Л. Н. Яснопольскій.

РУССКІЙ

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТЪ

1909 г.

(Оттискъ изъ журнала „Русская Мысль“, 1909 г., кн. 9.)



БИБЛІОТЕКА
СОЦІАЛИСТИЧЕСКОЙ
АКАДЕМІИ.



Типо-литогр. Т-ва **И. Н. Кушнеревъ и К°**. Пименов. ул, соб. д.
МОСКВА—1909.

Русскій государственный бюджетъ 1909 года.

I.

Пока не измѣненъ будетъ начальный срокъ бюджетнаго періода и нѣкоторыя другія условія для разсмотрѣнія нашихъ росписей, онѣ неизбѣжно обречены на сильное запозданіе. Роспись на 1908 годъ принята была Думою 28 іюня, Государственнымъ Совѣтомъ—4 іюля, а Высочайше утверждена 6 іюля. Въ нынѣшнемъ году Дума приняла законопроектъ о росписи 29 мая, Государственный Совѣтъ—8 іюня, а утвержденіе онъ получилъ 17 іюня. Каждая изъ первыхъ двухъ нашихъ конституціонныхъ росписей такимъ образомъ дѣйствуетъ лишь полгода, а полгода имѣетъ мѣсто режимъ 12-хъ долей. Жалобы на неудобства этого режима со стороны министра финансовъ прекратились. Повидимому, вѣдомства хорошо приспособились къ этому порядку, а это грозитъ ослабленіемъ бюджетнаго контроля. Въ самомъ дѣлѣ, мы не имѣемъ никакихъ отчетовъ о томъ, какимъ образомъ распоряжается администрація въ эти межбюджетные періоды. Было бы совершенно сообразно съ укорененіемъ этого новаго въ нашемъ бюджетномъ дѣлѣ порядка, чтобы и со стороны государственнаго контроля онъ подвергался бы спеціальному порядку отчетности и чтобы для сужденія о его результатахъ въ ежегодныхъ отчетахъ государственнаго контроля появился новый соотвѣтственный отдѣлъ. Наше бюджетное дѣло весьма страдаетъ сильнымъ отклоненіемъ исполненія росписей отъ утвержденныхъ бюджетнымъ закономъ цифръ, и нѣтъ ничего невозможнаго, что режимъ 12-хъ долей будетъ еще болѣе способствовать усиленію этого зла.

Для ускоренія дѣла, во имя уменьшенія періода временныхъ кредитовъ, Дума оба послѣднихъ года—первые годы разсмотрѣнія ею росписи—приняла совершенно ненормальный и даже противорѣчащій закону порядокъ: разсматривать отдѣльныя смѣты и передавать ихъ въ Государственный Совѣтъ ранѣе обсужденія общаго доклада бюджетной коммиссіи по росписи въ ея цѣломъ [1]). Этотъ порядокъ противорѣчитъ и западной парламент-

[1]) Этотъ порядокъ временно, на одинъ годъ, принятъ былъ Думою впервые въ засѣданіи 18 марта прошлаго года, послѣ предварительнаго соглашенія въ Seniorеn Convent'ѣ, но остался и на нынѣшній годъ, вопреки протесту оппозиціи. (См. засѣданіе 12 декабря 1908 года.)

ской практикѣ и существу дѣла. Единственное его оправданіе—ускореніе дѣла—мало достигается на практикѣ, и можно думать, что нормальный путь былъ бы и тутъ болѣе цѣлесообразенъ· окончивши всю бюджетную работу, Дума сразу, а не по частямъ передавала бы проектъ бюджетнаго закона въ Государственный Совѣтъ, который тогда былъ бы вынужденъ къ разсмотрѣнію бюджета ускореннымъ темпомъ, на чемъ навѣрно настаивало бы и министерство. Между тѣмъ въ этомъ году, напримѣръ, Дума окончила разсмотрѣніе всѣхъ смѣтъ *еще перваго мая*, но считала себя вынужденной медлить съ общимъ докладомъ по росписи впредь до сведенія окончательныхъ ея итоговъ послѣ разрѣшенія разногласій согласительными коммиссіями. А Государственный Совѣтъ тянулъ дѣло разсмотрѣнія смѣтъ еще цѣлый мѣсяцъ, такъ что еще 23 мая въ совѣщаніи между предсѣдателями Думы, Совѣта и думской бюджетной коммиссіи пришлось настаивать на ускореніи бюджетной работы Государственнаго Совѣта. При иномъ порядкѣ Дума раньше оканчивала бы свою, работу и отвѣтственность за промедленіе ложилась бы цѣликомъ на Государственный Совѣтъ. Центръ тяжести бюджетной работы естественно переносился бы на Думу, какъ это и имѣетъ мѣсто вездѣ на Западѣ, и Дума имѣла бы возможность использовать свое право пріоритета въ бюджетномъ дѣлѣ. А это право теоретиками конституціоннаго права признается немаловажнымъ. Теперь же Дума сама уступаетъ эту свою прерогативу. Надо сказать, наконецъ, что практикуемый нынѣ порядокъ даже противорѣчитъ закону. Бюджетный законъ есть единое цѣлое. Не имѣетъ, кажется, прецедентовъ въ парламентской практикѣ, да и противорѣчитъ порядку всякаго законодательства способъ передачи разрозненныхъ кусковъ единаго законопроекта изъ одной палаты въ другую [1]).

Съ внѣшней стороны наша роспись съ текущаго года приблизилась къ типу западныхъ конституціонныхъ бюджетныхъ законовъ. До сихъ поръ она представляла просто таблицу, окончательная санкція которой давалась надписью «быть по сему». Такъ было еще и въ прошломъ году. Министерствомъ былъ представленъ Думѣ простой цифровой сводъ отдѣльныхъ нумеровъ росписи. Дума однако, обратила его въ *приложеніе* къ тексту законопроекта, гласившаго такъ: «одобренный Государственной Думою проектъ закона «о государственной росписи доходовъ и расходовъ на 1908 годъ»: утвердить прилагаемую при семъ государственную роспись доходовъ и расходовъ на 1908 г., опредѣливъ общій итогъ назначаемыхъ на текущій годъ кредитовъ въ суммѣ 2.732,206,501 р.».

Чрезвычайно любопытна судьба этого закона: онъ исчезъ въ дальнѣйшемъ безъ слѣда. Государственный Совѣтъ не согласился съ окончательно установленнымъ Думою итогомъ росписи, ибо въ немъ заключены были два крупныхъ, непримиренныхъ разногласія между палатами: по кредитамъ на флотъ и по включенію въ роспись 163 м. руб. по пересрочкѣ серій.

[1]) См. объ этомъ въ нашей статьѣ въ газетѣ *Право*, „Соотношеніе между верхней и нижней палатами въ области бюджета“. (№ 37)

Такимъ образомъ, законопроектъ о росписи долженъ былъ считаться отвергнутымъ. Нормальнаго выхода изъ этого положенія не было. Нормальна была бы передача его опять въ согласительную коммиссію. Объ этомъ не могло бы возникнуть и сомнѣнія, если бы Дума шла тѣмъ путемъ, какъ сказано выше: голосовала бы общій сводъ росписи до представленія отдѣльныхъ смѣтъ въ Государственный Совѣтъ Теперь же этотъ путь былъ закрытъ, благодаря усвоенному правительствомъ обыкновенію: закрывать сессію Думы раньше, чѣмъ закончится сессія Государственнаго Совѣта Вся ненормальность этого послѣдняго порядка ярко иллюстрируется какъ разъ на примѣрѣ съ росписью.

Что было дѣлать Государственному Совѣту? Очевидно, текстъ закона не могъ сохраниться. Но оставался еще неразрѣшенный вопросъ: кто же и какъ имѣетъ власть и право внести въ текстъ вызвавшаго разногласіе закона тѣ измѣненія, которыя устранили бы вышеуказанныя противорѣчія между постановленіями Думы и Совѣта. Этотъ вопросъ частнымъ образомъ рѣшенъ былъ на первый разъ такъ, что эти измѣненія (включеніе кредитовъ на флотъ и устраненіе изъ доходовъ и расходовъ оборотнаго назначенія по пересрочкѣ серій) внесены были, по соглашенію съ министерствомъ, предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта Поэтому мы имѣемъ подъ росписью именно его подпись, а въ заголовкѣ росписи новую, не бывшую на разсмотрѣніи Думы и неизвѣстно кѣмъ составленную редакцію: «государственная роспись... *составленная* согласно постановленіямъ Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, а также на основаніи ст. 13 правилъ о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи (свод. зак., т. I, ч. 2, изд. 1906 г.)».

Кромѣ того, при росписи появилось разъясненіе отъ министерства финансовъ, мотивирующее этотъ заголовокъ и измѣненія, сдѣланныя въ текстѣ росписи сравнительно съ рѣшеніями Думы и Государственнаго Совѣта.

Въ указанной выше нашей статьѣ въ *Правѣ* мы старались показать, что ст. 13 смѣтныхъ правилъ ни юридически, ни логически совершенно не могла мотивировать внесенныхъ въ текстъ росписи измѣненій. Не будемъ повторять здѣсь этихъ разсужденій. Но и помимо того описанный только что порядокъ не имѣетъ никакого соотвѣтствія съ законностью. Внѣ контроля Думы въ проектъ росписи вносятся измѣненія, правда, «на основаніи закона», но правильно или неправильно этотъ законъ примѣненъ—это большой вопросъ, и Дума не должна была быть устраняема отъ возможности сужденія по этому поводу.

Другой пунктъ: почему именно предсѣдатель Государственнаго Совѣта или кто-то другой счелъ себя въ правѣ измѣнять редакцію заголовка законодательнаго акта и вносить по своему соображенію поправки въ его текстъ? Разъ бюджетный законъ есть законъ, онъ долженъ въ точной редакціи своей пройти черезъ обѣ палаты, и быть контрассигнованнымъ министромъ финансовъ или предсѣдателемъ совѣта министровъ, какъ и

всѣ другіе законы. Вообще порядокъ окончательнаго установленія итоговъ росписи и редакціи бюджетнаго закона, вызывающій теперь рядъ серьезныхъ недоумѣній, естественно долженъ бы быть установленъ особымъ закономъ. Теперь же этотъ порядокъ официально никѣмъ не установленъ [1]).

Онъ сохранился и въ текущемъ году. И теперь мы имѣемъ на росписи подпись М. Акимова, впереди ее тотъ же заголовокъ, упоминающій о ст. 13 смѣтныхъ правилъ, ибо опять имѣло мѣсто разногласіе между Думою и Государственнымъ Совѣтомъ по тѣмъ же двумъ вопросамъ. И сопровождается роспись аналогичнымъ прошлогоднему разъясненіемъ, исходящимъ отъ министерства финансовъ. Новостью этого года является то, что роспись уже не представляетъ собою голую таблицу, а составляетъ приложеніе къ тексту «одобреннаго Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думою закона» о росписи, состоящаго изъ трехъ пунктовъ. Кромѣ общаго установленія росписи, онъ указываетъ на рядъ кредитовъ, введенныхъ въ текстъ росписи условно, т.-е. не подлежащихъ расходованію, пока по нимъ не послѣдуетъ законодательное утвержденіе. Наконецъ, согласно постановленію Думы, другой рядъ кредитовъ (по чрезвычайнымъ расходамъ военнаго министерства) пріобрѣтаетъ силу не на одинъ, а на три года.

Редакція этого закона выработана Думою, такъ какъ министерство вноситъ роспись въ палаты безъ какого бы то ни было законодательнаго текста.

Эта редакція приблизительно аналогична содержанію бюджетныхъ законовъ на Западѣ. Тамъ она лишь полнѣе, включая всѣ вытекающіе изъ росписи пункты законодательнаго характера. Тамъ въ текстѣ этого закона

---

[1]) Относительно установленія его въ печать проникла версія, которая, однако, не отличается точностью: въ виду невыясненности порядка окончательнаго установленія закона о росписи „въ послѣдніе дни передъ парламентскими каникулами начались совѣщанія старѣйшинъ Государственной Думы, переговоры между предсѣдателями обоихъ законодательныхъ учрежденій, совѣщанія гг. Хомякова и Алексѣенко съ предсѣдателемъ совѣта министровъ.

Судя по газетнымъ извѣстіямъ, правительство, Дума и Совѣтъ остановились на слѣдующемъ рѣшеніи вопроса. Государственная Дума утверждаетъ роспись, сохраняя въ ней 163 милл. на погашеніе государственнаго долга и отказывая въ кредитѣ на броненосцы, а Совѣтъ остается при своей редакціи, въ которой отсутствуетъ чрезвычайный кредитъ въ 163 милл. и остается ассигновка на судостроеніе. Предсѣдатель Государственнаго Совѣта обращается къ министру финансовъ за справкой, какъ поступить съ тѣми статьями смѣты, по которымъ соглашеніе не состоялось. Затѣмъ онъ докладываетъ Монарху объ редакціи росписи и справку министра финансовъ. Окончательный текстъ устанавливается Государемъ“ (*Русск Вѣд.*, 1908 г., № 150).

Если бы это было такъ, то такой порядокъ являлся бы чѣмъ-то юридически совершенно невѣроятнымъ. Въ дѣйствительности указанное совѣщаніе (а не Дума и Госуд. Совѣтъ) рѣшило, чтобы предсѣдатель Госуд. Совѣта по полученіи справки отъ министра финансовъ внесъ соотвѣтственныя измѣненія въ текстъ росписи. Уже въ этой измѣненной редакціи роспись и была представлена имъ же на Высочайшее утвержденіе.

имѣется указаніе на разрѣшеніе правительству займовъ и на предѣльную сумму ежегодно разрѣшаемаго выпуска краткосрочныхъ обязательствъ.

Министръ финансовъ второй разъ подрядъ испрашиваетъ у насъ займы ранѣе разсмотрѣнія Думою росписи, почему указанія на нихъ волей-неволей и не приходилось дѣлать въ бюджетномъ законѣ. Именно здѣсь же, а не въ самой росписи умѣстно было бы упомянуть, при нормальномъ ходѣ вещей, и о пересрочкѣ серій.

Тогда можно было бы не включать ихъ оборотнымъ расходомъ, сохраняя принятую издавна практику и не вздувая итоговъ бюджета крупнымъ расходомъ и доходомъ чисто оборотнаго характера. Это былъ бы совершенно нормальный порядокъ, и препятствуетъ ему только упорное стремленіе правительства обходить, гдѣ только возможно, бюджетныя права Думы.

Такова наша новая роспись съ формальной стороны. Обратимся къ ея цифровымъ даннымъ.

II

Общіе итоги баланса росписи 1909 г сравнительно съ предшествующими таковы (въ милл. руб.).

Доходовъ.	Поступило въ 1907 г. [1]).	Поступило въ 1908 г. [2]).	Назначено на 1909 г. [3]).
Обыкновенныхъ	2342,5	2417,3	2458,7
Чрезвычайныхъ	143,0	196,7	136,3
Итого	2485,5	2614,0	2595,0
Въ итогѣ чрезвычайныхъ доходовъ включены слѣдующія поступленія отъ займовъ:	85,4	188,3	131,1
Свободная наличность государственнаго казначейства на 1 января соотвѣтственныхъ годовъ составляла:	58,5	8,9 [4])	? [5])

Расходовъ.	Исполнено и подлежало исполненію.		Назначено.
Обыкновенныхъ	2196,0	2341,2 [6])	2449,5
Чрезвычайныхъ	386,6	272,4	145,5
Итого	2582,6	2613,6	2595,0

[1]) По отчету государственнаго контроля.

[2]) По предварительнымъ свѣдѣніямъ мин. финансовъ (*Вѣстн. Фин.*, 1909 г., № 15).

[3]) По росписи.

[4]) По отчету государственнаго контроля за 1907 г.

[5]) На 1 іюня 1909 г. по свѣдѣніямъ министра финансовъ она достигла 36 м. р., но была цѣликомъ и даже съ избыткомъ поглощена сверхсмѣтными расходами и перерасходами прошлаго года.

[6]) По предварительнымъ свѣдѣніямъ мин. финансовъ общій итогъ обыкновенныхъ расходовъ долженъ еще нѣсколько увеличиться, такъ какъ здѣсь не включены еще

Окончательныя балансовыя цифры нашихъ росписей за послѣдніе годы, однако, сильно спутываются перерасходами по желѣзнымъ дорогамъ. Въ добавленіи къ приведенной нами цифрѣ расходовъ 1908 г. Дума въ послѣдніе дни истекшей сессіи, отдѣльно отъ росписи 1909 г., ассигновала еще 30 милл. руб. на эти перерасходы за 1908 г. и, вѣроятно, придется эту цифру увеличить еще милліона на 3 [1]). Кромѣ того, имѣется еще около 40 милл. руб. перерасходовъ за годы до 1908-го. Окончательная сумма ихъ еще подсчитывается въ особой коммиссіи [2]).

На эту статью въ росписи 1908 г. было спеціальное ассигнованіе въ 20 м. руб. Въ новую роспись оно не введено, и этотъ расходъ придется въ свое время покрыть особымъ сверхсмѣтнымъ кредитомъ.

Наконецъ, надо сказать, что помимо указанной выше суммы желѣзнодорожныхъ перерасходовъ за предыдущіе годы необходимо ожидать перерасхода и по издержкамъ эксплоатаціи ихъ въ 1909 г.

Если изъ этихъ поправокъ ввести лишь то, что уже ассигновано Думою, то придется цифру обыкновенныхъ расходовъ 1908 г. увеличить на 30 милл. руб.

Наконецъ, для правильной перспективы надо имѣть въ виду, что въ цифру расходовъ 1908 г. включено 28,9 милл. руб. сверхсмѣтныхъ расходовъ [3]). Соотвѣтственно этому неизбѣжно ожидать нѣкоторой соотвѣтствующей суммы и въ 1909 г., тѣмъ болѣе, что для сверхсмѣтныхъ расходовъ заманчивую возможность открываетъ ст. 17 бюджетныхъ правилъ, позволяющая министерству производить ихъ безъ разрѣшенія Думы, лишь съ послѣдующимъ ея одобреніемъ [4]).

Если мы сопоставимъ общія суммы всѣхъ доходовъ, за вычетомъ займовъ, съ общими суммами всѣхъ расходовъ (съ поправкой для 1908 г. въ 30 милл. руб.), то получимъ цифры дефицита:

1907 г.	182,5	милл. руб.
1908 »	217,9	» »

По росписи 1909 г. дефицитъ опредѣленъ въ 131,1 милл. руб., но, соотвѣтственно сказанному, дѣйствительные размѣры его должны увеличиться. Дефициты эти приходится покрывать ежегодными займами.

Именно въ 1907 г. передъ открытіемъ и послѣ роспуска второй Думы

перерасходы на выдачу пенсій и „нѣкоторыя суммы, испрашиваемыя на счетъ общихъ смѣтныхъ остатковъ“ (*Вѣстн. Фин.*, 1909 г., № 15, стр. 69). Кромѣ того, для сравненія съ 1909 г. правильнѣе было бы перенести изъ чрезвычайныхъ въ обыкновенные 12 милл. руб., соотвѣтственно тѣмъ суммамъ, которыя перенесены были бюджетной коммиссіей въ росписи 1909 г.

[1]) См. стенограмму къ докладу бюджетной коммиссіи 1909 г., № 79, стр. 25.

[2]) Ibid.

[3]) 5 милл. руб. на платежъ по внутренному займу 1908 г., 3,4 милл. руб. на плаваніе судовъ балтійскаго флота (законъ 8 іюня 1908 г.) и 20,5 милл. руб. израсходованныхъ совѣтомъ министровъ помимо Думы (*Вѣстн. Фин.*, 1908 г., № 15).

[4]) Надо отмѣтить, что въ новую роспись не внесенъ также обычно вносившійся прежде фондъ на случай повышенія цѣнъ на провіантъ и фуражъ (въ 1908 году 8 милл. руб.). Это можетъ вызвать также особый сверхсмѣтный расходъ.

было выпущено на 120 милл. руб. 4%-ной ренты. Въ 1908 г. выпущенъ былъ съ разрѣшенія Думы, но прежде утвержденія ею росписи, 5%-ный внутренній заемъ въ 200 мил руб. Наконецъ, въ декабрѣ 1908 г , за полгода до сведенія итоговъ росписи, Дума разрѣшила выпустить еще заемъ на 450 мил. руб. *дѣйствительныхъ*, т.-е., какъ оказалось, номинально на 525 мил руб , изъ которыхъ 300 мил. руб. должно было пойти на погашеніе 5%-ныхъ обязательствъ, выпущенныхъ въ началѣ военнаго времени [1]).

Эти займы, увеличившіе нашъ государственный долгъ въ общемъ на 545 мил. руб., а ежегодный платежъ процентовъ на 23,4 мил., однако предназначены были для покрытія дефицитовъ по чрезвычайному бюджету. Мы не будемъ здѣсь вдаваться въ полемику по вопросу, насколько такой дефицитъ можетъ не считаться дѣйствительнымъ дефицитомъ государственнаго хозяйства, хотя уже изъ сказаннаго видно, что за три года, благодаря ему, обыкновенный расходный бюджетъ долженъ былъ увеличиться на 23,4 м. р. Можно прибавить, что входящіе въ составъ нашего чрезвычайнаго бюджета кредиты на постройку ряда убыточныхъ желѣзныхъ дорогъ, и прежде всего амурской, должны будутъ въ дальнѣйшемъ еще увеличить дефицитъ по обыкновенному бюджету издержками ихъ эксплоатаціи.

Если бросить взглядъ на общія цифры баланса нашей новой росписи, то можно поразиться фактомъ, давно не наблюдавшимся у насъ: остановкой въ ростѣ нашего бюджета, даже нѣкоторымъ попятнымъ движеніемъ. Балансъ росписи 1909 г. (2,595,0 м. р.) лишь на 13,6 м. р. превышаетъ роспись 1908 г. (2,581,4 м. р.) и оказывается нѣсколько ниже дѣйствительныхъ расходовъ прошлаго года (2,613,6 м. р.)—на 18,6 м. р. А если къ расходамъ 1908 г. присоединить, какъ это и слѣдуетъ, 30 мил желѣзнодорожныхъ перерасходовъ, то новая роспись, оказывается, меньше прошлогодняго на значительную сумму—почти въ 50 м. р. Это не случайное уменьшеніе Если мы вглядимся въ цифры двухъ составныхъ частей нашего расходнаго бюджета, то увидимъ двѣ явственно выраженныхъ тенденціи: обыкновенные расходы растутъ, чрезвычайные падаютъ, и остановку въ развитіи нашего бюджета надо приписать лишь быстрому уменьшенію чрезвычайныхъ расходовъ.

---

[1]) Вотъ дѣйствительные результаты этихъ займовъ.

	Номинально.	Дѣйствительно.	Дѣйствительный. Курсъ.	Процентъ.
4% рента 24 I 1907 г. .	70 м. р.	50,587,500	72,27	5,5
„ „ 8 VI 1907 г. . .	50 „ „	34,837,500	69,68	5,8
5% внутр. заемъ 19 VI 1908 г	200 „ „	188,325,000	91,16	5,5
4½% внѣш. „ 6 XII 1908 г.	525 „ „	438,861,000	83,59	5,4

Улучшеніе условій государственнаго кредита за это время оказывается весьма незначительнымъ, тѣмъ болѣе, что послѣдній заемъ [въ преобладающей его части представляетъ лишь консолидацію прежнихъ обязательствъ и не долженъ былъ бы вызывать особенно большихъ расходовъ по выпуску.

Это послѣднее есть, конечно, естественное выраженіе того факта, что расходы по ликвидаціи военныхъ расчетовъ, наконецъ, приходятъ къ концу.

Въ 1907 году они составляли еще 185,7 м. р., по росписи на 1908 г назначено было 66,3 м р., а по новой росписи уже всего 17,4 м. р. Это, по завѣренію министра финансовъ [1]), уже послѣдній взносъ по расчетамъ за расходы, произведенные во время войны. Сюда, однако, не входятъ расходы на пополненіе военнаго имущества, которые новымъ бюджетнымъ закономъ закрѣплены на 3 года впередъ въ размѣрѣ 64,9 м. р ежегодно. Врядъ ли и въ дальнѣйшемъ можно ожидать сокращенія этихъ расходовъ, какъ и расходовъ по постройкѣ новыхъ желѣзныхъ дорогъ. Нѣтъ въ этомъ году и ассигнованій по поводу неурожая.

Такимъ образомъ нашъ чрезвычайный бюджетъ сведенъ теперь до минимума и дальнѣйшаго движенія въ томъ же направленіи трудно ожидать Тѣмъ серьезнѣе значеніе той тенденціи, какую можно видѣть въ области нашихъ обыкновенныхъ расходовъ, въ особенности если сопоставимъ ихъ съ развитіемъ доходовъ.

Годы.	Доходы.		Расходы.	
	Въ милліонахъ рублей.			
1907	2,342,5	+ 74,8	2,196,0	+ 145,2
1908	2,417,3	+ 41,4	2,341,2	+ 108,3
1909	2,458,7		2,449,5	

Мы видимъ, что обыкновенные доходы возрастаютъ ежегодно на сумму вдвое меньшую, чѣмъ расходы. Правда, можно ждать въ нынѣшнемъ году, особенно въ связи съ урожаемъ, нѣкотораго избытка доходовъ, но и расходы, какъ мы говорили выше, должны быть разсчитаны въ болѣе крупной цифрѣ.

Тенденція, проявляющаяся въ приведенныхъ цифрахъ, не случайна. Если возьмемъ болѣе продолжительный періодъ времени,—она выразится съ еще большею ясностью. Остановимся на двухъ періодахъ, пережитыхъ Россіею за два послѣднія десятилѣтія,—періодахъ глубоко различныхъ по внѣшности, но связанныхъ неразрывною внутреннею связью. Вотъ цифры нашего *валового обыкновеннаго* бюджета для трехъ моментовъ времени.

Годы.	Доходы.		Расходы.	
	Въ милліонахъ рублей.			
1892	964,7	+ 834,8	904,5	+ 650,7
1901	1,799,5	+ 659,2	1,555,2	+ 894,3
1909 (роспись)	2,458,7		2,449,5	

За 17 лѣтъ и доходный и расходный бюджетъ увеличился въ $2^1/_2$ раза. Но существуетъ рѣзкое различіе между двумя половинами этого періода

Позволяемъ себѣ привести ту характеристику этого различія, которую мы дали въ другомъ мѣстѣ [2]).

---

[1]) Въ его заключительной бюджетной рѣчи въ Государственномъ Совѣтѣ.

[2]) См. наши статьи „Новая роспись и дефицитъ“, *Русскія Вѣдомости* №№ отъ 23 іюля и 2 августа этого года.

Первое девятилѣтіе, это—эпоха Витте, эпоха золотого дождя, орошавшаго Россію Золото лилось рѣкой, расточалось щедро и обильно всасывалось снова колоссальнымъ фискальнымъ аппаратомъ. Кипѣла ли золотая пѣна лишь на поверхности, не затрагивая глубинъ темнаго народнаго моря, не осѣдая на дно его прочнымъ осадкомъ, или же такой осадокъ въ большей или меньшей степени образовывался,—не будемъ спорить объ этомъ. Фактъ тотъ, что обыкновенные, регулярные доходы государства росли и росли быстро. Въ результатѣ ростъ доходнаго обыкновеннаго бюджета (+834,8 м. р.) значительно обогналъ ростъ расходнаго (+650,7 м. р.); текущія нужды государства оказалось возможнымъ удовлетворять сравнительно скромно и избытки доходовъ обращать на капитальныя затраты желѣзнодорожнаго строительства.

Совершенно иную картину мы видимъ въ другой періодъ,—въ послѣднее 8-милѣтіе. Цифры прироста обыкновенныхъ доходовъ и расходовъ какъ будто переставлены сравнительно съ первой половиной таблицы. Соотношеніе какъ разъ обратное: доходы растутъ замѣтно медленнѣе, расходы—неудержимо быстро. За 8 лѣтъ они *въ области обыкновенныхъ* государственныхъ потребностей выросли на сумму (+894,3 м. р.) почти въ $1^1/_2$ раза большую, чѣмъ въ предыдущій болѣе длинный періодъ. И это—*обыкновенный* бюджетъ,—область, гдѣ всѣми силами стремились къ сокращеніямъ и гдѣ дѣйствительно крупныя сокращенія были произведены въ годы войны; область, на которую въ послѣдніе годы устремлены и всѣ усилія вновь народившагося представительнаго учрежденія.

Золотой дождь лился на Россію и въ эту эпоху,—тяжелую эпоху кризиса, голодовокъ, войны, революціи и реакціи. Государственный долгъ возросъ за это время болѣе чѣмъ на $2^1/_2$ милліарда, тогда какъ за предъидущее 9-тилѣтіе менѣе, чѣмъ на милліардъ [1]). Общія суммы *чрезвычайныхъ* полученій и затратъ благодаря войнѣ выросли до колоссальныхъ цифръ: за 8 лѣтъ 1902—1909 гг. доходовъ—3.333,8 м. р., расходовъ—4.651,2 м. р.

Крупныя суммы изъ военныхъ тратъ правительства должны были осѣдать внутри страны, хотя бы львиная доля ихъ и уходила за границу, и эти рессурсы осѣдали не только въ карманахъ интендантовъ, а и въ массахъ населенія и вновь выкачивались оттуда фискальнымъ аппаратомъ. И несмотря на это, темпъ роста доходовъ рѣзко замедлился и грозитъ еще замедлиться съ изсяканіемъ временнаго источника, ихъ поддерживавшаго.

Фискальныя реформы этого періода были скудны, налоговой бюджетъ сохранялъ цѣликомъ старую основу, выработанную при Витте и до него, и лишь по возможности отъ времени до времени сильнѣе нажимался то тотъ, то другой винтъ системы. Крайне характерно, что даже войны не

---

[1]) Займы при Витте составляли гораздо большую сумму, но изъ нихъ приходится вычесть то, что пошло на погашеніе кредитныхъ билетовъ и накопленіе золотого фонда.

вызвали почти созданія новыхъ налоговъ, а лишь займы и повышеніе старыхъ. Такимъ повышеніемъ—безъ займовъ—покрыты были расходы китайской войны. Какъ разъ наоборотъ, почти цѣликомъ на займы безъ введенія новыхъ налоговъ и лишь съ небольшимъ повышеніемъ старыхъ ведена была и война съ Японіей. Этотъ послѣдній фактъ, которымъ рѣшается хвалиться нашъ министръ финансовъ, доказываетъ, къ сожалѣнію, весьма горькую истину: крупнаго повышенія старыхъ налоговъ для оплаты сколько-нибудь замѣтной части военныхъ расходовъ и нельзя было ввести безъ риска, что старый источникъ откажется служить. Система налоговъ—обратная подоходному принципу—была абсолютно неэластична; производительныя силы придавлены, первобытны и лишены культурнаго базиса. А при этихъ условіяхъ бюджетъ, покоящійся на косвенныхъ налогахъ, можетъ не изсякать, лишь пока онъ поддерживается займами. Они процѣживаются сквозь населеніе, осѣдая въ рукахъ состоятельныхъ классовъ, и вновь почти цѣликомъ выбираются съ массъ, платящихъ косвенные налоги. При форсированномъ развитіи промышленности, при относительной производительности затратъ на желѣзныя дороги такая система даетъ хорошій ростъ доходовъ; при кризисѣ и ликвидаціи войны этому блеску грозитъ скорый конецъ.

А между тѣмъ огромная централизованная государственная организація продолжала развиваться, требуя все новыхъ средствъ для поддержанія своихъ текущихъ потребностей. Обыкновенный расходный бюджетъ теперь требуетъ ежегодно уже на 650 милліоновъ рублей болѣе, чѣмъ въ послѣдній годъ власти Витте. Потребности старой государственной машины искусственно были задержаны на время войны. Съ окончаніемъ ея они стали поглощать гораздо больше прежняго, отчасти благодаря этой искусственной задержкѣ. Но главное—иное: чѣмъ большимъ потрясеніямъ подвергается громоздкій старый механизмъ, искусственно поддерживаемый, тѣмъ сильнѣе онъ расшатывается, и въ его прорѣхи безслѣдно проваливаются, непроизводительно теряясь, все большія, вынужденно ассигнуемыя, прибавки. Злоупотребленія, уже раскрывшіяся въ полицейскомъ, интендантскомъ и въ нѣкоторыхъ другихъ вѣдомствахъ, пышно развившіяся въ періодъ деморализаціи власти, это—лишь одинъ уголъ картины, завѣса надъ которой постепенно приподнимается нынѣ. Характерно, что даже столь тщательно скрываемое отъ свѣта удѣльное вѣдомство не смогло нынѣ укрыться отъ общей участи,—раскрытія злоупотребленій

Но гораздо важнѣе этого уголовнаго закоулка—широкая картина безуспѣшныхъ усилій и фактической неспособности власти, стремящейся удержать *все* въ своихъ рукахъ и окончательно не справляющейся съ громадой хозяйства, разросшагося до такихъ размѣровъ, когда управленіе имъ возможно только при полномъ напряженіи и свободномъ сотрудничествѣ всѣхъ культурныхъ общественныхъ силъ. Неудержимый развалъ военнаго, морского, желѣзнодорожнаго хозяйства—наиболѣе крупныя иллюстраціи этому. Безнадежны усилія удержать ростъ государственныхъ расходовъ при

такихъ условіяхъ, а обязанность нести огромныя тяготы благодаря положенію великой державы въ двухъ частяхъ свѣта еще усугубляетъ для Россіи трудность разрѣшенія ея финансовыхъ противорѣчій.

Только что приведенной характеристикою мы старались обнаружить и подчеркнуть «закономѣрный» (въ научномъ смыслѣ) характеръ тѣхъ тенденцій въ развитіи нашихъ обыкновенныхъ доходовъ и расходовъ, какія проявляются въ цифрахъ составленной нами таблицы. Естественно, что несовпаденіе въ темпѣ роста доходовъ и расходовъ должно привести и нашъ обыкновенный бюджетъ къ дефициту, котораго по внѣшности пока еще нѣтъ.

Еще въ 1907 году балансъ обыкновеннаго бюджета далъ крупный избытокъ, въ 1908 году онъ едва покрылъ возросшіе расходы. Ничтожное превышеніе даетъ и роспись этого года, и можно опасаться, что сверхсмѣтные расходы превратятъ это превышеніе въ дефицитъ. А по проникшимъ въ печать свѣдѣніямъ балансъ обыкновеннаго бюджета будущаго года уже не можетъ быть сведенъ безъ явнаго дефицита въ нѣсколько десятковъ милліоновъ

Вотъ относящіяся сюда цифры:

Годы.	Обыкновенные доходы.	расходы	Избытокъ доходовъ.
		Въ милліонахъ рублей.	
1907	2,342,5	2,196,0	+ 146,5
1908	2,417,3	2,341,2	+ 76,1
1909 (роспись)	2,458,7	2,449,5	+ 9,2

Если къ обыкновеннымъ расходамъ 1908 года прибавить упоминавшіеся выше 30 м. р да еще 12 м. р., неправильно зачисленныхъ въ чрезвычайные, то избытокъ этого года сведется къ небольшой цифрѣ, всего въ 34 м. р. Но и сверхъ 12 милліоновъ значительное количество расходовъ, показанныхъ въ бюджетѣ и этого и прошлаго года чрезвычайными, въ дѣйствительности, согласно дѣйствующему закону 1895 года, должно принадлежать къ обыкновеннымъ. Бюджетная коммиссія Думы имѣла въ виду, согласно смыслу закона, перевести ихъ въ обыкновенный бюджетъ, который далъ бы тогда явный дефицитъ. Неполное осуществленіе этого представляется, какъ сообщалось въ печати, результатомъ компромисса между думскою коммиссіею и министерствомъ,—компромисса, который врядъ ли можно оправдать.

Какъ бы то ни было, прежнихъ избытковъ въ обыкновенномъ бюджетѣ, за счетъ которыхъ могли возрастать расходы, уже нѣтъ. Система преуменьшеннаго вычисленія доходовъ тоже оставлена. Чрезвычайный бюджетъ расходовъ, какъ мы видѣли выше, не можетъ уже въ ближайшіе годы подвергнуться дальнѣйшему сокращенію. Въ то же время темпъ роста доходовъ замедляется, производительная способность существующей фискальной системы видимо изсякаетъ [1]), а остановить дальнѣйшій ростъ

[1]) Серьезное симптоматическое значеніе имѣетъ уменьшеніе дохода отъ монополи за первые мѣсяцы 1909 г. на 22 мил. руб., несмотря, а можетъ быть отчасти и благодаря повышенію цѣны вина до предѣльныхъ размѣровъ.

текущихъ государственныхъ расходовъ, какъ показываетъ опытъ, совершенно невозможно.

Единственный выводъ, который можно сдѣлать, разъ условія не измѣнятся, — неизбѣжность наступленія полосы дефицитовъ, отъ которыхъ наше государственное хозяйство избавилось еще съ конца 80-хъ годовъ.

Еще не ясно, что̀ можетъ быть противопоставлено руководителями нашей общей и финансовой политики этому выясняющемуся нарушенію баланса нашего государственнаго хозяйства. Заговорили о введеніи подоходнаго налога, о якобы начинающемся оживленіи промышленности, о привлеченіи иностранныхъ капиталовъ въ горное дѣло, о продажѣ нѣкоторыхъ убыточныхъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ въ частныя иностранныя руки. Имѣются какіе-то расчеты на начинающееся сближеніе съ Англіей. Судить обо всемъ этомъ на основаніи неясныхъ слуховъ однако преждевременно.

III.

Переходя къ важнѣйшимъ деталямъ новой росписи, мы должны сказать, что доходный бюджетъ не представляетъ почти ничего новаго.

Вотъ таблица прибавокъ въ нашемъ обыкновенномъ доходномъ бюджетѣ сравнительно съ *дѣйствительнымъ поступленіемъ* доходовъ прошлаго года.

	Назначено по росписи 1909 г.	Увеличеніе противъ 1908 г.
	Въ милліонахъ рублей.	
Прямые налоги	193,9	— 0,3
Косвенные налоги	523,8	— 1,7
Пошлины	140,7	+ 3,0
Правительственныя регаліи	806,5	+12,7
(*Въ томъ числѣ казенная продажа питей*)	(*717,0*)	(+ *8,0*)
Казенные имущества и капиталы .	685,7	+37,2
(*Въ томъ числѣ каз. жел. дор.*) .	(*546,1*)	(+*33,6*)
Отчужденіе гос. имуществъ	1,0	+ 0,5
Выкупные платежи	0,6	— 0,1
Возмѣщеніе расходовъ гос казнач.	92,9	— 4,2
Доходы разнаго рода	13,8	— 5,5
Итого . . .	2.458,7	+41,4

Обыкновенные доходы сравнительно съ поступленіемъ 1908 г. увеличены въ общемъ всего на небольшую цифру 41,4 милл. руб. Новостью въ налоговой системѣ является лишь повышеніе табачнаго акциза и незначительный доходъ отъ налога на табачныя гильзы и папиросную бумагу (700 т. р. въ этомъ году, а на будущій полный годъ—до 6 милл. руб.) *).

*) Докладъ бюджетной коммиссіи по росписи доходовъ, № 85, стр. 19.

Зато получаютъ дальнѣйшее развитіе косвенные налоги, вводимые въ административномъ порядкѣ. Отъ повышеннаго общаго пассажирскаго тарифа на жел. дорогахъ ожидается (по предположеніямъ министерства финансовъ) лишнихъ 2.900,000 р.; съ 1 ноября 1908 г. повышенъ и пригородный тарифъ (ожидаемая прибавка 1.400,000 р.) Кромѣ того, пересматривается система грузовыхъ тарифовъ· уже повышены тарифы на русскія вина, каменный уголь и хлопокъ, ожидается повышеніе тарифа на коровье масло и, вѣроятно, еще рядъ предметовъ. Повышены еще нѣкоторые жел дор. сборы Въ суммѣ министерство финансовъ ожидало увеличеніе дохода на 6,4 м. р. *). Оправдается ли это—вопросъ, по отношенію къ пассажирскому тарифу разрѣшаемый отрицательно. Нововведеніе было настолько неудачно, что по слухамъ проектируется отчасти отказаться отъ него и вновь понизить цѣну билетовъ второго класса до прежняго уровня.

Съ 1 октября прошлаго года повышена до предѣльной нормы (8 р. 40 к.) цѣна казеннаго вина. Согласно закону 19 апрѣля 1906 года въ дальнѣйшемъ возможно повышеніе цѣны казеннаго вина не иначе какъ въ законодательномъ порядкѣ. Послѣднее повышеніе, повидимому, не дало результатовъ, и потребленіе вина, ненормально повысившееся за 1905—1906 г., начало замѣтно сокращаться. Вотъ цифры:

Годы.	Потребленіе тыс. вед.	Доходъ милл. руб.
1904	71,2	540,0
1905	75,0 + 3,8	604,8
1906	85,5 + 10,5	692,4
1907	86,9 + 1,4	701,4
1908	85,9 — 0,9	702,5

Повышеніе продажной цѣны было вынуждено, иначе грозилъ недоборъ. Оно едва оказалось въ состояніи компенсировать уменьшеніе потребленія въ 1908 г., и большой вопросъ, уравновѣситъ ли его въ текущемъ году. Первые мѣсяцы дали крупный недоборъ. Урожай можетъ еще выравнять его, но это колебаніе основного столпа нашей финансовой системы является для нея нѣкоторымъ memento mori.

Новыхъ налоговыхъ элементовъ, какъ мы видимъ, въ нашемъ доходномъ бюджетѣ мало. И вообще надо сказать, что истекшіе годы, несмотря на войну, въ этомъ отношеніи были довольно скудны. Рядъ мелочныхъ повышеній прежнихъ сборовъ по случаю войны смѣнился застоемъ въ этой области въ эпоху первыхъ двухъ Думъ. Въ это время выработанъ былъ рядъ налоговыхъ проектовъ во главѣ съ подоходнымъ налогомъ, но политическія замѣшательства задерживали ихъ разсмотрѣніе. Только съ 1908 г., съ наступленіемъ болѣе спокойнаго времени, этотъ періодъ застоя прекращается. Подъ давленіемъ финансовыхъ нуждъ правительство обращается, прежде всего, къ тѣмъ областямъ, въ которыхъ оно можетъ распоряжаться

*) Ibid., стр. 130—131.

безъ Думы. Повышаются, какъ сказано выше, пассажирскіе тарифы предпринимается пересмотръ тарифовъ грузовыхъ для повышенія цѣлаго ряда ихъ, повышается цѣна на казенное вино. Но налоговые проекты лежатъ въ Думѣ, и только два, наиболѣе простые изъ нихъ (акцизы табачный и съ гильзъ и бумаги), разсмотрѣны были въ эту сессію и стали законами. Разсмотрѣніе проекта положенія о налогѣ съ городскихъ недвижимостей отложено Думою до осени. Къ остальнымъ проектамъ она еще не приступала, и, повидимому, правительство начинаетъ уже торопить Думу въ этомъ дѣлѣ Какъ мы видимъ, имѣется въ наличности рядъ налоговыхъ проектовъ, и они охватываютъ всѣ почти отрасли нашего прямого обложенія. Здѣсь не мѣсто разбирать эти проекты по существу. Можно сказать вкратцѣ, что безъ измѣненія многихъ принциповъ, лежащихъ въ ихъ основѣ, задуманная реформа прямого обложенія не сможетъ сдвинуть нашъ бюджетъ со старой основы. Проекты эти подлежали бы ряду серьезныхъ измѣненій, и здѣсь стоитъ передъ Думою весьма существенная, хотя врядъ ли выполнимая задача. Но можно сказать, что тутъ именно лежитъ путь къ постепенной рационализаціи нашей фискальной системы, какія бы трудности ни загромождали этотъ путь. Косвенное обложеніе технически несравненно легче осуществимо при столь первобытной во многихъ отношеніяхъ организаціи нашей податной и общей администраціи. Оно не требуетъ трудной и сложной работы—оцѣнки имуществъ и доходовъ. Постепенное совершенствованіе этой основной операціи—conditio sine qua non для того, чтобы наша налоговая система могла приблизиться къ развитымъ типамъ Запада. Эти техническія трудности играютъ и будутъ играть не меньшую роль въ дѣлѣ развитія нашихъ прямыхъ налоговъ, чѣмъ тѣ соціальныя препятствія, которыя создаются затрагиваемыми здѣсь интересами состоятельныхъ классовъ населенія Развитіе налоговой системы въ сторону прямого обложенія является ни болѣе ни менѣе какъ отраженіемъ извѣстнаго уровня культурности какъ правительства, такъ и массъ и идетъ параллельно съ демократизаціей политической и общественной жизни Только съ преобразованіемъ нашей финансовой системы станетъ возможнымъ и болѣе правильное размежеваніе между государственнымъ и мѣстнымъ бюджетами, ослабленіе нынѣшней гипертрофіи центральной власти и убожества провинціи.

Три этихъ наиболѣе крупныхъ задачи нашей государственной жизни непосредственнымъ образомъ находятся въ связи съ вопросомъ о реформѣ нашего прямого обложенія.

Но все это, повидимому, дѣло не скораго будущаго, и новая роспись ни на одинъ шагъ не придвигаетъ насъ къ нему.

Переходимъ къ расходной части нашего бюджета. Измѣненія здѣсь, сравнительно съ прошлогоднею росписью, довольно значительны. По министерскому проекту росписи предположено было увеличеніе расходовъ сравнительно съ прошлымъ годомъ на 160 милл. руб. (2.472,2 милл. противъ 2.312,2). Это увеличеніе явилось еще результатомъ крупной урѣзки

требованій вѣдомствъ, которыя шли значительно дальше. Приводимъ эти любопытныя цифры, опубликованныя, къ сожалѣнію, не по всѣмъ, а лишь по 9 вѣдомствамъ [1]).

	Требованія вѣдомствъ	Проектъ росписи.	Сокращеніе.
	Въ милліонахъ рублей.		
Морское министерство	144,5	88,1	56,4
Военное »	526,2	470,6	55,6
Министерство путей сообщенія	620,9	570,9	50,0
Главное управленіе землеустройства . .	88,2	71,4	16,8
Министерство внутреннихъ дѣлъ . . .	172,5	156,2	16,3
» народнаго просвѣщенія .	78,0	64,0	14,0
Св. Синодъ	41,2	31,7	9,5
Министерство торговли и промышлен. .	51,2	42,0	9,2
» юстиціи	79,2	72,3	6,9
» финансовъ	?	?	?
	1801,9	1567,2	234,7

Надо замѣтить, что изъ обсужденія по министерству путей сообщенія была изъята упомянутая выше 40-милліонная сумма перерасходовъ по жел. дорогамъ. Съ нею урѣзка оказалась бы еще болѣе значительной. Конечно, вѣдомства въ первоначальныхъ требованіяхъ всегда запрашиваютъ, но трудно думать, чтобы ихъ запросы не вызывались въ большей или меньшей степени необходимостью существующаго государственнаго строя. Трудно при этомъ, разъ не имѣть въ виду крупныхъ измѣненій въ этомъ строѣ, говорить о возможности задержать темпъ роста расходовъ. Бюджетная коммиссія Думы уменьшила всетаки требованія проекта росписи на 39,6 м. р Благодаря разногласію съ Государственнымъ Совѣтомъ, вновь включены были въ роспись кредиты въ 500 т. р. на выдачу попечительствамъ о трезвости и въ 3,4 м. р. на постройку броненосцевъ. Такимъ образомъ общая сумма сокращеній, произведенныхъ благодаря Думѣ въ обыкновенныхъ расходахъ, составила 35,7 м. р. Сверхъ того, по чрезвычайнымъ расходамъ сокращеніе составило 1,6 м. р. [2]).

Въ прошломъ году Дума сократила обыковенные расходы на 17,5 м. р. противъ проекта росписи, но благодаря Государственному совѣту возстановлены были кредиты на постройку и вооруженіе новыхъ броненосцевъ, всего на 12,2 м. р. Такимъ образомъ общее сокращеніе оказалось всего лишь въ 5,4 м. р. Сокращеніе чрезвычайныхъ кредитовъ Думою не привело къ цѣли, напротивъ, поднятое ею исчисленіе доходовъ дало поводъ

[1]) Объяснительная записка министра финансовъ къ проекту государственной росписи на 1909 г., стр. 140. Къ сожалѣнію, здѣсь не упомянуто само министерство финансовъ съ его полумилліардными оборотами.

[2]) Кромѣ того, въ обыкновенный бюджетъ перенесено мнимо чрезвычайныхъ расходовъ на 12,1 милл. руб.: 7,6 хозяйственно-операціонныхъ расходовъ военнаго вѣдомства и 4,5 м. р. на неотложныя надобности балтійскаго флота.

къ крупному увеличенію чрезвычайныхъ расходовъ двумя кредитами по вѣдомствамъ военному (52 м. р.) и морскому (4,2 м. р.).

«Коэффиціентъ полезнаго дѣйствія» бюджетной работы Думы такимъ образомъ не великъ. Однако главную причину этого нельзя усматривать въ одной лишь связанности Думы бюджетными правилами 8 марта 1906 г. Не вполнѣ правъ, конечно, и министръ финансовъ, увѣряющій, что «сокращать нечего». Правда, центръ тяжести не въ ст. 9 правилъ 6 марта. Она бронируетъ въ нынѣшнемъ бюджетѣ цифру въ 533 милл. руб., тогда какъ «свободно обсуждаемыхъ» кредитовъ имѣется на $1^1/_2$ милліарда. Съ отмѣною ея могли бы быть непосредственно вычеркнуты изъ бюджета, вѣроятно, только немногіе десятки милліоновъ. Отмѣна ея лишь облегчила бы огромную и совершенно безполезную работу Думы по провѣркѣ титуловъ, работу не по существу того дѣла, къ которому призвана бюджетная коммиссія. Ст. 9 утратила теперь, въ сущности, всякій смыслъ. Въ свое время она придумана была какъ своего рода военное положеніе въ области бюджета. «Въ мирной Россіи,—по признанію офиціоза,—очевидно, не возникло бы вопроса о забронированіи бюджета» *) Теперь, можно думать, всѣ «военныя положенія» начинаютъ отживать свой вѣкъ. Отмѣна ст. 9 дала бы Думѣ могущественное средство политическаго давленія лишь въ томъ случаѣ, если бы ея бюджетная работа не была гораздо болѣе сильно связана тормозящимъ участіемъ Государственнаго Совѣта. Этотъ тормазъ гораздо существеннѣе, чѣмъ бюрократическія ухищренія, проявившіяся въ созданіи пресловутой статьи, бронирующей «штатные» кредиты и рядъ назначеній по прежнимъ Высочайшимъ повелѣніямъ. Въ этомъ смыслѣ наиболѣе реальнымъ тормазомъ для реформъ въ нашемъ расходномъ бюджетѣ является ст. 13 бюджетныхъ правилъ, закрѣпляющая кредиты, вызвавшіе разногласіе, «въ цифрѣ, ближайшей къ назначенію предыдущей росписи».

Но еще гораздо большимъ тормазомъ для сокращеній и для болѣе раціональнаго перераспредѣленія расходныхъ назначеній нашего бюджета является отсталость и косность нашего административнаго механизма. Если бы даже неприкосновенность его и не отстаивалась такъ упорно—реформировать его на новыхъ началахъ составляло бы чрезвычайно обширную многолѣтнюю задачу, далеко выходящую за рамки бюджетной работы. Въ настоящемъ же своемъ видѣ наша тяжелая и расшатанная административная машина не можетъ не требовать въ значительной мѣрѣ непроизводительно огромныхъ суммъ, сберечь которыя путемъ простого вычеркиванія ихъ изъ бюджета совершенно невозможно.

Мы не имѣемъ здѣсь никакой возможности достаточно охарактеризовать даже болѣе крупныя детали нашего расходнаго бюджета. Чрезвычайно интересный матеріалъ для этого даютъ объемистые труды думскихъ бюджетныхъ коммиссій 1908 и 1909 годовъ.

---

*) *Россія*, № отъ 25 іюня 1909 г.

Вотъ таблица измѣненій въ обыкновенныхъ расходахъ по вѣдомствамъ по новой росписи сравнительно съ прошлогодней:

Обыкновенные расходы.	Назначено по росписи 1909 г.	Увеличеніе сравн. съ 1908 г.
	Въ милл. рублей.	
Министерство Императорскаго двора . . .	16,4	± 0
Высшія государств. учрежденія	8,4	— 0,1
Святѣйшій синодъ	31,7	+ 1,9
Минист. внутр. дѣлъ	154,4	+ 10,3
» финансовъ	452,1	+ 22,4
(въ томъ числѣ казен. винная операц.)	*(211,0)*	*(— 3,6)*
» юстиціи	71,5	+ 10,0
» иностранныхъ дѣлъ.	6,2	± 0
» народнаго просвѣщенія	63,9	+ 11,0
» путей сообщенія.	553,2	+ 32,5
(въ томъ числѣ казен. жел. дороги)	*(522,5)*	*(+ 30,2)*
» торговли и промышленности. . . .	39,2	+ 6,3
Главн. упр. землеустройства и земледѣлія. .	71,0	+ 12,6
» » государств. коннозаводства. . .	2,0	+ 0,1
Минист. военное	473,9	+ 48,8
» морское	89,4	+ 2,5
Государств. контроль.	10,0	+ 0,2
Платежи по государств. займамъ.	396,4	+ 10,4
На расходы, непредусмотрѣнные смѣтами . .	10,0	± 0
И т о г о. . . .	2.449,5	+168,3

Въ росписи на 1908 г. было еще 3 ассигнованія: на погашеніе долговъ тюремнаго вѣдомства (3,5 милл. руб.), на случай повышенія цѣнъ на провіантъ и фуражъ (8 м. р.) и на желѣзн. дор. перерасходы 20 м. р. Исключеніе ихъ должно будетъ вызвать сверхсмѣтные расходы, сумму которыхъ опредѣлить пока нельзя.

Чрезвычайные расходы:		
По ликвидаціи военныхъ расчетовъ	17,4	— 48,9
Хозяйств.-операціонные расходы воен. вѣдом.	64,9	+ 12,9
Неотложныя надобности портовъ и флота Чернаго моря	0,3	— 3,9
Сооруженіе желѣзн. дорогъ	59,8	— 0,2
Выдачи обществамъ желѣзн. дорогъ	2,6	— 3,5
Вознагражденіе за право пропинаціи. . . .	0,5	— 3,2
И т о г о. . . .	145,5	— 46,6

Въ числѣ чрезвычайныхъ расходовъ новой росписи сравнительно съ прошлогодней нѣтъ еще двухъ крупныхъ рубрикъ: на борьбу съ неурожаемъ (24 м. р.) и на погашеніе краткосрочныхъ обязательствъ (53 м. р.).

Наиболѣе крупныя прибавки нашихъ расходовъ, конечно, на *военное*

вѣдомство (48,8 + 64,9, всего 113,7 милл. р.). Военное хозяйство разстроено. Вопросъ только въ томъ, насколько достаточна встряска, вызванная войною, думской критикой и официальными разоблаченіями о дѣятельности интендантскаго вѣдомства, чтобы поставить вопросъ о серьезныхъ реформахъ этого государства въ государствѣ. Можно опасаться какъ разъ обратнаго: «разъясненіе» ст. 96 основныхъ законовъ вызвано стремленіемъ совершенно изъять вопросы военнаго хозяйства отъ думской бюджетной критики. Вѣдомство всячески стремится оградить себя отъ конституціоннаго контроля А это ни болѣе, ни менѣе какъ путь къ вторичному пораженію въ первой же крупной войнѣ.

Изъ-за кредитовъ на *морское вѣдомство* Дума второй разъ вступаетъ въ конфликтъ съ Госуд. Совѣтомъ и министерствомъ. Кредиты на постройку броненосцевъ путемъ совершенно противозаконной уловки введены были въ проектъ росписи и, вмѣсто того чтобы подвергнуться утвержденію въ законодательномъ порядкѣ, требующемъ согласія обѣихъ палатъ, подведены были подъ смѣтный порядокъ разсмотрѣнія ихъ, что и повлекло за собою возможность проведенія ихъ помимо согласія Думы [1]). Вкратцѣ исторія вопроса такова Въ проектъ росписи на 1908 годъ внесенъ былъ кредитъ «№ 398. Постройка новыхъ судовъ 20.798,339 руб.». Часть его предназначена была на ранѣе начатую достройку судовъ, а 14.160,000 р. составляли первый взносъ на сооруженіе 4 новыхъ броненосцевъ, плавучей базы, 5 миноносцевъ и 3 подводныхъ лодокъ. Легальнымъ основаніемъ для этихъ новыхъ сооруженій служили такія данныя. Еще въ мартѣ 1907 г. морскимъ министерствомъ разработана была наиболѣе общая программа нашей обороны на 3 моряхъ и принципіально одобрена верховною властью. Параллельно этой «большой программѣ» установлена была «малая» въ двѣ эскадры, съ общимъ расходомъ около $2^1/_2$ миллiардовъ руб. Пока эти программы еще не были утверждены Совѣтомъ госуд. обороны, морское министерство выработало «компромиссную» программу, предназначенную къ немедленному осуществленію за 4 года въ размѣрѣ 124 м. р. и приспособленную къ какимъ угодно варіаціямъ основныхъ программъ. Приступъ къ этой программѣ, не бывшей на разсмотрѣніи Совѣта обороны, и составлялъ приведенный выше кредитъ, вошедшій въ § 14 смѣты морского министерства подъ названіемъ «постройка новыхъ судовъ», вмѣстѣ съ судами уже ранѣе бывшими въ постройкѣ [2]).

Кредитъ былъ отклоненъ Думою, принятъ Государствен. Совѣтомъ и въ результатѣ, по ст. 13 правилъ 8 марта, возстановленъ въ росписи въ цифрѣ, принятой Госуд. Совѣтомъ, какъ «ближайшей къ послѣдней установленнымъ порядкомъ утвержденной росписи», т.-е. росписи 1906 г.

---

[1]) Съ юридической стороны этотъ вопросъ разобранъ въ отмѣченной выше нашей статьѣ въ газетѣ *Право*.

[2]) Сверхъ того, на артиллерійское оборудованіе новыхъ броненосцевъ испрашивались въ составѣ § 16 смѣты (№ 400 проекта росписи) еще 946,667 руб.

Ко времени разсмотрѣнія Думой росписи 1909 г. въ дѣлѣ произошли значительныя перемѣны. По Высочайшему повелѣнію 16 февраля 1906 г. основная морская программа должна была подвергнуться пересмотру въ особомъ совѣщаніи съ участіемъ министровъ и начальниковъ генеральныхъ штабовъ. По послѣднимъ свѣдѣніямъ она будетъ разсматриваться въ этомъ совѣщаніи лишь осенью. Между тѣмъ и «компромиссная» программа была измѣнена самимъ министерствомъ: вмѣсто 4 броненосцевъ по 21 тыс. тоннъ рѣшено было строить болѣе сильные—въ 23 тыс. тоннъ. Эта перемѣна отразилась на цѣнѣ ихъ такъ, что вмѣстѣ 21 милл. руб. каждый броненосецъ обойдется въ 35 м. р. Повидимому, это измѣненіе въ законномъ порядкѣ даже не было утверждено [1]), и тѣмъ не менѣе въ годовщину 3 іюня этого года броненосцы были заложены, а для большей свободы дѣйствій вершителей нашей государственной обороны, Думу, повидимому, будутъ стараться отстранить отъ критики и въ этой области.

Упомянемъ еще о поразительномъ фактѣ, открывшемся только въ этомъ году въ области *желѣзнодорожнаго* хозяйства. За рядъ лѣтъ государство получало въ свои кассы отъ управленій казенныхъ желѣзныхъ дорогъ несравненно меньшія суммы, чѣмъ сколько получалось самими управленіями.

Вотъ эти любопытныя цифры [2]). Однѣ изъ нихъ имѣются въ издаваемыхъ ежегодно государ. контролемъ «Свѣдѣніяхъ» о желѣзныхъ дорогахъ и выражаютъ собою суммы, поступившія въ кассы управленій отдѣльныхъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, какъ ихъ доходы по эксплоатаціи; другія имѣются въ отчетахъ государств. контроля и представляютъ то, что поступаетъ въ государ. казначейство за каждый отчетный годъ.

Годы эксплоатаціи:	Доходы казен. желѣзн. дорогъ. По „Свѣдѣніямъ“	По „Отчетамъ“.	Недопоступленіе.
	Въ милліонахъ рублей.		
1899	359,8	347,5	12,3
1900	395,6	361,7	33,9
1901	408,9	378,6	30,3
1902	441,4	407,9	33,5
1903	479,5	453,4	26,2
1904	501,8	454,6	47,1
1905	512,4	431,5	80,9
1906	577,5	490,9	86,6
1907	592,9	510,3	82,5
	4.269,7	3.836,4	433,3

Благодаря сложности желѣзнодорожнаго счетоводства, разницѣ въ срокахъ и формахъ отчетности, цифры первыхъ двухъ столбцовъ, конечно, никогда не могутъ совпадать по отдѣльнымъ годамъ, но за долгій рядъ лѣтъ, повидимому, онѣ должны бы приблизительно уравниваться.

---

[1]) См. докладъ бюджетной коммиссіи по морской смѣтѣ на 1909 г., стр. 39.

[2]) Докладъ бюджетной коммиссіи по росписи доходовъ, стр. 110.

Между тѣмъ за 9 лѣтъ казна недополучила 433 м. р. и съ каждымъ годомъ недополученіе составляетъ все бо́льшія суммы. Отчасти, вѣроятно, здѣсь играютъ роль чисто оборотные расчеты по перевозкамъ между вѣдомствами, но главную роль, должно быть, придется приписать открывшимся съ прошлаго года «позаимствованіямъ» изъ эксплоатаціонныхъ доходовъ на расходы помимо росписи и внѣ всякаго контроля. Этотъ сенсаціонный вопросъ поднялъ уже большой шумъ, отчасти выясненъ былъ передъ Думою; въ правительственной желѣзнодорожной коммиссіи провѣрка этого счетоводства вызвала назначеніе особой коммиссіи, и пока мы ограничиваемся только указаніемъ цифръ, приведшихъ къ постановкѣ его, отлагая сужденіе до появленія официальныхъ разъясненій.

Намъ не остается мѣста для того, чтобы коснуться безконечнаго ряда интересныхъ деталей нашей расходной росписи.

Благодаря изученію бюджета бюджетной коммиссіей Думы, каждый изъ этого необозримаго ряда вопросовъ начинаетъ уже развертываться въ картину, дающую матеріалъ для спеціальнаго изученія.

Къ сожалѣнію, печатные труды бюджетной коммиссіи весьма мало распространены. Они заслуживали бы самой широкой гласности, и Думѣ слѣдовало бы позаботиться, чтобы они не только разсылались въ библіотеки общественныхъ учрежденій, но и поступали бы въ продажу наравнѣ съ стенографическими отчетами объ общихъ собраніяхъ Думы. При юридической ограниченности бюджетныхъ правъ Думы особое значеніе принимаетъ обращеніе ея этимъ путемъ къ общественному мнѣнію и широкое ознакомленіе общества съ бюджетными вопросами. Попыткой въ этомъ направленіи должно, между прочимъ, явиться начинающее съ осени функціонировать общество финансовыхъ реформъ въ Петербургѣ. На его долю выпадаетъ починъ въ ознакомленіи широкихъ круговъ общества съ конкретными вопросами нашего госуд. хозяйства, и можно лишь пожелать ему успѣха въ виду, съ одной стороны, упорствующей правительственной реакціи, а съ другой—прорывающихся проблесковъ новаго общественнаго подъема.

Положеніе это осложняется еще тѣмъ, что внѣшняя политика Россіи, не становясь болѣе активной и энергичной, въ то же время становится болѣе опредѣленной въ отрицательномъ и пассивномъ смыслѣ. Все яснѣе и яснѣе, что въ международной политикѣ складывается новая комбинація: Англія—Франція—Россія—Италія, и что этой комбинаціи противостоитъ все болѣе и болѣе консолидирующійся союзъ Германіи и Австріи. Все международное положеніе опредѣляется соотношеніемъ двухъ руководящихъ и борющихся за европейскую гегемонію державъ: Англіи и Германіи. За послѣднее время Россія довольно опредѣленно движется въ орбитѣ Англіи. Повидимому, это совершенно неизбѣжно и въ то же время соотвѣтствуетъ интересамъ Россіи. Но не слѣдуетъ забывать, что такое направленіе нашей внѣшней политики несомнѣнно не только не уменьшаетъ, а скорѣе увеличиваетъ, при прочихъ равныхъ условіяхъ, трудность и сложность нашего международнаго положенія и увеличиваетъ рискъ международнаго столкновенія. Однимъ изъ главнѣйшихъ факторовъ міровой политики, котораго нельзя ни на минуту забывать, является внутренняя политическая и финансовая слабость Россіи. Именно эта слабость, какъ мы на это указывали въ другомъ мѣстѣ *), есть та черная точка міровой политики, которая можетъ разрастись въ грозовую тучу.

Эта внутренняя слабость, превращающаяся въ слабость международную, есть—какъ ни грустно и ни обидно въ этомъ признаваться—въ то же время одинъ изъ устоевъ нашей конституціи. Споръ о томъ, есть ли въ Россіи конституція, или ея нѣтъ, и если она существуетъ, то не есть ли это существованіе исключительно бумажно-юридическое, этотъ споръ рѣшается не столь просто и однозначно, какъ это обычно дѣлается.

Юридически, или *въ правѣ* русская конституція несомнѣнно существуетъ, потому что она вписана въ манифестъ 17 октября и въ основные законы. Но съ другой стороны въ *правосознаніи* фактически властвующихъ, правящихъ силъ въ Россіи конституціи еще не существуетъ.

Фактически, въ жизни конституціи не существуетъ, ибо не только не осуществлены реформы, возвѣщенныя въ манифестѣ 17 октября, но и законодательныя права Думы сведены почти на нѣтъ и широкимъ совершенно не соотвѣтствующимъ ея смыслу примѣненіемъ ст. 87 основныхъ законовъ, и новымъ и притомъ одностороннимъ истолкованіемъ ст. 96 тѣхъ же законовъ, и значительнымъ расширеніемъ полномочій совѣта министровъ, и, наконецъ, быть можетъ, всего болѣе тѣмъ огромнымъ значеніемъ, которое пріобрѣли всякія «внѣвѣдомственныя» вліянія—эти вліянія совершенно исключаютъ нормальное, въ правовыхъ рамкахъ движущееся взаимодѣйствіе между правительствомъ и народнымъ представительствомъ. Съ другой стороны, форма и органъ конституціи—Государственная Дума—*фактически* существуетъ и, хотя правосознаніе рѣшающихъ силъ до конти-

*) См. мою статью „Современное международное положеніе подъ историческимъ угломъ зрѣнія", *Русская Мысль*, февраль, 1909 г.

туціи еще не доросло, *эта форма неотмѣнима*, потому что на ней держится государственный кредитъ Россіи и тѣмъ самымъ ея международная дѣеспособность.

Таковъ сложный рисунокъ нашей политической дѣйствительности: конституція существуетъ въ правѣ (= законѣ) и отсутствуетъ въ правосознаніи правящихъ; конституція отсутствуетъ въ жизни, въ томъ политическомъ воздухѣ, которымъ дышитъ отдѣльный обыватель внутри страны, и она несомнѣнно присутствуетъ въ томъ политическомъ воздухѣ, которымъ, какъ членъ международной семьи, дышитъ все государство. Къ этому слѣдуетъ прибавить, что въ широкихъ слояхъ населенія идея абсолютизма въ корнѣ дискредитирована и прямо ненавистна, что конституціонализмъ сталъ такимъ образомъ въ Россіи уже народной идеей,—пусть нашъ народъ политически неразвитъ и фактическое обладаніе конституціей выпало изъ его неподготовленныхъ рукъ, въ смыслѣ конституціонной идеи онъ достаточно наученъ и проученъ самой жизнью, она стала его органическимъ достояніемъ. Это фактъ—тоже, къ счастью, неотмѣнимый. Наоборотъ, для нашей правящей среды конституція есть пока лишь внѣшній фактъ, чисто внѣшнее ограниченіе и стѣсненіе, формальность и докука, а вовсе не внутренне-необходимый и властный фактъ ея собственнаго правосознанія. Послѣднему чужды самые элементы конституціонной идеи. Въ этомъ отношеніи наше политическое развитіе рѣзко отличается отъ политическаго развитія Пруссіи и большинства германскихъ государствъ—тамъ правовое государство и соотвѣтствующее ему правосознаніе было подготовлено въ нѣдрахъ самого абсолютизма, и отчасти тѣми факторами, которые съ точки зрѣнія техники управленія составляли опору абсолютизма, а именно бюрократіей и, въ частности, судебнымъ сословіемъ...

Мы живемъ въ туманѣ всѣхъ этихъ непримиренностей и несообразностей, которыя каждую минуту даютъ себя знать всяческой болью, острой и тупой, общенародной и личной...

Петръ Струве.

17 октября
1909 г.

II. Проектъ государственной росписи на 1910 годъ.

Появленію министерскаго проекта росписи предшествовали газетные слухи о крупномъ дефицитѣ по обыкновенному бюджету, о героическихъ усиліяхъ министерства хотя бы уменьшить этотъ дефицитъ. Авторъ этихъ строкъ въ сентябрьской книжкѣ нашего журнала доказывалъ тоже неизбѣжность его.

И вопреки всему этому мы неожиданно имѣемъ въ проектѣ новой росписи превышеніе обыкновенныхъ доходовъ надъ расходами въ 25 мил. р.,—превышеніе даже гораздо болѣе значительное, чѣмъ по росписи текущаго года. Необходимо выяснить, какими путями и средствами достигнуто столь благополучное разрѣшеніе, казалось, неразрѣшимой задачи.

Роспись сведена въ такихъ цифрахъ (въ мил. руб.):

	По росписи на 1909 г.	на 1910 г.	Увеличеніе.
Доходовъ.			
Обыкновенныхъ	2.458,7	2.535,8	+ 77,0
Чрезвычайныхъ	5,2	10,0	+ 4,8
	2.463,9	2.545,8	+ 87,8
Расходовъ.			
Обыкновенныхъ	2.449,5	2.510,0	+ 60,5
Чрезвычайныхъ	145,5	120,0	— 25,5
	2.595,0	2.630,0	+ 35,0
Дефицитъ, покрываемый займомъ .	131,1	84,2	
Превышеніе доходовъ надъ расходами по обыкновенному бюджету .	9,2	25,8	

Мы не будемъ останавливаться на доходной росписи. Детали ея представляютъ, по обыкновенію, мало новаго.

Разберемъ, насколько возможно, истинное значеніе выведеннаго баланса. Прежде всего необходимо учесть сверхсмѣтные расходы. Они намъ уже извѣстны для 1908 г. По росписи назначено было обыкновенныхъ расходовъ 2.312,3 мил. руб., въ дѣйствительности ихъ оказалось 2.387,8, т.-е. на $75^1/_2$ мил. болѣе *).

Правда, доходовъ противъ назначенія росписи (2.386,9 м. р.) поступило на 30,9 м. р. болѣе, на 9 м. р. было закрыто кредитовъ, присоединено было къ рессурсамъ казны на $5^1/_2$ м. р. свободныхъ остатковъ отъ прежнихъ росписей и 19,3 м. р. запаснаго кредита по предѣльному бюджету военнаго министерства. Въ результатѣ перевѣсъ доходовъ по обыкновенному бюджету оказался почти на 20 м. р. менѣе, чѣмъ ожидалось по росписи.

Мы еще не можемъ знать сверхсмѣтныхъ расходовъ текущаго года. Доходы, по предварительнымъ свѣдѣніямъ за 8 мѣсяцевъ, идутъ съ превышеніемъ противъ 1908 г. на 34 м. р., имѣются нѣкоторые свободные остатки, но уже и теперь министръ финансовъ предвидитъ крупные сверхсмѣтные расходы: погашеніе перерасходовъ по казеннымъ жел. дорогамъ

---

*) Сверхсмѣтные расходы 1908 г. таковы:

Перерасходы по жел. дорогамъ	30,0	мил.	руб.
„ „ интендантскому вѣдомству	14,0	„	„
„ „ системѣ кредита	3,8	„	„
Проценты по 3-му внутреннему займу	5,0	„	„
„ „ краткосрочнымъ обязательствамъ	2,8	„	„
На плаваніе судовъ балтійскаго флота	3,4	„	„
Прочіе сверхсмѣтные расходы по разнымъ вѣдомствамъ	6,2	„	„
Запасный кредитъ военнаго вѣдомства	19,3	„	„
	84,5	„	„
А за закрытіемъ кредитовъ смѣты 1908 г. на	9,0	„	„
	75,5	„	„

за время до 1908 г. (они опредѣлялись представителями м. п. с. приблизительно въ 40 м. р.).

Въ роспись на 1909 г. не введенъ также фондъ на случай повышенія стоимости провіанта и фуража, а между тѣмъ «по свѣдѣніямъ военнаго министерства продовольственные продукты по условіямъ рынка заготовлены имъ по цѣнамъ болѣе высокимъ, чѣмъ предположено смѣтою, вслѣдствіе чего продовольственные кредиты этого вѣдомства на 1909 г. также будутъ недостаточны для расчетовъ съ поставщиками арміи» *). Неизбѣжно ожидать и еще сверхсмѣтныхъ расходовъ помимо Думы по ст. 17 бюджетныхъ правилъ (такихъ расходовъ въ 1908 г. оказалось свыше 20 м. р.).

Главнымъ рессурсомъ для покрытія ихъ долженъ служить хорошій урожай, да и помимо того расчеты на поступленіе доходовъ и министра финансовъ, и думской бюджетной коммиссіи были очень осторожны. Фактъ тотъ, что при сужденіи о балансѣ росписи у насъ всегда приходится учитывать десятки миллионовъ сверхсмѣтныхъ кредитовъ, и это первая поправка, которую нужно сдѣлать къ министерскому проекту.

Возможно, что дѣйствительные доходы и въ 1910 году покроютъ съ избыткомъ смѣтныя предположенія. Они вычислены съ превышеніемъ противъ росписи текущаго года въ 77 м. р.:

Роспись 1909 г.	2.458,7 м. р.	+77,1 м. р.
Проектъ росписи 1910 г. .	2 535,8 » »	

Но можно, какъ сказано выше, ожидать, что дѣйствительное поступленіе 1909 г. будетъ выше, чѣмъ предположено, и естественный приростъ доходовъ на 1910 г. превыситъ вычисленную разницу, которая окажется въ дѣйствительности менѣе 77 м. р. Трудно гадать о сверхсмѣтныхъ расходахъ еще не наступившаго года, но надо замѣтить, что м-во финансовъ удачно воспользовалось для сведенія баланса тѣмъ обстоятельствомъ, что Дума рѣшила не вводить въ росписи перерасходовъ по жел. дорогамъ, какъ и фонда на провіантъ и фуражъ. Между тѣмъ на казенныя жел. дороги Дума въ 1909 г. сократила кредитъ на 15 м. р. противъ требованій министерства, несмотря на его протесты. Можно быть почти увѣреннымъ, что эта экономія окажется фиктивной и въ 1910 году придется уплатить, пожалуй, столь крупную сумму перерасходовъ, что одна она поглотитъ весь избытокъ по обыкновенному бюджету и превратитъ его въ дефицитъ. Надо прибавить, что на 1910 г. по казеннымъ жел. дорогамъ испрашивается на 5 м. р. *менѣе, чѣмъ испрашивалось въ текущемъ году* (532,6 противъ 537,5 м. р.), и въ 1910 г. окажутся, такимъ образомъ, опять новые перерасходы **).

---

*) Объясн. зап. м-ра финансовъ къ проекту росписи на 1910 г., стр. 9.

**) Обращаемъ вниманіе на появившуюся, послѣ того какъ были написаны предъидущія строки, статью барона Г. Майделя (*Промышленность и Торговля*, № 20), гдѣ также, путемъ детальнаго разбора цифръ, доказывается фиктивность расходной смѣты казенныхъ жел. дорогъ на 1910 годъ.

Вторымъ основаніемъ предвидѣть значительные перерасходы противъ росписи является рѣзкое сокращеніе въ ней условныхъ кредитовъ. Дума настаивала на этомъ и можетъ быть довольна готовностью министерства идти навстрѣчу ея желанію.

Въ росписяхъ послѣднихъ лѣтъ условныхъ кредитовъ было:

1908 г.	438 кредитовъ на	97,9 м. р.
1909 г.	579 »	» 154,2 » »

На 1910 г. число ихъ сокращено до 223 на сумму всего 43,6 м. р. Можно привѣтствовать энергію министерства по вычеркиванію этихъ придатковъ къ нашему бюджету, но гдѣ гарантія, что большое число новыхъ кредитовъ не войдетъ въ бюджетъ 1910 г. впослѣдствіи безъ разрѣшенія Думы подъ видомъ неотложныхъ расходовъ по ст. 17-й? Многія изъ потребностей существующаго государственнаго строя, теперь откинутыхъ, могутъ на практикѣ оказаться столь настоятельными, что ихъ снова рѣшатъ удовлетворить, притомъ помимо предварительнаго думскаго контроля. Сдѣлается это извѣстнымъ еще не скоро.

Но главною, характернѣйшей особенностью новой росписи является радикальная, весьма мало считающаяся съ потребностями населенія чистка и урѣзка расходовъ обыкновеннаго бюджета.

Дѣйствительный ростъ обыкновенныхъ расходовъ въ послѣдніе годы былъ таковъ:

1905 г.	1.925,2 м. р.	
		} +150,6 м. р.
1906 г.	2.075,8 » »	
		} +120,2 » »
1907 г.	2.196,0 » »	
		} +190,7 » »
1908 г.	2.387,7 » »	

По росписи на 1909 г. приростъ расходовъ оказывался сравнительно *съ росписью* на 1908 г. въ 137,2 м. р. (2.449,5 противъ 2.312,3). По проекту росписи на 1910 г. онъ опредѣленъ всего-навсего въ +60,3 м. р. Балансъ рѣшено было свести во что бы то ни стало, и надо внимательно присмотрѣться къ деталямъ росписи, чтобы отдѣлить въ произведенныхъ сокращеніяхъ то, что дѣйствительно можно привѣтствовать, отъ того, что является насильственнымъ урѣзываніемъ государственныхъ потребностей; чтобы различить показную форму росписи отъ реакціонной сущности ряда деталей ея.

Мы не имѣемъ еще подъ рукою подробныхъ смѣтъ отдѣльныхъ вѣдомствъ да и одна лишь работа бюджетной коммиссіи Государственной Думы будетъ въ состояніи раскрыть невидныя въ общей картинѣ подробности.

Но и по общимъ цифрамъ росписи возможно сдѣлать рядъ достаточно обоснованныхъ выводовъ.

Съ внѣшней стороны роспись имѣетъ даже эфектный видъ. На военныя потребности увеличеніе расходовъ всего около 20 м. р. (561,3 м. р.

вмѣсто 541,4 м. р.), вдвое меньше прошлогодняго, а по чрезвычайному бюджету они даже сокращены на 15 м. р. *), несмотря на то, что съ согласія Думы рядъ чрезвычайныхъ военныхъ кредитовъ былъ по бюджетному закону этого года закрѣпленъ на 3 года. Можно было бы привѣтствовать столь необычное сжатіе роста военныхъ расходовъ, если оно, по мнѣнію столь авторитетнаго органа, какъ совѣтъ министровъ, предпринимается безъ вреда для дѣла государственной обороны. Но оно столь необычно, а разстройство военнаго хозяйства столь общепризнано, что невольно возникаетъ мысль о чрезвычайно серьезномъ положеніи государственнаго казначейства, разъ дѣло дошло до экстренныхъ мѣропріятій именно въ этой области. Конечно, это лишь отсрочка, но и она характерна, и не обойдется безъ упорной контръ-атаки со стороны военныхъ круговъ, которая можетъ быть чревата политическими послѣдствіями.

На 14 м. р. увеличены кредиты на «просвѣщеніе, науки и искусства» (97,1 м. р. вмѣсто 83,1 м. р.). Однако ошибочно было бы заключать отсюда, что составители нашей росписи съ достаточной глубиною проникались идеей дѣйствительно государственной необходимости развитія «просвѣщенія, наукъ и искусствъ». Одна изъ характерныхъ тенденцій нынѣшней работы по сокращенію смѣтъ заключается именно въ урѣзкѣ, прямомъ вычеркиваніи или задержкѣ удовлетворенія растущихъ потребностей дѣла просвѣщенія въ разнообразныхъ его формахъ, общихъ и спеціальныхъ. Вотъ краткая табличка, иллюстрирующая это утвержденіе.

Прибавки (+) или урѣзки (—) расходовъ противъ предыдущаго года.	Роспись 1909 г.	Проектъ росписи 1910 г.
	(въ тыс. руб.)	
Министерство народнаго просвѣщенія:		
Содержаніе ученыхъ учрежденій	+ 107	— 18
Пособія ученымъ обществамъ, на ученыя предпріятія, изданія и командировки	+ 9	— 11
Содержаніе высшихъ учебныхъ заведеній	+ 191	+ 11
„ „ народныхъ училищъ	+ 735	+318
Министерство внутреннихъ дѣлъ:		
Пособія по ученой и художественной частямъ . . .	+ 25	— 71
Содержаніе высшихъ учебныхъ заведеній	+ 16	— 14
Министерство торговли и промышленности:		
Содержаніе высшихъ учебныхъ заведеній	+ 951	—519
„ низшихъ „ „	+ 100	— 74
Расходы, относящіеся ко всѣмъ учебн. заведеніямъ . .	+ 325	—200
Департаментъ земледѣлія:		
Содержаніе высшихъ учебныхъ заведеній	+ 7	—
„ среднихъ „ „	+ 92	+ 31
Лѣсной департаментъ:		
Содержаніе высшихъ учебныхъ заведеній	—	—
„ низшихъ „ „	+ 44	+ 8

*) А кромѣ того почти на 15 м. р. уменьшились расходы по ликвидаціи расчетовъ войны съ Японіей.

Главное интендантское управленіе:		
Расходы по ученой и учебной частямъ	+ 303	+ 30
Главное артиллерійское управленіе:		
Расходы по спеціальному обученію войскъ	+3,007	—987
„ „ ученой и учебной частямъ	+ 198	+ 3
Главное инженерное управленіе:		
Расходы по ученой и учебной частямъ	+ 16	— 7
Генеральный штабъ:		
Расходы по ученой и учебной частямъ	+ 15	— 18
Главное военно-медицинское управленіе:		
Расходы по ученой и учебной частямъ	+ 154	+ 25

Намъ кажется, что тенденція, иллюстрируемая приведенной таблицей, достаточно ясна. Мы не хотимъ быть тенденціозными, не хотимъ замалчивать крупныхъ сравнительно съ прежними прибавокъ на низшее народное образованіе по министерству народнаго просвѣщенія, а также по св. синоду, нѣкоторыхъ прибавокъ и на среднія учебныя заведенія. Но не можемъ отрѣшиться отъ впечатлѣнія, что этотъ козырь нынѣшняго бюджета свидѣтельствуетъ о признаніи «просвѣщенія, наукъ и искусствъ» лишь въ предѣлахъ начальной школы, притомъ ввѣренной опекѣ двухъ наиболѣе реакціонныхъ вѣдомствъ.

Можно привѣтствовать, какъ нѣкоторую новость, тенденцію къ сокращенію расходовъ центральныхъ управленій. Ее можно отмѣтить почти по всѣмъ вѣдомствамъ, правда, въ незначительныхъ цифрахъ, не превосходящихъ немногихъ десятковъ тысячъ рублей. Энергія составителей росписи не особенно, повидимому, считалась тутъ даже съ закономъ, съ пресловутою ст. 9 бюджетныхъ правилъ. Вотъ любопытная иллюстрація, взятая изъ смѣты министерства внутреннихъ дѣлъ.

	Кредиты, забронир. по ст. 9 (по смѣтѣ на 1909 г.). (въ тысячахъ рублей).	Внесено въ проектъ росписи на 1910 годъ. (въ тысячахъ рублей).
§ 1. Содержаніе центральныхъ учрежденій .	1.580	1.561
§ 2. » мѣстныхъ общеадминистративныхъ учрежденій	7.297	7.261
§ 14. Содержаніе низшихъ учебн. завед. .	8,8	5,8
§ 15. Пособія по ученой и художественной частямъ	291	241
§ 17. Расходы по грунтовымъ и воднымъ путямъ	21,7	21,4
§ 22. Содержаніе мѣстныхъ духовныхъ учрежденій	140,4	138,8

Министерство своею волею систематически уменьшаетъ то, что забронировано отъ Думы. Какъ бы ни были хороши эти сокращенія по существу,—что это, какъ не подлинное истинно-русское бюджетное право!

Замѣтнымъ образомъ сокращены въ новой росписи кредиты по грунте-

вымъ, шоссейнымъ и воднымъ путямъ и новымъ работамъ въ портахъ, несмотря на нераціональность этой экономіи, несмотря на то, что такіе пути жизненно необходимы и для функціонированія желѣзныхъ дорогъ, и для гужевого транспорта, не говоря о культурной ихъ цѣнности.

Сократительная тенденція замѣтно коснулась и строительныхъ кредитовъ, и ремонта и содержанія казенныхъ зданій, хотя общеизвѣстны невозможныя условія работающихъ тамъ чиновниковъ. Даже на сооруженіе и ремонтъ тюремъ, несмотря на ихъ переполненіе, кредитъ сильно сокращенъ (+182 т. р. противъ +1,681 т. р.).

Еще одна категорія кредитовъ подверглась весьма прямолинейному сокращенію—пособія отъ казны разнымъ учрежденіямъ и лицамъ. Въ этой категоріи расходовъ сплошь и рядомъ скрывались субсидіи одіознаго характера, но, съ другой стороны, отъ этихъ некрупныхъ по размѣрамъ, но многочисленныхъ и раздробленныхъ пособій зачастую зависитъ существованіе ряда полезныхъ учрежденій, которыя безъ субсидіи отъ казны часто обречены на гибель.

Здѣсь составители росписи во многихъ случаяхъ дѣйствовали, повидимому, безжалостно. Намъ лично извѣстенъ случай, когда пособіе въ видѣ ссуды въ 54 т. р. на поддержаніе одного общественнаго учебнаго заведенія было expressis verbis обѣщано самимъ министромъ финансовъ, и въ смѣтѣ затѣмъ не оказывается и слѣдовъ этого обѣщанія.

Благодаря удешевленію цѣнъ на хлѣбные припасы военному министерству оказалось возможнымъ сильно сократить расходы на продовольствіе арміи, но наше сомнѣніе возбуждаетъ довольно рѣзкое сокращеніе расходовъ по обмундированію (—1,706 т. р. по военному и —246 т. р. по морскому вѣдомству противъ кредитовъ прошлаго года). Надо знать какъ жалко и безъ того обмундированіе нашего солдата, чтобы не поставить тревожнаго знака вопроса надъ этой урѣзкой.

Быть можетъ, по нѣкоторымъ отдѣльнымъ пунктамъ высказанныя нами соображенія и сомнѣнія могли бы быть смягчены послѣ детальнаго изученія финансовыхъ смѣтъ отдѣльныхъ вѣдомствъ. Но общее впечатлѣніе отъ цифръ росписи—мы говоримъ съ полной увѣренностью—не можетъ быть инымъ для непредубѣжденнаго человѣка: какія угодно сокращенія хотя бы самыхъ жизненныхъ потребностей населенія, лишь бы могла свести концы съ концами нынѣшняя правительственная организація. Въ прошломъ году министръ финансовъ представилъ при росписи любопытную таблицу результатовъ его борьбы съ бюджетными требованіями вѣдомствъ. Теперь онъ не рѣшился представить этихъ свѣдѣній.

Сколько намъ извѣстно, только по иниціативѣ думской бюджетной комиссіи затребованы свѣдѣнія по нѣкоторымъ вопросамъ: каковы были размѣры кредитовъ, въ которыхъ министерство отказало и которыхъ нѣтъ въ росписи. Можно думать, что эти свѣдѣнія въ связи съ изученіемъ смѣтъ сдѣлали бы несравненно болѣе яркой ту картину, блѣдный общій абрисъ которой можно воспроизвести на основаніи общихъ цифръ росписи.

Тогда можно было бы оцѣнить по достоинству эфектное сведеніе баланса съ избыткомъ въ 25 милліоновъ, которые предназначены на покрытіе чрезвычайныхъ расходовъ, т.-е. на амурскую дорогу и на военное вѣдомство «не въ ущербъ производительнымъ силамъ страны», какъ позволилъ себѣ выразиться г. министръ финансовъ *).

Г. Коковцевъ и въ объяснительной запискѣ, и въ своей недавней рѣчи въ московскомъ биржевомъ собраніи съ обычной самоувѣренностью противопоставляетъ нашъ «бездефицитный» бюджетъ (для покрытія котораго нуженъ однако заемъ въ 80 милл. слишкомъ) и «бережное отношеніе къ платежнымъ силамъ населенія» дефицитности бюджетовъ послѣдняго года въ крупныхъ государствахъ Запада и тенденціи къ крупному повышенію налоговъ, наблюдаемой тамъ. Мы не станемъ отрицать тяжести растущаго бремени мірового милитаризма. Но есть элементарное и коренное противорѣчіе, затушеванное въ сознаніи составителей русской росписи: руководители финансовой политики на Западѣ имѣютъ и моральное право и фактическую возможность брать съ населенія много, ибо поколѣніями государственной жизни въ плоть и кровь ихъ вошло сознаніе, что они обязаны и много давать. Русская дѣйствительность стоитъ подъ знакомъ иного противопоставленія: безсиліе дать, а потому и безсиліе взять, несмотря на всѣ старанія!

Л. Яснопольскій.

III. Урожай и кооперація.

1.

Небывалый урожай нынѣшняго года послѣ цѣлаго ряда неурожайныхъ лѣтъ, послѣ огромныхъ ассигновокъ на продовольственную помощь уже не изъ продовольственныхъ капиталовъ, а изъ текущихъ средствъ государственнаго казначейства, при чрезвычайномъ упадкѣ общаго экономическаго состоянія страны, конечно, не могъ не вызвать, съ одной стороны, общей радости, съ другой—опасеній за благополучную реализацію этой «Божьей благодати». Высокія цѣны, при благопріятномъ урожаѣ—это для Россіи явленіе рѣдкое, и можно сказать, почти небывалое. Сюда въ послѣдніе мѣсяцы было направлено все общественное вниманіе, на поддержаніе устойчивости и извѣстной высоты цѣнъ направлены были и всѣ многочисленные проекты реализаціи урожая, въ обильномъ количествѣ тотчасъ же появившіеся въ печати. Споровъ о томъ, что̀ важнѣе при обильномъ урожаѣ: высокія или низкія цѣны, не только не велось, какъ это было 12 лѣтъ тому назадъ, когда многіе видные наши экономисты и статистики утверждали, что для массы крестьянскаго населенія наиболѣе благопріятной конъюнктурой были бы низкія цѣны при обильномъ урожаѣ, но объ этомъ даже никто не заикался. Такъ по отношенію и къ этому общественно-

*) На стр. 19 объяснительной записки къ росписи.

экономическому явленію, какъ и по отношенію ко многимъ другимъ, возьмемъ хотя бы вопросы кооперації, у насъ за послѣдніе годы въ средѣ ученыхъ, публицистовъ и вообще въ средѣ интеллигенціи произошелъ рѣшительный поворотъ. Печать самыхъ различныхъ направленій въ этомъ вопросѣ всѣ усилія направляла къ тому, чтобы выяснить благопріятныя условія реализаціи урожая по высокимъ цѣнамъ При этомъ выдвинулся на сцену цѣлый рядъ практическихъ вопросовъ, въ связи съ той массой недостатковъ, которыми характеризуется организація нашей хлѣбной торговли и вообще условія реализаціи у насъ урожая.

Дѣйствительно, нынѣшній урожай далеко превосходитъ не только урожаи послѣднихъ лѣтъ, но и средній за пятилѣтіе—1903—1907 гг. Таково общее впечатлѣніе и общіе выводы. Правда, когда дѣлаются точные подсчеты урожая, то между тремя главными источниками свѣдѣній—центральнымъ стат. комитетомъ, *Торгово-Промышленной Газетой* и «Отдѣломъ сельской экономіи и сельско-хозяйственной статистики» главн. упр. з. и з. обнаруживаются чрезвычайно большія различія. Выводы объ *ожидаемомъ* урожаѣ центр. стат. комитет. весьма сдержанны и даже пессимистичны, выводы *Торгово-Пром. Газеты* и «Отдѣла» гораздо болѣе оптимистичны. Такъ, наприм., для пшеницы центр. стат. комитетъ вывелъ цифру въ 978 милл. пудовъ, *Торгово-Пром. Газета*—1,077 милл. пуд. (оба источника для 72 губерній), «Отдѣлъ» же—1,088 милл. пуд. (для 60 губерній). Центр. стат. комитетъ къ августу даетъ только свѣдѣнія о вѣроятномъ сборѣ хлѣбовъ, каковыя данныя обычно ниже дѣйствительнаго сбора. Если вѣрить даннымъ центр. стат. комитета, то урожай текущаго года долженъ быть ниже дѣйствительнаго урожая 1908 года на 75,77 милл. пуд., или на 2,58% сбора 1908 г. Но въ томъ же отчетѣ центр. комит. указывается, что сравненіе предполагаемаго сбора 1909 г. съ *предполагавшимся* же въ 1908 году даетъ превосходство для нынѣшняго на 419,15 милл. пуд. Свѣдѣнія *Торгово-Пром. Газеты* и «Отдѣла сельско-эконом. и сельско-хозяйств. статистики» представляютъ данныя о дѣйствительномъ урожаѣ. По послѣднимъ свѣдѣніямъ «Отдѣла» *) общіе выводы объ урожаѣ хлѣбовъ въ 1909 году для 60 губ. Европейск. Россіи представляются въ слѣдующемъ видѣ: урожай получился значительно выше средняго или почти хорошій. *Озимые* хлѣба дали сборъ выше средняго, причемъ урожай озимой пшеницы оказался нѣсколько выше урожая ржи. Изъ *яровыхъ* хлѣбовъ—яровая пшеница, овесъ и ячмень уродились хорошо, а первая даже очень хорошо. Цифровый подсчетъ представляется въ тысячахъ пудовъ въ такомъ видѣ:

*) „Изв. главн. упр. з. и з.," № 40, 4 октября.