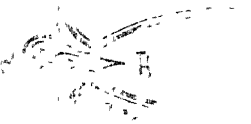
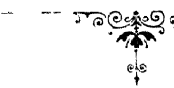
Д. И. Пихно.



ФИНАНСОВЫЯ ЗАМѢТКИ.



Извлеченіе изъ №№ „Кіевлянинъ“ 1909 г.

Тип. Т-ва И. Н. Кушнеревъ и К°, Кіевъ.

I.

Общія пренія о государственномъ бюджетѣ на 1909 г. происходили въ Государственномъ Совѣтѣ въ концѣ сессіи, т. е. при весьма неблагопріятныхъ условіяхъ; тѣмъ не менѣе они вызвали живой интересъ и въ законодательныхъ учрежденіяхъ и въ періодической печати. Докладъ финансовой комиссіи и дополнительныя объясненія къ нему представляли въ новыхъ законодательныхъ учрежденіяхъ первую попытку ориентироваться въ создавшемся послѣ войны финансовомъ положеніи государства и экономическомъ положеніи страны и соотвѣтственно этому намѣтить желательное направленіе финансовой и экономической политики въ ближайшемъ будущемъ. Пренія въ общемъ собраніи Гос. Совѣта, въ особенности рѣчи министра финансовъ В. Н. Коковцова и его знаменитаго

предшественника гр. С. Ю. Витте, освѣщали нѣкоторые существенные вопросы съ различныхъ точекъ зрѣнія.

Начнемъ наши замѣтки съ указанія на крайне неудобное время для общихъ преній о бюджетѣ, ибо оно явилось не случайнымъ моментомъ, а свидѣтельствомъ о весьма серьезномъ недугѣ въ нашемъ бюджетномъ дѣлѣ. Общія пренія о бюджетѣ, заканчивавшія бюджетныя работы Гос. Совѣта, происходили 8 іюня т. е. черезъ 5 дней послѣ закрытія сессіи Гос. Думы (распущенной на лѣтнія вакаціи 3 іюня) и спустя пять мѣсяцевъ по окончаніи дѣйствія предшествовавшей государственной росписи доходовъ и расходовъ. Такъ какъ государственная роспись на 1909 г. получила Высочайшее утвержденіе 17 іюня, то, слѣдовательно, она будетъ дѣйствовать лишь въ теченіе $6^1/_2$ мѣсяцевъ, а $5^1/_2$ мѣсяцевъ государство жило безъ бюджета или, точнѣе сказать, мѣсячными бюджетами прежней росписи, механически разорванной на двѣнадцатыя

доли. Это внѣбюджетное состояніе вноситъ безпорядокъ во всѣ отрасли государственнаго хозяйства и причиняетъ не только много хлопотъ, но и много реальныхъ потерь казнѣ, которой приходится крупно переплачивать и за несвоевременные платежи казеннымъ поставщикамъ и подрядчикамъ, и за несвоевременныя запоздавшія распоряженія, и за отложенныя работы. Такъ какъ всѣ почти строительныя работы производятся въ теченіе весенняго и лѣтняго сезона, то не трудно понять, какой убыточный сумбуръ вноситъ запозданіе бюджета на полгода въ эти работы, часть которыхъ безтолково откладывается, а другая часть производится съ безтолковой спѣшностью.

Не менѣе, если не болѣе серьезное значеніе имѣетъ этотъ бюджетный безпорядокъ въ морально-политическомъ и служебно-дисциплинарномъ отношеніяхъ. На глазахъ всей страны и всего служебнаго персонала государства, всего высшаго и низшаго чи-

новничества, высшія законодательныя учрежденія допускаютъ такую крупную финансовую неурядицу и явное нарушеніе закона. Правила о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи совершенно опредѣленно гласятъ: „разсмотрѣніе Гос. Думою государственной росписи должно быть окончено къ 1 декабря предшествующаго смѣтному года“ (ст. 11); а Гос. Дума заканчиваетъ разсмотрѣніе росписи лишь къ іюню смѣтнаго года, т. е. на полгода позже. Нельзя отговариваться тѣмъ, что эти правила устарѣли, такъ какъ они Высочайше утверждены лишь 8 марта 1906 г. Ссылаются на то, что и въ западно-европейскихъ государствахъ встрѣчались и встрѣчаются такіе же бюджетные безпорядки; но мало-ли въ Западной Европѣ было и теперь имѣется уродливостей въ государственной и общественной жизни? У насъ достаточно своихъ недостатковъ и пороковъ, чтобы еще заимствовать ихъ на западѣ или оправдываться западными примѣрами. Въ теченіе десятковъ лѣтъ на-

ши государственныя росписи аккуратно утверждались къ 31 декабря, и новый годъ начинался новою росписью; но преобразованный строй, въ числѣ множества несообразностей, ввелъ въ нашу государственную жизнь іюньскую роспись, внѣбюджетное полугодіе, двѣнадцатыя доли и всѣ прочія отсюда вытекающія бюджетныя прелести. Отъ многихъ безпорядковъ, заполнившихъ нашу жизнь въ освободительную пору, мы избавляемся; необходимо немедленно избавиться и отъ этого прискорбнаго нововведенія.

Высказывается, однако, мнѣніе, что утвержденіе росписи къ 31 декабря не возможно, а потому слѣдуетъ отодвинуть начало бюджетнаго года на 1 мая или на 1 іюня. Очевидно, что передвиженіе бюджетнаго года и полный разрывъ его съ календарнымъ годомъ, къ которому пріурочены счеты всей дѣловой жизни, связанъ съ значительными неудобствами и затрудненіями, допущеніе которыхъ возможно лишь при доказанной неизбѣжности такого

рѣшенія вопроса. Никто однако не доказалъ, что ст. 11 смѣтныхъ правилъ не осуществима. Проектъ государственной росписи представляется министромъ финансовъ къ 1 октября, а финансовыя смѣты министерствъ, служащія матеріаломъ для проекта росписи, изготовляются къ 1—15 сентября. Государственная Дума имѣетъ въ своемъ распоряженіи до 1 декабря не менѣе двухъ мѣсяцевъ. Если бюджетная комиссія Думы будетъ въ это время занята исключительно росписью, если другія комиссіи будутъ также заняты подготовительными работами, а общія собранія Думы сведены до minimum'а, то къ установленному закономъ сроку (къ 1 декабря) разсмотрѣніе росписи можетъ быть закончено вполнѣ благополучно и даже гораздо основательнѣе, нежели дѣлалось въ послѣдніе два года. Декабрь мѣсяцъ останется для разсмотрѣнія росписи въ Госуд. Совѣтѣ, что также вполнѣ достаточно.

Планъ этотъ можетъ быть осуществленъ даже безъ особаго напряженія

силъ, если будетъ выполняться другое вполнѣ разумное и необходимое требованіе смѣтныхъ правилъ, т. е. государственная роспись не будетъ загромождена цѣлыми сотнями такъ называемыхъ условныхъ кредитовъ. Условными кредитами называются вносимыя въ государственную роспись предположенія о такихъ расходахъ, на производство которыхъ не послѣдовало еще законодательнаго разрѣшенія. Напримѣръ, на учрежденіе Саратовскаго университета или сооруженіе Тюмень-Омской дороги не послѣдовало разрѣшенія въ 1908 г., но условные кредиты на эти сооруженія были внесены въ роспись на 1909 г. въ предположеніи, что ко времени утвержденія росписи соотвѣтственные законопроекты будутъ разсмотрѣны и одобрены. Условные кредиты представляютъ исключеніе изъ общаго порядка, а потому законъ 8 мая 1895 г. установилъ для этихъ кредитовъ слѣдующія строгія и вполнѣ разумныя правила: 1) „занесенію къ условному отпуску въ проекты смѣтъ

могутъ подлежать лишь такіе кредиты, которые предусматриваютъ потребности *вполнѣ неотложныя*, не допускающія ни въ какомъ случаѣ отсрочки до слѣдующаго смѣтнаго періода; 2) предметомъ условнаго кредита не могутъ служить мѣропріятія, требующія, по ихъ государственному значенію или по значительности предусматриваемыхъ расходовъ, обширной предварительной разработки и подробнаго обсужденія въ высшихъ государственныхъ установленіяхъ". Кажется, трудно съ большею ясностью выразить требованія закона, между тѣмъ наши министерства совершенно извратили его смыслъ и начали вносить въ росписи въ видѣ условныхъ множество кредитовъ на потребности, вполнѣ допускающія отсрочку, и на мѣропріятія, требующія обширной предварительной разработки и подробнаго обсужденія въ высшихъ государственныхъ установленіяхъ. Можно сказать, что въ настоящее время всѣ новыя предположенія правительства вносятся въ роспись въ видѣ

условныхъ кредитовъ, начиная съ расходовъ на наемъ писцовъ въ нѣсколько сотъ рублей и оканчивая сооруженіемъ новыхъ желѣзныхъ дорогъ, въ томъ числѣ Амурской, второго пути Сибирской и др., требующихъ сотенъ милліоновъ руб. Вотъ нѣсколько примѣровъ. На 1909 годъ по смѣтѣ министерства народнаго просвѣщенія въ условные кредиты занесено 45 назначеній въ общей совокупности на 8.364.438 руб., причемъ среди нихъ имѣются такія *„вполнѣ неотложныя“* потребности, какъ на увеличеніе разъѣзднаго довольствія инспектору Восточной Сибири 250 руб., на содержаніе учителя карельскаго языка 250 руб., на преподаваніе мусульманскаго вѣроученія 300 руб., на усиленіе канцеляріи министерства, на содержаніе домовъ, на пособіе разнымъ училищамъ, на самыя разнообразныя потребности въ родѣ: „на дополненіе и содержаніе библіотеки при ученомъ корреспондентѣ Академіи наукъ въ Римѣ 600 руб.“ Съ другой стороны

въ условные кредиты включены 7 мил. руб. дополнительныхъ на начальныя училища и постройку для нихъ зданій, часть 3-хъ-милліоннаго кредита на сооруженіе Саратовскаго университета и пр. По департаменту земледѣлія показано 16 условныхъ кредитовъ на изданія департамента, на содержаніе разныхъ курсовъ, питомниковъ, музеевъ и въ числѣ ихъ нельзя назвать ни одного расхода неотложнаго. Въ смѣту чрезвычайныхъ расходовъ мин. путей сообщенія включены 14 условныхъ кредитовъ на сумму 37.202.000 руб., т. е. включены почти всѣ новыя сооруженія, въ томъ числѣ на постройку Амурской дороги 10 мил., на второй путь Сибирской дороги 13 мил. р. и т. д. Можно утверждать, что нѣтъ ни одной смѣты, въ которой законъ объ условныхъ кредитахъ не примѣнялся бы вполнѣ произвольно. Но когда въ государственный бюджетъ вошли сотни условныхъ кредитовъ, требующія разсмотрѣнія сотенъ законопроектовъ, то не удивительно, что раз-

смотрѣніе бюджета оттягивается на $^1/_2$ года, причемъ такой порядокъ приводитъ къ самымъ печальнымъ послѣдствіямъ и для рѣшенія вопросовъ по существу. Объ этомъ мы скажемъ ниже, а здѣсь отмѣтимъ, что полное извращеніе закона объ условныхъ кредитахъ составляетъ большой грѣхъ и правительства, и законодательныхъ учрежденій. Если бы для этихъ высшихъ государственныхъ установленій существовалъ дисциплинарный судъ за явное нарушеніе закона, то они не избѣгли бы серьезнаго взысканія. Отвѣтственность здѣсь падаетъ на министерства, неправильно составляющія финансовыя смѣты, далѣе на министра финансовъ и государственнаго контролера, не опротестовавшихъ этихъ смѣтъ и допустившихъ внесеніе ихъ въ проектъ государственной росписи, наконецъ, на Гос. Думу и Гос. Совѣтъ, не исключившихъ условныхъ кредитовъ изъ росписи.

Надлежащее выполненіе требованій закона объ условныхъ кредитахъ и

сосредоточеніе бюджетной работы въ осеннюю сессію законодательныхъ учрежденій обезпечили бы вполнѣ своевременное разсмотрѣніе росписи и вмѣстѣ съ тѣмъ отразились весьма благопріятно на всемъ ходѣ законодательной дѣятельности. При нынѣшнемъ порядкѣ Гос. Дума и Гос. Совѣтъ сидятъ надъ бюджетомъ съ октября по іюнь, причемъ разсмотрѣніе его является помѣхою другимъ работамъ, такъ какъ главныя рабочія силы заняты въ бюджетной и финансовой комиссіяхъ. При соблюденіи того плана, о которомъ мы говоримъ и который соотвѣтствуетъ требованію закона и удовлетворяетъ важнымъ государственнымъ потребностямъ, законодательныя учрежденія заканчивали бы бюджетъ къ Рождеству, а вся весенняя сессія посвящалась бы другимъ отраслямъ законодательства, причемъ былъ бы улучшенъ самый порядокъ разсмотрѣнія законопроектовъ, страдающій нынѣ тяжелыми пороками.

II.

Разсмотрѣніе государственнаго бюджета въ законодательныхъ учрежденіяхъ грѣшитъ не только запаздываніемъ, но одновременно страдаетъ другимъ серьезнымъ порокомъ—небрежностью, связанною со спѣшностью. Нѣсколько засѣданій Госуд. Думы передъ закрытіемъ сессіи и нѣсколько такихъ же засѣданій Госуд. Совѣта вызвали громкій общественный протестъ. Вотъ что писалъ М О. Меньшиковъ въ „Новомъ Времени“ (отъ 16 іюня): „послѣдній большой день Госуд. Совѣта, какъ и предпослѣдній, оставляетъ тяжелое впечатлѣніе Достаточно грустно уже было то обстоятельство, что нижняя наша палата, спѣша на каникулы съ ревностью приготовишекъ, скомкала сотни полторы законопроектовъ и сбросила ихъ въ верхнюю палату, даже не заглянувъ въ нихъ. Буквально съ тою же безпечностью „подмахивалъ“ свое имя подъ сотней бумагъ бюрократъ „стараго режима“... Въ

поспѣшности, съ какою парламентъ пропускаетъ законы, мы, Россія, не можемъ не видѣть крушенія лучшихъ нашихъ надеждъ, связанныхъ съ реформою. Суть этихъ надеждъ состояла въ томъ, чтобы убрать систематическую фальсификацію власти, чтобы призвать къ высокой власти правленія не канцелярскихъ писакъ, а лучшихъ людей страны и потребовать ихъ собственной работы—подлинной работы, а не подложной. Увы! Отвратительная небрежность въ отношеніи государственнаго дѣла продолжается и всего ярче выступаетъ въ самой твердынѣ народнаго представительства—въ Госуд. Думѣ". Какъ ни рѣзокъ и ни суровъ этотъ отзывъ одного изъ самыхъ выдающихся русскихъ публицистовъ, но могутъ ли оспаривать его справедливость члены Государственной Думы и Государственнаго Совѣта? Къ прискорбію, не могутъ. Когда въ одно засѣданіе „пропускается" нѣсколько десятковъ законопроектовъ, когда нѣсколько засѣданій превращаются въ состязаніе

на рѣзвость предсѣдателей, успѣвающихъ „пропускать законы“ не въ минуты, а даже въ секунды, то такая работа законодательныхъ учрежденій явственно превращается въ пародію на законодательство и законодателей. Такъ какъ эта пародія разыгрывается совершенно открыто передъ публикой и такъ какъ даже предсѣдатель Госуд. Думы И. А. Хомяковъ окрестилъ пропускаемые подобнымъ способомъ законы „законодательною вермишелью“, то нельзя удивляться, что публика скоро разглядѣла операціи законодательныхъ кухмистеровъ, а г. Меньшиковъ пріобрѣлъ право сказать объ ихъ трудахъ то, что онъ сказалъ.

Конечно, для всякой небрежности не трудно найти оправданія. Говорятъ, что Гос. Дума обременяется множествомъ мелкихъ законопроектовъ, для подробнаго разсмотрѣнія которыхъ она рѣшительно не имѣетъ времени и которые не возбуждаютъ никакихъ разногласій, а потому и должны пропускаться сквозь законодательное сито такимъ

именно способомъ, какимъ они пропускаются Это оправданіе слѣдуетъ отвергнуть самымъ рѣшительнымъ образомъ. Хотя въ законодательныя учрежденія дѣйствительно вносится довольно много мелкихъ законопроектовъ, но ни Гос. Дума, ни Гос. Совѣтъ не приняли никакихъ мѣръ и даже не дѣлали попытокъ, чтобы упорядочить направленіе и порядокъ разсмотрѣнія мелкихъ законопроектовъ. Гос. Дума теряетъ такую массу времени на рѣчи, споры и ссоры не только безполезныя, но прямо вредныя для нея и для государственнаго дѣла, ей порученнаго, что, при иномъ распоряженіи этимъ временемъ, его хватило бы и для приличнаго разсмотрѣнія „законодательной вермишели“, если въ особенности поубавить халатности и высокомѣрія гг. законодателей, столь откровенно обрисованныхъ этимъ крылатымъ словцомъ Н. А. Хомякова Наконецъ, совершенно невѣрно утвержденіе, будто бы „съ отвратительной небрежностью“, по выраженію г. Меньшикова, наши законо-

датели обращаются только съ незначительными по своему значенію законопроектами. Стоитъ пересмотрѣть списки законопроектовъ, „пропущенныхъ“ въ одно засѣданіе Г. Думы или Г. Совѣта десятками, чтобы убѣдиться, что такой участи подвергались въ концѣ сессіи всѣ законопроекты безъ различія, въ особенности законопроекты по условнымъ кредитамъ. Десятки и сотни тысячъ рублей пролетали съ такою же быстротою, какъ и десятки милліоновъ.

Къ прискорбію, не только нельзя оспаривать негодующаго отзыва М. О. Меньшикова, но приходится сознаться, что дѣло обстоитъ даже хуже, нежели кажется по внѣшности. Прохожденіе въ законодательныхъ собраніяхъ нѣкоторыхъ дѣлъ безъ преній еще не выражаетъ собою невниманія или небрежности. Дѣла предварительно проходятъ черезъ комиссіи и групповыя (партійныя) собранія. Въ этихъ подготовительныхъ непубличныхъ собраніяхъ дѣло можетъ разсматриваться

всесторонне, вызывать много замѣчаній и дебатовъ, но если въ концѣ-концовъ комиссіи и группы рѣшили принять законъ, то часто въ общемъ собраніи никто не проронитъ ни одного слова, если не требуется сдѣлать какую-нибудь существенную оговорку. Въ особенности часто это бываетъ въ Гос. Совѣтѣ, который не любитъ многословія.

Подобная молчаливость никому не можетъ быть поставлена въ укоръ, но она нисколько не похожа на ту спѣшность, которая совершенно несовмѣстима съ серьезнымъ изученіемъ дѣлъ. Конечно, и здѣсь остается та же внѣшняя обстановка; дѣла передаются въ комиссіи и въ нихъ обсуждаются; но если пересмотрѣть списки поступившихъ дѣлъ, сроки ихъ поступленія и разсмотрѣнія и самый характеръ докладовъ, то окажется, что дѣла, поступившія въ концѣ сессіи, не только не могли быть серьезно разсмотрѣны, но не могли быть даже прочитаны членами комиссій. Въ комиссіяхъ серь-

езнѣйшія дѣла, вмѣсто подробнаго изученія, разрѣшались по отзыву одного докладчика или безъ всякаго отзыва. Такимъ образомъ общее собраніе не разсматриваетъ дѣлъ, какъ бы полагаясь на комиссіи; а комиссіи не разсматриваютъ ихъ по множеству работы и спѣшности въ виду приближающагося окончанія сессіи. Въ концѣ концовъ оказывается, что много дѣлъ пропускается почти безъ всякаго серьезнаго участія законодательныхъ собраній.

Въ этомъ тяжкомъ грѣхѣ повинна Дума, которая издергиваетъ нервы своихъ членовъ постоянной суетой, треволненіями, сплетнями, партійными препирательствами, интригами и острыми столкновеніями, расходуетъ весьма непроизводительно свои немногочисленныя и наиболѣе цѣнныя силы и потому не можетъ организовать болѣе широкой, постоянной и настойчивой законодательной работы, соотвѣтствующей ея силамъ при разумномъ распоряженіи ими. Но въ такомъ же грѣхѣ

повиненъ и Госуд. Совѣтъ, принимающій небрежную работу Думы и пропускающій ее съ совершенно не соотвѣтственной рѣзвостью.

Слѣдуетъ прибавить, что подобная практика молодыхъ законодательныхъ учрежденій тѣмъ болѣе опасна, что по самому свойству этихъ многочисленныхъ собраній они склонны къ легкомыслію и небрежности. Многіе законодательные вопросы отличаются такой сложностью и трудностью, что разобраться въ нихъ и составить самостоятельное мнѣніе рѣшительно не возможно безъ большой подготовки научной и практической; а сфера дѣятельности законодательныхъ учрежденій столь широка и разнообразна (законодательство военное и военно-морское, финансовое, судебное, церковное, административное, полицейское и пр.), что даже государственные дѣятели съ самымъ широкимъ и разносторонниимъ образованіемъ и огромнымъ жизненнымъ опытомъ рѣшительно не могутъ справиться съ такою всесторонностью

и въ очень многихъ случаяхъ полагаются на мнѣнія лицъ, авторитету которыхъ они довѣряютъ. Можно съ полною увѣренностью утверждать, что по каждому законодательному вопросу только незначительное меньшинство членовъ законодательныхъ собраній болѣе или менѣе компетентны, а остальные, составляющіе значительное большинство, дѣла совершенно не знаютъ или имѣютъ о немъ смутное представленіе. Въ законодательныхъ собраніяхъ съ большою „демократическою“ или „охлократическою“ примѣсью, какъ въ нашей Гос. Думѣ, образуется сверхъ того весьма крупный мертвый грузъ, который ложится на чашку законодательныхъ вѣсовъ почти всегда „безъ разумѣнія“, ибо эта полуграмотная демократія ни къ какой законодательной работѣ не способна. Не трудно понять, что указанныя условія законодательной дѣятельности, при огромной численности законодательныхъ собраній, въ высшей степени способствуютъ личному легкомыслію,

беззаботности и небрежности. Личное вліяніе и личная отвѣтственность почти не существуютъ для безгласной единицы изъ 450 единицъ; эта $^1/_{450}$ доля Гос. Думы можетъ посѣщать или не посѣщать засѣданія, знакомиться съ дѣлами или не заглядывать въ нихъ, слушать пренія или зѣвать, дремать, даже засыпать богатырскимъ сномъ—отъ того или иного ея поведенія какъ будто бы ничего не измѣнится; а если она въ нужныхъ случаяхъ является въ засѣданіе и подаетъ голосъ по приказу вожаковъ (лидеровъ), то она выполняетъ все, что отъ нея требуется. При такихъ условіяхъ необходимы большая нравственная выдержка и значительная привычная работоспособность, чтобы непрерывно и напряженно работать, а не предаться лѣни и равнодушной увѣренности, что все равно дѣло будетъ сдѣлано другими. Но эти другіе, вожаки, на плечи которыхъ сваливается вся огромная и крайне разнообразная

работа, становятся мастерами на всѣ руки, а потому неизбѣжно довольно плохими, небрежными, легковѣрными и легковѣсными мастерами. Они не задумываются надъ текущимъ законодательствомъ и заботятся главнымъ образомъ о томъ, чтобы подготовиться и подготовить свои дружины къ сенсаціоннымъ случаямъ и боевымъ днямъ, которые часто являются парламентскими фейерверками и рѣшительно не стоятъ потраченнаго пороха. Такова оборотная сторона скоростѣлыхъ законодательныхъ трудовъ, угрожающая нашимъ нынѣшнимъ законодательнымъ учрежденіямъ самою тяжелою опасностью--недовѣріемъ и неуваженіемъ серьезнаго общества.

Эти замѣчанія относятся ко всякимъ законопроектамъ, но въ особенности указанные недостатки отражаются на денежной сторонѣ дѣлъ, которая по условнымъ кредитамъ обсуждается часто въ высшей степени поверхностно, такъ какъ внесеніе кре-

дита въ разрядъ условныхъ предрѣшаетъ воззрѣніе правительства на неотложность потребности и на обладаніе средствами для ея удовлетворенія.

III.

Обратимся къ характеристикѣ послѣдняго бюджета и его существенныхъ измѣненій за послѣдніе годы. Какъ извѣстно, русскіе финансы, приведенные въ порядокъ въ царствованіе Императора Николая I гр. Канкринымъ, были разстроены Севастопольской кампаніей и оставались въ довольно тяжеломъ положеніи во все царствованіе Александра II. На осуществленіе крестьянской реформы, сооруженіе рельсовой сѣти и развитіе банковаго дѣла требовалось значительное напряженіе кредита, вслѣдствіе чего кредитъ былъ все время очень дорогъ; другія внутреннія реформы, хотя осуществлялись скромно и осторожно по финансовымъ соображеніямъ, тѣмъ не менѣе поглощали всѣ средства, и надъ государственнымъ

бюджетомъ долго висѣла угроза дефицитовъ. При такихъ условіяхъ водворившееся во время Севастопольской кампаніи бумажно-денежное обращеніе не могло быть упорядочено. Въ 1863 году была сдѣлана по мысли Е. И. Ламанскаго попытка возстановить размѣнъ кредитныхъ билетовъ; но плохо подготовленная и начатая въ крайне неудобный моментъ (наканунѣ польскаго возстанія), попытка эта окончилась полной неудачей. Однако, въ теченіе слѣдующаго десятилѣтія постепенно удалось достигнуть улучшеній, которыя затѣмъ вновь были уничтожены тяжелой войной 1877—78 гг. и послѣдовавшей за ней политической смутой. Наши кредитные билеты послѣ войны теряли до 50% своей цѣны на золото и сдѣлались предметомъ биржевой игры, крайне неблагопріятной для народнаго хозяйства и государственнаго казначейства; всѣ кредитныя обязательства также значительно обезцѣнились; финансовая система опиралась на подушную подать и питейный на-

логъ; государство не имѣло внутренняго рынка для займовъ и никакихъ резервовъ, кромѣ скромнаго запаса золота, плохо обезпечивавшаго даже платежи по нашимъ металлическимъ займамъ. Введеніе золотыхъ таможенныхъ пошлинъ улучшило въ этомъ отношеніи положеніе, но было частичной мѣрой.

Наступившій послѣ войны 1877—78 гг. двадцатипятилѣтній періодъ мира, мудрая осторожность и бережливость Императора Александра III, энергичная дѣятельность такихъ выдающихся министровъ, какъ И. Х. Бунге, И. А. Вышнеградскій и С. Ю. Витте, значительное развитіе промышленной дѣятельности подъ вліяніемъ сильнаго покровительства и въ значительной мѣрѣ на иностранные капиталы, своевременная и болѣе или менѣе удачная конверсія государственныхъ займовъ съ пониженіемъ процентовъ, появленіе въ государственной росписи крупныхъ избытковъ доходовъ, наконецъ, возстановленіе денежнаго золотого обращенія

послѣ накопленія огромнаго золотого запаса—все это въ совокупности совершенно измѣнило картину нашего финансоваго положенія. Никогда оно не было такъ прочно и блестяще, какъ въ послѣднее десятилѣтіе XIX вѣка.

Правда, уже въ концѣ этого періода, передъ японской войной, начали появляться тучки. Выкупъ желѣзныхъ дорогъ въ казну и сооруженіе сѣти бездоходныхъ линій не оправдали надеждъ и разсчетовъ на огромное казенное желѣзнодорожное хозяйство; горная и металлургическая промышленность, быстро выросшія подъ сильнымъ государственнымъ покровительствомъ и на казенныхъ заказахъ, почувствовали недостатокъ рынка сбыта при высокихъ цѣнахъ на свои произведенія; сельское хозяйство вообще и крестьянское въ особенности не могло выбиться изъ первобытно-хищническаго уклада и того плачевнаго въ техническомъ и экономическомъ отношеніи положенія, которое все болѣе и болѣе не соотвѣтствовало быстрому приросту на-

селенія и давало избытокъ сельскихъ людей, прикрѣпленныхъ къ землѣ, но обреченныхъ на бездѣліе при полуголодномъ существованіи. Наконецъ, возродившаяся послѣ продолжительнаго затишья политическая смута также начала оказывать зловредное вліяніе на экономическую жизнь.

Не смотря на начавшійся неблагопріятный поворотъ въ народномъ хозяйствѣ, японская война застала наши финансы въ цвѣтущемъ состояніи, съ весьма крупнымъ избыткомъ государственныхъ доходовъ, съ укрѣпившимся кредитомъ, при золотомъ обращеніи и огромномъ запасѣ золота. Можно сказать, что это была первая война, къ которой Россія съ финансовой стороны была вполнѣ подготовлена. Благодаря такой подготовкѣ, наши финансы сравнительно благополучно выдержали войну и тяжкую политическую смуту, такъ что дальнѣйшее ухудшеніе ихъ въ значительной мѣрѣ зависѣло отъ растерянности и ошибокъ послѣвоеннаго времени.

По приблизительному разсчету японская война обошлась Россіи въ $2^1/_2$ милліарда руб. (По исчисленіямъ государственнаго контроля къ концу 1907 года расходы японской войны исчислены въ 2,328 мил. рублей). Это расходъ колоссальный и свидѣтельствующій о широкой расточительности въ веденіи войны. Въ своей рѣчи о бюджетѣ (8 іюня) министръ финансовъ между прочимъ сообщилъ, что противъ нашего расхода на войну въ 2,500 мил. руб., японцы показываютъ расходъ въ 1,400 мил., изъ которыхъ по послѣднимъ даннымъ они сберегли до 250 мил. руб. Изъ этого фонда теперь Японія черпаетъ средства, помимо бюджетныхъ рессурсовъ, для завершенія своего военнаго устройства. Такимъ образомъ окончательный разсчетъ японскихъ издержекъ на войну сводится къ 1,200—1,150 мил. руб. „Я заявляю, сказалъ министръ финансовъ, что расходы у насъ были чрезмѣрны, что мы были не экономны во многихъ случаяхъ“. Эта чрезмѣрность военныхъ рас-

ходовъ дополняетъ удручающую картину послѣдней войны и должна служить предостереженіемъ военному вѣдомству. Но даже при такихъ колоссальныхъ издержкахъ войны, не расходы, вызванные ею, опредѣляютъ нынѣшнее положеніе государственнаго бюджета. Если бы всѣ военные расходы были покрыты пятипроцентными займами, то эти займы увеличили бы государственные расходы на 125 мил. руб. въ годъ на уплату процентовъ. Въ дѣйствительности расходы по государственнымъ займамъ возросли къ 1909 г. на 108 мил. руб. противъ 1903 года. Если прибавить къ этому 20—25 мил. руб. на пенсіи, то бремя войны, непосредственно легшее на нашъ бюджетъ, выразится примѣрно цифрою 125—130 мил. руб. ежегоднаго расхода. Между тѣмъ обыкновенные государственные расходы, составлявшіе въ 1903 году 1,883 мил. руб., возросли къ 1909 году до 2,450 мил. руб., т. е. увеличились на 567 мил. руб. Слѣдовательно, въ этомъ приростѣ государственныхъ расходовъ

за послѣднія шесть лѣтъ расходы японской войны составляютъ менѣе одной четверти, а остальныя суммы употреблены на другія нужды.

Изъ этихъ потребностей первое мѣсто занимаютъ расходы на армію, возросшіе на 122,7 мил. руб. и расходы на желѣзныя дороги, давшіе приростъ на 124,7 мил. руб.; во второмъ ряду слѣдуетъ приростъ расходовъ на крестьянское дѣло—53 мил. р., на полицію 36,7 м. р., на народное просвѣщеніе 25,7 м. р., на почту и телеграфъ—16,6 м. руб., на тюрьмы и юстицію 22 мил. р. Остальная сумма составляется изъ болѣе мелкихъ расходовъ (около 25 мил. р.) и расходовъ оборотныхъ (около 36 мил. р.).

Изъ приведенныхъ цифръ видно, что приростъ расходовъ на армію по обыкновенному бюджету за послѣдніе шесть лѣтъ въ финансовомъ отношеніи равносиленъ послѣдней войнѣ, т. е. увеличеніе расходовъ на армію обременило государственное казначейство такими же издержками, какъ и японская война. Если же соединить япон-

скую войну и весь приростъ расходовъ на армію, то это даетъ увеличеніе расходовъ болѣе 300 мил. руб. ежегодно. Бюджетъ военнаго министерства, составлявшій въ 1903 году 352,4 мил. р., возросъ въ 1907 г. до 405,7 мил. р., а въ 1909 году до 475 мил. руб. Этотъ огромный приростъ не обнимаетъ, однако, всѣхъ расходовъ военнаго министерства; къ нимъ необходимо прибавить 68½ мил руб. на пополненіе запасовъ арміи, исчисленныхъ по росписи чрезвычайныхъ расходовъ. Съ этою прибавкою бюджетъ военнаго министерства 1909 г. составитъ 543 мил. руб., противъ бюджета 1903 года болѣе на 191 мил. руб., т. е. на 54 процента.

Такъ какъ расходы на флотъ по обыкновенному бюджету исчислены въ 89 мил. руб. и по чрезвычайному въ 5 мил. руб, всего въ 94 мил. р., то расходы по двумъ министерствамъ на государственную оборону достигнутъ въ 1909 году 637 мил. р., не считая весьма крупныхъ расходовъ на пенсіи и дополнительныхъ расходовъ по ми-

нистерству внутреннихъ дѣлъ и путей сообщенія. Необходимо также имѣть въ виду, что расходы на оборону поглощаютъ не только болѣе трети *чистаго* государственнаго бюджета (т. е. за вычетомъ изъ бюджета операціонныхъ расходовъ казенныхъ предпріятій), но сверхъ того весьма значительная часть государственныхъ займовъ, на платежи процентовъ по которымъ расходуется до 400 мил. руб. въ годъ, вызвана военными расходами.

Министръ финансовъ въ объяснительной запискѣ къ проекту росписи на 1909 г. замѣчаетъ, что „расходы на оборону государства достигаютъ весьма обременительныхъ для государственнаго казначейства размѣровъ“; а финансовая комиссія Гос. Совѣта въ своемъ докладѣ говоритъ: „безспорно, затраты на оборону являются самыми необходимыми, ибо они даютъ населенію возможность заниматься своимъ мирнымъ трудомъ; но, съ другой стороны, согласованіе нашего военнаго бюджета съ финансовыми средствами населенія представляется дѣломъ вели-

чайшей государственной важности не только съ экономической и финансовой, но и съ политической точки зрѣнія, такъ какъ, по глубокому убѣжденію комиссіи, подготовка финансовыхъ рессурсовъ государственной обороны имѣетъ не меньшее значеніе, нежели подготовка боевыхъ и военно-техническихъ силъ и средствъ. Но подготовка финансовыхъ рессурсовъ войны требуетъ прочнаго уравновѣшенія государственнаго бюджета, возстановленія и упроченія государственнаго кредита и устраненія перегрузки платежныхъ силъ населенія платежнымъ бременемъ. Какъ воинская повинность въ мирное время поглощаетъ лишь нѣкоторую долю боевыхъ силъ населенія, подготовляя изъ остальной массы запасы для мобилизаціи во время войны, такъ и податная повинность должна въ мирное время непрестанно имѣть въ виду накопленіе въ населеніи финансовыхъ запасовъ, на которые только и можетъ разсчитывать государство въ періоды военныхъ бурь и невзгодъ. Пользоваться въ эти годины испытаній кре-

дитомъ у иностранцевъ можно лишь при особенно счастливо сложившихся обстоятельствахъ; но надѣяться или полагаться на такой источникъ было бы столь-же неосторожно и опасно, какъ разсчитывать на пріобрѣтеніе во время войны у иностранцевъ оружія и боевыхъ припасовъ или на помощь ихъ арміи. Нельзя возлагать надежды и на какіе-либо спеціальные военные фонды. Единственно надежнымъ фондомъ является значительный резервъ платежныхъ силъ населенія. Слѣдуетъ помнить, что каждый сбереженный милліонъ въ бюджетѣ можетъ дать десятки милліоновъ во время войны". Мы не знаемъ, будутъ ли оцѣнены надлежащимъ образомъ и приняты къ руководству эти указанія финансовой комиссіи, но они привлекаютъ вниманіе къ вопросу величайшей государственной важности и основываются на истинахъ, вполнѣ очевидныхъ и безспорныхъ.

IV.

Расходы на государственную оборону, достигшіе въ 1909 году 637 мил. руб.,

не считая расходовъ на пенсіи и огромныхъ убытковъ по стратегическимъ желѣзнымъ дорогамъ, не могутъ не производить удручающаго впечатлѣнія, въ особенности если принять во вниманіе, что боевого флота, соотвѣтствующаго современнымъ техническимъ условіямъ, мы не имѣемъ, что по западной сухопутной границѣ мы не имѣемъ современнаго типа крѣпостей, а азіатская граница на Дальнемъ Востокѣ признается совсѣмъ беззащитною. Такъ какъ въ настоящее время одинъ большой военный корабль обходится въ 30—40 милліоновъ рублей, а современная крѣпость требуетъ сотни милліоновъ, то флотъ и крѣпости, несомнѣнно, пахнутъ милліардами Кромѣ того, нельзя упускать изъ виду, что, при быстротѣ техническихъ усовершенствованій въ орудіяхъ разрушенія, современные корабли старѣютъ уже черезъ десять-пятнадцать лѣтъ, а крѣпости также весьма не долговѣчны, вслѣдствіе чего поддержаніе въ порядкѣ этихъ сооруженій государственной обороны потребовало бы въ непродолжительномъ вре-

мени повторенія милліардныхъ затратъ на строительныя потребности.

Едва ли существуетъ надобность доказывать, что такія жертвы для Россіи непосильны. Но если бы подобныя затраты были сдѣланы, то онѣ не укрѣпили бы государства, а чрезвычайно ослабили; не вооружили бы его, а обезоружили. Государство, запутавшееся въ долгахъ и высосавшее платежные соки населенія на вооруженія, окажется во время войны неспособнымъ найти колоссальныя финансовыя средства, потребныя для организаціи и веденія военныхъ дѣйствій; а сооруженные свыше бюджетныхъ силъ крѣпости и флоты еще въ мирное время придутъ въ запустѣніе и ускоренное одряхленіе.

Наша военная политика, поставленная передъ неразрѣшимыми финансовыми задачами, должна быть тщательно пересмотрѣна. И прежде всего долженъ быть поставленъ и всесторонне взвѣшенъ вопросъ о нашемъ флотѣ. Онъ требуетъ нынѣ около ста милліоновъ рублей ежегодно; однако, если не

сдѣлать очень крупныхъ прибавокъ, то заложенные весною четыре броненосца будутъ строиться десятокъ лѣтъ. Но вѣдь четыре броненосца составляютъ лишь начало флота, а не боевую силу, имѣющую какое-либо значеніе сравнительно съ англійскимъ или германскимъ флотомъ. Послѣ морского похода на Дальній Востокъ, закончившагося Цусимой. едва ли вновь возникнетъ мысль объ отдаленныхъ экспедиціяхъ русскаго флота, не имѣющаго, внѣ русскихъ предѣловъ, ни одной гавани, ни одной угольной станціи. Наши флоты, какъ Балтійскій, такъ и Черноморскій, могутъ имѣть лишь мѣстное оборонительное значеніе, но едва ли кто-либо доказалъ необходимость и надежность такой обороны. Въ нашей военной исторіи флотъ удачно сыгралъ эпизодическую роль противъ слабаго въ морскомъ дѣлѣ противника, а затѣмъ его участь была крайне плачевна въ Севастополѣ, въ Портъ-Артурѣ и въ Цусимѣ. Если бы Россія располагала даже финансовыми и техническими средствами для успѣш-

наго сооруженія сильнаго флота и надлежащаго его содержанія, то и въ такомъ случаѣ возникъ бы вопросъ: нуженъ ли Россіи флотъ? Но наше отечество такими данными не располагаетъ. Въ финансовомъ отношеніи флотъ для насъ тяжкое и опасное бремя; въ отношеніи личнаго персонала дѣло обстоитъ не лучше: мы не съумѣли воспитать ни морского офицера, ни матроса и едва ли воспитаемъ ихъ, потому что превращать сухопутныхъ людей въ моряковъ, не имѣя торговаго флота и профессіи постоянныхъ моряковъ, задача столь же трудно разрѣшимая, какъ воспитывать огородниковъ безъ огородовъ. Что касается техники кораблестроенія, то необходимо вспомнить, что военное кораблестроеніе является въ настоящее время высшимъ предѣломъ строительной техники; а мы не имѣемъ никакой практики даже на постройкѣ гораздо болѣе легкихъ торговыхъ судовъ. Попасть изъ гимназистовъ или студентовъ перваго курса въ магистры и доктора еще никому не удавалось, а потому не удивительно, что наши бро-

пеносцы оказались не только дорогими, но и плохо построенными. Вѣроятно, не блестящими окажутся и будущіе наши бронепосцы сравнительно съ судами англійской или германской постройки.

Со вниманіемъ прислушиваясь къ рѣчамъ наиболѣе компетентныхъ защитниковъ нашего флота, намъ не удалось, однако, услыхать неопровержимыхъ доводовъ. Говорятъ, что государство, имѣющее армію и флотъ, имѣетъ двѣ вооруженныя руки, а государство съ одной арміей является однорукимъ. Говорятъ далѣе, что защита береговъ крѣпостями не помѣшаетъ непріятельскимъ операціямъ въ незащищенныхъ мѣстахъ. Указываютъ, наконецъ, на то, что Балтійскій флотъ имѣетъ спеціальную задачу—защиту Петербурга. Всѣ эти соображенія имѣютъ смыслъ лишь въ предположеніи, что русскій флотъ будетъ въ силахъ бороться съ какимъ-нибудь большимъ непріятельскимъ флотомъ, т. е. съ германскимъ или англійскимъ; если же онъ не можетъ выполнить такой задачи, и вновь

повторится Севастополь, Портъ-Артуръ или Цусима, то нашъ флотъ не только не будетъ способствовать оборонѣ, но, сдѣлавшись легкою добычею непріятеля, лишь значительно ухудшитъ ходъ войны. Едва-ли когда либо Россія будетъ имѣть возможность создать первоклассный флотъ какъ по условіямъ финансовымъ, такъ и по непобѣдимымъ препятствіямъ техническимъ и психологическимъ. Если же русскому флоту назначается вспомогательная роль, напр., при флотѣ французскомъ, то это совершенно ложная идея. Если Россія будетъ сильна своей арміей, то пособіе даже большого и сильнаго флота окажется весьма незначительнымъ; а при слабой арміи флотъ никакого вліянія на ходъ событій не окажетъ. Наконецъ, было бы крайне рискованно возлагать на флотъ оборону Петербурга; для этого необходимы другія средства, болѣе надежныя и болѣе дешевыя, нежели сооруженіе и содержаніе Балтійскаго флота.

Конечно, высказывая здѣсь удручающія насъ сомнѣнія о русскомъ фло-

тѣ, мы не признаемъ ихъ рѣшающими; но вопросъ этотъ долженъ быть поставленъ, тщательно взвѣшенъ и разрѣшенъ холодною критическою мыслью, не поддаваясь чувствамъ и иллюзіямъ. До какой степени этотъ вопросъ представляется неяснымъ и спорнымъ, видно изъ той горячей полемики, которая не далѣе года тому назадъ велась относительно „надводнаго“ и „подводнаго флота“. Въ нынѣшней Гос. Думѣ нѣтъ недостатка въ симпатіяхъ къ флоту, однако, она два раза отказала въ кредитахъ на броненосцы по неясности нашей строительно-морской программы и по недовѣрію къ силамъ и способностямъ морского министерства. Госуд. Совѣтъ удержалъ въ росписи эти кредиты, но, кажется, болѣе по соображеніямъ принципіальнымъ и въ ожиданіи будущаго выясненія вопроса. Тѣмъ не менѣе безъ согласія Гос. Думы, Гос. Совѣтъ можетъ сохранить въ гос. росписи лишь сравнительно небольшіе строительные кредиты, не превышающіе нынѣшняго размѣра; а предпринимать возстановленіе флота, т. е. огром-

ную работу, требующую величайшаго напряженія платежныхъ силъ, безъ согласія обоихъ законодательныхъ учрежденій значитъ идти на вѣрную неудачу.

Бюджетъ обыкновенный военнаго вѣдомства выросъ въ 1909 году до 475 мил. противъ 352 мил. руб. въ 1903 г., т. е. увеличился на 123 мил. руб., а съ прибавкой 65 мил. руб. по чрезвычайному гос. бюджету на хозяйственно-операціонные расходы военнаго вѣдомства приростъ военнаго бюджета противъ 1903 года составитъ 187 мил. р., т. е свыше 50%. Военное вѣдомство не только не должно разсчитывать на дальнѣйшее увеличеніе средствъ, но обязано предвидѣть исключеніе изъ чрезвычайнаго бюджета тѣхъ значительныхъ затратъ, которыя производились въ послѣдніе годы и производятся въ 1909 году. Военные расходы весьма легко сдѣлать безграничными и еще легче военными расходами разорить и государственные финансы, и населеніе. Съ другой стороны, въ высшей степени не желательно создавать на почвѣ

военнаго бюджета столкновенія между министерствомъ и законодательными учрежденіями. Такія столкновенія во всѣхъ государствахъ производятъ тяжелое впечатлѣніе, а у насъ они въ особенности были бы тягостны.

Какъ извѣстно, въ теченіе продолжительнаго времени у насъ дѣйствовалъ предѣльный военный бюджетъ. Военное министерство получало на нѣсколько лѣтъ гарантированныя отъ урѣзокъ средства; въ этихъ предѣлахъ оно свободно распоряжалось ими, но вмѣстѣ съ тѣмъ знало, что больше не получитъ. Послѣ войны предѣльный военный бюджетъ не былъ возобновленъ; военное министерство предпочло каждый годъ испрашивать кредиты въ надеждѣ на ихъ расширеніе. Этой цѣли удалось достигать, но медаль имѣетъ свою оборотную сторону. Обсужденіе въ Гос. Думѣ военнаго бюджета оба раза послужило предлогомъ къ непріятнымъ рѣчамъ, и послѣ второй рѣчи А. И. Гучкова военный министръ генералъ Редигеръ вышелъ въ отставку. Утвержденіе ежегодно новаго военнаго бюд-

жета имѣетъ много нежелательныхъ сторонъ, и прежде всего не гарантируетъ ни военнаго министра, ни министра финансовъ отъ весьма непріятныхъ сюрпризовъ. Мы рѣшительно совѣтовали бы возстановить предѣльный военный бюджетъ на 5—7 лѣтъ, что придало бы больше самостоятельности военному вѣдомству и возложило бы на него большую отвѣтственность за распоряженіе своими средствами; но вмѣстѣ съ тѣмъ внесло бы оздоровленіе въ другія отрасли нашего государственнаго хозяйства. Увеличеніе на нѣсколько десятковъ милліоновъ руб. военнаго бюджета дѣйствуетъ деморализующимъ образомъ на всѣ остальныя вѣдомства и на законодательныя учрежденія. Стоитъ-ли соблюдать бережливость, урѣзывать десятки и сотни тысячъ по разнымъ вѣдомствамъ и учрежденіямъ, отказывать въ средствахъ на многія полезныя начинанія, когда военные кредиты и кредиты желѣзнодорожные всѣ эти сбереженія пожрутъ и не насытятся? Такимъ образомъ создается психологія, весьма опасная для

государственныхъ финансовъ, тѣмъ болѣе опасная, что не существуетъ увѣренности въ необходимости расширенія военныхъ кредитовъ, а напротивъ, распространено мнѣніе, что легко обойтись безъ новыхъ жертвъ при болѣе бережливомъ веденіи дѣла и улучшеніи тѣхъ печальныхъ правовъ, которые укоренились въ интендантствѣ, инженерномъ вѣдомствѣ и вообще въ военномъ хозяйствѣ. Необходимо помнить, что интендантская эпопея взяточничества и казнокрадства, раскрываемая сенаторомъ Гариным въ Москвѣ, не только позоритъ нашу армію, но стоитъ казнѣ большихъ денегъ.

Конечно, весьма крупное значеніе имѣетъ вопросъ о контингентѣ арміи, который долженъ быть тщательно изслѣдованъ въ связи съ ея территоріальнымъ размѣщеніемъ.