NATIONALÖKONOMISCHE und SOZIALWISSENSCHAFTLICHE
FORSCHUNGEN
herausgegeben von PETER STRUVE.
Heft II.

L. N. JASNOPOLSKY.

Studien über das russische Budgetrecht.

I. Geschichte des russischen Etatswesens und die Budgetreform von V. A. TATARINOFF (1862).

VERLAG VON
W. P. Rjabuschinski.
Moskau, 1912.

ИЗСЛѢДОВАНІЯ и РАБОТЫ
ПО ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЭКОНОМІИ и ОБЩЕСТВЕННЫМЪ ЗНАНІЯМЪ,
издаваемыя подъ редакціей П. Б. СТРУВЕ.
Выпускъ II.

Л. Н. ЯСНОПОЛЬСКІЙ.

ОЧЕРКИ
РУССКАГО БЮДЖЕТНАГО ПРАВА.

I. Историческій обзоръ составленія нашихъ государственныхъ росписей и бюджетная реформа Татаринова.

ИЗДАНІЕ
В. П. Рябушинскаго.

Москва, 1912 г.

МОСКВА.
Типографія П. П. Рябушинскаго, Страстн. бул.,Путинк. п., соб. д.
1912.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Предисловіе . . . . . XIII–XV

Глава I. Документы русскаго бюджетнаго дѣла въ XVII столѣтіи . . . . . 1—17

Финансовая отчетность низшихъ административныхъ единицъ.—Финансовыя вѣдомости центральныхъ учрежденій.—Вопросъ о составленіи обще-государственныхъ росписей доходовъ и расходовъ въ XVII вѣкѣ.—Вѣдомость 1680/81 г.—Финансовыя вѣдомости и боярская Дума.

Глава II. Русское бюджетное дѣло въ эпоху Петра Великаго. 18—57

Учрежденіе Ближней Канцеляріи.—Ея финансовая отчетность.—Вѣдомости 1701—1709 гг.—Раздвоеніе государственнаго бюджета въ періодъ 1704—1709 гг.—Попытки бюджетныхъ разсчетовъ 1706—1709 гг.—Губернская реформа и выработка табели 1710—1711 гг. — Разрушеніе финансовой отчетности и безплодныя попытки къ ея возстановленію.—Характеръ фактическаго исполненія табели 1710—1711 гг.—Коллежская реформа.—Бюджетныя идеи въ регламентахъ финансовыхъ коллегій.—Практика ихъ выполненія и бюджетныя вѣдомости послѣднихъ лѣтъ царствованія Петра.

Глава III Разложеніе бюджетнаго дѣла при преемникахъ Петра и его возстановленіе при Екатеринѣ II. . . . . 58—94

Раздробленность финансоваго управленія.—Упрощеніе центральной и мѣстной администраціи.—Паденіе камеръ-коллегіи и безуспѣшность попытокъ составленіи окладной по государству книги —Вѣдомости 1742—1744 гг.—Вѣдомость 1762 года.—Возстановленіе бюджетной отчетности при Екатеринѣ. — Вѣдомости 1763—1773 гг.—Окладныя книги 1769—1777 гг.—Учрежденіе Экспедиціи о государственныхъ доходахъ.—Неудовлетворительность мѣстной финансовой отчетности.—Учрежденіе о новомъ управленіи губерній.—Возникновеніе Казенныхъ Палатъ и Уѣздныхъ Казначействъ и централизація въ нихъ финансовыхъ средствъ и финансовой отчетности.—Ослабленіе системы спеціализаціи доходовъ.—Учрежденіе Остаточныхъ и Штатныхъ казначействъ и дальнѣйшая централизація финансоваго управленія и финансовой отчетности.—Преобразованіе Экспедиціи о государственныхъ доходахъ и возложеніе на Генералъ-Прокурора функцій Государственнаго Казначея.—Мѣста, изъятыя изъ общаго по-

рядка.—Появленіе ежегодныхъ государственныхъ росписей.—Табели 1781—1796 гг. и разсмотрѣніе ихъ въ Совѣтѣ при Высочайшемъ Дворѣ.—Заключеніе значеніе екатерининской эпохи въ исторіи составленія нашихъ государственныхъ росписей

Глава IV. Время Павла I.—Бюджетное законодательство Сперанскаго и практика нашего бюджетнаго дѣла въ царствованіе Александра I 95–135

Порядокъ составленія и разсмотренія росписей при Павлѣ I.—Исполненіе росписей 1797—1801 гг. и первый отчетъ объ исполненіи росписи.—Обособленіе бюджета удѣльнаго вѣдомства.—Положеніе нашего бюджетнаго дѣла къ XIX вѣку.—Учрежденіе министерствъ.—Преобразованіе экспедицій о гос. доходахъ и расходахъ.—Разсмотрѣніе росписей 1802—1809 гг.—Комитетъ министровъ.—Комитетъ финансовъ 1806—1809 гг.—Бюджетные отчеты м-ра финансовъ и Правит. Сенатъ.—Задачи бюджетнаго законодательства Сперанскаго.—Планъ финансовъ.—Образованіе Гос. Совѣта.—Манифестъ 2 февраля 1810 года.—Указъ 22 марта 1810 г. и сверхсмѣтные расходы.—Учрежденіе Комиссіи Погашенія Долговъ.—Преобразованіе министерствъ.—Учрежденіе М-ва Ф-въ и Наказъ М-ру Ф-въ.—Учрежденіе Гос. Контроля.—Итоги бюджетной реформы Сперанскаго.—Паденіе Сперанскаг и реакція въ области бюджетнаго дѣла.—Устраненіе Гос. Совѣта отъ разсмотрѣнія бюджета.—Секретный комитетъ финансовъ 1812—1815 гг.—Планъ финансовъ гр. Гурьева.—Попытки установленія нормальныхъ смѣтъ.—Общій обзоръ составленія росписей 1802—1825 гг.—Высочайшее утвержденіе росписей.—Бюджетная отчетность.—Заключеніе.

Глава V. Николаевская эпоха. 136–169

Общій характеръ состоянія бюджетнаго дѣла.—Положеніе объ отчетности по Министерству Финансовъ 1830 г. и образованіе Государственнаго Контроля 1836 г.—Изъятія изъ общегосударственнаго бюджета.—Спеціальные доходы и экономическіе капиталы вѣдомствъ.—Особые фонды.—Территоріальные бюджеты.—Прочія изъятія изъ общаго бюджета.—Сверхсмѣтные кредиты и мѣры борьбы съ увеличеніемъ расходовъ.—Порядокъ разсмотрѣнія государственныхъ росписей въ Николаевскую эпоху.—Общій обзоръ составленія государственныхъ росписей 1826—1854 гг.—Заключеніе: общіе итоги дореформеннаго развитія нашего бюджетнаго дѣла.

Глава VI. Бюджетная реформа.—Основныя начала ея.—Публикованіе гос. росписей 170–216

Матеріалы для изученія бюджетной реформы Татаринова.—Состояніе русскихъ финансовъ послѣ Крымской войны.—Обсужденіе вопроса о сокращеніи расходовъ и устраненіи дефицита въ Комитетѣ финансовъ въ 1857 г. — Заграничная командировка Татаринова и приступъ къ реформѣ.—Всеподд. доклады Гос. Контролера о системахъ гос. отчетности на Западѣ и о примѣненіи основныхъ началъ ихъ къ Россіи.—Учрежденіе Комиссіи для разсмотрѣнія коренныхъ началъ гос. отчетности и

обсужденіе ею этихъ началъ.—Изъятія —Возникновеніе вопроса о публикаціи росписей.—Сужденія заграничной прессы о положеніи нашихъ финансовъ.—Ходъ дѣла о публикованіи росписей.—Публикація смѣтъ

Глава VII. Начало работъ Спеціальной Комиссіи.—Разборъ капиталовъ казенныхъ и общественныхъ. 217–258

Учрежденіе Комиссіи и ея программа по отношенію къ смѣтному дѣлу.—Компетенція и порядокъ занятій Комиссіи.—Разборъ казенныхъ капиталовъ.—Расширеніе задачъ Комиссіи.—Возраженія вѣдомствъ.—Эпизодъ съ обращеніемъ вѣдомствами своихъ капиталовъ въ 4%-ные непрерывно-доходные билеты.—Борьба Спеціальной и Высшей Комиссіи съ Министерствомъ Государственныхъ Имуществъ М. Н Муравьевымъ.—Обращеніе капиталовъ этого вѣдомства на крестьянское дѣло.—Возраженія оберъ-прокуроровъ Св. Синода противъ подчиненія суммъ духовнаго вѣдомства Государственному Контролю.—Спеціальныя средства духовнаго вѣдомства и остатки отъ смѣтныхъ назначеній.—Возраженія прочихъ вѣдомствъ.—Разсмотрѣніе дѣла въ Комитетѣ Финансовъ.—Разборъ капиталовъ сословныхъ и общественныхъ.

Глава VIII. Дальнѣйшая работа Спеціальной Комиссіи.—Бюджетная реформа въ Гос. Свѣтѣ. 259–293

Законопроектъ „о государственномъ бюджетѣ“.—Огражденіе принципа единства бюджета —Образцовыя смѣты, ихъ классификація и внѣшняя форма.—Составленіе смѣтъ изъ частныхъ росписаній.—Сроки представленія смѣтъ и росписи —Порядокъ разсмотрѣнія бюджета.—Условія его исполненія и заключенія.—Ходъ дѣла въ Гос. Совѣтѣ.—Внесеніе законопроекта и передача его на заключеніе вѣдомствъ.—Подготовительныя мѣры къ составленію бюджета на 1862 г. по новой формѣ.—Разсмотрѣніе дѣла въ Деп. Экономіи и въ Общемъ Собраніи въ связи съ отзывами вѣдомствъ.—Законодательные акты 22 и 28 мая 1862 г.

Заключеніе 294–298

Приложенія I—XVIII 1–99

ОПЕЧАТКИ:

Страницы.	Строки.	Напечатано.	Слѣдуетъ читать.
3 прим. 9	1 сверху	3 января	30 января
6	19 „	государственныхъ	государьскихъ
„ прим 17	2 „	23 Апрѣля	24 Апрѣля
11	5 „	187-го году	у 187-го году
40 прим. 40	1 „	стр. 413	стр. 415
„ „ „	2 „	послано	посланы
54 прим. 74	6 „	въ 724 г.	въ 725 году
60	13 „	годовыхъ	городовыхъ
65 прим. 21	9 снизу.	коллегіяхъ	комиссіяхъ
66	17 „	1742—1746	1742—1747
67	18 сверху.	удержаніи	издержаніи
68	20 „	жалобы	тяжбы
69	5 „	изъ каждаго подать	изъ каждаго велѣть подать
71 прим. 36	3 снизу.	11837	11836
74 „ 43	4 сверху.	28 іюня	28 іюля
76 прим. 49	Конецъ примѣчанія см. на стр. 78.		
84	3 снизу.	1779	1780
85 прим. 86	8 „	15939	15039
„ „ 88	2 „	6 декабря	4 декабря
97	11 снизу.	не оставить	не остановить
101	8 сверху.	8 февраля	8 сентября
104 прим. 147	4 снизу.	въ томъ ассигнованіи	на томъ основаніи
„ „ „	3 „	стр. 95	стр. 94.
108	2 „	никакой сборъ безъ утвержденія	никакой сборъ, никакой расходъ безъ утвержденія
109	13 „	ни приходовъ основать	ни приходовъ расположить
111 прим. 163	4 сверху.	наложить	положить
112 „ 164	5 „	дожидались	домогались
115	14 „	учрежденіями Совѣта и Министровъ	учрежденіями Совѣта и Министровъ, того же Верховною властью утвержденными,
120	14 „	и уменьшены штаты	и, сверхъ того, нѣсколько отдѣленій, и такимъ образомъ уменьшены штаты.
129	17 снизу.	включены были общую роспись	включены были въ общую роспись
132 прим. 104	1 сверху.	за 1909—1911 гг.	за 1809—1811 гг.
„ „ 105	5 „	доходы 130 м. р.	доходы 139 м. р.
148	6 снизу.	при первой возможности	по мѣрѣ возможности
149 прим. 37	3 сверху.	разсмотрѣніе	соображеніе
166	6 снизу.	1870—1811	1810—1811
168 прим. 77	6 сверху.	въ вѣрности которыхъ не имѣетъ	въ вѣрности которыхъ Государственный Контроль не имѣетъ
179	18 „	ожидаемую пользу	ожидаемую мною пользу
181	6 снизу.	учрежденію	управленію
182	6 „	благовоззрѣніе	усмотрѣніе
185 прим. 36	1 снизу.	Преобр. Госуд. Отч. ч. I	Преобр. Госуд. Отч. ч. III
„ „ 37	1 сверху.	Преобр. Госуд. Отч. ч I	Преобр. Госуд. Отч. ч. III
201 „ 66	5 „	возможности	возмужалости
„ „ „	10 „	сильно	смѣло
203	4 „	Vases Sacres	Vases Sacrés

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Развитіе русскаго бюджетнаго права—тема, почти не затронутая въ нашей литературѣ.

Есть цѣнныя историческія работы для отдѣльныхъ періодовъ нашей финансовой исторіи: А. Лаппо-Данилевскаго для Московскаго государства, П. Н. Милюкова—для Петровской эпохи, Н. Д. Чечулина и А. Н. Куломзина для временъ Екатерины. Но они посвящены обще-финансовой исторіи и спеціальную область—бюджетное дѣло—затрогиваютъ лишь вскользь. Для XIX вѣка и того нѣтъ. Мы имѣемъ только цѣнный, но сырой или почти сырой матеріалъ въ Сборникахъ Историческаго общества, въ книгахъ Я. И. Печерина, И. Бліоха, проф. В. А. Лебедева [1]) и М. Кашкарова.

Для новѣйшаго времени мы не имѣемъ и такихъ сводныхъ работъ, кромѣ сборниковъ бюджетныхъ правилъ, изданныхъ В. Саковичемъ и А. Широковымъ и И. С. Плехановъ. Имѣются исключительно лишь оффиціальные матеріалы. Только на нашихъ глазахъ учрежденіе Гос. Думы и ея бюджетное право и практика создаютъ новую литературу въ этой области, пока—журнальную и газетную (не считая соотвѣтственныхъ главъ въ курсахъ русскаго государственнаго и финансоваго права) и, главнымъ образомъ, государственно-правового характера. Лишь въ самое послѣднее время появилась отдѣльная книга начинающаго русскаго автора на нѣмецкомъ языкѣ [2]), посвященная нашему конституціонному бюджетному праву.

Но бюджетное право—и въ объективномъ смыслѣ системы правовыхъ нормъ, и въ общепринятомъ субъективномъ смыслѣ—главнымъ образомъ бюджетной компетенціи представительныхъ учрежденій, является областью, стоящею на рубежѣ двухъ дисциплинъ—государственно-юридической и финансово-экономической. И невидные технически-финансовые вопросы бюджетной организаціи и бюджетной практики р е а л ь н о имѣютъ не меньшее значеніе, чѣмъ яркіе политическіе принципы бюджетнаго права.

Бюджетная работа Государственной Думы съ ясностью начинаетъ показывать намъ эту сторону дѣла.

Сказаннаго достаточно, чтобы оправдать выборъ нашей темы.

---

[1]) Книги Бліоха и проф. Лебедева, по крайней мѣрѣ посколько они касаются бюджетнаго дѣла, мы должны причислить по характеру изложенія скорѣе къ полусырымъ матеріаламъ, несмотря на ихъ литературную форму.

[2]) H. Landau. Das Budgetrecht in Russland. 1912.

Мы избираемъ форму очерковъ, изъ которыхъ каждый можетъ являться самостоятельнымъ цѣлымъ, не претендуя на роль элемента въ цѣлой системѣ бюджетнаго права. Насъ интересовала прежде всего исторія развитія нормъ, регулирующихъ установленіе русскаго государственнаго бюджета. Нынѣ дѣйствующее право явилось результатомъ коренной реформы, празднующей нынѣ свой полувѣковой юбилей Съ тѣхъ поръ оно впитало въ себя рядъ постановленій, осложняющихъ первоначальный стройный остовъ его.

Но, помимо того, для экономиста юридическія нормы всегда оттѣсняются на второй планъ реальнымъ осуществленіемъ ихъ въ жизни. И въ данномъ случаѣ бюджетная область есть одна изъ тѣхъ областей, гдѣ формальное право въ высшей степени способно превращаться въ совершенно отличную отъ него бюджетную практику, иногда обезцѣнивающую формально совершенное законодательство, иногда создающую реальную власть въ рамкахъ существенно ограничительныхъ правовыхъ постановленій.

Бюджетная реформа 1862 г., „вдохновителемъ и творцомъ которой, вынесшимъ ее на своихъ плечахъ“ [1]) вмѣстѣ съ реформою кассовой и контрольной былъ выдающійся государственный работникъ Валеріанъ Алексѣевичъ Татариновъ является исходнымъ пунктомъ для всего современнаго развитія нашего бюджетнаго законодательства, рѣзко порвавшимъ съ традиціями дореформенной эпохи. Принципы и большая часть постановленій органическаго закона о нашемъ бюджетѣ—акта 22 Мая 1862 года донынѣ является основою всего нашего бюджетнаго дѣла. Исторію возникновенія этого крупнаго финансово-юридическаго памятника, освѣщающаго нѣкоторыя отчасти недостаточно извѣстные, отчасти недостаточно оцѣненные моменты эпохи реформъ 60-хъ годовъ, мы могли прослѣдить по подлиннымъ дѣламъ Татариновской Комиссіи, донынѣ не использованнымъ и въ значительной своей части никогда не опубликованнымъ [2]). Для предыдущей эпохи мы не считали возможнымъ пользоваться архивными матеріалами, такъ какъ и систематизировать имѣющійся литературный и оффиціальный матеріалъ, включая Полное Собраніе Законовъ, уже представляло значительный трудъ. Да и для основной нашей задачи: выяснить исходные пункты *дѣйствующаго* бюджетнаго права, эта работа могла быть ограничена тѣмъ матеріаломъ, который имѣется уже въ опубликованномъ видѣ.

Въ настоящемъ очеркѣ бюджетная реформа 1862 г. является заключительнымъ звеномъ: необходимо было выяснить его соотношеніе съ предыдущими фактами нашей бюджетной исторіи.

Дальнѣйшій очеркъ, архивный матеріалъ для котораго уже собранъ нами и заключается, главнымъ образомъ, въ драгоцѣнныхъ для изученія современнаго нашего бюджетнаго законодательства матеріалахъ архива Деп. Гос. Казначейства, а также дается нашими новыми парламентскими матеріалами,—этотъ очеркъ посвящается нами пореформенному развитію нашего бюджетнаго законодательства и бюджетному праву Гос. Думы; для него изложенная здѣсь реформа 1862 г. ока-

---

[1]) „Государственный Контроль 1811-1911“ (юбилейное изданіе). Спб. 1911, стр. 101.

[2]) Рядъ наиболѣе любопытныхъ изъ этихъ документовъ мы печатаемъ въ приложеніяхъ къ нашей книгѣ

жется исходнымъ пунктомъ. Здѣсь намъ придется прослѣживать уже развитіе отдѣльныхъ сторонъ крайне усложнившагося бюджетнаго законодательства, и не менѣе сложную бюджетную практику, какъ она отразилась за цѣлые полвѣка главнымъ образомъ въ смѣтныхъ журналахъ Деп. Экономіи, въ дѣлахъ о составленіи нашихъ росписей и въ цифровыхъ данныхъ нашей бюджетной отчетности. Наконецъ мы имѣемъ въ рукахъ—хотя не достаточно полные—матеріалы, выясняющіе исторію выработки новыхъ нормъ нашего конституціоннаго бюджетнаго права.

Задача обоихъ очерковъ—чисто историческая: какъ создалось и развилось наше дѣйствующее бюджетное право и бюджетная практика.

Финансово-и государственно-политическую оцѣнку его мы совершенно оставляемъ пока въ сторонѣ: для этого нужна совершенно иная, логически и методологически, работа—сравнительное изученіе нашего бюджетнаго права и съ государственно-правовой и—что совершенно не затронуто еще [1]) — съ бюджетной технической стороны,—въ сопоставленіи его съ западными образцами.

Считаемъ долгомъ въ заключеніе выразить искреннюю и глубокую благодарность всѣмъ лицамъ и учрежденіямъ, оказавшимъ намъ многообразное содѣйствіе въ публикуемой нынѣ работѣ.

Москва 21 апрѣля 1912 г.

Л. Яснопольскій.

---

[1]) Кромѣ очень цѣнной переработки проф. И. И. Кауфманомъ записокъ В. А. Татаринова о гос. отчетности въ Бельгіи, Франціи и Пруссіи, произведенной въ началѣ 80-хъ годовъ.

ОЧЕРКИ
РУССКАГО БЮДЖЕТНАГО ПРАВА.

ГЛАВА I.

Документы русскаго бюджетнаго дѣла въ XVII столѣтіи.

Финансовая отчетность низшихъ административныхъ единицъ.—Финансовыя вѣдомости центральныхъ учрежденій — Вопросъ о составленіи обще-государственныхъ росписей доходовъ и расходовъ въ XVII вѣкѣ —Вѣдомость 1680/81 г.—Финансовыя вѣдомости и боярская Дума.

Чтобы прослѣдить зачатки составленія нашихъ обще-государственныхъ росписей доходовъ и расходовъ, приходится обратиться къ временамъ приказнаго строя Московскаго государства, какъ онъ сложился къ XVII вѣку.

Здѣсь мы наталкиваемся на типы финансовыхъ документовъ, представляющихъ собою какъ отчеты о доходахъ и расходахъ за истекшій годъ, такъ и предположенія на будущій.

А. Лаппо-Данилевскій опредѣленно разграничиваетъ эти два основныхъ типа, пріурочивая къ нимъ опредѣленные термины: „смѣтный списокъ“ и „окладная роспись“ [1]). Надо замѣтить, что всѣ дошедшіе до насъ подъ такимъ названіемъ документы не имѣютъ характера общегосударственныхъ вѣдомостей, относятся лишь къ отдѣльнымъ городамъ или же приказамъ. Насколько можно судить по опубликованнымъ донынѣ документамъ того періода, нельзя сказать, чтобы эта финансовая терминологія выкристаллизовалась уже на практикѣ съ такою опредѣленностью.

Терминъ „смѣтный списокъ“ является обычнымъ для финансовой отчетности за истекшее время. Иногда можно встрѣтить замѣну его терминомъ „счетный списокъ“. Такъ, въ наказѣ о должности Ольшанскаго воеводы (Акты Ист., т. V, № 161, стр. 283), контекстъ, въ которомъ употребленъ этотъ терминъ, почти въ точности соотвѣтствуетъ тексту въ наказѣ Бѣлгородскому воеводѣ, кн. Ѳ. Волконскому (Акты

[1]) А. Лаппо-Данилевскій. „Организація прямого обложенія въ Московскомъ государствѣ“. Спб. 1890, стр. 262: „Правительство придавало различное значеніе смѣтному списку и окладной росписи. Смѣтный списокъ представлялъ роспись недоимокъ, доходовъ, расходовъ и остатковъ за истекшій финансовый годъ. Окладная роспись была бюджетнымъ предположеніемъ сборовъ, издержекъ и остатковъ на предстоящій годъ“.

Арх. Эксп., т. IV, № 206, стр 275), только тамъ вмѣсто „счетнаго списка“ стоитъ обычный терминъ „смѣтный“ списокъ [2]).

Можно найти рядъ упоминаній термина „смѣтный списокъ“ именно въ смыслѣ отчета за предыдущій годъ и въ противопоставленіи его другимъ терминамъ, указывающимъ на будущій періодъ [3]).

Что касается терминологіи, относящейся къ документамъ, содержаніе которыхъ составляютъ предположенія о доходахъ и расходахъ на ближайшій будущій годъ, то Лаппо-Данилевскій, какъ указано выше, пріурочиваетъ къ нимъ въ качествѣ основного обозначенія терминъ: „окладныя росписи“. Онъ же говоритъ, что въ поволжскихъ городахъ и особенно въ сибирскихъ актахъ и книгахъ этотъ терминъ замѣняется инымъ. „помѣтный списокъ“ [4]) и указываетъ (стр. 263) на смѣшеніе этихъ двухъ терминовъ у Чичерина [5]) Въ общей сводной вѣдомости 1680/81 года (см. ниже) мы находимъ въ томъ же смыслѣ терминъ „смѣтная роспись“ [6]).

[2]) Лаппо-Данилевскій, ссылающійся здѣсь на упомянутыи указъ Ольшанскому воеводѣ, говоритъ „Изрѣдка упоминаемые въ воеводскихъ наказахъ счетные списки (А И т V, № 161), повидимому, слѣдуетъ приравнивать къ смѣтнымъ спискамъ Но счетные списки, обыкновенно, имѣли другое значеніе Этимъ терминомъ означались краткія вѣдомости, составленныя подъячими или дьяками, которымъ поручена была ревизія счетоводства того или другого приказа“. Образецъ употребленія термина „счетный списокъ“ въ близкомъ къ этому значеніи мы можемъ найти, напримѣръ, въ актѣ принятія новымъ воеводою города отъ прежняго (Акты Моск Гос, т I, № 213, стр. 242) Новый воевода получаетъ отъ прежняго „росписной списокъ“—инвентарь сдаваемаго, а ему передаетъ „счетный списокъ“ принятаго за своею подписью

[3]) См, напримѣръ, цитируемый Лаппо-Данилевскимъ актъ изъ Московскаго Архива М Ин Дѣлъ (op cit, стр 263),—смѣтный списокъ за 187 (1678/79 г.) и окладная роспись на слѣдующій 188 г по Пскову „Смѣты Великаго Государя и Великаго Князя Ѳеодора Алексѣевича и т д, псковскимъ денежнымъ окладнымъ и неокладнымъ доходамъ нынѣшняго 187 году, сколько во Псковѣ у 186 году въ нынѣшнеи 187 годъ за расходомъ въ остаткѣ и что тѣхъ псковскихъ денежныхъ доходовъ въ 187 году довелось собрать и въ то число сколько собрано и противъ окладовъ недобрано и что сверхъ окладовъ взято и на окладные и неокладные расходы во 187 году выдано и что у 187 году во 188 годъ въ остаткѣ и то писано въ семъ смѣтномъ списку“ (Арх. Мин. Иностран. Дѣлъ, Прик дѣла ст лѣтъ, 7187 г., лл 1 — 92). „Окладная роспись нынѣшняго 187 году ко 188 году сколько со Пскова и со псковскихъ пригородовъ и съ уѣздовъ псковскихъ денежныхъ доходовъ по окладомъ на 188 годъ взять и въ расходъ дать и сколько за расходомъ во 189 годъ останетца и то писано въ сей росписи (ibid., лл. 92—110) См также цитируемую ниже (стр 8) грамоту Псковскимъ воеводамъ (А Арх. Эксп III № 142), упоминающую о смѣтномъ спискѣ 131 (1622/23 г) и окладной росписи 132 г по Пскову и др Наиболѣе раннее изъ извѣстныхъ намъ упоминаній относится къ 1621 году· въ грамотѣ Чердынскому воеводѣ говорится о „смѣтныхъ спискахъ прошлыхъ лѣтъ и 128 (т.-е. 1619/20) году“ (А. И, III 285 1).

[4]) Или сокращенно. „помѣта“ (см, напр, Акты, отн до Юр быта, т III № 346). Также въ „особенномъ наказѣ Нерчинскому воеводѣ“ отъ 1 февраля 1701 г (П С З. IV № 1835, стр. 140) пишется: „присылать въ Сибирскій приказъ смѣтные и помѣтные списки изъ Самойлова и изъ Иванова бытья“ (т.-е. за время управленія прежнихъ воеводъ).

[5]) Б. Чичеринъ. „Областныя учрежденія Россіи въ XVIII вѣкѣ“. М. 1856, стр. 290.

[6]) „А въ расходъ надобно на Москвѣ и въ городѣхъ противъ расходу 187 и 188 годовъ 79 . тыс руб. А по смѣтнымъ росписямъ посольскаго приказу на-

Упоминаемый въ наказѣ Бѣлгородскому воеводѣ (Ак Арх. Эксп. IV № 206) терминъ „перечневая роспись“ соотвѣтствуетъ краткой вѣдомости о собранныхъ доходахъ и расходахъ и, по мнѣнію Чичерина, эта сокращенная отчетность для дальнихъ городовъ вызывалась мѣшкотностью изготовленія подробныхъ смѣтныхъ списковъ. Это, однако, неточно, ибо тотъ же наказъ, на который ссылается Чичеринъ, говоритъ и о присылкѣ „годовыхъ смѣтныхъ книгъ“ [7]). Мы имѣемъ указаніе на присылку такихъ „росписей“ „прежъ смѣтныхъ списковъ“ для Тобольска [8]) Въ указѣ объ учрежденіи Бурмистерской палаты, правда, уже въ концѣ вѣка, въ 1699 году, присылка „перечневыхъ выписокъ“ по подвѣдомственнымъ ей сборамъ пріобрѣтаетъ уже, какъ будто, общій характеръ [9]). Мы не думаемъ утверждать, что присылка перечневыхъ вѣдомостей была обычной мѣрой финансоваго управленія, но отмѣчаемъ приведенные факты, какъ имѣющіе для насъ значеніе, ибо краткія перечневыя вѣдомости въ большей степени должны были вызываться потребностями бюджетными, чѣмъ контрольными—потребностью прежде всего *знать* состояніе гос. доходовъ и расходовъ, помимо необходимости контроля надъ подчиненными финансовыми органами

Иногда отчетность воеводъ состояла въ присылкѣ подлинныхъ книгъ [10]), но нормальной установившейся ея формой являются смѣтные списки и связанныя съ ними окладныя росписи По указанію Лаппо-Данилевскаго, ихъ много сохранилось въ дѣлахъ Моск. Арх. М. Ин.

добно. на всякіе расходы 93. тыс руб“ „А въ расходъ по смѣтной росписи надобно въ приказѣ Большой Казны 218 000 руб.“ Тамъ же упоминается и о смѣтной росписи приказа Казанскаго дворца (П Милюковъ „Государственное хозяйство Россіи въ первой четверти XVIII вѣка и реформа Петра Великаго“, Спб. 1892 г. прил. I, стр. 5, 9 и 10)

7) „Да и впредь по вся годы Бѣлогородцкія и Бѣлогородского полку всѣхъ городовъ годовые сметные книги и перечневые росписи, сдѣлавъ противъ прежнихъ Великаго Государя грамотъ и росписей за дьячими приписьми присылати ему князю Федору къ Великому Государю къ Москвѣ въ Разрядъ съ начала всякого году въ сентябрѣ или въ октябрѣ, а кончае въ ноябрѣ мѣсяцѣхъ“ (А. Арх. Э. IV. № 206)

8) Наказъ Тобольскому воеводѣ кн Черкасскому 1 сентября 1697 г (П С З. III. № 1594) . „А что въ Тобольску Великаго Государя въ казнѣ денегъ и зелья и ружья... было въ приходѣ и что въ расходѣ въ нынѣшнемъ 206 году и за расходомъ въ остатку къ 207 году и тому всему посылать къ Великому Государю росписи за дьячею приписью прежъ смѣтныхъ списковъ Сентября въ 1 числахъ чтобъ про все то было вѣдомо въ Сибирскомъ приказѣ, а впредь тѣ росписи присылать по вся годы Сентября въ 1 числахъ“.

9) 3 января 1699 г. П. С З. III. № 1674 „.. и что тѣхъ доходовъ въ году у нихъ Бурмистровъ собрано и въ расходъ куда по какимъ указамъ отдано, и что за расходы у году въ другой годъ въ остаткѣ будетъ. о томъ имъ съ подлинныхъ приходныхъ и расходныхъ книгъ и указовъ Его В. Государя дѣлать смѣтные годовые списки и перечневыя выписки. И тѣ смѣтныя списки и перечневыя выписки имъ Бурмистрамъ за своими руками подавать въ приказѣ Большой Казны послѣ году сидѣнья своего въ Сентябрѣ мѣсяцѣ“.

10) Чичеринъ, op. cit., стр 292

Дѣлъ по отдѣльнымъ городамъ Н. Хлѣбниковъ [11]) выражается въ общей формѣ: „Ежегодно воевода долженъ былъ представлять въ приказъ приходо-расходныя книги, съ подробнымъ обозначеніемъ всѣхъ сдѣланныхъ имъ расходовъ". Это врядъ ли точно, или же авторъ смѣшиваетъ книги со списками въ одно общее понятіе. Въ приводимыхъ имъ ссылкахъ говорится (доп къ Ак. Ист. IV. № 134 и Ак. Арх. Эксп. IV. № 6 (8?) о присылкѣ въ новгородскую четверть изъ Нижняго и изъ Чердыни смѣтныхъ списковъ и окладныхъ росписей, а не приходо-расходныхъ книгъ

Если присылка—подлинныхъ ли приходо-расходныхъ книгъ, или составленныхъ по нимъ подробныхъ смѣтныхъ списковъ, служила прежде всего для цѣлей ревизіи, то необходимо подчеркнуть, что она имѣла въ виду удовлетворить и цѣлямъ бюджетнымъ—потребности знать о состояніи приходовъ, расходовъ, недоимокъ и наличности къ наступающему году. Эта послѣдняя цѣль, какъ мы указали, имѣется въ виду и болѣе краткими перечневыми выписками изъ подробныхъ смѣтныхъ списковъ. Что касается окладныхъ и смѣтныхъ росписей и помѣтныхъ списковъ, то эта цѣль является здѣсь уже въ чистомъ видѣ

Не останавливаясь на подробностяхъ этой финансовой отчетности мѣстныхъ органовъ, надо сказать, что она являлась матеріаломъ для отчетности высшей инстанціи—центральныхъ приказовъ. На это указываетъ текстъ грамотъ, отправляемыхъ изъ приказовъ воеводамъ: требуется присылка смѣтнаго списка за предыдущій годъ и окладной росписи на наступившій для составленія въ приказѣ сводной „годовой смѣты" и „окладной книги" [12]).

---

[11]) „О вліяніи общества на организацію государства въ царскій періодъ русской исторіи". Спб. 1869, стр 369.

[12]) См, напр, цитируемую ниже (стр. 8) грамоту 1623 года Псковскимъ воеводамъ изъ Новгородской четверти (Ак Арх Эксп. III № 142). Приводимъ текстъ грамоты на Чердынь, 1622 года· Царская грамота Чердынскому воеводѣ Гаврилу Веревкину отъ 31 октября 1622 г. „Отъ царя.. Писано къ вамъ отъ насъ въ нашихъ грамотахъ, а велѣно вамъ Пермскимъ нашимъ денежнымъ доходамъ, сдѣлавъ, прошлаго 130 году с м ѣ т н ы й г о д о в о и с п и с о к ъ и о к л а д н у ю р о с п и с ь, къ нынѣшнему 131 году, прислать къ намъ къ Москвѣ съ Пермскимъ подъячимъ добрымъ, кому бъ окладное дѣло было за обычей на срокъ Покровъ Пресвятѣй Богородицы нынѣшняго 131 году и вы и по ся мѣста къ намъ о томъ не писывали и смѣтнаго списка и окладныя росписи октября по 31 число не присылывали, невѣдомо зачѣмъ; а въ Новгородской Чети, за тѣмъ, н а ш а г о д о в а я с м ѣ т а и о к л а д н а я к н и г а стала И какъ къ вамъ ся наша грамота придетъ"... (слѣдуетъ требованье изложеннаго), причемъ „велѣли бъ есте писати смѣтныи списокъ и окладную роспись въ книгахъ а не въ столпцы и велѣли отдати въ Новгородской чети дьякомъ нашимъ.. чтобъ за Пермскимъ смѣтнымъ спискомъ и за окладною росписью смѣта и окладная книга не стала" (Доп. къ Ак. Ист III. № 288). Съ приказными смѣтными вѣдомостями не слѣдуетъ смѣшивать приказныя же приходо-расходныя книги, образцы ихъ (см., напримѣръ, въ XXIII томѣ Рус Ист. Библ. „Приходо-расходныя книги Тайнаго приказа за 1663—1664 1675—1676 г.") представляютъ рядъ хронологическихъ записей доходовъ получавшихся и расходовъ производившихся въ самомъ приказѣ и такимъ образомъ могли составлять лишь часть матеріала для приказныхъ смѣтныхъ и отчетныхъ вѣдомостей.

„Для пріема сборовъ—говоритъ Лаппо-Данилевскій—въ четвертяхъ велись приходныя „окладныя книги разныхъ городовъ сборнымъ день гамъ“ Въ этихъ книгахъ отдѣльно записывался каждый городъ съ числившимися за нимъ недоимками и слѣдуемыми съ него за текущій годъ сборами, а за тѣмъ означалось и то, что взято и что остается донять. Порядокъ записей въ этихъ книгахъ, скрѣпленныхъ по листамъ рукоприкладствомъ дьяка или подъячаго былъ частью хронологическій, частью систематическій... Кромѣ приходныхъ окладныхъ книгъ въ четвертяхъ велись еще особыя оброчныя книги городамъ и уѣздамъ, подлежавшимъ ихъ вѣдомству, съ означеніемъ каждой изъ оброчныхъ статей порознь, подобно тому какъ это дѣлалось въ окладныхъ книгахъ. Общихъ итоговъ повидимому въ этихъ книгахъ не подводилось, ибо онѣ имѣли цѣлью опредѣлить доходность и финансовое положеніе каждаго отдѣльнаго города, вѣдаемаго въ той или другой четверти [13])“.

Такимъ образомъ въ окладной книгѣ значился „окладъ“ каждаго города и его дѣйствительное поступленіе. Изъ приведенныхъ указаній можно заключить, что составлявшіеся въ приказахъ „годовыя смѣты“ и „окладныя книги“, аналогичны разсмотрѣннымъ выше документамъ финансовой отчетности низшихъ административныхъ единицъ. „Свѣдѣнія, присылаемыя изъ уѣздныхъ и областныхъ центровъ въ центральныя учрежденія,—говоритъ Лаппо-Данилевскій—служили матеріаломъ для составленія приказныхъ росписей и смѣтъ, обнимавшихъ тотъ округъ, который подлежалъ вѣдомству четверти или приказа въ финансовомъ отношеніи. Приказныя росписи и смѣты Новгородской, Устюжской четверти, а также, вѣроятно, другихъ четвертей и приказовъ съ финансовымъ характеромъ, какъ напримѣръ, разряда, представляютъ скорѣе механическій сводъ, чѣмъ систематическую переработку присланныхъ воеводами вѣдомостей; статьи прихода и расхода изложены по каждому городу отдѣльно въ томъ же порядкѣ, въ какомъ встрѣчаются въ городскихъ росписяхъ и смѣтахъ; лишь нѣкоторые изъ важнѣйшихъ сборовъ, какъ напримѣръ, стрѣлецкія деньги выдѣляются въ особую статью и не приводятся по каждому городу отдѣльно, а упоминаются послѣ всѣхъ остальныхъ; здѣсь означаются обыкновенно недоимки за прошлые годы, окладъ, „взятье“ и „доимка“ за текущій годъ съ указаніемъ оклада налога, падавшаго на соху или дворъ“ [14]). Такимъ образомъ и въ центральныхъ приказахъ мы наблюдаемъ какъ составленіе финансовой отчетности за истекшій годъ, такъ и составленіе вѣдомостей бюджетнаго характера на слѣдующій [15]).

---

[13]) Лаппо-Данилевскій, 459—460

[14]) Ихъ много сохранилось по отдѣльнымъ приказамъ въ Моск Арх М. Ин Дѣлъ. Мы упоминали выше, что для обозначенія приказной вѣдомости бюджетнаго характера, т.-е. относящейся къ будущему времени, мы встрѣчаемъ еще терминъ „смѣтная роспись“, (см. выше стр. 2) Этотъ же терминъ встрѣчается и въ приводимой нами ниже (стр. 9) цитатѣ изъ описи дѣлъ Тайнаго Приказа

[15]) Ibid, 271.

Всѣ приведенныя справки о финансовой отчетности въ Московскомъ государствѣ относятся къ періоду, начинающемуся съ эпохи послѣ смутнаго времени. Первый по времени изъ цитируемыхъ нами актовъ (А. И. III 285. I)—грамота Чердынскому воеводѣ, относящаяся къ 1621 году, говоритъ о смѣтныхъ спискахъ не только 128 (1619/20) г., но и „прошлыхъ лѣтъ". Намъ неизвѣстны аналогичные акты болѣе ранняго времени, возможно, что они существовали и раньше. Отчетность имѣетъ въ цитируемыхъ нами указаніяхъ характеръ уже болѣе или менѣе установившійся. Для нея существуетъ опредѣленный годовой финансовый періодъ съ 1 сентября по 1 сентября [16]).

Въ цитируемыхъ нами сборникахъ нашихъ старинныхъ актовъ имѣется, конечно, рядъ указаній и на неаккуратность въ присылкѣ смѣтныхъ списковъ и росписей. Такъ, въ грамотѣ отъ 5 сентября 1646 г. Чердынскому воеводѣ требуется присылка смѣтнаго списка за 154 (1645/46 г.) и окладной росписи на 155 годъ къ 1 декабря и говорится, что за неприсылку „по нашему указу за то на тебѣ возьмутъ на насъ пени сто рублевъ". При этомъ добавляется: „а не такъ бы тебѣ учинить какъ въ прежніе годы будучи въ Перми Великой и въ Чердыни, воеводы, не радѣя о нашихъ государственныхъ дѣлѣхъ и о сборѣ доходовъ, а сошнымъ людемъ въ доходѣхъ для корысти поноровкою, смѣтные списки и окладныя росписи посылали къ Москвѣ поздо" [17]). Въ цитированномъ уже особенномъ наказѣ Нерчинскому воеводѣ указывается, что при его предшественникахъ „тѣхъ смѣтныхъ списковъ денежныхъ съ 207 г., а хлѣбныхъ съ 202, а ясашныхъ съ 203 году къ Москвѣ не прислано".

Эти непорядки не опровергаютъ однако того факта, что ежегодное доставленіе списковъ и росписей въ теченіе XVII вѣка уже достаточно укоренилось Разъ это такъ—для полученія этой финансовой отчетности не было надобности каждый разъ въ какихъ-либо спеціальныхъ распоряженіяхъ. Лаппо-Данилевскій не объясняетъ, почему именно онъ утверждаетъ, будто смѣтные списки и росписи должны были составляться ежегодно лишь „по особому Государеву указу", согласно которому „препровождались памяти во всѣ четверти и приказы съ финан-

---

16) Кромѣ приведенныхъ указаній, см также, напр, Доп къ Акт Ист. IV № 134. „А годовые смѣтные списки и окладные росписи государевымъ Нижегородцкимъ четвертнымъ всякимъ доходамъ велѣть дѣлать ежегодь.. сентября съ 1 числа сентября жь по 1 число, чтобъ года съ другими годами не смѣшать и денежной бы смуты не учинить".

17) Ак. Арх Эксп. IV. № 8. См также П С З III № 1511 Именной указъ 23 апрѣля 1695 года. Объ оставлении воеводъ на службѣ въ Сибирскихъ городахъ, кромѣ Тобольска, отъ 4 до 6 лѣтъ и болѣе. „А въ которыхъ городахъ прежъ сего бывали Дьяки или подъячіе съ приписьми и въ тѣхъ по прежнему быть, для того что во многихъ городѣхъ Воеводы смѣтныхъ и счетныхъ списковъ къ Москвѣ не присылаютъ и пріѣхавъ къ Москвѣ не подаютъ, а отписываются, что въ тѣхъ городѣхъ, гдѣ они были, списковъ дѣлать некому, и оттого ихъ Государевымъ всякимъ доходомъ чинится многое умаленіе".

совымъ характеромъ" (стр 264) Онъ ссылается на подобный указъ 154 (1646) года, по которому „Государь указалъ во всѣхъ четяхъ сдѣлать смѣтные списки четвертнымъ всякимъ доходамъ къ Семеню дню (т.-е. 1 сентября) 155 года" Но именно вопросъ въ томъ, есть ли это общее распоряженіе нѣчто регулярное, повторявшееся ежегодно, или, наоборотъ, спеціальное, появившееся лишь въ этомъ году и вызванное какими-нибудь особыми обстоятельствами. Скорѣе можно думать, что доставленіе списковъ, а можетъ быть и росписей, съ мѣстъ въ приказы, если учесть шероховатости, вызываемыя общею громоздкостью административнаго механизма, происходило уже болѣе или менѣе автоматически. Наоборотъ, указъ 1646 года, какъ видно изъ текста его, могъ относиться къ иной, уже высшей, цѣли—составленію общей сводной вѣдомости по всему государству. Именно Лаппо-Данилевскій цитируетъ одну изъ памятей, посланную въ іюнѣ 1646 года, во исполненіе этого указа, въ Новгородскую четверть, гдѣ указывается между прочимъ: „какъ смѣтные списки въ четяхъ сдѣлаютъ и за тѣми смѣтными списками укажетъ Государь сидѣть „боярину или окольничему" [18]) Отсюда Лаппо-Данилевскій дѣлаетъ правдоподобный выводъ, предполагая возможнымъ, что обязанности такого боярина или окольничаго состояли въ томъ, чтобы составить „сводную общую вѣдомость всѣмъ четвертнымъ смѣтнымъ спискамъ" (стр. 273). Это приводитъ насъ къ вопросу: существовали ли въ XVII вѣкѣ и въ какой мѣрѣ такія общія вѣдомости о государственномъ бюджетѣ—о доходахъ и расходахъ за истекшее время, т.-е. отчетнаго характера, и на будущее, т.-е. общія государственныя росписи? Чтобы отвѣтить на этотъ вопросъ, надо разсмотрѣть имѣющіяся въ существующихъ матеріалахъ указанія и основанные на нихъ въ литературѣ выводы. Первое изъ извѣстныхъ намъ указаній относится ко времени земскаго собора 127 (1619) года. Собирая землю послѣ разоренія, правительство предположило собрать по всѣмъ городамъ свѣдѣнія о доходахъ, расходахъ и наличныхъ суммахъ [19]). Грамоты объ этомъ разсылались на мѣста. Цѣлью собирае-

[18]) Лаппо-Данилевскій, стр. 273 (документъ изъ Прик дѣлъ старыхъ лѣтъ (7154—7155 г., № 42) Моск. Арх. М Ин Дѣлъ).

[19]) „Окружная грамота Государя Царя Михаила Ѳеодоровича въ Новгородъ, воеводамъ боярину князю Ивану Хованскому, Мирону Вельяминову и Дьяку Третьякову-Копнину о присылкѣ въ Москву выборныхъ съ донесеніемъ о всѣхъ Новгородскихъ доходахъ, недоимкахъ и претерпѣнныхъ отъ непріятельскихъ нашествіи потеряхъ, для составленія вновь окладныхъ книгъ и уравненія податей и повинностей. Писана 1619 г. іюня 5.. " „..Да въ городѣхъ же велѣли есмя сыскати и выписати сколько со всѣхъ городовъ всякихъ доходовъ, денежныхъ и хлѣбныхъ доходовъ по окладу, и сколько въ нынѣшнихъ годѣхъ доходовъ въ приходѣ и что въ расходѣ, и что въ доимкѣ осталось и что отъ разоренія запустѣло, и какихъ селъ и деревень роздано въ помѣстья и въ отчины, и что съ нихъ было какихъ доходовъ, и что затѣмъ по окладу всякихъ доходовъ денежныхъ и хлѣбныхъ осталось и на какіе расходы тѣ доходы указаны и что за расходомъ останется". (Собр Гос Грам и Дог. III. № 47) Подобный же текстъ мы имѣемъ въ аналогичной грамотѣ, напечатанной въ Ак. Арх. Эксп. III. № 105.

мыхъ свѣдѣній было возстановленіе и возобновленіе картины финансовыхъ рессурсовъ и финансоваго положенія потрясеннаго смутою государства. Насколько такія свѣдѣнія были собраны, мы не имѣемъ указаній, но мы имѣемъ указанія на „окладъ“ 127 (т.-е. того же 1619) года“ Въ описи дѣлъ Разряда, уцѣлѣвшей послѣ пожара 1626 года, упоминается „свяска, а въ ней росписи изъ четвертей, что съ которыхъ городовъ взяти четвертныхъ доходовъ по окладу 127 году“ [20]). Лаппо-Данилевскій считаетъ это указаніемъ на существованіе „общей государственной росписи“. Но отсюда можно сдѣлать только выводъ, что существовали окладныя книги 1619 года Упоминаемыя же „росписи изъ четвертей“ были, повидимому, просто справками объ окладахъ отдѣльныхъ городовъ, данными посланнымъ туда воеводамъ для руководства при сборѣ податей. Нѣтъ достаточныхъ основаній считать ихъ фрагментами существовавшей общей по государству финансовой вѣдомости [21]). Дальнѣйшее указаніе приводится еще Н. Хлѣбниковымъ [22]), а вслѣдъ за нимъ Лаппо-Данилевскимъ [23]) и относится къ 132 (1623) году. Сохранилась грамота Псковскимъ воеводамъ, кн. Хилкову и Наумову, отъ 16 августа 1623 г. о доставленіи въ Москву „смѣтныхъ списковъ“ всѣмъ денежнымъ и хлѣбнымъ, окладнымъ и неокладнымъ приходамъ и расходамъ за предыдущій 131-й и „окладной росписи“ на только что начавшійся 132-й годъ. Въ ней имѣется выраженіе: „чтобъ затѣмъ наша годовая болшая смѣта и приходная и окладная книга не стала“. Этотъ терминъ далъ основаніе упомянутымъ авторамъ предположить, что такъ могла называтьея вѣдомость, имѣвшая характеръ общей государственной росписи. Однако, какъ мы можемъ видѣть изъ полнаго текста грамоты, дѣло должно было относиться къ одной Новгородской четверти [24]).

---

[20]) Н Лихачевъ „Разрядные дьяки XVI вѣка“. Спб 1888 г., прим. IV, стр 41

[21]) Это указаніе сдѣлано намъ С Б Веселовскимъ См. Собр Гос. Грам. и Дог. III. № 41. Стр. 180.

[22]) Op. cit, стр. 370.

[23]) Отсюда же заимствовано и В А. Лебедевымъ „Финансовое право“ Изд 2 Т. I, вып 3. Спб. 1893, стр 689—690.

[24]) Вотъ полный текстъ грамоты „Отъ царя и Великаго князя Михаила Ѳеодоровича всея Русіи, въ нашу отчину во Псковъ воеводамъ нашимъ князю Андрею Васильевичу Хилкову да Ивану Ѳеодоровичу Наумову да дьяку нашему Петру Овдокимову. Какъ къ вамъ сея наша грамота придетъ и вы бъ тотчасъ велѣли сдѣлать денежнымъ и хлѣбнымъ, окладнымъ и неокладнымъ всякимъ доходомъ приходу и расходу нынѣшнего 131 году смѣтные списки и окладную роспись ко 132 году, сколько Псковскихъ денежныхъ и хлѣбныхъ всякихъ доходовъ во 132 году въ сборѣ будетъ и что въ расходъ дати, а сдѣлавъ тѣ смѣтные списки нынѣшнего 131 году и окладную роспись ко 132 году и написавъ въ тетрати прислали къ намъ къ Москвѣ тотчасъ, на срокъ послѣ Семеня дни недѣлю спустя, ты дьякъ Петръ за своею рукою, съ подъячимъ добрымъ, кому бъ смѣтное дѣло за обычей, чтобъ затѣмъ наша годовая болшая смѣта и приходная и окладная книга не стала; а на Москвѣ смѣтной списокъ и окладную роспись велѣть отдати

Мы видѣли выше, (стр. 5), что въ томъ же году изъ той же Новгородской четверти была послана аналогичная по содержанію грамота и на Чердынь и тамъ говорится просто, что въ виду недоставленія свѣдѣній отъ Чердынскаго воеводы: „въ Новгородской чети затѣмъ наша годовая смѣта и окладная книга стала".

Наконецъ терминъ „большая годовая смѣта" въ одномъ документѣ совершенно явственно пріурочивается къ отдѣльной четверти. Именно въ грамотѣ на Двину отъ 14 или 17 октября 130 (т.-е. 1621) года говорится, что благодаря неприсылкѣ свѣдѣній „въ чети большая годовая наша смѣта стала" [25]). Отсюда можно только заключить, какъ указано выше, что въ Новгородской четверти (а вѣроятно и въ другихъ) на основаніи доставленныхъ съ мѣстъ смѣтныхъ списковъ и окладныхъ росписей велись въ то время сводныя вѣдомости за истекшій годъ, именуемыя здѣсь „большія годовыя смѣты" и вѣдомости объ окладахъ доходовъ и расходовъ подчиненныхъ мѣстъ („окладныя книги"), что извѣстно и документально. Выводъ отсюда о какихъ-либо общихъ по цѣлому государству сводныхъ вѣдомостяхъ не достаточно обоснованъ. Болѣе опредѣленно указаніе Лаппо-Данилевскаго на 155 (1646/47) годъ, приведенное выше (стр. 7), что на основаніи особаго царскаго указа во всѣ четверти были разосланы памяти о составленіи въ нихъ смѣтныхъ списковъ, за которыми дальше Государь повелитъ „сидѣть боярину или окольничему". Изъ другого документа (Ак. Арх. Эксп. IV. № 8) видно, что такая память послана была въ Новгородскую четверть изъ Разряда, гдѣ, можно думать, и рѣшено было составить общую сводную вѣдомость.

Есть указаніе на то, что существовало собраніе смѣтныхъ росписей всѣхъ приказовъ еще для послѣдняго года царствованія Михаила Ѳеодоровича — 153 (1644/45) г. Именно, въ описи дѣлъ Тайнаго Приказа 1676 г. (Рус. Ист. Библ., т. XXI стр. 126) упоминается: „Столпъ, а въ немъ смѣтные росписи всѣхъ приказовъ, сколько въ тѣхъ приказахъ по окладу и неокладныхъ всякихъ доходовъ въ приходе бываетъ, 153-го, 161-го, 169-го, 170-го, 171-го, 173-го, 174 годовъ". Тамъ же (стр 686) въ числѣ дѣлъ разосланныхъ по другимъ приказамъ (въ 1683 г.) упоминается: „Столпъ, а въ немъ смѣтныя росписи всѣхъ Приказовъ, сколько въ тѣхъ Приказехъ по окладу и неокладныхъ всякихъ доходовъ въ приходе бываетъ, 153-го, 161-го, 170-го, 171-го, 173-го, 174-го годовъ" за рукою дьяка Артемія Степанова. Тамъ же, стр. 432: „Столпъ, а въ немъ смѣтные росписи 161-го и 162-го годовъ, сколько на Москвѣ въ Разряде і во всѣхъ Приказехъ Государевы денежные казны збираетца со всѣхъ городовъ въ годъ по окладу, и неокладныхъ всякихъ доходовъ въ приходе бы-

---

въ Новгородской Четверти дьякомъ нашимъ, думному Ивану Грамотину съ товарищи. Писана на Москвѣ лѣта 7131 Августа въ 16 день". (Ак Арх Эксп. III № 142)

[25]) Московскій Арх М. Ин Дѣлъ, прик. дѣла старыхъ лѣтъ 1621 г. № 9. Это указаніе сдѣлано намъ С. Б Веселовскимъ.

ваетъ и куды та казна въ росходъ ідетъ". За рукою дьяка Артема Аѳонасьева [26]) Интересно, что перечисленные въ приведенныхъ указаніяхъ годы 161 — 162 (1652/3 — 1653/4) и 169 — 174 (1660/61 — 1665/6) являются какъ разъ годами подготовки къ войнѣ и первой и второй войнъ съ Польшей за Малороссію, закончившихся Андрусовскимъ миромъ 1667 г. [27]) Возможно думать, что военныя потребности играли серьезную роль въ дѣлѣ появленія у насъ общихъ сводныхъ по всему государству вѣдомостей о доходахъ и расходахъ Въ самомъ дѣлѣ, въ обычное время традиція окрѣпшаго и издавна налаженнаго приказнаго строя въ области финансоваго управленія и отчетности сводилась къ тому, что въ каждомъ приказѣ велась отчетность приписанныхъ къ нему источниковъ дохода и самихъ поступавшихъ доходовъ и производимыхъ расходовъ. Раздробленное по приказамъ управленіе Московскаго государства не имѣло достаточно объединеннаго органа не только финансовой, но и общей администраціи. Война неизбѣжно выдвигала Разрядъ на мѣсто такого центральнаго органа въ отношеніи военномъ и финансовомъ Война требовала соображеній объ общихъ рессурсахъ государства—возможно, что для этого именно въ Разрядѣ и должны были составляться общія вѣдомости. Въ приведенномъ выше указаніи относящемся къ современной событіямъ описи дѣлъ особенно интересно, что для періода обѣихъ войнъ имѣлись ежегодныя за нѣсколько лѣтъ подрядъ собранія смѣтныхъ списковъ всѣхъ приказовъ (за исключеніемъ только 1663/4 (172) года), тогда какъ именно для болѣе мирныхъ годовъ имѣется пропускъ Однако для дальнѣйшихъ годовъ до 1680, охватывавшихъ также періодъ войны съ Турціей (1673—1681) мы не имѣемъ никакихъ указаній.

Первая дошедшая до насъ полностью общая по всѣмъ приказамъ вѣдомость о доходахъ и расходахъ за истекшій годъ и предположеніяхъ на будущій есть извѣстная вѣдомость 1680/81 года, послѣдняго года царствованія Ѳеодора Алексѣевича, найденная П. Н. Милюковымъ въ Московскомъ Архивѣ М. Ин. Дѣлъ и напечатанная имъ въ приложеніи къ его книгѣ о государственномъ хозяйствѣ при Петрѣ Вели-

---

[26]) Эти указанія сдѣланы намъ С Б Веселовскимъ, который однако высказываетъ предположеніе, что 153 годъ упоминается здѣсь ошибочно, вмѣсто 154-го См. А. И. IV, стр 24. № 6

[27]) Для 171 года имѣется еще указъ о доставленіи свѣдѣній финансоваго характера въ связи съ установленіемъ воинскихъ окладовъ и новаго полуполтиннаго сбора. „171-го февраля въ 5 день великій Государь указалъ взять росписи изо всѣхъ приказовъ, кромѣ Дворца, серебрянымъ деньгамъ приходу и расходу 161 и 162 году, кормовымъ деньгамъ изо всѣхъ же приказовъ, росписи-жъ ратнымъ людемъ коннымъ и пѣшимъ на Москвѣ и въ городѣхъ, и положить коннымъ 3 статьи 1-я—15 руб, 2-я—12 руб, 3-я—10 руб.. Окольничему Ѳедору Кузьмичу Елизарову выписать, что во всемъ государствѣ людей по переписнымъ книгамъ, и положить з двора: 1-я статья по полуполтине, 2-я—по 2 гривны... (С. Б. Веселовскій Смѣты военныхъ силъ Московскаго государства 1661 - 1663 гг. М 1911, стр 4).

комъ [28]). Полный заголовокъ ея такой. „Выписано изъ приказныхъ смѣтныхъ списковъ 188-го году, сколько въ которомъ приказе великаго Государя Царя и великаго князя Ѳеодора Алексѣевича всея великія и бѣлыя и малыя Россіи Самодержца денежные казны, и золотыхъ, и ефимковъ, и товаровъ денежною же ценою въ остаткѣ 187-го году во 188-й годъ и сколько такіе же казны довелось взять на 188-й годъ по окладу, и что въ то число, также и на прошлые годы изъ доимки, и изъ приказу въ приказъ, и неокладныхъ всякихъ денегъ взято въ 188-мъ же году, и что изъ того числа въ расходе и за расходы въ остатке въ нынѣшней во 189-й годъ, и сколько въ нынешней же 189-й годъ осталось денежныхъ доходовъ въ доимке, на прошлые по 188-й и на 188-й годы".

Содержаніе документа охватываетъ всѣ приказы Не включены въ него, и конечно не случайно, лишь патріаршьи приказы—дворцовый и казенный. „Есть основаніе думать, говоритъ П. Н Милюковъ, что и поступленія Монастырскаго приказа, присоединеннаго въ это время къ Большому дворцу, не введены въ цифры прихода Большого дворца" (стр. 105), Вѣдомость содержитъ по каждому приказу цифру остатка съ 187 на 188 годъ, доходы и расходы 188 года и остатокъ на 189 годъ, доимки какъ 188 года, такъ и прежнихъ лѣтъ. Далѣе идетъ роспись на 189 годъ по доходамъ—сообразно цифрамъ предыдущаго года, по расходамъ тоже, а для нѣкоторыхъ приказовъ еще и „по смѣтнымъ росписямъ" на 189 годъ, отличающимся отъ цифръ предыдущаго года. Сообразно этому по отдѣльнымъ приказамъ подводится балансъ въ видѣ остатка или дефицита къ слѣдующему 190 году. Мы имѣемъ, такимъ образомъ, финансовый отчетъ по всѣмъ приказамъ за предыдущій годъ и смѣтныя предположенія на слѣдующій уже наступившій—189 годъ. Мы не знаемъ ни цѣли, съ какою составлена была эта сводная вѣдомость [29]) ни учрежденія или органа, вѣдавшаго составленіе ея, ни того, было ли это учрежденіе или органъ постояннымъ, или же вѣдомость 1680/81 г. явилась въ силу какихъ-нибудь особыхъ обстоятельствъ Въ Полномъ Собраніи Законовъ мы находимъ два указа, стоящіе, можетъ быть, въ связи съ вѣдомостью 1680/81 г. Именной указъ 7 марта 1680 года (О считаніи подъячихъ въ приходѣ и расходѣ денежной казны П С З. II. № 802) предписываетъ по всѣмъ приказамъ собрать и доложить Государю свѣдѣнія о доходахъ и расходахъ съ 1 сентября предыдущаго 187 (1678) года по 7 марта 1680—т.-е по день подписанія указа. Сверхъ того, въ указѣ предписывается обревизовать подъячихъ въ приходѣ и расходѣ государевой казны и вообще все дѣлопроизводство всѣхъ приказовъ—все это къ 1 сентября 189 (1680) года. Къ сроку, повидимому, это не было выполнено и 9 ноября того же

---

[28]) П Милюковъ. „Государственное хозяйство. , прил. I, стр 1—22.

[29]) Можно замѣтить, что годы 16/9—81 какъ разъ были годами крупной податной реформы—замѣны посошнаго обложенія подворнымъ.

1680 (189) года по новому указу („Объ описи дѣлъ въ Приказахъ и о подачѣ Государю описныхъ книгъ и счетныхъ списковъ". П. С. З. II. № 842) во всѣ приказы вновь разсылаются памяти о доставленіи Государю упомянутой отчетности. Возможно, что вѣдомость 1680/81 года появилась въ связи съ приведенными указами въ ходѣ работъ по ихъ исполненію или въ результатѣ ихъ. Но строить какія-либо болѣе опредѣленныя догадки было бы рискованно. Вѣдомость представляетъ механическій сводъ остатковъ, недоимокъ, доходовъ, расходовъ и баланса каждаго приказа отдѣльно. Въ ней нѣтъ общаго баланса всѣхъ государственныхъ доходовъ и расходовъ. Нашъ государственный бюджетъ того времени не составлялъ единаго цѣлаго, а лишь сумму ряда отдѣльныхъ бюджетовъ, въ соотвѣтствіи съ системой приказного управленія. Типичная для старинныхъ системъ финансоваго управленія спеціализація доходовъ является здѣсь, однако, уже въ осложненномъ видѣ. Къ отдѣльнымъ приказамъ пріурочены опредѣленные источники доходовъ или территоріально, или уже съ тенденціей къ централизаціи даннаго вида сборовъ для всего государства въ одномъ учрежденіи [30]); доходы опредѣлены на соотвѣтственные расходы, при чемъ приказы явственно дифференцировались уже на доходные и расходные по преимуществу. Соотвѣтственно этому мы видимъ сильно развитое передвиженіе суммъ изъ однихъ приказовъ въ другіе.

Оборотныя поступленія изъ приказовъ и въ приказы по „росписи" 1680/81 г составляютъ отъ $^1/_4$ до $^1/_3$ общей цифры всего бюджета.

Всего по всѣмъ 35 приказамъ:

Приходъ.	Расходъ.	Въ томъ числѣ:	
		изъ приказовъ.	въ приказы.
2 439.123 р.	2.032.048 р.	542.097 р.	661.998 р.

Счетоводство, очевидно, весьма несовершенно, такъ какъ оборотныя поступленія изъ приказовъ и въ приказы не соотвѣтствуютъ одни другимъ [31]).

---

[30]) Такъ Стрѣлецкая подать въ Стрѣлецкомъ приказѣ (133 6 тыс. руб), а кромѣ него лишь въ приказѣ Большого дворца (съ дворцовыхъ городовъ 13 4 тыс. руб) (Милюковъ, стр 98).

[31]) „Количество отосланныхъ и полученныхъ изъ приказа въ приказъ суммъ, очевидно, должно равняться одно другому Между тѣмъ, по приведеннымъ итогамъ, за точность которыхъ мы ручаемся, оказывается полученнымъ въ приказахъ меньше, чѣмъ въ нихъ отослано. Такъ какъ это, конечно, невозможно, то остается или отнести недочетъ полученнаго „изъ приказовъ" (въ приходѣ) къ неточности рубрикаціи и предположить, что остальная часть суммы попала, напримѣръ, въ рубрику прихода „неокладныхъ и запросныхъ", или же предположить, что излишекъ посланнаго въ приказы (въ расходѣ) не былъ простой оборотной суммой, напримѣръ, не возвратился въ приходъ, потому что попалъ въ какія-нибудь другія учрежденія, кромѣ указанныхъ въ росписи (напримѣръ, отосланъ въ города, гдѣ приказъ перестаетъ контролировать употребленіе суммъ). Въ такомъ случаѣ слѣдуетъ причислить его къ расходу" Соотвѣтственно должны будутъ, конечно, измѣниться и общіе итоги приходо-расходнаго бюджета (Милюковъ, стр. 104)

Механизмъ этого перераспредѣленія суммъ по приказамъ въ основной своей части, вѣроятно, былъ налаженъ, какъ нѣчто постоянное, но всякое измѣненіе въ расходахъ, въ особенности въ военные годы, должно было, очевидно, сопровождаться спеціальными указами о переводѣ денегъ изъ какого-либо приказа на новую потребность въ приказъ вѣдавшій ее. Лаппо-Данилевскій, приведя нѣкоторыя изъ перечисленныхъ нами выше указаній на существованіе общихъ по государству вѣдомостей доходовъ и расходовъ для первой половины XVII вѣка приходитъ къ весьма осторожному выводу. „Если всѣ эти намеки, — говоритъ онъ, — не даютъ намъ право рѣшительно утверждать существованіе общихъ росписей государственныхъ доходовъ и расходовъ въ первой половинѣ XVII вѣка, то, во всякомъ случаѣ, не позволяютъ отрицать возможности ихъ существованія за это время“ [32]). Для автора, какъ историка, конечно, мало существенно разграниченіе финансовыхъ терминовъ — „роспись“ и „отчетъ“. Во всякомъ случаѣ, мы видѣли нѣкоторыя указанія даже періодическаго составленія смѣтныхъ списковъ (т.-е. сводныхъ вѣдомостей за истекшій годъ) по всѣмъ приказамъ въ годы второй польской войны. Для дальнѣйшаго времени Лаппо-Данилевскій выражается болѣе опредѣленно. „Во всякомъ случаѣ — продолжаетъ онъ — съ 1680 годовъ такія росписи несомнѣнно существовали“. Онъ ссылается на цитированной нами выше указъ 7 марта 1680 года и на вѣдомость, найденную Милюковымъ. Но даже если понимать терминъ „роспись“ съ указанной выше оговоркой, и не имѣть въ виду сколько-нибудь регулярнаго періодическаго составленія общихъ по государству сводныхъ вѣдомостей о поступившихъ доходахъ и произведенныхъ расходахъ, тѣмъ болѣе о предположеніяхъ на будущій годъ, то и тогда существующихъ указаній слишкомъ недостаточно, чтобы сдѣлать такое обобщеніе. Осторожнѣе допустить существованіе такихъ обще-государственныхъ сводныхъ финансовыхъ вѣдомостей лишь спорадическое, по спеціальнымъ указамъ, въ силу какихъ-либо особенныхъ обстоятельствъ. Еще менѣе остороженъ Н. Хлѣбниковъ. Онъ думаетъ, что „вѣроятно ежегодно составлялся общій отчетъ государства“, относя это замѣчаніе даже къ 20-мъ годамъ XVII вѣка. Онъ ссылается на грамоту Псковскимъ воеводамъ 1623 года (см. выше, стр 8). На этотъ же выводъ его, повидимому, наводитъ фактъ существованія Счетнаго приказа, который „служилъ контрольною палатой, сводящей приходы и расходы государства“. (Н. Хлѣбниковъ op. cit. стр. 370.) В. Ключевскій также приписываетъ учрежденному въ 1654 г. приказу Счетныхъ дѣлъ довольно широкія полномочія (Курсъ русской исторіи. М. 1908. III. 197). Но повидимому не очень долговременное функціонированіе приказа ограничивалось лишь ревизіонною дѣятельностью, отъ которой необходимо явственно отличать смѣтное дѣло—составленіе отчета о доходахъ и расходахъ по государству (см Милюковъ, стр. 112,

---

[32]) Стр 274—275

прим 1). О такомъ же ревизіонномъ характерѣ Счетнаго приказа, а отнюдь не о составленіи имъ общихъ отчетовъ по государству свидѣтельствуетъ и разсказъ Котошихина, какъ бы неточенъ онъ ни былъ [33]).

Повидимому рѣчь идетъ здѣсь о ревизіи приходо-расходныхъ книгъ „за многіе годы", при чемъ доходомъ приказа являются начеты и открытые имъ противъ книгъ остатки. Съ дѣломъ составленія общихъ по государству финансовыхъ вѣдомостей это могло и не стоять ни въ какой связи.

Можно, наконецъ, перечисляя литературныя указанія о существованіи у насъ въ старину общегосударственныхъ финансовыхъ вѣдомостей упомянуть, что въ книгѣ извѣстнаго нашего министра финансовъ гр. Канкрина—имѣется утвержденіе, что таковыя составлялись у насъ въ началѣ XVII столѣтія и даже раньше [34]). Цѣнность этого утвержденія болѣе чѣмъ сомнительна. Отрывочныя указанія на существованіе нѣсколькихъ общихъ финансовыхъ вѣдомостей XVII в., съ трудомъ добытыя архивною работой новѣйшихъ изслѣдователей, конечно, не могли быть достояніемъ гр. Канкрина.

Если столь скептически приходится отнестись къ самому факту существованія государственныхъ росписей, кромѣ нѣсколькихъ отдѣльныхъ случаевъ, то тѣмъ болѣе трудно представлять себѣ дѣло такъ, что общія финансовыя вѣдомости вносились на спеціальное разсмотрѣніе, тѣмъ болѣе „на утвержденія" Государя съ Боярской Думой. Лаппо-Данилевскій (стр. 276—277) говоритъ: „Смѣтные списки и окладныя росписи отдѣльныхъ городовъ едва ли всегда поступали на разсмотрѣніе Думы (въ этомъ врядъ ли можетъ быть и сомнѣніе такіе документы лишь въ исключительныхъ случаяхъ могли идти далѣе приказа. Л. Я), гдѣ, вѣроятно, утверждались подобнаго же рода акты по цѣлымъ приказамъ или общая государственная роспись" (стр. 276). „Общія смѣты и росписи также поступали въ

[33]) Котошихинъ „О Россіи въ царствованіи Алексѣя Михайловича" (изд. 2 Спб 1859, гл VII, стр. 96): „Счетной приказъ, а въ немь сидятъ два дьяка и вѣдаютъ и дѣлаютъ дѣла всего Московскаго государства, приходъ, и расходъ, и остатокъ по книгамъ, за многіе годы. А приходъ въ него бываетъ остаточные деньги, которые въ которомъ году съ кого не взяты въ царскую казну, также въ которомъ году за расходомъ что осталось въ остаткѣ, а собирая такіе деньги на Москвѣ и изъ городовъ, въ расходы ни въ какіе не даются, безъ царскаго указу"

[34]) „Die Oekonomie der menschlichen Gesellschaften" Paris 1845, стр 277 „..ich kann mittheilen, dass ich Jahresverzeichnisse der Einnahmen und Ausgaben Russlands aus den ersten Zeiten der Romanofs in Handen gehabt habe und dass noch Spuren fruherer Verzeichnisse der Art vorhanden sind, also von einer Zeit, wo in manchen kultivirten Ländern die Finanzen noch sehr im Wilden waren" См русскій переводъ этой книги анонимнаго „издателя": „Графъ Канкринъ и его очерки политической экономіи и финансіи", Спб 1894, стр. 236. Проф. В А. Лебедевъ безъ всякой критики приводитъ это указаніе графа Канкрина (Финансовое право. Изд. 2, т. I, вып. III, стр 690) и даже употребляетъ терминъ „росписи". Можно думать, что дѣло идетъ не болѣе, какъ о смѣтныхъ спискахъ и росписяхъ отдѣльныхъ приказовъ, или даже отдѣльныхъ городовъ, а отнюдь не всего государства. Врядъ ли гр Канкрину была нужда задумываться надъ подобными разграниченіями понятій и анализомъ историческихъ документовъ

Думу“ (стр. 277). Врядъ ли для этихъ послѣднихъ утвержденій имѣется какое-либо основаніе. Если и бывали случаи разсмотрѣнія въ Думѣ приказныхъ финансовыхъ вѣдомостей, то на нихъ надо, вѣроятно, смотрѣть какъ на исключеніе, а не какъ на обычный порядокъ. Мы имѣемъ, напримѣръ, случай, когда по окладной росписи для Новгорода и Пскова оказывался дефицитъ и необходимъ былъ указъ — какъ его пополнить [35]). То же можно предположить и для случаевъ перевода денегъ изъ однихъ приказовъ въ другіе: настолько такіе переходы не были установлены разъ навсегда, они естественно требовали отдѣльныхъ указовъ. Но эти отдѣльные случаи пополненія дефицитовъ однихъ приказовъ избытками другихъ нельзя представлять себѣ какъ регулярное разсмотрѣніе Царемъ и Думою всей финансовой отчетности приказовъ Даже если бы въ случаяхъ составленія общихъ финансовыхъ вѣдомостей они и разсматривались въ Думѣ — вѣдь самые факты ихъ составленія надо признать исключеніемъ, а не обычнымъ для тогдашняго государственнаго управленія установленіемъ. Подобныя вѣдомости имѣли скорѣе всего значеніе простыхъ справокъ, быть можетъ иногда и бывавшихъ на разсмотрѣніи Царя и Думы, напримѣръ, въ годы войны, но отсюда далеко до того, чтобы видѣть въ этомъ какую бы то ни было аналогію обсужденія бюджета. Въ XVII вѣкѣ до этого было еще далеко. Какія-либо чрезвычайныя финансовыя мѣры обычно обсуждались, конечно, Царемъ съ Думой, „но вообще—говоритъ Ключевскій [36])—слѣды финансовой дѣятельности Думы въ памятникахъ сравнительно скудны. Теченіе казенныхъ суммъ, это была статья московскаго управленія, наиболѣе тщательно разработанная и установленная такими заботливыми хозяевами, какъ московскіе государи, потому здѣсь меньше возникало недоумѣній, требовавшихъ указанія со стороны законодательной власти“.

Резюмируя все сказанное, можно придти къ заключенію, что приказная система Московскаго государства въ XVII вѣкѣ осуществляла,

[35]) „Роспись, сколко съ В Новгорода и со Пскова Государевыхъ царевыхъ и великаго князя Алексѣя Михайловича всея Руси доходовъ, на нынѣшней на 156 годъ, противъ 154 году, иметца собрати по окладу, и сколко въ Великомъ Новгородѣ и во Псковѣ дати Государева жалованья, денежнаго и за хлѣбъ денгами, стрѣльцомъ и казакомъ и всякимъ оброчникомъ“ Въ виду недостатка доходовъ дѣло перешло на совѣщаніе Государя съ Думой („156 года Генваря въ 24 день Государь и Бояря сей выписки слушали“). Рѣшено было пополнить недостачу изъ дворцовыхъ доходовъ хлѣбомъ (Доп. къ А. И. III. № 36. II).

[36]) „Боярская Дума Древней Руси“, изд. 3, стр 491 (см. также стр 454). „Однимъ изъ важнѣйшихъ предметовъ дѣятельности законодательныхъ учрежденій обыкновенно служатъ вопросы государственнаго хозяйства, дѣла финансовыя. Но эти дѣла всегда составляли сравнительно мало замѣтный элементъ въ вѣдомствѣ Московской боярской думы, сколько можно судить о томъ по сохранившимся памятникамъ ея законодательныхъ трудовъ. Напротивъ, эти памятники переполнены дѣлами по службѣ и служилому землевладѣнію, иногда удивительно мелкими на нашъ взглядъ. Это потому, что теченіе государственнаго хозяйства рано вошло въ твердо установившееся русло и могло быть въ большей степени отдано въ руки исполнительныхъ органовъ управленія, чѣмъ дѣла служилыя и поземельныя, требовавшія постояннаго надзора и заботливаго руководства со стороны законодателя.

въ принципѣ регулярную, хотя, быть можетъ, и весьма мало достовѣрную отчетность подчиненныхъ мѣстъ передъ приказами, причемъ тяжеловѣсность государственнаго механизма нарушала сплошь и рядомъ такую регулярность. Эта отчетность не ограничивалась только истекшимъ годовымъ періодомъ, но содержала предположенія и на будущій годъ. Благодаря этому, въ приказахъ имѣлись матеріалы для сужденія о тѣхъ рессурсахъ, какими они могли располагать на ближайшее время, и о тѣхъ потребностяхъ, какія надлежало удовлетворить за этотъ счетъ. Надо прибавить, что сроки платежей прямыхъ налоговъ опредѣлялись лишь приблизительно, доставка суммъ въ Москву приходила крайне медленно, и если и можно говорить о смѣтныхъ предположеніяхъ на будущее время, то предположенія эти не могли отличаться особой опредѣленностью, а дѣйствительное исполненіе ихъ—и того болѣе. Только до этой ступени и развилось наше бюджетное дѣло въ періодъ господства приказной системы. Общія сводныя вѣдомости по всему государству, да и то въ видѣ механическихъ сводовъ по отдѣльнымъ приказамъ, были составляемы всего лишь въ видѣ справокъ ad hoc, въ чрезвычайные моменты государственной жизни. Общій характеръ приказнаго управленія заставляетъ съ наибольшей вѣроятностью предполагать, что составленіе такихъ вѣдомостей, тѣмъ болѣе разсмотрѣніе ихъ единымъ высшимъ государственнымъ органомъ, не было и не могло еще стать у насъ въ XVII вѣкѣ нормальнымъ пріемомъ управленія государствомъ. Характернѣйшей чертой нашего бюджетнаго дѣла XVII вѣка является его раздробленность, соотвѣтствующая раздробленности приказнаго строя управленія. Въ тѣсной связи съ нимъ стоитъ пріуроченіе отдѣльныхъ видовъ расходовъ къ отдѣльнымъ, спеціально создаваемымъ для нихъ видамъ сборовъ и доходовъ. Какъ извѣстно, первоначальныя ступени финансоваго управленія, вышедшаго уже изъ стадіи домашняго хозяйства главы государства, не только у насъ, но и на западѣ, характеризуются системой, извѣстной подъ именемъ „спеціализаціи государственныхъ доходовъ“. Сбалансировать отдѣльныя ограниченныя области управленія является болѣе легкимъ и даже единственно доступнымъ дѣломъ для государственной организаціи стоящей на этой ступени развитія. Возможные остатки служатъ или для покрытія новыхъ открывающихся потребностей, или компенсируютъ недочеты въ другихъ отрасляхъ управленія. Съ развитіемъ государственныхъ потребностей, увеличеніемъ расходовъ и усложненіемъ финансовой системы это примитивное равновѣсіе всѣ болѣе нарушается. Развитіе налоговой системы даетъ начало новымъ, преимущественно финансовымъ вѣдомствамъ, которыя все болѣе начинаютъ осуществлять извѣстную концентрацію сборовъ и кассъ. На другомъ полюсѣ развиваются вѣдомства, сосредоточивающія въ себѣ расходъ. Избытки и дефициты по отдѣльнымъ кассамъ компенсируются системой перевода суммъ изъ однихъ вѣдомствъ въ другіе, но спеціализація доходовъ все же остается и продолжаетъ существовать непоколебимо еще долгое

время. Она осложняется лишь тѣмъ, что спеціальные источники покрытія расходовъ уже не находятся цѣликомъ въ управленіи одного и того же вѣдомства, а доходы отъ нихъ приписываются къ нему изъ другихъ мѣстъ [37]).

Вотъ тотъ уровень, какого достигла формальная организація нашего бюджета въ теченіе XVII столѣтія. Такой финансовый строй есть, конечно, продуктъ долгаго историческаго процесса. Однако прослѣживать его ходъ было бы работою, которая слишкомъ далеко увлекла бы насъ отъ нашей спеціальной темы, почему мы и считаемъ возможнымъ для исторіи нашихъ государственныхъ росписей въ XVII вѣкѣ ограничиться лишь сдѣланными выше замѣчаніями.

---

[37]) Для ясности приводимъ изъ книги Милюкова (прил I, стр 3) расположенный въ таблицу балансъ финансоваго хозяйства одного приказа (Стрѣлецкаго), какъ образецъ приуроченія опредѣленныхъ источниковъ дохода къ предметамъ расхода.

ПРИХОДЪ.				РАСХОДЪ.
1 Довелось взять по окладу·				И изъ того числа въ 188-мъ же г. въ росходе· генераломъ и полковникомъ и капитаномъ и стрѣльцомъ въ государево жалованье и на лошадиную покупку, и на строеніе приказу, и на всякіе окладные росходы . 250 238 р. 23 а. 3 д
a) Стрѣлецкихъ ден. опричь дворцовыхъ городовъ .	133 598 р	2 а.	2 д.	
b) Да съ оброчныхъ угодей .	777 „	22 „	1 „	
c) Да съ городовъ Костромские четверти.				
aa) данныхъ и оброчныхъ .	1.149 р	13 а.	3 д.	
bb) таможенныхъ и кабацкихъ.	16 607 „	9 „	21/2 „	
Всего.	152 132 „	14 „	1/2 „	
И въ то число во 188-мъ же году взято въ окладъ .	90.498 „	18 „	5 „	
2 Да изъ доимки на прошлые годы.	8.715 „	30 „	5 „	
3 Неокладныхъ.	14 „	29 „	2 „	
4. Да изъ приказовъ:				
a) Изъ приказу Казанскаго дворца	10.175 „			
b) изъ приказу Большого дворца.	2.000 „			
c) изъ приказу Большія казны и d) изъ Новые четверти.	18.000 „			
e) изъ приказовъ Устюжскіе четверти и f) княжества Смоленскаго	19.500 „			
Изъ приказу же княжества Смоленскаго изъ ефимковъ которые дѣланы на денежномъ дворѣ	5 696 „	16 „	3 „	
g) Изъ ямского приказу. .	109 640 „	— „	2 „	
Всего изъ приказовъ	165 011 „	16 „	5 „	
5. Изъ продажи Артамоновскихъ животовъ Матвѣева. .	1.500 „			
И всего въ стрѣлецкомъ приказѣ въ 188 году въ приходѣ всякихъ денегъ. .	265 740 „	29 „	1 „	А за тѣми росходы у 188-го года въ нынѣшней во 189-й г въ остаткѣ. . . . 41.720 р. 4 а. 31/2 д.
6. У 187 въ 188-й годъ въ остаткѣ	26.217 „	31 „	11/2 „	
А съ остаточными	291.958 „	26 „	21/2 „	

ГЛАВА II.

Русское бюджетное дѣло въ эпоху Петра Великаго.

Учрежденіе Ближней Канцеляріи.—Ея финансовая отчетность.—Вѣдомости 1701—1709 гг.—Раздвоеніе государственнаго бюджета въ періодъ 1704—1709 гг.—Попытки бюджетныхъ разсчетовъ 1706—1709 гг.—Губернская реформа и выработка табели 1710—1711 гг.—Разрушеніе финансовой отчетности и безплодныя попытки къ ея возстановленію.—Характеръ фактическаго исполненія табели 1710—1711 гг.—Коллежская реформа.—Бюджетныя идеи въ регламентахъ финансовыхъ коллегій.—Практика ихъ выполненія и бюджетныя вѣдомости послѣднихъ лѣтъ царствованія Петра.

Для государственнаго хозяйства эпохи Петра Великаго мы имѣемъ выдающееся изслѣдованіе П. Н. Милюкова [1]), и наша задача можетъ быть ограничена лишь выдѣленіемъ изъ этого обширнаго труда, сведеніемъ воедино и истолкованіемъ опубликованныхъ и разработанныхъ въ немъ архивныхъ данныхъ о составленіи общихъ вѣдомостей гос. доходовъ и расходовъ того времени

Послѣ вѣдомости 1680/81 г., на пространствѣ двухъ послѣднихъ десятилѣтій XVII вѣка мы до сихъ поръ не имѣемъ указаній на какіе-либо общіе акты такого рода. Но послѣдніе годы стараго столѣтія приносятъ намъ серьезное нововведеніе, положившее, по крайней мѣрѣ, на время, начало дѣйствительно регулярному ежегодному составленію общихъ финансовыхъ вѣдомостей по государству. Указанія, приведенныя въ предыдущей главѣ, скорѣе заставляютъ думать, что ранѣе составленіе такихъ вѣдомостей не было дѣломъ спеціальнаго учрежденія, или одною изъ функцій какого-либо учрежденія вообще, а поручалось ad hoc тому или иному лицу („боярину“ или „окольничему“), или, можетъ быть, и учрежденію, но не какъ постоянная его обязанность.

Какъ сказано выше, въ качествѣ наиболѣе естественнаго органа такого дѣла нѣкоторые изслѣдователи указываютъ на Счетный приказъ, къ XVIII вѣку уже не существовавшій [2]), и по задачамъ своего

---

[1]) Всѣ приводимыя ниже ссылки на книгу Милюкова относятся къ первому изданію ея (1892 г.). Второе (неизмѣненное) изданіе вышло въ 1905 году.

[2]) Впрочемъ, Б. Н. Куракинъ въ своей „Гисторіи о царѣ Петрѣ Алексѣевичѣ“ упоминаетъ объ учрежденіи съ такимъ названіемъ для 90-хъ годовъ XVII вѣка: „А другимъ образомъ опредѣлено было съѣзжаться на дворецъ въ приказъ Счетной, гдѣ сидѣлъ Никита Зотовъ, думной, прежде бывшій дьякъ, а потомъ думной дворянинъ, которой былъ

учрежденія имѣвшій въ виду ревизіонныя цѣли Въ области смѣтнаго дѣла и составленія общихъ по государству финансовыхъ вѣдомостей роль этого учрежденія, однако, остается проблематичной.

Но, повидимому, въ послѣдніе годы XVII вѣка появляется новое учрежденіе или, быть можетъ, новая функція въ дѣятельности уже существовавшаго учрежденія—канцеляріи Боярской Думы. Этою новой функціей въ скоромъ времени уже съ совершенной несомнѣнностью дѣлается сводка вѣдомостей о приходѣ и расходѣ по всѣмъ существующимъ приказамъ. Учрежденіе, централизующее эту сводку, именуется Ближней Канцеляріей. Кн. Б. Н. Куракинъ въ своей автобіографіи подъ годомъ 22-мъ (съ 20 іюля 1697 по 20 іюля 1698 г.) заноситъ: „Того жъ года сдѣлана Ближняя Канцелярія подъ судомъ думнаго дворянина Никиты Зотова. Вельми то умно и похвально; ото всѣхъ дѣлъ, что со всѣхъ приказовъ по вся недѣли вѣдомость, гдѣ что, чего въ приходѣ, въ расходѣ, и кому что должно на что расходъ держать; и всего государства весь расходъ съ оклады и безъ окладовъ“ [3]). Въ первыхъ двухъ изданіяхъ „Боярской Думы“ В. О. Ключевскій высказываетъ мнѣніе, что Ближняя Канцелярія была преемницей приказа Тайныхъ дѣлъ [4]), но замѣтка Куракина заставила его измѣнить мнѣніе и съ 3-го изданія „Боярской Думы“ онъ считаетъ Ближнюю Канцелярію уже наслѣдницей Счетнаго приказа [5]).

Какъ бы то ни было, намъ извѣстенъ указъ Петра 1701 г., положившій начало составленію Ближней Канцеляріей ежегодныхъ вѣдомостей, доходовъ и расходовъ по всѣмъ существовавшимъ приказамъ.

Въ началѣ 1701 г. Петръ заключилъ съ польскимъ королемъ договоръ, въ силу котораго, между прочимъ, вспомогательный польскій

учителемъ его величества писать“. (Архивъ кн. Ѳ. Куракина. I, стр. 77). Это мѣсто повѣствованія относится къ первой половинѣ 1690-хъ годовъ, около времени смерти царицы Натальи Кирилловны, которая скончалась 25 янв. 1694 г. (у Куракина ошибочно въ 7200, т.-е. въ 1692 г. Но у Куракина здѣсь путаница и въ годахъ и въ названіяхъ), см. Милюковъ, дополненія, стр. 154).

[3]) Архивъ кн Ѳ. Куракина. IV. стр 258. В О. Ключевскій въ 3-мъ изданіи „Боярской Думы“ (1902 г), ссылаясь на автобіографію Б Н Куракина, сомнѣвается въ точности его хронологіи и считаетъ годомъ учрежденія Ближней Канцеляріи 1699-й годъ, ибо въ разсказѣ Куракина замѣтка поставлена въ ряду событій 1699-й года. Ключевскій прибавляетъ „автобіографъ забылъ годъ, но помнилъ хронологическій порядокъ событій“. Нельзя особенно полагаться и на это послѣднее. Хронологія въ цитируемой автобіографіи вообще далеко не точна, и это достаточно объясняется уже тѣмъ, что документъ писанъ почти черезъ 30 лѣтъ послѣ интересующихъ насъ событій (въ началѣ его помѣта „7/18 маія 1727 г.“— „начинаю сей увражъ давно отъ меня намѣренной“). По всѣмъ признакамъ и упоминаемый Куракинымъ „Счетный Приказъ“ есть ничто иное, какъ та же Ближняя Канцелярія.

[4]) „Боярская Дума“. Изд. 1, стр. 450—451 (изд. 2, стр. 432—433)

[5]) „Боярская Дума“. изд. 3, стр. 442—443. О функціяхъ Ближней Канцеляріи см. Ключевскій, „Боярская Дума“, изд. 3, стр. 443—445 См. также Н. Я. Токаревъ „Ближняя Канцелярія при Петрѣ Великомъ и ея дѣла“ въ „Описаніи док. и бум. Моск. Арх М. Юст.“ кн. V. М. 1888 г. и Милюковъ, op. cit, гл. II, § 8.

корпусъ долженъ былъ въ теченіе 3 лѣтъ получать субсидію въ 100 тыс. рублей. „Пріѣхавъ въ Москву послѣ Бирженскаго свиданія (8 марта 1701 г.)—говоритъ Милюковъ (стр. 112—113) — Петръ принимается искать денегъ по приказамъ. Съ какимъ трудомъ удалось сколотить необходимую сумму для передачи генералъ-адъютанту польскаго короля, видно изъ списка отдѣльныхъ составныхъ частей этой суммы: рядомъ съ крупными перехватами у Большой Казны и Ратуши, мы находимъ здѣсь заимствованія у властей Троицкаго монастыря, у гостя Филатьева и даже у поручика Меншикова 420 золотыхъ. На другой день послѣ того, какъ составившаяся такимъ образомъ сумма 150.000 руб. была передана по назначенію, состоялся указъ 14 марта: „что бы ему, Великому Государю, о тѣхъ дѣлахъ извѣстно было всегда“, всѣ приказы обязываются ежемѣсячно и ежегодно доставлять отчеты о движеніи суммъ въ учрежденіе, названіе котораго впервые становится извѣстно изъ этого указа,—Ближнюю Канцелярію“.

Несомнѣнна, такимъ образомъ, связь между военными потребностями и первымъ регулярнымъ составленіемъ свѣдѣній о рессурсахъ и расходахъ государства Указъ 14 марта 1701 года предписывалъ изъ всѣхъ приказовъ и Ратуши доставить въ Ближнюю Канцелярію весьма подробныя и разнообразныя свѣдѣнія финансово-административнаго и военно-административнаго характера. Свѣдѣнія предписывалось прислать безъ задержки „не замотчавъ“, а затѣмъ ежегодно въ январѣ доставлять такія же свѣдѣнія. Сверхъ того предписывалось доставить свѣдѣнія о приходѣ, расходѣ и наличности съ 1 января текущаго 1701 года, а также о подлежащихъ выполненію окладныхъ и неокладныхъ расходахъ. Эти свѣдѣнія требовалось впредь доставлять ежемѣсячно. Вѣдомости предписывались двухъ родовъ: „подлинныя“, представлявшія сводку подлинныхъ донесеній приказовъ и „перечневыя“— суммарныя извлеченія изъ предыдущихъ [6]).

Повидимому во исполненіе указа 14 марта 1701 года Ближней Канцеляріей были составлены окладныя книги на 1701 годъ[7]). Въ

---

[6]) ....въ нынѣшнемъ 1701 году Марта въ 14 день Великій Государь царь... указалъ по имянному своему Великаго Государя указу изо всѣхъ приказовъ и изъ ратуши взять въ свою Великаго Государя Ближнюю Канцелярію подлинную вѣдомость въ тетрадяхъ и перечневыя выписки въ графахъ на дестевыхъ тетрадяхъ жс“. (Далѣе слѣдуетъ подробное перечисленіе требуемыхъ свѣдѣній). „...и тѣмъ вышеописаннымъ дѣламъ всѣхъ приказовъ вѣдомости прислать не замотчавъ, а впредь такія вѣдомости присылать погодно въ январѣ мѣсяцѣ, чтобы ему Великому Государю о тѣхъ дѣлахъ извѣстно было всегда. А сколько во всѣхъ приказахъ въ ратушѣ января съ 1 числа нынѣшняго 1701 года денегъ золотыхъ, ефимковъ, соболей, мягкой рухляди и той всякой казны и хлѣба и мѣди всякой было въ приходѣ и въ расходѣ и какія окладныя и неокладныя дачи и что нынѣ на лицо, тому всему изо всѣхъ приказовъ, и изъ ратуши прислать, и что такихъ же доходовъ впредь будетъ въ приходѣ и въ расходѣ и на какія дачи и затѣмъ въ остаткѣ, подавать подлинныя и перечневыя вѣдомости въ Его Великаго Государя Ближнюю Канцелярію помѣсячно“ (См. Елагинъ. „Исторія русскаго флота“, прилож. 7, стр. 383—385).

[7]) Гос. Архивъ, отдѣлъ XIX, № 1. Часть 1, книга № 25—по окладнымъ расходамъ и перечневая къ ней — часть 4, № 44; часть 2, книга № 21 и часть 3, книга № 54,

1702 году Петръ вновь издаетъ указъ, подтверждающій распоряженіе о доставленіи годовыхъ вѣдомостей — въ январѣ, мѣсячныхъ 3-го числа слѣдующаго мѣсяца и грозящій наказаніемъ за неисполненіе [8]). 26 мая 1705 года издается еще указъ о веденіи въ приказахъ тетрадей для повседневной записи прихода и расхода въ виду скорѣйшаго составленія мѣсячныхъ вѣдомостей (ibid стр. 30). Относительно аккуратности доставленія приказами вѣдомостей въ томъ же документѣ имѣются такія данныя: большинство приказовъ отвѣчаетъ, что документы „взнесены“ (большею частью мѣсячныя вѣдомости) или „взнесутся вскорѣ къ концу февраля (большею частью перечневыя и подлинники). Но изъ Сибирскаго приказа отвѣчаютъ, что документы изъ приказа поданы, но „вѣдомостей изъ Сибири еще не прислано, да и въ присылкѣ быть въ такомъ маломъ времени невозможно“; „изъ дальнихъ городовъ присылка всякой вѣдомости бываетъ после прошедшаго году спустя погодъ и по полтора и из иныхъ и в два годы“. Изъ Монастырскаго приказа „и иныхъ къ нему належащихъ“ отвѣтили, что мѣсячныя вѣдомости по 1 февраля 1702 года доставлены; „а подлинные вѣдомости тѣхъ приказовъ въ его Великаго Государя Ближнюю Канцелярію взнесутъ они въ то время, какъ перепищики изо всѣхъ городовъ и уѣздовъ возвратятся къ Москвѣ и переписные свои книги противъ указу въ Монастырскомъ приказѣ подадутъ“. Столь быстрое доставленіе отчетности возможно было, очевидно, только для суммъ находившихся въ самихъ приказахъ, но мѣстная отчетность не могла не запаздывать и очень сильно.

по доходамъ, часть 3, книга безъ номера и часть 8, № 47—окладной расходъ ратуши (см. Милюковъ, прил. II, описаніе отдѣла XIX, № 1 „Книги Ближней Канцелярии о доходахъ и расходахъ по Государственному управленію“).

[8]) Милюковъ, прил. II, стр. 29—30 „1702.. (сгнило) государь царь etc.. указалъ въ своей Великаго Государя Ближней Канцелярiи всѣхъ приказовъ дьяковъ и бургомистровъ допросить, вѣдомости надлежащіе, которые довелись въ присылкѣ быть, изо всѣхъ приказовъ и изъ Ратуши, также и мѣсячные приходы и расходы и доимка, подлинная и перечневая въ Ближнюю Канцелярію генваря съ 1-го числа 1701 году генваря жъ по 1 число нынѣшняго 1702 году вся-ль въ отсылкѣ, и его Великаго Государя грамоты въ городы къ воеводамъ и къ бургомистромъ о присылке тѣхъ же вѣдомостей противъ указу посланы-ль, и въ которыхъ мѣсяцѣхъ и числѣхъ? и будетъ по допросу явитца противъ прежняго указу въ чемъ какая ихъ неисправа, а о томъ выписать въ докладъ, а допрося сказать имъ свой Великаго Государя указъ, чтобы они дьяки и бургомистры впредь изъ всѣхъ приказовъ и изъ Ратуши приносили належащіе подлинные и перечневые вѣдомости противъ имяннаго его Великаго Государя указу, въ его Великаго Государя Ближн(юю Канцелярію) после (вся)каго году въ настоящемъ годѣ, въ первомъ ген(варѣ м)сцѣ: а мѣсячные вѣдомости после всякаго прошедшаго мѣсяца въ настоящемъ же мѣсяцѣ въ третій день; а буде они дьяки и бургомистры сего его Великаго Государя указу исполнять не будутъ, и они за то держаны будутъ въ приказе скованы, и доправлена пеня на нихъ большая, а буде въ готовости тѣхъ вѣдомостей подъячіе учнутъ имъ чинитца не послушны, и имъ такихъ ослушниковъ имяна написавъ своими руками, подавать въ его Великаго Государя Ближнюю Канцелярію, не испуская той готовности времяни, а тѣмъ ослушникамъ подьячимъ учинено будетъ за то жестокое наказаніе безо всякаго милосердія; и что они сей его Великаго Государя указъ слушали, велѣно имъ приложить руки“.

Кромѣ указанныхъ выше окладныхъ книгъ 1701 года, описанныя Милюковымъ подлинныя и перечневыя книги Ближней Канцеляріи представляютъ изъ себя своды свѣдѣній о дѣйствительныхъ доходахъ, расходахъ и остаткахъ за минувшій годъ регулярно съ 1701 по 1709 г., а также и мѣсячныя свѣдѣнія о кассовой наличности приказовъ. Только отъ 1704 года (часть 5—6, № 1) сохранился обрывокъ книги окладовъ жалованія и проч., въ связи съ произведенной въ этому году убавкой окладовъ. Такимъ образомъ, сохранившіяся книги Ближней Канцеляріи представляютъ изъ себя главнымъ образомъ ежегодныя свѣдѣнія о дѣйствительныхъ доходахъ и расходахъ. Окладныя книги содержали свѣдѣнія о доходахъ подлежащихъ къ поступленію и расходахъ подлежащихъ исполненію, т. е. относились къ будущему времени и могли давать матеріалъ для соображеній бюджетнаго характера. Что касается книгъ, содержавшихъ въ себѣ свѣдѣнія о дѣйствительныхъ доходахъ и расходахъ, то здѣсь отчетность Ближней Канцеляріи, насколько можно судить по описанію ея у Милюкова, повидимому представляетъ два типа вѣдомостей. Съ одной стороны это ежемѣсячныя, иногда полугодовыя и годовыя кассовыя справки балансоваго характера, т. е. свѣдѣнія, которыя можно было дѣйствительно собрать почти съ тою быстротой, какой требовалъ указъ 14 Марта 1701 года [9]). Съ другой стороны это болѣе объемистыя и громоздкія годовыя вѣдомости или книги въ 600—700 листовъ [10]) съ подробными перечисленіями рубрикъ дохода и расхода. Были ли эти книги, разработанныя Милюковымъ (въ таблицахъ прил. III его труда), также быстро составленными кассовыми справками, или же они принадлежали къ типу той отчетности, которая доставлялась съ мѣстъ въ Москву и сводилась тамъ въ приказахъ (а вслѣдъ за ними и Ближней Канцеляріей) годами, а не мѣсяцами (см. приведенныя выше донесенія Сибирскаго и Монастырскаго приказовъ)? Этого вопроса мы не беремся рѣшить по даннымъ, приведеннымъ въ книгѣ Милюкова. Въ томъ и другомъ случаѣ ясно, что эти книги представляютъ изъ себя документы отчасти бюджетнаго, какъ всякій отчетъ, отчасти ревизіоннаго характера, оправдывающіе, быть можетъ, для Ближней Канцеляріи наименованіе ея государственнымъ контролемъ, [11]) но которыхъ финансистъ не назвалъ бы „государственными росписями,“ [12]) хотя они и могли имѣть, конечно, извѣстное

---

[9]) Кромѣ приведенныхъ выше донесеній приказовъ, относящихся, какъ констатируетъ Милюковъ, по большей части къ мѣсячнымъ вѣдомостямъ, можно указать, что полугодовая вѣдомость 1704 г. прислана была изъ Москвы въ Нарву 7 Сентября (т. е. черезъ 2 мѣсяца). Повидимому не менѣе быстро доставлены были годовыя, хотя бы и наскоро составленныя, свѣдѣнія за 1706 г. по спеціальному приказу Петра (Милюковъ, прил. II, стр. 30—31).

[10]) Кромѣ небольшой по размѣру (48 листовъ) перечневой книги, ч. 17—18, № 80, гдѣ также приведены расходы по статьямъ.

[11]) Милюковъ, стр. 112 и 650.

[12]) Милюковъ, стр. 410: „.. съ 1701 г. всѣ приказы подавали... отчеты въ Бл. Канцелярію, которая дѣлала своды этихъ донесеній въ общую гос. роспись“. (См. также стр. 650).

значеніе для соображеній о возможныхъ приходахъ и расходахъ ближайшаго будущаго. Что эта отчетность запаздывала, видно и изъ того факта, что когда Петру экстренно понадобилась справка о состояніи рессурсовъ къ наступавшему 1707 г., онъ затребовалъ таковую отъ Ближней Канцеляріи особымъ указомъ, обычная же отчетность была составлена своимъ чередомъ. [13])

Насъ интересуютъ цѣль, порядокъ составленія и характеръ этихъ вѣдомостей. Для веденія войны, для постройки новой столицы, для коренной перестройки стараго государственнаго зданія Петру необходимо было напряженіе всѣхъ силъ государства. И прежде всего ему нужно было знать его рессурсы и потребности, на которыя они расходовались Онъ не трогалъ пока старой приказной системы и, поставивши во главѣ Ближней Канцеляріи своего воспитателя, сосредоточилъ въ ней контроль надъ системою прежнихъ учрежденій и отчетность прежде всего финансовую.

Веденіе этой отчетности Ближней Канцеляріею имѣло главной цѣлью, кромѣ финансоваго контроля надъ старыми приказами, давать Петру ежегодныя справки о собранныхъ доходахъ, произведенныхъ расходахъ и наличности къ новому году (съ 1700 г. начинавшемуся уже съ 1 января). Мы естественно не можемъ еще видѣть здѣсь росписей въ сколько-нибудь соотвѣтствующемъ этому понятію смыслѣ слова, а въ лучшемъ случаѣ лишь матеріалъ для соображеній о рессурсахъ государства для покрытія его расходовъ и лишь въ зачаточномъ видѣ идею о составленіи росписей. Дѣлалъ ли Петръ какія-либо выкладки о необходимыхъ въ ближайшемъ будущемъ расходахъ, приурочивались ли онѣ къ годовому періоду— для эпохи по 1709 г. мы этого не знаемъ. Предположеніе, что онѣ облекались въ какую-нибудь правильную форму было бы совершенно произвольно. Механизмъ опредѣленія суммъ на новые расходы сохранялся старый. Война требовала все новыхъ и новыхъ средствъ. Формированіе новыхъ воинскихъ частей заставляло дѣлать выкладки о ихъ расходахъ и искать каждый разъ рессурса, на который можно было бы ихъ отнести. Въ это первое девятилѣтіе Сѣверной войны, все еще шло ощупью, со дня на день. „По возможности — говоритъ Милюковъ—стараются пристроить новый расходъ къ старымъ источникамъ дохода, новое вѣдомство къ старому учрежденію... Только при полной невозможности отыскать для новаго расхода постоянный рессурсъ въ какихъ-нибудь старыхъ поступленіяхъ,приходится подумать о созданіи ad-hoc какого-нибудь спеціальнаго новаго источника; только при полномъ отсутствіи подходящаго стараго учрежденія новое вѣдомство создаетъ себѣ и новое учрежденіе, если только послѣднее не создается вмѣстѣ съ новымъ источникомъ дохода.“ (стр. 137). Такимъ порядкомъ новые приказы, образовавшіеся въ началѣ 700-хъ годовъ, или оживившіеся новыми задачами старые, получали для своего расхода и вновь устано-

[13]) См. Милюковъ, op. cit. прил. II, стр. 31, книги часть 13, № 91 и часть 14, № 53.

вленные сборы. Вотъ примѣры: образованы были драгунскіе полки и отданы въ 1701 г. въ вѣдомство Золотой Палаты; на содержаніе ихъ установленъ былъ сборъ драгунскій въ 242,6 тыс. руб. Оружейной палатѣ предписано было усиленное приготовленіе оружія и для этого въ 1699—1701 гг. ей предоставлены были вновь введенный гербовой сборъ, доходъ съ табачнаго откупа и крѣпостной сборъ—всего до 46 тыс. руб. въ годъ. Новый адмиралтейскій приказъ—взамѣнъ снятой съ „кумпанствъ“ натуральной повинности по постройкѣ судовъ—получилъ два новыхъ сбора—всего на $67^1/_2$ тыс. руб. Военно-Морскому приказу предоставлена была въ 1701 г. прибыль отъ монетнаго передѣла—около 74 тыс. руб. (Милюковъ, 151).

Изъ этихъ примѣровъ виденъ механизмъ назначенія и распредѣленія суммъ на новыя потребности, дѣлавшій излишнимъ какія-либо общія выкладки или росписи. Въ самомъ дѣлѣ, традиціонный принципъ спеціализаціи источниковъ доходовъ позволялъ обходиться безъ государственной росписи въ техническомъ значеніи этого термина. Если же необходима была сводка свѣдѣній за предыдущій годъ, то главнымъ образомъ для того, чтобы знать, нѣтъ ли въ какомъ приказѣ свободныхъ остатковъ. Общій бюджетъ государства представлялъ при этой системѣ, какъ мы говорили и выше, механическую сумму бюджетовъ отдѣльныхъ вѣдомствъ, сбалансированныхъ со спеціальными источниками ихъ доходовъ. Дефициты однихъ приказовъ покрывались избытками другихъ, и, пока государство не было застигнуто чрезвычайными обстоятельствами, самые размѣры этой передачи суммъ, изъ однихъ приказовъ въ другіе болѣе или менѣе сохранялись неизмѣнными, давая даже возможность накопленія остатковъ. Повидимому эта система, за послѣднія десятилѣтія XVII вѣка принявшая устойчивый характеръ, и въ первые годы царствованія Петра еще держалась. Уже изъ приведенныхъ только что примѣровъ мы могли видѣть, что новыя учрежденія и создавшіеся спеціально для нихъ новые сборы могли механически присоединяться къ старому бюджету, не внося еще пока разстройства въ его механизмъ. Эти механическія наслоенія на тѣлѣ стараго бюджета, однако, вскорѣ разрослись и, отдѣлившись отъ него, составили новый бюджетъ, не только развивавшійся параллельно старому, но постепенно всасывавшій его въ себя.

Если свести воедино общіе итоги приказныхъ доходовъ и расходовъ за 1701 — 1709 гг. и сопоставить съ ними итоги вѣдомости 1679/80 года, то получатся такія цифры (въ тыс. руб.) [14]).

---

[14]) Сведено по вѣдомости Милюкова (прил III, вѣдомости по приказамъ) Мы оставляемъ въ сторонѣ натуральную часть бюджета, состоявшую въ хлѣбныхъ запасахъ Провіантскаго Приказа, Большого дворца и нѣкоторыхъ другихъ мѣстъ, а также въ казенныхъ книгахъ, издававшихся Печатнымъ приказомъ, и включавшихся въ общую вѣдомость по оцѣнкѣ, въ значительной мѣрѣ фиктивной. Въ текстѣ книги Милюковъ даетъ иную сводную таблицу (стр. 238—243) болѣе пригодную для выводовъ о дѣйствительныхъ суммахъ гос. доходовъ и расходовъ, ибо въ сведенныхъ нами итогахъ вклю-

ГОДЫ	Остатокъ отъ предыдущаго года	Приходъ.	Сверхъ того изъ приказовъ	Всего съ остаткомъ.	Расходъ.	Сверхъ того въ приказы	ИТОГО.	Остатокъ къ новому году
1679/80	366	1.531	524	2.439	1 370	662	2.032	407
. . . . .								
1701	2.013	4.691	1.425	8.129	3.501	1.430	4.931	3 198
1702	3.391	5.667	1.135	10.192	4.864	1.246	6.110	4.082
1703	3.912	4.307	1 614	9.834	4.892	1.661	6.553	3.281
1704	3.262	3 071	869	7.202	3.613	869	4.482	2.720
1705	2.524	3.230	829	6.583	3 892	1 048	4.941	1.643
1706	1.621	2.608	339	4.568	2 877	352	3.229	1.340
1707	1.066	2.529	569	4.164	2.518	576	3.094	1.070
1708	1.080	2.065	775	3.920	2.481	775	3.257	663
1709	966	2.756	539	4.261	2.701	527	3.228	1.033

Разница между цифрами перваго и послѣдняго столбца происходитъ оттого, что съ остаточными суммами „производятся операціи, которыя ускользаютъ отъ наблюденія и одинъ результатъ которыхъ, то или другое измѣненіе цифръ остатка—заносится въ слѣдующую вѣдомость“. (Милюковъ, 235, прим.).

Игнорируя детали этихъ, вообще мало точныхъ, цифръ, какъ и разницу въ цѣнности денегъ [15]), мы видимъ, начиная съ 1701—1702 гг., явственную картину изсяканія стараго приказнаго бюджета, которая соотвѣтствовала тяжелой дѣйствительности: непомѣрнымъ тяготамъ населенія, ведшимъ къ его абсолютной убыли; нераціональности устарѣлой податной системы, отказывавшейся служить, тогда какъ къ ней предъявлялись все болѣе и болѣе настойчивыя требованія.

Мы видимъ истощеніе остатковъ, накопленныхъ въ предыдущій періодъ, когда, несмотря на всѣ финансовыя трудности, все же выдерживалось старинное домоводственное правило, чтобы „сборы за сборы заходили“ [16]). Мы видимъ въ рамкахъ стараго приказнаго бюджета, что доходы падаютъ быстрѣе, чѣмъ расходы, но что и расходы, конечно вынужденно, сокращаются.

чены оборотныя суммы и наличность металла въ передѣлѣ. Но приводимыя нами цифры, какъ удостовѣряетъ и Милюковъ (стр. 229 прим.), могутъ дать лучшее представленіе о приказной организаціи бюджета. А это именно для насъ и представляетъ интересъ. Въ такой формѣ вѣдомость можно сопоставить и съ итогами прежней вѣдомости XVII вѣка. Легко понять, что дѣло заключается въ сопоставленіи не цифръ, а лишь типовъ организаціи бюджета.

[15]) Цѣнность рубля конца XVII вѣка значительно выше, чѣмъ въ первыя десятилѣтія XVIII в.

[16]) Милюковъ, 235.

Надо имѣть въ виду, что эти цифры, какъ мы сейчасъ скажемъ, представляютъ лишь часть государственнаго бюджета этого періода. Приводимыя цифры также несравнимы и съ цифрами дѣйствительныхъ доходовъ и расходовъ 1679/80 года, ибо эти послѣднія отражаютъ въ болѣе полномъ видѣ бюджетъ Московскаго государства. Единственное сопоставленіе, которое можно и должно сдѣлать для цифръ этихъ двухъ періодовъ—то, что они представляютъ одинъ и тотъ же типъ своднаго приказнаго бюджета. Несоотвѣтствіе между приписанными къ отдѣльнымъ приказамъ источниками доходовъ и ихъ расходами компенсируется переводомъ суммъ изъ однихъ приказовъ въ другіе, но врядъ ли является дѣломъ, имѣющимъ реальный смыслъ и стоющимъ труда, подсчитывать, измѣнились ли съ 1680 года размѣры этой оборотной части по отношенію къ общей суммѣ приказныхъ доходовъ и расходовъ. Слѣдуетъ прибавить, какъ серьезное новшество, что въ Петровскіе приказные бюджеты входитъ уже доходъ и расходъ монастырскаго и двухъ патріаршихъ приказовъ, которые въ 1680 г. стояли еще внѣ общаго государственнаго бюджета [17]). Можно указать также, что достигнутое Петромъ существенное усиленіе централизаціи доходовъ въ Приказѣ Большой Казны, а потомъ во вновь учрежденной Ратушѣ къ концу періода 1701—1709 гг. вновь ослабѣваетъ.

Приходъ текущаго года (въ тыс. руб.). (Милюковъ, прил. III, стр. 34 и 66).

	1701 г.		1709 г.	
Весь приказный бюджетъ	4.691		2.756	
Въ томъ числѣ: въ Б. Казнѣ . . .	2.345	3.329	170	1.192
„ Ратушѣ . . .	984		1.022	
Въ %%-хъ ко всему приходу приказовъ	71%		43%.	

Въ отношеніи финансовой отчетности дѣятельность Ближней Канцеляріи являлась объединяющимъ моментомъ для всего стараго приказнаго бюджета. Но централизація, отчасти кассовая и во всякомъ случаѣ счетная, имѣвшаяся въ виду Петромъ и ему необходимая для яснаго представленія объ общей наличности рессурсовъ въ государствѣ въ каждый данный моментъ, именно въ этотъ періодъ рѣзко, по крайней мѣрѣ, временно и по внѣшности, нарушилась новымъ, характернымъ для нашего государственнаго бюджета установленіемъ въ его составѣ своего рода финансовой опричнины. По отношенію къ стариннымъ приказамъ Петръ удовольствовался полученіемъ годовыхъ свѣдѣній о ихъ приходахъ и расходахъ и сводныхъ ежемѣсячныхъ балансовъ

[17]) „Монастырскій и два патріаршихъ приказа по финансовому вѣдомству своему остались такими же, какими были прежде, но самое появленіе ихъ въ государственной росписи свидѣтельствуетъ о важной перемѣнѣ: ихъ суммы стали употребляться на общегосударственныя нужды“ (Милюковъ, 154)

о ихъ наличности. Но отжившая финансовая система отказывалась служить, приходилось придумывать новые виды доходовъ, и Петръ не передавалъ ихъ въ старые приказы, не выпускалъ изъ своего непосредственнаго завѣдыванія, централизуя свѣдѣнія о нихъ въ своихъ рукахъ, наряду съ вѣдомостями Бл. Канцеляріи Дѣло это было поручено цѣлому ряду учрежденій, объединенныхъ подъ управленіемъ кн. Меньшикова въ „Ижерской или Ингерманландской канцеляріи“ (1704—1708 г.). Эти канцеляріи, взявши въ свои руки прежде всего оброчные сборы, вѣдавшіеся приказами, и увеличенные теперь переоброчкой ихъ, лишь въ малой части возвращали ихъ туда. Весь приростъ сборовъ, получавшійся отъ переоброчки, да и большую часть прежнихъ поступленій они удерживали за собою, фактически дѣлая, такимъ образомъ, ненужнымъ существованіе ряда прежнихъ приказовъ. Съ 1705 года взята была въ казну продажа соли, и этотъ доходъ также не включался въ приказный бюджетъ и не подлежалъ контролю Ближней Канцеляріи. Казенный торгъ, издавна ведшійся съ Персіей и Китаемъ, оставался на прежнихъ основаніяхъ, но рядъ товаровъ, составлявшихъ предметъ торговли съ Западомъ, взятъ былъ въ казну, и для продажи ихъ учреждены были казенныя конторы въ Архангельскѣ и позже въ Амстердамѣ (съ 1705 г.).

Съ 1705 же года, повидимому, появляется и спеціальная „кабинетная“ сумма въ непосредственномъ распоряженіи Петра. Эти виды сборовъ и доходовъ составили крупную часть всего государственнаго бюджета, отчасти какъ новыя поступленія, отчасти какъ изъятые изъ приказовъ прежніе доходы ихъ. Общіе размѣры этого новаго бюджета, параллельнаго старому приказному, по которому отчетность давалась Ближней Канцеляріей, Милюковъ опредѣляетъ въ 1—1,3 мил. р. куда, однако, не включается имъ „кабинетная сумма“ [18]). Отчетность по новому бюджету не входила въ сферу дѣйствій Ближней Канцеляріи. По казенной торговлѣ съ Западной Европой она не сохранилась или же остается еще неизвѣстной. Приходо-расходныя книги по кабинетной суммѣ извѣстны за все время, начиная съ 1705 года (что и даетъ поводъ Милюкову отнести къ этому году возникновеніе ея).

Относительно главной части новаго бюджета—доходовъ Ингерманландской канцеляріи, Милюковъ утверждаетъ, что она существовала, однако, приводитъ какъ „единственно извѣстныя“ ему цифры только за 1706 годъ. Но именно эти цифры и не являются сохранившимся фрагментомъ обычной отчетности канцелярій, а справкой, составленной по спеціальному требованію Петра по исключительному случаю [19]). Именно, въ концѣ 1706 года, располагая пріѣхать въ Москву, чтобы

---

[18]) О кабинетной суммѣ см. Милюковъ, стр. 217 и 493—495 О новомъ „опричномъ“ бюджетѣ Петра, дополнившемъ и разрушившемъ старый приказный бюджетъ, ibid., гл. III, §§ 16—18 passim

[19]) То же относится и къ единственнымъ дѣйствительнымъ цифрамъ соляного сбора, цитируемымъ Милюковымъ по вѣдомости Помѣстнаго Приказа 1706 г.

заняться запущенными за войною внутренними дѣлами, Петръ къ этому времени экстренно затребовалъ свѣдѣнія, правда, не столько о доходахъ и расходахъ, сколько о состояніи наличности къ новому году 23 сентября онъ пишетъ судьѣ Помѣстнаго Приказа Автоному Иванову по поводу соляного сбора [20]). 4 ноября это распоряженіе подтверждается, причемъ къ требованію справки объ остаткѣ соляныхъ денегъ присоединяется требованіе о такой же справкѣ объ остаткѣ въ канцеляріяхъ, подчиненныхъ Меньшикову [21]).

Того же 4 ноября Петръ посылаетъ аналогичное требованіе начальнику Разряда, Т. Н. Стрѣшневу, относительно остатка наличности во всѣхъ приказахъ [22]). Текстъ распоряженія, сообщаемаго Стрѣшневымъ по всѣмъ приказамъ, имѣетъ въ виду свѣдѣнія о дѣйствительномъ состояніи доходовъ и расходовъ и о возможномъ остаткѣ къ началу будущаго года [23]).

Изъ того факта, что въ приведенномъ письмѣ Петра относительно соляного сбора говорится о составленіи подобныхъ же справокъ „и впредь годъ отъ году“ Милюковъ дѣлаетъ выводъ, что этими двумя письмами Петра (23 сентября и 4 ноября 1706 г.) было положено начало ежегодной отчетности по бюджету „опричному“ отъ Ближней Канцеляріи. Быть можетъ, такая отчетность дѣйствительно существовала. Но вѣдомости 1706 года не принадлежатъ къ ней, а имѣютъ цѣлью лишь спеціальную справку къ пріѣзду Петра Какъ мы упомянули выше, надо обратить вниманіе, что и для приказнаго бюджета, въ силу такого же распоряженія доставлены были въ Ближнюю Кан-

---

[20]) Голиковъ. „Дѣянія Петра Великаго“, т. XIV, стр 420... „Также къ декабрю приготовить вѣдомость, сколько у тебя сего года за всѣми дачами останется (денегъ) и впредь оставаться будетъ Piter“

[21]) Голиковъ, ibid, стр 436 „Мп Нег Сентября въ 23 день писано къ Вамъ съ князь Дмитріемъ Голицынымъ, чтобъ выправясь вамъ прислать сюды вѣдомость, сколько къ предбудущему 1707 году за расходами отъ нынѣшняго года останется соляныхъ денегъ; также и впредь годъ отъ году, по скольку можетъ за опредѣленнымъ нынѣ расходомъ тѣхъ денегъ оставаться, о чемъ паки подтверждаемъ, дабы немедленно такая вѣдомость была прислана и съ нею другая такая жъ, по скольку и въ канцеляріяхъ (которые подъ судомъ Господина Генерала Губернатора князя Меньшикова) за расходомъ къ новому году будетъ оставаться: зѣло нужно скоро вѣдать“.

[22]) Голиковъ, ibid, 453. „Прикажи немедленно выправиться, сколько на Москвѣ въ приказахъ за дачею на всѣ войска жалованья и отъ оныхъ останется отъ 1706 къ 1707 году налицо денегъ и товаровъ, которые могутъ продаться, и выправясь ту вѣдомость прислать къ январю мѣсяцу, буде ранѣе невозможно: зѣло сіе нужно вѣдать“.

[23]) Милюковъ, 231, прим. 1. Гос. Арх. XIX, 1, часть 14, кн № 53, л. 147: „въ 16 числѣ нынѣшняго 1706 года сказанъ его В. Г. указъ въ Ближней Канцеляріи всѣхъ приказовъ дьякомъ, чтобы въ приказахъ выправиться, сколько сбирается окладныхъ и неокладныхъ доходовъ, и тѣхъ доходовъ въ нынѣшнемъ году по вышеписанное число сколько во взятьѣ, и по январь донять; и по скольку на всю армею жалованья и на иныя окладныя и неокладныя дачи по вышеписанное жъ число въ расходѣ и по январь додать, и что отъ тѣхъ окладныхъ дачъ и отъ иныхъ всякихъ расходовъ останется къ предбудущему году налицо денегъ и по цѣнѣ товаровъ, которые могутъ продаться, и тое вѣдомость его В. Г. въ Ближнюю Канцелярію взнесть ноября жъ въ 22-мъ числѣ“.

целярію (и вѣроятно сведены ею вмѣстѣ) донесенія объ ожидаемыхъ и подлежащихъ къ поступленію и выполненію доходахъ и расходахъ и о наличности.

Но помимо этихъ спеціальныхъ экстренныхъ вѣдомостей, та же Ближняя Канцелярія изготовила въ дальнѣйшемъ и другую общую финансовую отчетность по приказамъ за 1706 годъ, аналогичную прочимъ отчетамъ Ближней Канцеляріи за 1701—1709 годъ. Если по Ближней Канцеляріи за данный годъ является такая двойная отчетность, то по тѣмъ же основаніямъ она, вѣроятно, имѣлась, если имѣлась вообще, и въ отдѣленныхъ отъ стараго бюджета новыхъ канцеляріяхъ. При кипучей дѣятельности Петра, у него являлась потребность хотя бы въ приблизительныхъ и только предположительныхъ, но болѣе современныхъ, справкахъ о состояніи бюджетныхъ средствъ. Знать о нихъ ему было „зѣло нужно".

И можно прибавить, что эта потребность проявлялась даже довольно регулярно; повидимому, ежегодно, на рождественскихъ святкахъ, Петръ предполагалъ заняться, въ числѣ прочихъ дѣлъ, и дѣлами бюджетными. Для января 1706 года мы находимъ указаніе у Устрялова [24]). Для 1707 г.—приведенныя въ текстѣ данныя, хотя въ оба эти раза Петру не удалось самому заняться разсмотрѣніемъ ихъ. Въ концѣ того же 1707 г. онъ, наконецъ, пріѣзжаетъ въ Москву, гдѣ и начинается горячая работа [25]).

Петръ затребовалъ вновь справки, по которой можно было бы судить, „что у кого за расходомъ на годъ останется" [26]). Здѣсь явно видна цѣль, сдѣлать подсчетъ относительно будущаго года, какимъ количествомъ свободныхъ доходовъ можно будетъ располагать. Милюковъ отмѣчаетъ любопытную техническую деталь, именно, что съ этого года въ перечневыхъ вѣдомостяхъ Ближней Канцеляріи появляются таблицы, въ которыхъ сводятся ежемѣсячныя отчетныя цифры объ итогѣ наличности всѣхъ приказовъ за данный годъ сравнительно съ предыдущими [27]). Эти сравнительныя балансовыя цифры могли давать Петру наглядный матеріалъ для бюджетныхъ разсчетовъ.

---

[24]) Милюковъ, 231—232, прим. 2.

[25]) Цѣль и характеръ этой работы выясняется изъ донесенія Ч. Витворта своему правительству отъ 24 декабря 1707 г. (Сб Ист Общ. XXXIX, стр. 442). ...„Его Величество озабоченъ также заготовкою денегъ для жалованія и снабженія своихъ войскъ, потому онъ долженъ былъ вникнуть въ балансъ доходовъ и расходовъ (into the present state of his revenues both of the receipts and disbursements), для чего требовалъ отчета отъ всѣхъ управленій и найдя, что несмотря на удвоеніе налоговъ, доходы за послѣдніе годы замѣтно уменьшились, назначилъ комиссію, которой поручилъ изслѣдовать причины такого уменьшенія и доложить ему о нихъ" .

[26]) П. С З 15 декабря 1707 г IV. № 2173. „Всѣмъ судьямъ изготовить выписки именныя и перечневыя 1. Какъ гдѣ расходъ? 2. Что у кого за расходомъ на годъ останется?"

[27]) Въ соотвѣтственной таблицѣ Милюкова (стр. 232), въ заголовкахъ вездѣ, повидимому, ошибка на 1 годъ или же невѣрны всѣ названія мѣсяцевъ. По крайней мѣрѣ,

Въ слѣдующую зиму Петръ слишкомъ занятъ былъ войной, но и здѣсь онъ въ началѣ 1709 г „размѣчалъ своею рукою“ какую-то табель, повидимому „бюджетную роспись“, составленную Ближней Канцеляріей (Милюковъ 374). А съ конца 1709 г. начинаются ежегодные съѣзды губернаторовъ, создавшіе, какъ увидимъ ниже, дѣйствительно нѣкоторое подобіе бюджета на будущее время, такъ называемую табель 1710 года. Такимъ образомъ, въ этотъ первый періодъ Петрова царствованія, несмотря на войну, или, можетъ быть, благодаря ей, у него ежегодно, повидимому, появляется мысль о необходимости на основаніи свѣдѣній за истекшее время дѣлать какія-то соображенія о состояніи суммъ и о расходахъ на будущій годъ. Но въ то же время война, весьма возможно, и мѣшала пока оформить эту идею и закрѣпить ея осуществленіе въ обиходѣ государственныхъ дѣлъ.

Такимъ образомъ, подводя итогъ сказанному, возможно допустить предположеніе, что на основѣ матеріала, даваемаго Ближней Канцеляріей, должны были возникать какіе то разсчеты или выкладки о будущихъ расходахъ и доходахъ, вѣроятнѣе всего личныя выкладки самого Петра, которыя, повидимому, не сохранились. Въ зародышѣ это была идея составленія общегосударственныхъ росписей. Она болѣе оформилась въ слѣдующій періодъ Петрова царствованія — въ эпоху организаціи губерній

Губернская реформа неизбѣжно произвела рядъ измѣненій въ формальной организаціи нашего бюджета. Она перемѣстила взиманіе сборовъ, непосредственное расходованіе ихъ и передачу въ учрежденія, централизовавшіе гос. расходы, изъ вѣдѣнія Московскихъ приказовъ въ руки губернаторовъ. Губернская реформа покончила съ старыми приказами какъ съ центральными финансовыми учрежденіями, не пощадивши въ ряду ихъ и Ратуши, учрежденной самимъ Петромъ Ея же судьбу раздѣлила и Ижерская Канцелярія и, такимъ образомъ, охарактеризованное выше раздвоеніе гос. бюджета отчасти вновь исчезаетъ. Однако обособленіе бюджетовъ кабинета, соляной монополіи и казенной торговли съ западомъ остается. А съ учрежденіемъ Сената въ 1711 г. въ его вѣдѣніе переходятъ и денежные дворы и, такимъ образомъ, доходъ отъ операцій по передѣлкѣ и ухудшенію монеты, вѣдавшійся прежде Большой казною и Морскимъ приказомъ, и входившій, такимъ образомъ, въ вѣдомости Ближней Канцеляріи, также выдѣляется изъ общей губернской организаціи. По типу своему, бюджетъ остается по прежнему суммой отдѣльныхъ бюджетовъ, съ приуроченными къ каждому изъ нихъ источниками доходовъ и предметами расходовъ, но

цифры наличности этой таблицы больше подходятъ къ цифрамъ другихъ приводимыхъ имъ же вѣдомостей, но не къ началу даннаго года, а къ началу слѣдующаго (въ тыс. руб):

Къ январю:	1702	1703	1704	1705	1706.	1707.	1708	1709.
Табл. стр. 232	3 981	3 648	2 998	1.444	1.302	1.352	946	—
Стр. 238—239	3.099	3.911	3.259	2.705	1.613	1.394	1.367	965
Прил. III-е	3 198	4.082	3.280	2.719	1.642	1.339	1.070	973

бюджетовъ уже иного, административно-территоріальнаго характера. Милюковъ такъ характеризуетъ финансовую идею учрежденія губерній (стр. 713). „Такъ какъ, по взгляду правительства, наименѣе нужными расходами были мѣстные расходы, и такъ какъ по старой финансовой практикѣ эти мѣстные расходы удовлетворялись, наоборотъ, раньше общегосударственныхъ, то вполнѣ послѣдовательно было захватить государственные сборы уже въ мѣстныхъ кассахъ—раньше, чѣмъ часть ихъ употреблена будетъ на мѣстныя нужды, а другая выслана въ центральныя учрежденія. Захватывая такимъ образомъ поступленія въ самомъ ихъ источникѣ, правительство могло располагать ими въ полномъ ихъ размѣрѣ и прямо изъ мѣстныхъ кассъ направлять на покрытіе важнѣйшихъ общегосударственныхъ нуждъ, минуя центральныя учрежденія... Эти мѣстныя кассы съ давнихъ поръ создавались по мѣрѣ надобности для мѣстныхъ военныхъ потребностей; теперь только опредѣлено было формально ихъ взаимное отношеніе: ихъ излишки и недостатки должны были восполнять другъ-друга по общей системѣ. Система эта называлась табелью 1710 года“.

Сохранившіеся источники позволяютъ возстановить механизмъ выработки этой табели, подвергшейся въ слѣдующемъ 1711 году нѣкоторымъ измѣненіямъ и составлявшей основу нашего государственнаго бюджета, быстро, впрочемъ, расшатанную практикой, вплоть до 20-хъ годовъ XVIII столѣтія, до обновленія ея при помощи вновь учрежденныхъ финансовыхъ коллегій. Учрежденіемъ, которому непосредственно пришлось принять участіе въ этой переработкѣ организаціи бюджета, явилась преемница прежней Боярской Думы—„боярская“ или „министерская“ „консилія“, вмѣстѣ съ самимъ царемъ и съ организованными имъ съѣздами губернаторовъ.

Къ началу 1710 г. составлено было распредѣленіе по губерніямъ сборовъ донынѣ сосредоточенныхъ въ Ратушѣ. Насколько несовершенна была организація отчетности, видно изъ того, что это распредѣленіе можно было установить основываясь лишь на среднихъ доходахъ за трехлѣтіе 1705—1707 гг. За 1708 и 1709 гг. по донесенію составителя вѣдомости, стоявшаго во главѣ Ратуши Курбатова, „подлинно написать въ губерніи было невозможно, для того что многая казна изъ городовъ не выслана и бургомистровъ счета въ совершенство не пришли“. Въ декабрѣ 1709 г. и январѣ 1710 г. Петръ въ Москвѣ вмѣстѣ съ съѣхавшимися губернаторами и боярской консиліей принялся за выработку новой организаціи бюджета.

Оказалось, что свѣдѣнія о государственныхъ доходахъ по губерніямъ есть только изъ Ратуши — упомянутыя выше среднія цифры за 1705—1707 гг. Сдѣлано было распоряженіе немедленно затребовать отъ Губернаторовъ и Ландрихтеровъ нужныя свѣдѣнія [28]).

Но изъ этого ничего не вышло—по краткости ли срока, по запу-

---

[28]) П. С. З. IV. № 2244. 9 января 1710 г.

танности ли счетоводства и отчетности на мѣстахъ, по неумѣлости ли и неопытности новыхъ правителей, или по всѣмъ этимъ причинамъ вмѣстѣ. Такимъ образомъ, пришлось для доходовъ руководиться достаточно устарѣлыми и разнорѣчивыми цифрами. Что касается расходовъ этой росписи, то они составлены были на основаніи донесеній расходныхъ приказовъ, очевидно затребованныхъ Ближней Канцеляріей. [29])

Уѣзжая изъ Москвы до окончанія выработки бюджета, Петръ повелѣлъ губернаторамъ, по исполненіи дѣлъ „паки съѣзжаться въ одно мѣсто“ [30]), имѣя въ виду въ частности окончательное установленіе табели къ слѣдующему году.

Табель 1710 г. далеко еще не вполнѣ распредѣляла расходъ по губерніямъ, и эту задачу необходимо было выполнить. 8 декабря того же 1710 года Петръ присылаетъ въ Петербургъ указъ: „Выправитца 1) Сколко со всего государства доходовъ порознь съ каждова? 2) Сколко на армею и гарнизоны со всѣхъ губерній во всемъ государствѣ, также и на флоты каждое порознь и вобче? 3) Что за тѣмъ иныхъ расходовъ по губерніямъ и сколко всего?“ [31]). Въ концѣ 1710 года или въ январѣ 1711 года губернаторы вновь съѣхались въ Петербургѣ и на этомъ съѣздѣ совмѣстно съ царемъ выработаны были штаты генеральнаго штаба, арміи и гарнизоновъ, [32]) нѣсколько сокращавшіе расходъ. Затѣмъ предписано было губернаторамъ ѣхать въ Москву, гдѣ министерская консилія должна была выработать распредѣленіе этихъ штатныхъ расходовъ по губерніямъ [33]). Но свѣдѣнія о дѣйствительномъ поступленіи доходовъ за послѣдніе годы по прежнему отсутствовали. И даже самъ только что приведенный указъ Петра, какъ мы видимъ, предписывалъ „все сіе расположить изъ доходовъ, которые прошлаго года средніе положены на губерніи“.

На вопросы консиліи о ходѣ дѣйствительнаго выполненія губернаторами табели 1710 г., она также не получила отвѣта. Тогда консилія распорядилась добыть отъ губернаторовъ свѣдѣнія, на полученіе которыхъ, видимо, не надѣялся и самъ Петръ.

Такъ какъ Петръ пріѣхалъ на слѣдующій день (21 января) то отвѣта,

---

[29]) Сложный ходъ выработки табели 1710 г. и перекраиванія ея для покрытія дефицита изложенъ у Милюкова (стр. 381—385). Цифры ея см. П. С. З. IV. № 2247.

[30]) Сб. Ист. Общ. XI, стр. 137.

[31]) Сб. Ист. Общ XI, стр. 173

[32]) П. С. З. IV. № 2319 19 февраля 1711 г. Двѣ табели сплошь повторяющія другъ-друга, кромѣ расходовъ генеральнаго штаба, который во второй табели на 28.168 руб. меньше.

[33]) П. С. З. IV. № 2313. Именный, данный министрамъ Ближней Канцеляріи. „Пріѣхавъ въ Москву раздѣлить по губерніямъ полки: первое въ арміи будущія, потомъ въ гарнизонахъ по даннымъ табелямъ, потомъ флотъ, Посольскую Канцелярію и Артиллерію. сіе все расположить изъ доходовъ, которые прошлаго года средніе положены на губерніи. А прочіе расходы сдѣлать изъ остаточныхъ доходовъ по разсмотрѣнію и что могутъ сдѣлать, то сдѣлать, чего не могутъ за скорымъ временемъ, (черезъ недѣлю царь долженъ былъ явиться лично въ Москву) сколько возможно основаніе начать“.

конечно, никакого не получилось, да врядъ ли у губернаторовъ и были какія-либо свѣдѣнія. Консиліи пришлось удовольствоваться прошлогодними данными („приказали выписать одинъ валовой перечень всѣхъ губерній приходу изъ табелей прошлаго году", т.-е. тѣ же среднія цифры доходовъ трехлѣтія 1705—1707 гг.).

Но въ этихъ цифрахъ, хотя ими пользовались уже въ прошломъ году, оказались крупныя ошибки, уменьшавшія доходъ. Съ другой стороны и только что составленная на губернаторскомъ съѣздѣ табель расходовъ на армію оказалась неточной и неполной, и были представлены дополнительныя требованія. Затруднительное положеніе, создавшееся благодаря уменьшенію дохода и увеличенію расхода разрѣшилось только благодаря счастливому обстоятельству: по губернаторскимъ донесеніямъ въ губерніяхъ оказались остатки доходовъ, накопившіеся за прежнее время, подобно остаткамъ, существовавшимъ въ центральныхъ приказахъ, и только теперь проявившіеся.

Это обстоятельство, ярко характеризующее безпомощность нашего государственнаго счетоводства того времени, использовано было такъ, что изъ расходной табели просто вычеркнута была рубрика „разныхъ дачъ" за вычетомъ, впрочемъ, дворцовыхъ расходовъ. Остающіяся затѣмъ суммы, т-е мѣстные расходы кромѣ воинскихъ и отнесены были (не справляясь, впрочемъ, съ тѣмъ, хватитъ ли ихъ) на оказавшіеся остатки доходовъ. Такимъ образомъ, послѣ еще нѣкоторыхъ исправленій кое-какъ бюджетъ 1711 г. былъ сбалансированъ, по крайней мѣрѣ, на бумагѣ, да и то кромѣ артиллерійскаго приказа, вопросъ о которомъ, благодаря открывшейся ошибкѣ въ его доходахъ, былъ оставленъ открытымъ въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ (до 1717 г.). Результаты работъ консиліи приведены въ прилагаемомъ нами документѣ взятомъ изъ П. С. З. Мы придаемъ ему здѣсь только табличную форму, которая съ достаточной ясностью можетъ иллюстрировать конструкцію этого нашего стариннаго бюджета, механизмъ составленія, котораго изложенъ выше [31]). (см. таблицу на стр. 34).

Первая рубрика—расходы въ губерніяхъ изъ собираемыхъ здѣсь же доходовъ. Чтобы можно было судить объ общей цифрѣ мѣстнаго расхода, она должна быть дополнена еще „разными дачами" за счетъ отмѣченныхъ выше остатковъ свободной наличности въ губерніяхъ, не подсчитанныхъ опредѣленно къ моменту составленія росписи 1711 г. Сверхъ того, къ ней надо причислить упомянутыя въ примѣчаніи къ таблицѣ 82.944 р. отнесенныхъ за счетъ доходовъ съ только что присоединенныхъ балтійскихъ провинцій. Расходы въ „опредѣленныя мѣста" цѣликомъ взяты изъ предыдущей табели 1710 года лишь съ небольшими измѣненіями. Что касается доходовъ приведенной таблицы, то они разсчитаны по высшей изъ трехъ имѣвшихся цифръ среднихъ доходовъ 1705—1707 гг., принятой и табелью 1710 г., за нѣкоторыми

---

[31]) Въ текстѣ П С З есть опечатки въ цифрахъ, исправляемыя нами здѣсь

Расходъ и приходъ (въ рубляхъ) по табели 1711 г (первый проектъ консиліи).

Предметы расходовъ	Московская губ	С.-Петербургская г	Кіевская губ	Смоленская губ	Архангелородская.	Казанская.	Азовская	Сибирская.	ВСЕГО
1. *Полки:*									
Ген Штабъ . . .	91 .090	—	—	—	—	—	—	—	91.190
Гвардія . .	114.187[1])	—	—	—	—	—	—	—	156.207[4])
Кавалерія	324 405	92.687	69 515	—	46.344	185.375	—	46.343	764.669
Инфантерія . .	252.125[5])	84 040	—	63.031	210.102	252 124	—	21.010	840.413
Гарнизоны . .	16.650	141 006[2])	43 416	11.100	11.100	27.750	72 361	16.650	340 033
Итого. . . .	798.457	317 733	112.931	74 131	267.546	465 249	72.361	84.003	2 192.412
2) *„Опредѣленныя мѣста“*								[3]) 88 283	[3]) 88.283
Адмиралтейство .	126.254	—	—	3.699	47.620	57.284	88.259	22.597	345.713
Царицамъ и царевнамъ	50 500	—	—	—	—	—	—	—	50.500
Дворцовая походная канцелярія	61 046	—	—	—	—	—	—	—	61.046
Прик посольскій	72 616	—	—	2 127	27 339	32.937	—	13.012	148.031
Артиллерійскій. .	—	—	—	2.808	36 106	43.484	—	17.170	99.568
Аптекарскій. .	22 651	—	—	—	—	—	—	—	22.651
Итого . . .	333 067	—	—	8.634	111.065	133.705	88.259	141.062	815.792
Всего расхода.	1.131 524	317.733	112.931	82.765	378.611	598.954	160.620	225.065	3.008.204
Приходъ . .	1 140 097	336.627	114.857	83.258	374.276	600.000	154.933	222.080	3.026.131
Остатокъ или недостача .	+8.573	+18.894	+1.926	+493	—4.335	+1.046	—5.687	—2.985	+17.927

[1]) Сверхъ табели, составленной на Петербургскомъ съѣздѣ губернаторовъ.
[2]) Сверхъ того 82 944 р опредѣлены изъ доходовъ Рижскихъ или Лифляндскихъ на содержаніе мѣстныхъ гарнизоновъ.
[3]) Вмѣсто соляныхъ
[4]) Въ томъ числѣ 42 040 р. посчитанныхъ въ расходѣ на инфантерію Моск губ, на содержаніе лейбъ-гвардіи Преображенскаго и Семеновскаго полковъ, а по общему итогу инфантеріи 42 029 р Благодаря этому и въ цифрѣ баланса должна быть разница въ 11 руб.
[5]) Для полученія горизонтальнаго итога надо откинуть упомянутые 42 029 руб

вычетами. Цифры ихъ, конечно, для 1711 г. оказывались еще болѣе устарѣвшими, и не соотвѣствовавшими дѣйствительности. Съ другой стороны надо имѣть въ виду, что къ нимъ не причислены еще суммы, находившіяся внѣ губернскаго бюджета: соляная, кабинетная и получавшаяся отъ казенной торговли съ западомъ, хотя доходы денежныхъ дворовъ въ эту табель должны были войти [35]). Въ итогѣ бюджета мы видимъ небольшой избытокъ въ 18 тыс. руб.

Полки распредѣлены были консиліей по губерніямъ такъ, чтобы расходы ихъ, вмѣстѣ съ высылками въ „опредѣленныя мѣста“ по возможности балансировались доходами каждой губерніи, очевидно во избѣжаніе излишней пересылки суммъ. Какъ видно изъ таблицы, избытки и недостатки по губерніямъ минимальны. Но Петръ отклонилъ приведенное нами въ таблицѣ распредѣленіе расходовъ, составленное консиліею, и повелѣлъ имъ быть „по другой роспискѣ расположенной на губерніи съ доль дворового числа по перечневымъ книгамъ 186 года“.

Эта вторая схема помѣчена въ работахъ консиліи 7-мъ февраля и по приказу Петра принята затѣмъ къ исполненію. Съ точки зрѣнія передвиженія суммъ она оказывалась практически гораздо менѣе удобной. Для поясненія этого достаточно привести итоговыя цифры изъ таблицы, сведенной Милюковымъ по тому же документу П. С. З., но въ окончательной редакціи [36]).

Губерніи.	Избытокъ доходовъ (+) или недочетъ (—). (Въ рубляхъ).	Пополненіе недочета избыткомъ, Московской губерніи	Пополненіе недочета избыткомъ, Казанской губерніи.
Московская.	+ 185.303	—	—
С.-Петербургская. .	— 128.179	87.083	41.096
Кіевская.	— 21.246	21.246	—
Смоленская.	— 66.860	34.118	32.742
Архангелогородская.	— 6.497	—	6.497
Казанская	+ 152.442	—	—
Азовская.	— 52.030	—	52.030
Сибирская.	— 45.006	24.929	20.077
Итого.	+ 337.745 — 319.818	167.376	152.442

Остается избытка по Московской губ. + 17.927.

Какъ можно видѣть изъ этой таблицы, избытки и недостатки доходовъ по губерніямъ въ окончательно принятой табели гораздо значительнѣе, чѣмъ въ первоначально составленной консиліей, и способъ пополненія недостатковъ гораздо сложнѣе. Расходы, подлежащіе от-

35) См. Милюковъ, стр. 484.

36) Въ полной таблицѣ у Милюкова (стр. 393) есть нѣсколько незначительныхъ опечатокъ, не исправленныхъ и во второмъ изданіи его книги.

сылкѣ изъ губерній въ „опредѣленныя мѣста“, не считаются съ недостаточностью для этого средствъ губерній. Они требуются и съ такихъ губерній (Смоленская), гдѣ доходовъ не хватаетъ по росписи даже для покрытія мѣстныхъ воинскихъ расходовъ. Такимъ образомъ, неизбѣжно должна была создаваться двойная пересылка денегъ: изъ избыточныхъ губерній въ недостаточныя, а оттуда въ „опредѣленныя мѣста“, въ Петербургъ. Только пограничная Кіевская губернія да, естественно, С.-Петербургская были избавлены отъ этого двойного передвиженія суммъ, вытекавшаго изъ стремленія прежде всего обезпечить центральныя расходныя вѣдомства. Прочія четыре недостаточныхъ губерніи: Смоленская, Архангелогородская, Азовская и Сибирская высылаютъ значительныя суммы въ Петербургъ, возмѣщая ихъ субсидіями изъ Московской и Казанской губерній.

Милюковъ считаетъ, что это была попытка распредѣлить расходы на армію пропорціонально платежной силѣ губерній, опредѣляемой относительнымъ количествомъ платежныхъ единицъ. Если бы это было такъ, то логично было бы сообразно ей распредѣлять *доходы*, собираемые съ губерній, а не расходы И во всякомъ случаѣ надо ужъ было распредѣлять по этому признаку всю сумму расходовъ, а не только одни расходы на армію. Иначе получалась несообразность именно съ точки зрѣнія составителей табели, ибо отсылки „въ опредѣленныя мѣста“ совершено измѣняли соотношеніе. Это имѣло бы еще смыслъ, если бы по губерніямъ распредѣлялись не расходы на полки, а самые полки. Тогда количество дворовъ могло бы имѣть значеніе основанія для распредѣленія воинскаго постоя Но полки находились на войнѣ, далеко отъ губерній, и имѣлъ ли этотъ грубый пріемъ распредѣленія на „доли“ при такихъ условіяхъ какія-либо раціональныя основанія—мы затрудняемся сказать [37]).

Такова была тяжеловѣсная техника составленія бюджета, который притомъ имѣлъ въ виду распредѣленіе расходовъ не на одинъ годъ. Однако и выработанное распредѣленіе расходовъ на армію по губерніямъ не было еще осуществлено въ 1711 г. По резолюціи Петра постановлено было табель „исправлять въ губерніяхъ по указу Генваря съ 1-го числа 1712 года“, а „на нынѣшній 1711 годъ изъ губерній опредѣленныя деньги присылать по прежнему противъ прошлогодняго опредѣленія“. Очевидно, губернское устройство не было еще налажено. Сдѣланы были еще нѣкоторыя второстепенныя измѣненія въ порядкѣ

---

[37]) Указъ о распредѣленіи дворовъ по губерніямъ на „доли“ въ 5536 дворовъ каждая см. въ П С З. IV. 14 Октября 1710 г. № 2305 Позднѣе, въ 1715 г. это распредѣленіе легло, хотя и кратковремнно, въ основу административнаго дѣленія—ландратскихъ долей (см. П С. З. 28 января 1715 г № 2879) „Это была первая попытка раціональнаго искусственнаго областного раздѣленія, въ основу котораго былъ положенъ статистическій принципъ—опредѣленное количество тягла населенія“ (М Богословскій. Областная реформа Петра Великаго М 1902 г стр 49)

распредѣленія суммъ. Этимъ закончилась выработка финансовой стороны губернскаго преобразованія.

Что касается значенія табелей 1710—1711 гг, то несомнѣнно, что здѣсь мы имѣемъ дѣло уже съ бюджетомъ въ техническомъ значеніи этого слова—съ планомъ хозяйства на будущее время.

Надо имѣть въ виду, что это не были просто двѣ слѣдующія другъ за другомъ ежегодныя росписи доходовъ и расходовъ. До регулярнаго ежегоднаго составленія росписей еще было далеко. Это была одна связная работа, не доведенная до конца въ 1710 г., не вполнѣ упорядоченная и въ 1711-мъ, имѣвшая, въ связи съ коренной реформой всего военно-финансоваго управленія, цѣлью путемъ установленія воинскихъ штатовъ дать нѣкотораго рода норму расходовъ, по крайней мѣрѣ, главныхъ—на военныя нужды, на будущее время вообще, а не на одинъ ближайшій годъ. Хотя и работа, произведенная въ 1711 г., оказалась неудовлетворительною на практикѣ, она, видимо, не возобновлялась вплоть до общей податной и административной реформы—установленія подушной подати и учрежденія коллегій. Табель 1710—1711 гг. частично подновлялась, вѣроятно, по мѣрѣ возникновенія новыхъ постоянныхъ расходовъ, но общаго обсужденія всего бюджета мы не встрѣчаемъ, хотя мы имѣемъ указанія, что съѣзды губернаторовъ были, можетъ быть, даже и ежегодные (см. Милюковъ стр. 513).

Періодъ губернскаго хозяйства въ смыслѣ бюджетнаго дѣла, а также и контроля оказался прямо роковымъ: онъ совершенно разстроилъ финансовую отчетность, свелъ на-нѣтъ дѣятельность Ближней Канцеляріи въ этомъ направленіи и привелъ къ ея полному упраздненію. Съ другой стороны, и табель 1710—1711 гг оказалась чисто бумажнымъ произведеніемъ: практика быстро показала совершенную невыполнимость какихъ-либо общихъ смѣтъ гос. хозяйства. Переходный періодъ государственной жизни, разрушеніе старыхъ приказовъ безъ замѣны ихъ системою новыхъ центральныхъ учрежденій, раздробленіе финансовой власти, война, устарѣлость финансовой системы, убыль и обнищаніе населенія при чрезвычайномъ напряженіи финансовыхъ силъ и ростѣ государственныхъ потребностей—все это были условія, слишкомъ неблагопріятныя для правильности бюджетнаго дѣла.

Съ реорганизаціей системы управленія необходимо было установить и новый порядокъ, какъ для доставленія бюджетныхъ вѣдомостей, такъ, надо думать, и для ревизіи доходовъ и расходовъ. Эти задачи указуются Петромъ въ томъ же актѣ, которымъ установлена и табель 1711 г Послѣдній (10) изъ пунктовъ этого указа гласитъ:

„Вѣдомости отъ губерній о приходахъ и о расходахъ въ Ближнюю Канцелярію присылать по прежнему Е. В. Гос. Именному указу по третямъ, а по прошествіи года годовыя также какъ и прежде сего взнашиваны изъ Приказовъ съ подлинною очисткою, понеже тѣ вѣдомости надобны были для вѣдѣнія о приходѣ и о расходѣ и объ остаткахъ по вся годы“ (П. С. З IV № 2319 стр. 627). Такимъ образомъ

Бл. Канцелярія должна была получать отчетность уже не изъ приказовъ, которые теряли связь съ мѣстными административными единицами и фактически тѣмъ самымъ упразднялись, а изъ вновь налаживаемыхъ губернскихъ административныхъ центровъ. Это была коренная ломка изстари сложившейся системы отчетности, и со времени губернской реформы отчетность Ближней Канцелярии быстро и безнадежно разстраивается.

При объясненіи ближайшихъ причинъ такого разстройства Милюковъ выдвигаетъ, на первый планъ еще иное обстоятельство—фактъ учрежденія Петромъ Сената, тотчасъ по окончаніи работъ консилиі—22 февраля 1711 г

Въ числѣ прочаго, на обязанность Сената возложено было (п. 2). „Смотрѣть во всемъ государствѣ расходовъ, и ненужные, а особливо напрасные отставить". Этотъ пунктъ, побудилъ Сенатъ затребовать прежде всего вѣдомости о приходахъ и расходахъ отъ Ближней Канцелярiи, но эти вѣдомости оказались для этой цѣли неудовлетворительными [38]).

Тогда Сенатъ затребовалъ съ мѣстъ подлинныя приходныя и расходныя книги [39]). Милюковъ считаетъ, что это распоряженіе и было ближайшей причиной разрушенія налаженной ранѣе финансовой отчетности государства. „Такъ какъ тѣ же документы,—говоритъ онъ,—должны были высылаться въ то же время (по старому порядку) въ Ближнюю Канцелярію, то получилась путаница, и областныя учрежденія, такъ же какъ и центральныя не знали куда они должны отсылать для контроля свое подлинное производство. Нѣкоторыя изъ нихъ продолжали высылать документы въ Ближнюю Канцелярію, другія вовсе пріостановились отсылкой" (стр 414).

Въ этомъ разсужденіи кроется, какъ намъ кажется. недоразумѣніе.

Въ Ближнюю Канцелярію подлинныя приходо-расходныя книги низшихъ мѣстныхъ учрежденій до этого времени никогда на ревизію не посылались (а именно ихъ затребовалъ теперь Сенатъ). Такія книги посылались только въ приказы, ревизовавшіе подвѣдомственныя имъ мѣстныя управленія по подлиннымъ книгамъ или по смѣтнымъ спи-

---

[38]) „Для усмотрѣнія ненужныхъ и напрасныхъ расходовъ поданные въ Ближнюю Канцелярію губернины табели 1710 г. смотрили Сенатъ еще въ мартѣ и въ апрѣлѣ мѣсяцахъ, и нѣкоторые ненужные расходы отставили, однакожъ небольше понеже въ оныхъ табеляхъ приходъ и расходъ зѣло кратко внесенъ".. (Донесеніе Сената Петру отъ 20 августа 1711 года. См. Милюковъ, стр. 414).

[39]) П С. З. IV 13 апрѣля 1711 года № 2349 „Подлиннаго ради вѣдѣнія и распоряженія о ненужныхъ и напрасныхъ въ губерніяхъ расходахъ, велѣть изъ Губерній всѣмъ окладнымъ и неокладнымъ сборамъ, по городамъ порознь, приходныя также и расходныя подлинныя и съ доимкою 1710 г. книги за руками сборщиковъ и расходчиковъ самихъ, также и изъ нихъ подлинныя жъ и перечневыя выписки съ надлежащею очисткою за руками жъ Ландрихтеровъ и Комендантовъ, прислать въ Канцелярію Правит Сената съ Дьяками и съ подъячими или и съ иными нарочными добрыми съ кѣмъ пригоже, (которые бы могли изъ тѣхъ книгъ учинить къ доношенію вѣдомости) безсрочно".

скамъ Изъ приказовъ же въ Ближнюю Канцелярію присылались ежемѣсячныя и годовыя сводныя вѣдомости, составлявшіяся въ самихъ приказахъ.

Онѣ могли служить матеріаломъ для контроля Ближней Канцеляріи надъ приказами, и въ то же время по нимъ Ближняя Канцелярія составляла общія сводныя отчетныя вѣдомости, имѣвшія уже не ревизіонное, а бюджетное значеніе справокъ о дѣйствительныхъ доходахъ, расходахъ и остаткахъ. Такимъ образомъ, утвержденіе Милюкова что „тѣ же документы (т.-е. подлинныя приходо-расходныя книги) должны были высылаться (по старому порядку) въ Ближнюю Канцелярію" намъ представляется неправильнымъ. Далѣе, Милюковъ (стр. 410) утверждаетъ, что „съ учрежденіемъ губерній первоначально ничего и не предполагалось измѣнять въ этомъ порядкѣ" (т.-е. въ прежнемъ порядкѣ финансовой отчетности), и въ доказательство этого ссылается какъ разъ на тотъ приведенный выше (10) пунктъ указа Петра, даннаго въ Консиліи, 1711 года (см. выше стр. 37), который, какъ мы указали, кореннымъ образомъ измѣнялъ порядокъ отчетности. Разъ губернаторы должны были доставлять въ Ближнюю Канцелярію вѣдомости (по третямъ и годовыя) „такъ же какъ и прежде сего взнашиваны изъ приказовъ" то, естественно, для составленія такихъ вѣдомостей всѣ подлинные документы—приходо-расходныя книги низшихъ финансовыхъ единицъ должны были получить иное, чѣмъ прежде направленіе—идти на ревизію и для сводки не въ приказы, а въ центры губернскаго управленія Вмѣсто приказовъ отчитываться онѣ должны теперь передъ ландрихтерами, а тѣ, въ свою очередь, должны были доставлять вѣдомости въ Ближнюю Канцелярію Вотъ истинная, неразрывно связанная съ существомъ губернской реформы причина разстройства отчетности: налаженная издавна въ московскомъ государствѣ система приказной финансовой отчетности измѣняла русло своего теченія и должна была изливаться въ новые губернскіе резервуары. Здѣсь-то повидимомуи создавалась та преграда, которая должна была конечно, разрушить счетныя функціи Ближней Канцеляріи, даже если бы Сенатъ и не затребовалъ подлинныхъ книгъ прихода и расхода изъ губерній. Милюковъ, конечно, не имѣетъ въ виду отрицать коренного значенія именно этой причины, но изъ сдѣланныхъ только что замѣчаній надо заключить, что если и можно считать ближайшимъ поводомъ къ путаницѣ въ движеніи отчетности Сенатскій указъ 13 апрѣля 1711 г., то имъ Сенатъ посягалъ не на компетенцію Ближней Канцеляріи, а бралъ на себя тѣ функціи, которыя выполнялись раньше системою учрежденій, нынѣ окончательно атрофировавшихся—приказовъ, и вторгался въ сферу дѣятельности замѣнившихъ ихъ новыхъ губернскихъ властей. Сенатъ, конечно, поставилъ себѣ технически неразрѣшимую задачу· пересмотрѣть въ подлинникѣ книги, для ревизіи которыхъ существовала дотолѣ цѣлая система центральныхъ учрежденій. Для выполненія этой огромной работы требовались бы годы, если бы матеріалъ и былъ

доставленъ. Но доставленіе его, кромѣ новости дѣла, некоординированности новыхъ губернскихъ учрежденій съ прежними, могло наталкиваться еще и на прямую оппозицію со стороны губернаторовъ. Сенатъ въ теченіе всего 1711 года подтверждалъ свое распоряженіе строжайшими указами. 11 сентября онъ требуетъ отъ завѣдующихъ московскими приказами, „отъ Московскаго Управителя и отъ кн. П. И. Прозоровскаго“ доставленія книгъ и вѣдомостей о приходахъ, расходахъ и доимкѣ „сего 15 сентября неотмѣнно... А буде .. не внесутъ... и за то истязаны будутъ такъ, какъ о томъ Правит Сенату Царскаго Величества указъ повелѣваетъ“. Генералъ-Губернаторамъ и Губернаторамъ Сенатъ не грозитъ „истязаніемъ“, но посылаетъ и имъ указы о доставленіи подлинныхъ книгъ „кончае въ нынѣшнемъ сентябрѣ или октябрѣ въ первыхъ числахъ“, упоминая, что „о томъ уже къ нимъ указы посланы многіе, а въ иные и нарочные посланы, которые и донынѣ въ тѣхъ губерніяхъ живутъ“ [40])

Милюковъ (ibid.) упоминаетъ еще объ указѣ 3 октября; 11 декабря мы встрѣчаемъ еще краткій указъ [41]). Какъ мы видимъ, однако изъ текста этого послѣдняго указа, онъ не аналогиченъ предыдущимъ, говоря не о подлинныхъ книгахъ, а только о вѣдомостяхъ—для Московской губерніи и учрежденій, находившихся въ Москвѣ—ежемѣсячныхъ, для губерній—третныхъ и годовыхъ Это тѣ же самыя вѣдомости, которыя по указу Петра въ консилии 1711 г должны были какъ разъ высылаться въ Ближнюю Канцелярію. Сенатъ пытается установить здѣсь свой пріоритетъ И въ самомъ дѣлѣ, здѣсь, въ отношеніи полученія вѣдомостей о приходахъ и расходахъ (а не подлинныхъ книгъ), его функціи являются конкурирующими съ дѣятельностью Ближней Канцеляріи, и, вѣроятно въ связи съ этимъ, личный составъ послѣдней переходитъ большею частью въ канцелярію Сената.

Въ самомъ началѣ его дѣятельности, уже въ мартѣ 1711 года при организаціи сенатской канцеляріи въ ней учрежденъ былъ особый „секретный“ столъ, куда должны были, черезъ посредство комиссаровъ (по два комиссара отъ каждой губерніи установлены были при Сенатѣ „для спроса и приниманія указовъ“ еще указомъ объ учрежденіи Сената) стекаться изъ губерній вѣдомости „какъ о приходахъ и расходахъ, такъ и о всѣхъ нарядахъ“. Что касается цѣли, для кото-

[40]) П. С З IV.№ 2425 Донесеніе Сената Петру—цитируемое Милюковымъ (стр 413)—упоминаетъ, что по этотъ срокъ „о присылкѣ тѣхъ книгъ въ губерніи трои указы послано“ (см Докл и приг. Правит Сената I. 188, 227, 259, 284, 406) и что въ Казанской, Архангелогородской и Смоленской губерніяхъ „уже съ мая мѣсяца живутъ отъ Сената нарочные, а нынѣ для того жъ еще послали и нарочныхъ курьеровъ“. Какъ мы видимъ „нарочные“ продолжаютъ жить тамъ и въ сентябрѣ

[41]) П. С. З IV. № 2458. „Правит. Сенатъ приговорили о приходѣ и о расходѣ вѣдомости Московской губерніи помѣсячно и по приказамъ, а съ другихъ губерній по третямъ, а тѣ трети дѣлать помѣсячно жъ, и въ Канцеляріи Правит Сената подавать, прежде поданія въ Ближней Канцеляріи“

рой въ Сенатъ должны было доставляться эти вѣдомости, то она опредѣлялась такъ: „къ общему всего сношенію и заготовленію ради табелей (и донесеній)". Такимъ образомъ канцелярія Сената должна была, какъ раньше Ближняя Канцелярія составлять сводныя вѣдомости и „табели" для доношенія, очевидно, Петру [12])

Однако осуществиться и этому оказалось невозможнымъ Ближняя Канцелярія перестала получать вѣдомости, „однако и въ Сенатъ отчетность не присылалась Такимъ образомъ счетное дѣло надолго разстроилось: вотъ почему,—заключаетъ Милюковъ,—для исторіи губернскаго хозяйства изучаемаго періода мы не имѣемъ уже того превосходнаго матеріала, какой давала намъ за 1701—1709 гг. отчетность Ближней Канцеляріи". (Милюковъ, 415). Генералъ-ревизоръ Василій Зотовъ, сынъ воспитателя Петрова, стоявшаго, какъ мы знаемъ, во главѣ Ближней Канцеляріи съ самаго ея основанія, впослѣдствіи такъ характеризовалъ это разложеніе финансовой отчетности періода 1711—1718 гг. „Напередъ сего по третямъ года присылались вѣдомости — до Сената въ Ближнюю Канцелярію, а потомъ велѣно присылать въ Сенатъ; и такія вѣдомости изъ нѣкоторыхъ мѣстъ были сперва присыланы, а нынѣ ниоткуду не присылаютъ; безъ чего не видно ни приходу, ни расходу, ни доимокъ, ни губернаторскихъ или другихъ подчиненныхъ неисправъ, а наипаче нѣтъ такой вѣдомости, сколько съ начала Сената въ которомъ году было во всемъ государствѣ въ приходѣ, въ расходѣ, въ остаткахъ и въ доимкѣ" [13])

„Такимъ образомъ, — продолжаетъ Милюковъ, — ни для исторіи бюджета, ни для статистики губернскаго хозяйства не только не сохранилось до нашего времени, но и въ то время не существовало достаточно полныхъ и удовлетворительныхъ свѣдѣній" (ibid.). Сознавши невыполнимость задачи — пересмотрѣть подлинныя книги, для того чтобы „отставить расходы", которые онъ найдетъ ненужными, Сенатъ предпринимаетъ другую мѣру, и указомъ 12 февраля 1712 года поручаетъ ревизію уже полученныхъ и впредь имѣвшихъ получаться книгъ и вѣдомостей, а также и все счетное дѣло, особой комиссіи подъ начальствомъ спеціальнаго лица оберъ-комиссара кн. М. И. Вадбольскаго

---

[12]) П. С. З. IV № 2342 27 марта 1711 года О новомъ устройствѣ Канцеляріи Правит. Сената и о раздѣленіи всѣхъ дѣлъ по столамъ 1) Столъ секретный.. „еще къ сему и вѣдомости изо всѣхъ губерній какъ о приходахъ и расходахъ, такъ и о всѣхъ нарядахъ, спрашивати должно у комиссаровъ или откуда надлежитъ, и вопросы о томъ всегда прилежные чинить, къ общему всего сношенію и заготовленію ради табелей (и донесеній) какъ о семъ регула канцелярійскаго правленія будетъ понуждати весьма необходимо. Вѣдать тотъ столъ изъ старыхъ двумъ, которые такового дѣла есть практики, въ нихъ же и окладное дѣло весьма сочиненія ради табелей искусно было, и управлять всѣ предъявленныя дѣла во всемъ по достоинству".

[13]) Милюковъ (стр. 420—421) не упоминаетъ, когда именно это писано (документъ извлеченъ изъ Гос Арх., Каб. дѣла, кн № 36, л. 97—101)

Но и эта попытка Сената оказалась неудачной [44]), и черезъ два года Сенатъ, наконецъ, отказался отъ непосильной для него задачи. Указъ Петра отъ 22 января 1714 года возлагаетъ ее опять на Ближнюю Канцелярію, которая по инерціи продолжала существовать параллельно Сенатской канцеляріи, и дѣлаетъ попытку не только возстановить, но значительно расширить функціи этого учрежденія

Этотъ указъ любопытенъ тѣмъ, что впервые возлагаетъ на Ближнюю Канцелярію дѣйствительно контроль всѣхъ мѣстныхъ и центральныхъ учрежденій притомъ по подлиннымъ книгамъ. Не исключаются и тѣ вѣдомства, которыя раньше совершенно не входали въ сферу контроля Ближней Канцеляріи Единственнымъ изъятіемъ является только кабинетная сумма [45]).

Можно предполагать, Петръ спохватился, что съ разрушеніемъ старыхъ приказовъ и съ раздробленіемъ финансовой власти между губернаторами финансовый контроль совершенно исчезъ Сверхъ того, на Ближнюю Канцелярію возлагается и прежняя задача доставлять общіе отчеты и вѣдомости о состояніи доходовъ, расходовъ и наличности [46]).

Ближняя Канцелярія переводится изъ Москвы въ Петербургъ, ей предписывается дать достаточное количество подъячихъ. Во всѣхъ подчиненныхъ ея отчетности учрежденіяхъ назначены были особые дьяки для счетнаго дѣла; установлены были сроки для присылки на ревизію книгъ за 1710—1713 гг. Матеріалы, разработанные кн. Вадбольскимъ также были предоставлены Ближней Канцеляріи, — но всѣ эти техническія мѣры остались тщетными Наладить разстроенную отчетность, тѣмъ болѣе осуществить такой всеобъемлющій контроль, да еще по подлин-

---

[44]) Милюковъ, стр. 416 „Результаты занятій счетной комиссіи Вадбольскаго оказались довольно скудными Въ два года, пока дѣйствовала эта комиссія (1712—1713), она вовсе не получила приходо-расходныхъ книгъ по С.-Петербургской губерніи; изъ Азовской губерніи присланы были однѣ приходныя книги безъ расходныхъ и подъячие, подавши ихъ, уѣхали изъ Москвы безъ указа, Изъ Сибирской губерніи къ маю 1712 года получены были книги только изъ 12 городовъ, а изъ 18—не присланы; Московская губернія прислала очень неполныя свѣдѣнія, а приказы, не подчиненные Московской губерніи, и вовсе ничего не прислали По другимъ четыремъ губерніямъ, послѣ многихъ жалобъ и проволочекъ, удалось получить требуемыя свѣдѣнія и въ мартѣ 1713 года Вадбольскій, наконецъ, представилъ Сенату слишкомъ суммарный и неполный отчетъ о губернскомъ хозяйствѣ за 1710 годъ“

[45]) П С З. V № 2763. „В Государь будучи въ С.-Петербургѣ въ Консиліи указалъ по Именному Своему указу всѣ Губерніи и Собств Канцеляріи и приказы и Денежные дворы и соляной сборъ въ приходѣ и расходѣ считать въ Ближней Канцеляріи, съ начала губерній какъ онѣ опредѣлены по табелямъ съ 1710 по 1714 годъ и того четыре года“.

[46]) Ibid, пунктъ 10. „Вѣдомости мѣсячныя по третямъ, а годовыя по прошествіи года въ настоящемъ году въ Генварѣ или кончае въ Февралѣ мѣсяцѣхъ по прежнимъ Его Царскаго Величества Именнымъ указамъ въ Ближнюю Канцелярію и изъ Губерній и изъ Канцелярій и изъ Приказовъ и съ Денежныхъ дворовъ и отъ соляного сбора прислать неотмѣнно, чтобъ Его Царскому Величеству о приходахъ и о расходахъ и объ остаткахъ всего государства было извѣстно всегда“.

нымъ книгамъ оказалось невозможнымъ [47]) и въ концѣ-концовъ, вскорѣ по смерти впавшаго въ дѣтство Зотова, Ближняя Канцелярія прекращаетъ свое существованіе. „Неуспѣхъ счетной дѣятельности Ближней Канцеляріи Петербургскаго періода, какъ и комиссіи Вадбольскаго, — говоритъ Милюковъ (стр. 419)—объясняется, конечно, большою сложностью и трудностью контроля надъ далекими губернскими центрами, невыработанностью отчетности въ самихъ этихъ центрахъ и нежеланіемъ губернаторовъ содѣйствовать облегченію контроля надъ ними самими".

Въ самомъ дѣлѣ, раздробленіе финансовой власти между 8 сильными сановниками, каковыми являлись губернаторы, облеченные довѣріемъ Петра, являлось моментомъ, совершенно неблагопріятнымъ для возможности контролированія ихъ. Они имѣли полную фактическую возможность избѣгнуть контроля и очевидно пользовались ею Безуспѣшность сенатскихъ указовъ о доставленіи финансовыхъ документовъ служитъ подтвержденіемъ не только затруднительности, но, надо думать, и нежеланія доставить свѣдѣнія. Послѣ 4-лѣтней работы Ближняя Канцелярія въ донесеніи Сенату отъ 3 марта 1718 года указываетъ, что въ числѣ не провѣренныхъ „15 мѣстъ" оказываются какъ разъ всѣ губерніи [48]). Губернаторы, по выраженію А. Лохвицкаго, были „родъ комиссаровъ конвента, снабженныхъ полномочіемъ, правомъ жизни и смерти для извлеченія всѣхъ средствъ на содержаніе арміи и другихъ потребностей новаго государства [49]). Съ другой стороны, Сенатъ составленъ былъ Петромъ не изъ „первостепенныхъ сотрудниковъ" его и эти „верховные господа" поставлены были внѣ вѣдомства Сената и могли писать ему „указомъ Царскаго Величества" [50]). Тѣмъ менѣе авторитетны были для губернаторовъ предписанія Сената, въ особенности въ отсутствіе Петра. За отсутствіемъ отчетности скрывались, конечно сильныя злоупотребленія. Наиболѣе яркій примѣръ ихъ даетъ дѣло сибирскаго губернатора кн. Матвѣя Гагарина, который, въ концѣ-концовъ, за свои дѣянія былъ повѣшенъ. Но, съ другой стороны, въ новыхъ губернскихъ учрежденіяхъ дѣло отчетности и помимо злоупотребленій просто, вѣроятно, не легко было наладить Напримѣръ, въ 1715 году петербургскій вице-губернаторъ Клокачевъ такъ характе-

[47]) Милюковъ, стр 418 „Книги доставлялись не въ надлежащемъ видѣ, безъ оправдательныхъ документовъ, „почему тѣ деньги въ приходъ записываны и въ расходъ даваны", „изъ иныхъ изъ многихъ мѣстъ, по донесенію 21 января 1717 года ничего не прислано", вслѣдствіе чего и счетное дѣло остановилось Ближняя Канцелярія просила оштрафовать губернаторовъ и вице-губернаторовъ, Зотовъ повторяетъ эту просьбу 25 января 1717 года; 25 февраля Сенатъ рѣшаетъ, по донесенію Зотова, разослать послушные указы въ губерніи о правежѣ штрафныхъ денегъ и объ исправленіи счетнаго дѣла".

[48]) Милюковъ, стр. 419; впрочемъ подлинная цитата въ примѣчаніи къ этому мѣсту указываетъ только на 6 губерній, среди которыхъ недостаетъ Архангельской и Смоленской.

[49]) А. Лохвицкій. „Губернія", стр. 39.

[50]) См Ключевскіи. „Курсъ русской исторіи", т. IV. М. 1910 г. стр 216—217.

ризуетъ состояніе губернской отчетности· 1) съ состоянія губерній съ 1710 по 1715 годъ въ С -Петербургской канцеляріи для приходу денежныхъ сборовъ учинены приходныя книги безъ окладовъ, и доимки изъ году въ годъ ко взятію не выписывано, по которымъ взятья полнаго окладу, прибору и доимки расписать не почему; 2) съ 1710 по 1715 годъ, что какихъ сборовъ сбиралось, былъ ли приборъ, что было въ доимкѣ, о томъ свѣдѣнія не сдѣлано, 3) многія деньги въ городахъ собраны и выданы въ расходъ, а въ С.-Петербургской канцеляріи не записаны; сколько ихъ, какія, куда израсходованы, неизвѣстно; 4) подъячіе съ начала губерній ни разу не сочтены; 5) вѣдомости таможенныхъ, кабацкихъ и прочихъ ратушскихъ доходовъ сбора и расхода не подавались и бурмистры ни разу не считаны и т д.“ [51]). Что касается выполненія государственной росписи, то стоившія такого труда табели оказывались на практикѣ совершенно бумажнымъ дѣломъ. И состояніе гос хозя ства, глубоко потрясеннаго продолжительною войной, и устарѣлость налоговой системы, находившейся уже наканунѣ реформы, и административный хаосъ, вызванный разрушеніемъ старыхъ учрежденій, некоординированностью и неустановившимся состояніемъ новыхъ—порядокъ, или вѣрнѣе безпорядокъ, также бывшій наканунѣ систематической реформы,—все это вмѣстѣ взятое было болѣе чѣмъ достаточнымъ объясненіемъ тому, что попытки выполненія установленнаго въ 1710—1711 гг. бюджета оказывались практически безплодными. Возникали постоянно все новые и новые непредвидѣнные расходы, а съ другой стороны затрудненія въ сборѣ податей и мѣшкотный порядокъ передвиженія суммъ, создавалъ, помимо дѣйствительныхъ, еще и „кассовые“ дефициты, выражаясь современнымъ терминомъ—несоотвѣтствіе во времени между сборомъ доходовъ и производствомъ падающихъ на нихъ расходовъ. Выдержать принципъ спеціализаціи доходовъ оказывалось совершенно невозможнымъ. [52]).

Существо дѣла заключалось въ томъ, что не имѣя въ данный моментъ свободныхъ суммъ, Сенатъ выписывалъ изъ суммъ губерн-

---

[51]) Милюковъ, 460

[52]) „Дѣйствительный ходъ государственнаго хозяйства—говоритъ Милюковъ—никакъ не укладывается въ рамки табели 1711 г Табель эта, опредѣлявшая чуть не каждому губернскому сбору свое назначеніе, могла выполняться только въ томъ предположеніи, что каждая отдѣльная сумма, по мѣрѣ сбора ея, будетъ высылаться именно по этому опредѣленному назначенію На дѣлѣ—ни „опредѣленныя мѣста“ не могли дожидаться, пока соберется именно для нихъ предназначенный табельный сборъ, ни Сенатъ не могъ удовлетвориться высылкой губернскихъ поступленій только въ эти „опредѣленныя мѣста“, всегда являлась надобность болѣе настоятельная, требовавшая немедленнаго удовлетворенія, а на нее, по специальному распоряженію Сената, употреблялась губернская наличность, какъ будто бы эта наличность была совершенно свободной суммой Въ результатѣ и поступленіе губернскихъ суммъ, и ихъ расходованіе,—все превращалось въ хаосъ, въ которомъ табельные сборы смѣшивались съ прибылыми и сверхтабельными, расходъ производился не по установленному порядку „опредѣленныхъ мѣстъ“, а по порядку полученія сенатскихъ указовъ, уполномачивавшихъ губернское начальство на нарушеніе табели“ (стр. 482).

скихъ или ассигновывалъ изъ нихъ средства на покрытіе неотложныхъ расходовъ, тогда какъ эти суммы были уже по табели опредѣлены на другую потребность. Нарушая такимъ образомъ табель, Сенатъ обычно обѣщалъ зачесть эти деньги въ счетъ другихъ слѣдуемыхъ изъ губернскихъ суммъ полученій, но фактически это оказывалось невозможнымъ. Чтобы закончить эту картину „исполненія“ бюджета того времени, позволимъ себѣ привести еще слѣдующую яркую характеристику, даваемую Милюковымъ. (Стр. 504—505). „Собравъ въ одно цѣлое безчисленныя жалобы всѣхъ этихъ учрежденій, мы могли бы получить очень мрачную картину общаго хода государственнаго хозяйства. Тамъ цѣлые полки годами не получаютъ жалованья и обращаются въ полунищихъ, полуразбойниковъ, тамъ эскадра не можетъ выйти изъ Невы по недостатку денегъ и припасовъ, и ея опозданіе отсрочиваетъ на цѣлый годъ предположенную кампанію, тамъ „умираютъ съ голода“ артиллерійскіе служители, или иностранные министры сидятъ по цѣлымъ годамъ безъ денегъ для себя и для своихъ секретныхъ раздачъ, и русская дипломатія терпитъ неудачи. На практикѣ, конечно, находились исходы. перехватывались деньги, назначенныя на другое употребленіе; захватывались свободныя и мнимо-свободныя суммы, производились займы безъ отдачи изъ разныхъ учрежденій; табель или обходилась, или нарушалась; кое-какъ, скрипя и ежеминутно грозя развалиться, какъ большинство судовъ петровскаго флота, механизмъ государственнаго хозяйства совершалъ свой годичный круговоротъ. Но такой ходъ дѣла, конечно, нельзя было считать нормальнымъ; съ первыхъ же лѣтъ, какъ сталъ дѣйствовать новый порядокъ, сдѣлалось яснымъ, что на практикѣ онъ вовсе не былъ тѣмъ порядкомъ, какимъ проектировался на бумагѣ Что же предпринимало Правительство? Прежде всего оно, конечно, настаивало на буквальномъ исполненіи табели, писало повторительные указы губернаторамъ, грозило имъ штрафомъ и иногда дѣйствительно штрафовало, держало губернскихъ комиссаровъ на правежѣ, сажало подъ караулъ губернскихъ чиновниковъ, посылало, наконецъ, истощивъ всѣ эти средства, офицеровъ въ губерніи; послѣдніе опять писали, били, штрафовали, сажали подъ караулъ и, добросовѣстно испробовавъ всѣ эти мѣры понужденія, обращались къ начальству опять съ тѣмъ же вопросомъ: что теперь еще дѣлать?“

Такова оказывалась на практикѣ картина „исполненія государственной росписи“, столь стройно предначертанной въ табели 1711 года.

Назрѣвала реформа, которая и была осуществлена въ послѣдніе годы Петрова царствованія въ видѣ учрежденія коллежскаго управленія въ административной сферѣ, установленія подушной подати—въ сферѣ финансовой.

Какъ отразилась она на нашемъ бюджетномъ дѣлѣ?

Идеи, приближающія насъ къ порядку ежегоднаго правильнаго составленія государственныхъ росписей, впервые теоретически развиты

были въ нашемъ законодательствѣ въ актахъ, заимствованныхъ изъ Зап Европы и разработанныхъ совѣтниками Петра, знакомыми съ шведскими и прусскими порядками—въ законодательствѣ о коллегіяхъ Рядъ относящихся сюда постановленій мы находимъ прежде всего въ регламентѣ Штатсъ-Конторъ-Коллегіи [53]). Какъ извѣстно, она должна была завѣдывать государственными расходами и эта функція была отдѣлена отъ завѣдыванія доходами. Расходы, ассигнуемые коллегіей, должны „отправлятися“ „по его (ея?) годовымъ расположеніямъ и подписанному обыкновенному Государеву Штату или положенію и по Е. И. В. Именнымъ письменнымъ указамъ“. (Регл п. 2). Въ этой терминологіи скрываются предписанія формально-бюджетнаго характера. Коллегія „сочиняетъ обыкновенный Государственный Штатъ“, который и составляетъ „фундаментъ (основаніе) ко опредѣленіямъ“ ежегодныхъ расходовъ. Терминъ „Штатъ“ представляется здѣсь явнымъ переводомъ иностраннаго „Etat“, а, какъ извѣстно, въ финансовой терминологіи это названіе закрѣпилось за понятіями, соотвѣтствующими смѣтамъ отдѣльныхъ вѣдомствъ или бюджету всего государства Для составленія такого общаго Штата предписывалось прежде всего, „увѣдомившись въ чемъ особливые государственные расходы состоятъ, немедленно сочинять изъ нихъ особливые штаты“ по всѣмъвѣдомствамъ. Они включаютъ въ себя дѣйствительно всѣ вѣдомства, не исключая и кабинетной суммы [54]), и дворцоваго и всѣхъ военныхъ мѣстъ и флота. Эти „особливые штаты“ въ дальнѣйшемъ подносятся Государю ежегодно къ подписи и сумма ихъ составляетъ „Генеральный Штатъ Государства и всего жалованья и расходовъ“ [55]). Этотъ „Генеральный Штатъ“, какъ будто заключаетъ въ себѣ лишь окладные расходы, какъ можно заключить изъ только что цитированныхъ строкъ регламента. Однако въ описаніи отдѣльныхъ штатовъ упоминается и о неокладныхъ расходахъ [56]).

---

[53]) П. С. З. V 13 февраля 1719 г № 3303.

[54]) Относительно кабинетскихъ доходовъ мы читаемъ еще въ регламентѣ штатсъ-конторъ коллегіи:

„ При семъ отъ Его Величества уставлено бываетъ сколь много Его Величество на свои собственные расходы изволитъ брать, и понеже никому Его Величества тайныхъ и кабинетныхъ расходовъ вѣдать не надлежитъ, того для не приходятъ такія деньги въ приходную казну, но такія отъ такого служителя, которому Его Величество оное повѣрить соизволитъ расположены и потому Его Величеству одному отчетъ въ оныхъ дань бываетъ (Ibid стр 653).

[55]) Регламентъ, п 4. „Егда же вышеобъявленнымъ образомъ особливые штаты о всѣхъ окладахъ и расходахъ соберетъ“ .. „особливые штаты, каждый подъ своимъ прямымъ оглавленіемъ особливо по порядку въ большой книгѣ, у которой листы не (?) перемѣчены числами и порядочно вписаны и Его Царскому Величеству для подписанія каждаго особливаго штата подано и погодно тако отправлено бываетъ, и такія книги именуются: Генеральный Штатъ Государства и всего жалованья и расходовъ и есть Штатсъ-Конторъ-Коллегіи во основаніе всѣхъ окладныхъ расходовъ“.

[56]) Регламентъ, п. 11. „Штатъ каждой Губерніи или провинціи особливой о всѣхъ во оной обрѣтающихся вышнихъ и нижнихъ служителяхъ и каждаго жалованья и неоклад-

Такъ какъ расходы были приурочены къ опредѣленнымъ источникамъ доходовъ и, кромѣ того, разассигнованіе суммъ требовало указанія, изъ какой именно кассы каждая выдача должна быть произведена, то кромѣ этого „Генеральнаго Штата“ должны были составляться Штатсъ-Конторъ-Коллегіей еще „особливые штаты“ каждой провинціи, которымъ регламентъ усваиваетъ терминъ „опредѣленный“ или „опредѣлительный“ Штатъ, имѣя въ виду должно быть то обстоятельство, что именно здѣсь опредѣляется, изъ какого источника покрывать какой расходъ. Свѣдѣнія для доходной части его должны быть почерпаемы изъ Камеръ-Коллегіи, включая всѣ, какъ окладныя, такъ и неокладныя поступленія каждой провинціи. Сопоставляя этотъ „опредѣленный“ штатъ доходовъ съ „особливо жалованнымъ“ штатомъ расходовъ, коллегія опредѣляетъ избытки и дефициты отдѣльныхъ провинцій, и старается сбалансировать ихъ, входя при этомъ въ сношенія съ Камеръ-Коллегіей „И сіе называется опредѣлительно(й) штатъ, по которому Его Величество и Его Штатсъ-Конторъ-Коллегія вѣдать можетъ (изъ) которой казны всѣ Государственные расходы на весь годъ взяты имѣютъ быть“ (Регламентъ, п. 5). Здѣсь уже Штатъ несомнѣнно охватываетъ всѣ обыкновенные государственные доходы и расходы, окладные и неокладные.

Это описаніе составленія „опредѣлительнаго Штата“ обстоятельно излагается въ Регламентѣ [57]).

ныхъ расходовъ Канцеляріи и Конторъ обыкновеннаго гарнизона, форгификаціи и артилеріи о пропитаніи винныхъ и колодниковъ и прочаго.“

[57]) Регламентъ, п. 5· „Состояніе опредѣленнаго штата въ томъ состоитъ, при Камеръ-Коллегіи обрѣтается особливое вѣдѣніе о Его Величества обыкновенныхъ окладныхъ и неокладныхъ доходахъ каждой провинціи и всякихъ приходовъ порознь, и съ такихъ вѣдѣній отъ каждой провинціи опредѣлительно штатъ сочиненъ бываетъ такимъ образомъ, что въ особливомъ штатѣ каждой провинціи во-первыхъ означены бываютъ по порядку жалованья окладныхъ земскихъ, гражданскихъ служителей, гарнизоновъ, и кратко рещи, все, что въ такой провинціи во весь годъ плачено имѣетъ быть, хотя окладное или неокладное, и когда о всѣхъ такихъ расходахъ сумма учинена, которая обстоятельно и различно каждая особливыми оглавленіями означена имѣетъ быть, то смотритъ Штатсъ-Конторъ-Коллегія сколь много расходовъ въ такой провинція случается, потомъ отъ той Коллегіи такой особливо жалованный штатъ немедленно со опредѣленнымъ штатомъ присовокупленъ бываетъ Въ такомъ опредѣлительномъ штатѣ на одной страницѣ перечнемъ вписано бываетъ, что въ каждой провинціи надобно, а именно· Штатъ губерніи и провинціи, земской штатъ, пошлинной штатъ, штатъ городовъ, гарнизоновъ, кавалеріи, аммуниціи, рудныхъ заводовъ, и что прочаго на расходы исходитъ, итого всего На другой страницѣ доходы провинціи перечнемъ ясно означены бываютъ, изъ которыхъ расходовъ держится, а именно. обыкновенныя земскія подати, откуда разныя пошлины, всякія подати съ городовъ, акцизы или мелочныя пошлины и что другихъ доходовъ въ провинціи обрѣтается, итого. А когда обѣ суммы Государственныхъ расходовъ и прихо довъ справедливо исчислены будутъ, то Штатсъ - Конторъ - Коллегія немедленно смотритъ· расходу-ль или приходу больше въ оной провинціи, или за расходомъ что останется, того ради Каморъ, такъ и Штатсъ-Конторъ-Коллегіямъ имѣть о приходахъ и о расходахъ между собою сношеніе и потомъ имѣетъ Штатсъ-Конторъ-Коллегія такое расположеніе учинить, чтобъ то, что въ которой провинціи недостало, на остатокъ другой провинціи опредѣлить и сіе называется опредѣлительно штатъ, по которому Его

„Генеральный экстрактъ“ изъ него ежегодно доставляется Сенату для свѣдѣнія царя [58]). Какъ мы видимъ „опредѣлительный штатъ“ является юридической основой для производства расходовъ мѣстными властями. Въ виду этого въ началѣ года „предъ исходомъ Генваря мѣсяца‘ выписки изъ экстракта разсылаются мѣстнымъ начальникамъ (Регл., п. 7).

Регламентъ предвидитъ и производство сверхсмѣтныхъ расходовъ, которые Штатсъ-Конторъ-Коллегія не имѣетъ права производить иначе, какъ по особымъ указамъ [59]) Эти указы являются потомъ для Штатсъ-Конторъ-Коллегіи оправдательными документами передъ Ревизіонъ-Коллегіей.

Предусмотрѣнъ и срокъ доставленія свѣдѣній (1 октября) о происшедшихъ за годъ измѣненіяхъ въ доходахъ и расходахъ, чтобы ихъ имѣть въ виду при составленіи росписи и опредѣленіи дѣйствительныхъ ассигнованій будущаго года [60])

Что касается Камеръ-Коллегіи, которая по ея регламенту [61]) становилась мѣстомъ „вышняго надзиранія и правленія надъ окладными и неокладными приходами Е. Ц. В. и всего государства“, то ей прежде всего ставилась задача упорядоченія гос. доходовъ (Регл п 6), для чего президенту ея предписывалось чтобы онъ „вящимъ прилежаніемъ

Величество и его Штатсъ-Конторъ-Коллегія выдавать можетъ изъ которой казны всѣ Государственные расходы на весь годъ взяты имѣютъ быть; и такой опредѣлительный штатъ не надлежитъ ни отъ какого Губернатора, Воеводы или иного начальника ни въ маломъ перемѣненъ и ни какіе приходы на другіе расходы взяты и употреблены быть мимо опредѣлительнаго штату и опредѣленія отъ Штатсъ-Конторъ-Коллегіи.

[58]) „И дабы Его Царскому Величеству изъ Сената сумму всѣхъ приходовъ всего государства погодно въ краткомъ объявлении предъ собою видѣть возможно, то такожъ бываетъ погодно изъ вышеобъявленнаго особливаго штату на одномъ листѣ генеральной экстрактъ сочиненъ и на одной страницѣ всѣ доходы кратко означены, какого бъ имени оные ни были, а на другой страницѣ листа всѣ расходы на вышеписанные штаты, такожъ вкратцѣ объявлены быть имѣютъ, изъ котораго листа каждое дѣло такожъ видимо будетъ, какъ въ особливыхъ штатахъ состояніе каждой провинціи объявляется и о томъ надлежитъ изъ Камеръ-Коллегіи дать извѣстіе“ (ibid, п. 6)

[59]) „Понеже невозможно, чтобъ при начинаніи года, всѣ государственные расходы вѣдать и въ Государственной Штатъ окладъ написать, ибо до окончанія года часто случаются всякіе чрезвычайные расходы, о которыхъ Штатсъ-Конторъ-Коллегія всегда отъ Его Величества или отъ Сената особливые письменные указы получать имѣетъ, понеже она сама никакой власти не имѣетъ, кому деньги ассигновать, чего въ государственной окладной книгѣ не обрѣтается и на что отъ Его Величества или отъ Сената особаго указа не получитъ, и надлежитъ въ такихъ Его Царскаго Величества особливыхъ опредѣленіяхъ и указахъ въ Штатсъ-Конторъ-Коллегію посылаемыхъ, всѣ обстоятельства изображены быть, дабы впредь при ревизіи въ Коллегію Ревизіонъ потребное извѣстіе о томъ было“ (ibid. п 10).

[60]) „Ежели доходы въ Государствѣ въ одномъ или другихъ мѣстахъ убудутъ, или прибудутъ, или въ расходахъ и въ выдачѣ жалованья какія перемѣны случатся: то надлежитъ отъ тѣхъ Коллегій, Губерній и другихъ Начальствъ Штатсъ-Конторъ-Коллегіи погодно передъ первымъ числомъ октября объявить, дабы о той перемѣнѣ въ окладѣ и расположеніи слѣдующаго года надлежащее употребленіе учинить могло“. (Ibid. п 20).

[61]) П С З V. 11 декабря 1719 г № 3466

и радѣніемъ тщился о немедленномъ полученіи всѣхъ такихъ вѣдомостей", изъ которыхъ Коллегія должна „совершенно увѣдомиться о натурѣ (природѣ), о ситуаціи (состояніи), о расположеніи, о расходахъ и оброчныхъ статьяхъ Государства и надлежащихъ къ оному народовъ и провинцій" (регл. п. 3); ей предписано было завести по шведскому образцу „переписныя книги всѣмъ податямъ и расходамъ, т. е. практически именно на нее возлагалась задача возстановить расшатанную въ предыдущее десятилѣтіе финансовую отчетность государства.

Не останавливаемся на подробностяхъ мѣстной отчетности, изложенныхъ въ инструкціяхъ Воеводамъ (П. С. З. № 3294), Земскимъ Комиссарамъ (№ 3295) Камерирамъ (№ 3296) и Рентмейстерамъ (№ 3304)

Камеръ-Коллегія должна была выработать на будущее время всѣ формы финансовой отчетности мѣстныхъ учрежденій, ибо составителю регламента было ясно, что исполненіе новыхъ правилъ можетъ наткнуться на непониманіе ихъ на мѣстахъ [62]).

Таковы подробныя постановленія регламентовъ. Сложившись подъ вліяніемъ шведскаго образца—законодательства Карла XI и дальнѣйшей практики шведскихъ учрежденій они, несомнѣнно, включаютъ въ себя элементы, близкіе къ идеѣ ежегоднаго составленія государственныхъ росписей. Организація учрежденій. одного только завѣдывавшаго государственными доходами, другого — завѣдывавшаго государственными расходами, но строго отдѣленнаго отъ взысканія доходовъ, связана съ идеями Карла XI, имѣвшаго въ виду создать этимъ гарантіи противъ произвольнаго расходованія государственныхъ средствъ [63]).

Мы видимъ въ поставленіяхъ регламента идею ежегоднаго утвержденія государемъ штатовъ расходовъ. Это также находится въ соотвѣтствіи со шведскимъ порядкомъ [64]) Въ то же время мы не ви-

[62]) Регламентъ Камеръ-Коллегіи, п 17. „И понеже надзиратели сборовъ и прочіе въ провинціяхъ, которые до Его Величества доходовъ и въ нихъ счету касаются, въ началѣ новыя опредѣленія не вдругъ выразумѣютъ· того ради имѣетъ камеръ-коллегія надлежащіе образцы изготовить, по которымъ отъ всякой провинціи книги, переписные, генеральные, партикулярные счеты, вѣдомости, экстракты, недочеты, приходъ и расходъ, ассигнаціи или указы въ выдачѣ какихъ доходовъ, свидѣтельства, и прочіе сочинены быть имѣютъ, и велѣть такія дѣла для знанія земскимъ служителямъ такъ обстоятельно описать, и потомъ отъ того образецъ, въ каждую земскую контору сообщать, дабы они выразумѣть могли вскорѣ"

[63]) Э. Берендтсъ „Гос. хозяйство Швеціи", Т. I Спб. 1890 г., стр. 333) говоритъ, что Карлъ XI „со свойственной ему энергіей занялся вопросомъ, окончательно рѣшеннымъ только въ XIX столѣтіи—правильностью бюджета. Онъ желалъ, чтобы разъ установленная роспись гос. доходовъ и расходовъ была неизмѣннымъ закономъ для финансоваго хозяйства текущаго года, чтобы ни онъ, ни кто-либо другой не измѣнялъ бы распорядокъ суммъ, распредѣленныхъ по различнымъ статьямъ росписей. Но достигнуть этой цѣли удалось ему только за годъ до его смерти. Въ 1696 г. появился первый бюджетъ, выдерживающій относительно своей формальной стороны даже строгую критику нашихъ дней".

[64]) Государственная роспись въ Швеціи въ эпоху, порядки которой послужили образцомъ для петровскихъ Коллегій, составлялась королемъ съ помощью президента Камеръ-Коллегіи и Статсъ-Комиссара (стоявшаго во главѣ Штатсъ-Конторы), см. Берендтсъ op. cit. стр. 334.

димъ въ регламентѣ идеи ежегоднаго разсмотрѣнія бюджета высшимъ государственнымъ учрежденіемъ—Сенатомъ, хотя, казалось бы положеніе Петровскаго Сената этому могло соотвѣтствовать. Быть можетъ въ этомъ можно видѣть отзвукъ—совершенно, конечно, не подходившаго къ русскимъ условіямъ—эпизода шведской исторіи: борьбы того же Карла XI съ притязаніями шведскаго Сената.

Насколько идеи регламентовъ въ отношеніи составленія ежегодныхъ росписей получили осуществленіе на практикѣ? Еще въ то время, когда введеніе Коллегій только было рѣшено, набирался ихъ личный составъ и вырабатывались регламенты и инструкціи, приступлено было къ собиранію вѣдомостей. Сенатскіе указы объ этомъ разсылались еще въ 1718 году, повторялись въ 1719 г., посылались въ губерніи гвардейскіе офицеры, чтобы „непрестанно докучать“ губернаторамъ о доставленіи вѣдомостей, составителей ихъ для болѣе успѣшной работы предписывалось „ковать за ноги и на шеи положить цѣпи“ [65])

Функціонированіе новыхъ финансовыхъ коллегій было дважды отложено—съ 1719 на 1720 годъ и вторично, съ 1720 на 1721 годъ. Въ 1720 г. еще были посланы и повторены указы, грозившіе губернаторамъ „жестокимъ наказаніемъ“ за недоставленіе свѣдѣній.

Въ половинѣ 1721 г. Камеръ-Коллегія все еще доноситъ: „Въ Камеръ-Коллегіи должность—всего государства о приходѣ и расходѣ... имѣть вѣдомости, которыхъ изъ Коллегій и канцелярій не токмо по должности, но и по вопросамъ не прислано; а нынѣ въ Камеръ-Коллегіи сочиняется государственная табель, сколько гдѣ въ приходѣ, изъ чего и куда въ расходѣ и по какимъ указамъ; а не собравъ всего государства такихъ вѣдомостей сочинить того табеля невозможно“.

Система финансовой отчетности была запущена въ теченіе цѣлаго десятилѣтія и возстановить ее было нелегко, тѣмъ болѣе, что дѣятельность новыхъ учрежденій и центральныхъ и мѣстныхъ только налаживалась. Но, во всякомъ случаѣ „эта первая крупная работа Камеръ-Коллегіи была, дѣйствительно, доведена до конца ... въ 1722 году, и... въ 1723 г. она была разсмотрѣна и утверждена государемъ“ [66]). Что и свѣдѣнія не были достаточно полны видно изъ того факта, что и въ 1723 г. доставленіе свѣдѣній не было налажено (см. П. С. З. № 4248) Петръ на „поданномъ изъ Камеръ-Коллегіи табели о денежныхъ окладныхъ и неокладныхъ доходахъ, которые собираются кромѣ крестьянъ, изволилъ учинить отмѣтки, которымъ сборамъ быть въ окладныхъ и неокладныхъ сборахъ и указалъ о всѣхъ доходахъ окладныхъ и неокладныхъ сдѣлать табель положа средняго года сборъ“ [67]). Табель не содержитъ въ себѣ ни одного изъ существовавшихъ еще

---

[65]) П. С. З. V. № 3341.

[66]) Весь ходъ собиранія свѣдѣній см. у Милюкова стр. 599—600

[67]) П. С. З VII. № 4220

прямыхъ налоговъ, которые рѣшено было уже замѣнить подушною податью, не содержитъ еще и окладовъ этой послѣдней.

Сохранилось еще нѣсколько доходныхъ табелей этихъ лѣтъ.

Табель окладовъ на 1723 годъ напечатана Шлёцеромъ въ приложеніяхъ къ его сочиненію M. Johann Joseph Haigold's (псевдонимъ) Neuveranderte Russland [68]). Она озаглавлена по французски Etat des revenûes que perçoit la Chambre de Finance, suivant le Tarif de l'année 1723. Для 1724 года Милюковымъ напечатана (Прил. IV) вѣдомость о дѣйствительномъ поступленіи доходовъ [69]), но въ ней имѣется и рубрика „окладъ". Въ П. С. З. [70]) также напечатана „смѣтная табель" окладныхъ и неокладныхъ сборовъ на 1724 годъ. Эта табель подана была Петру въ Сенатъ президентомъ Камеръ-Коллегіи Плещеевымъ, и Петръ „по слушаніи оной изволилъ разсуждать: 1) которымъ сборамъ надлежитъ впредь быть въ окладѣ; 2) которые въ окладъ положить сомнительны; 3) которые отставить". Мы видимъ такимъ образомъ, что дѣятельность Камеръ-Коллегіи по возстановленію отчетности о доходахъ и составленію окладной книги ихъ стала наконецъ приводитъ къ нѣкоторымъ результатамъ. Оклады доходовъ въ этотъ періодъ податной реформы ежегодно подвергались разсмотрѣнію Петра.

Что касается гос. расходовъ, то всѣ свѣдѣнія о расходахъ за 1719—1723 годъ почерпнуты Милюковымъ изъ отчетной вѣдомости, составленной въ Штатсъ-Конторѣ и содержащей лишь дѣйствительное выполненіе окладныхъ расходовъ за эти годы. Для 1724 г. въ матеріалахъ, опубликованныхъ Милюковымъ, имѣется „экстрактъ изъ табели", представляющій дѣйствительные расходы этого года и присланный Штатсъ-Конторою въ Сенатъ только въ 1726 году [71]).

Образцы „Генеральныхъ Штатовъ" и „Экстрактовъ" Штатсъ-Конторы мы имѣемъ лишь для гораздо болѣе поздняго времени—первыхъ лѣтъ царствованія Екатерины II [72]). Но для Петровскаго времени документовъ аналогичныхъ имъ по формѣ мы не имѣемъ. Съ быстро происшедшимъ выдѣленіемъ военно-финансоваго управленія изъ вѣдѣнія Штатсъ-Конторы, ея „Генеральные Штаты" могли обнимать лишь меньшую часть гос. доходовъ и утрачивали конечно значеніе той обще-

---

[68]) Theil II Riga und Lpz 1770 г.

[69]) Для 1720—1723 г.г. имъ также найдены были въ дѣлахъ Камеръ-Коллегіи общія (кромѣ соляного сбора, вѣдавшагося въ кабинетѣ) вѣдомости дѣйствительныхъ доходовъ (стр 655).

[70]) П С. З. VII № 4548.

[71]) Милюковъ, прил IV. стр 148, прим. 5 „Въ высокій сенатъ отъ Штатсъ-Конторы противъ присланнаго изъ высокаго Сената іюля 29 дня сего 1726 году указу, въ которомъ объявленъ Ея И В. Присланный изъ верховнаго тайнаго совѣта указъ,—табель, что въ прошломъ 1724 году по имяннымъ блаженныя и вѣчно достойныя памяти Е. И В. и присланнымъ изъ прав сената указамъ и по силѣ тѣхъ указовъ въ положенныя табельныя мѣста и на окладныя и неокладныя и чрезвычайныя дачи въ расходѣ денежной казны и золотыхъ и ефимковъ и товаровъ и мягкой рухляди по цѣнѣ порознь по мѣстамъ".

[72]) Сб Ист. Общ, т. XXVIII.

государственной росписи расходовъ и доходовъ, какую намѣчалъ регламентъ Штатсъ-Конторъ-Коллегіи.

Только для 1725 года мы имѣемъ смѣтную табель какъ доходовъ, такъ и расходовъ Эта „табель прихода и расхода", напечатана въ соч. Кириллова „Цвѣтущее состояніе всероссійскаго государства" [73]). Это именно роспись, а не отчетъ о дѣйствительно полученныхъ доходахъ и произведенныхъ расходахъ Въ доходной ея части помѣщены оклады всѣхъ сборовъ, начиная съ подушнаго и прочіе доходы „табельные, показанные въ окладѣ отъ Камеръ-Коллегіи" и „въ табель и окладъ не положенные"—послѣдніе „по примѣру прежнихъ лѣтъ", то-есть по дѣйствительному поступленію и вѣроятнымъ разсчетамъ на будущій годъ. Спеціализація доходовъ является въ этой росписи въ совершенно наглядномъ видѣ. каждому источнику дохода соотвѣтствуютъ сбалансированные съ нимъ по суммѣ предметы расходовъ [74]).

---

[73]) Часть вторая, стр 134—135 Москва 1831 г Статскій совѣтникъ Иванъ Кирилловъ былъ оберъ-секретаремъ Сената и свѣдѣнія собралъ „изъ подлиннѣйшихъ сенатскихъ архивовъ въ февралѣ мѣсяцѣ 1727 года". Данныя этой табели напечатаны также въ указанномъ сочиненіи Шлецера, и съ рядомъ передѣлокъ и дополненій, на основаніи разныхъ соображеній, у Голикова („Дѣянія Петра Великаго", г XIII).

[74]) Приводимъ для ясности начало табели 1725 г. (приурочение подушныхъ сборовъ къ расходамъ на содержаніе арміи), какъ она напечатана у Кириллова (стр 134—135)

Окладъ приходу (подушныхъ).	**Окладъ расходу на военныхъ.**
1 Съ положенныхъ на Генералитетъ, армію и гарнизоны съ 5.401 042 душъ по 70 к . 3 780.722 р. 40 к.	1 Полнаго окладу по табели 720 году на Генералитетъ, армію и гарнизоны и на Губернаторовъ и на Комендантовъ 4 мил., а въ 724 г. по опредѣленію военной коллегіи велѣно производить по табели 712 г., котораго расходу имѣется 3.840 287 р. 9 к. На Губернаторовъ, Вице-Губернаторовъ и Комендантовъ по стату 724 ч. положено . . . . . 37.740 р. 26 к } 3.878 027 р. 35 к [1])
2. За расположеніемъ на полки остаточныхъ 34 971 душа, съ нихъ по 70 к . . . . . 24 479 р. 70 к	2. Изъ тѣхъ остаточныхъ душъ опредѣлено на полки класть, вмѣсто выключенныхъ такихъ, кои вдвое и вгрос были написаны, а останется за тою выключкою или недостанетъ, о томъ явно будетъ по окончаніи той выключки, и за тѣмъ съ оныхъ въ окладъ сбору не положено.
3 Кіевскои и Азовской губерній съ Украинцевъ однодворцевъ по 40 к. съ 294.067 душъ . 117.626 р. 80 к.	3 Той же Кіевской и Азовской губерніи на Ландмилицкіе на 6 полковъ жалованье . 53 307 р 60 к А понеже Ландмилиціи, когда они будутъ въ домахъ и въ ближнихъ отлучкахъ, тогда провіанта давать не велѣно, а въ дальнихъ провіантъ давать, на который на одну треть года положено, напримѣръ по рублю на человѣка на мѣсяцъ . . . . 24.480 р. На Сербянъ, которые въ Ландмилицію приверстаны прежняго ихъ окладу, какъ они получали въ транжаментѣ. . . . . 2.653 р. 22 к. 80.440 р 82 к. [2])
4. Моск., Арх, Нижегор. и др. губерній такихъ же четырегривенныхъ денегъ 93 137 р. 60 к. Съ купечества всего государства по 1 р 20 к. съ души 206.862 р. 40 к } 300 тыс. руб.	4. На полевыя и гарнизонныя артиллеріи 300 000 р.

Примѣчанія [1]) Въ полный окладъ недостаетъ подушныхъ 97.297 р. 95 к., для того, что по милостивому въ 725 г. указу по 4 к. съ души сбавлено, а тотъ недостатокъ можетъ исполниться отъ неполнаго комплекта людей.

[2]) Противъ сбору, хотя и за провіантъ будетъ платежъ, то останется 37.185 р. 98 к.

Роспись, повидимому, не закончена, по предположенію Голикова, перепечатавшаго ее и дополнившаго по собственнымъ соображеніямъ—въ виду того, что Кирилловъ, уѣхавшій устраивать Оренбургскій край еще не имѣлъ подъ руками всѣхъ вѣдомостей, подлежавшихъ доставленію въ Сенатъ. Роспись составлена видимо уже послѣ смерти Петра, ибо въ ней сдѣланъ разсчетъ подушной подати изъ оклада 70 коп., каковой, какъ извѣстно, былъ установленъ Екатериной I-й, сбавившей 4 коп. изъ первоначальнаго оклада, опредѣленнаго Петромъ, по соображенію со стоимостью содержанія арміи въ 74 коп.

Порядокъ составленія этой вѣдомости остается намъ неизвѣстнымъ. Иныхъ документовъ, имѣющихъ характеръ обще-государственныхъ вѣдомостей доходовъ и расходовъ смѣтныхъ или отчетныхъ мы не знаемъ. Давая значительный цифровой матеріалъ для характеристики тогдашняго финансоваго хозяйства, они на нашъ спеціальный вопросъ—выполнялось ли въ эти годы на практикѣ составленіе государственныхъ росписей, какъ ежегодный порядокъ—отвѣта не даютъ. Если оно и стало даже выполняться въ эти краткіе годы, то, во всякомъ случаѣ, быстро разрушилось. Скорѣе же можно думать, что табель 1725 года была первою и послѣднею въ эпоху послѣдовавшую за смертью Петра, ибо она носитъ тотъ же характеръ что и табели 1710—1711 гг.: плана распредѣленія государственныхъ средствъ на соотвѣтственные расходы, расчитаннаго не на одинъ годъ, а на неопредѣленное время. Спеціализація источниковъ доходовъ не только остается и въ эту эпоху характерной чертою нашего бюджета; болѣе того—она обновляется и пріобрѣтаетъ новую силу, болѣе тѣсно приурочивая отдѣльные источники доходовъ къ отдѣльнымъ, даже мелочнымъ предметамъ расходовъ

Этотъ порядокъ противорѣчилъ шведскимъ образцамъ, но, какъ

Окладъ приходу (подушныхъ).	**Окладъ расходу на военныхъ.**
5. Сибирской, Казанской, Астраханской губерній 4-гривенныхъ, которыя положены были на гвардію . . . . 208.950 руб. 29 коп.	5. За недостаткомъ на Низовый корпусъ Малороссійскихъ доходовъ, впредь для опредѣленія оставлены въ прибавку Малороссійскимъ доходамъ 208 950 р. 29 к, понеже на тотъ Низовый корпусъ надобно по табели 712 г. 330 098 р. $35^1/_2$ к, а Малороссійскихъ доходовъ по примѣру сборовъ прошлыхъ лѣтъ за тамошнимъ расходомъ осталось . . . . . 110.197 р $78^1/_2$ к. [1]
6. Съ платежа подушныхъ денегъ, положенныхъ по плакату, по деньгѣ съ рубля . . 21.124 р. 62 к.	6 Земскимъ Комиссарамъ, писарямъ и прочимъ на расходы . . . . . 21 124 р. 62 к.
7. Съ Мурзъ и Татаръ кои въ вѣдѣніи Вице-Губернатора Кудрявцева надлежало быть подушнаго сбору, вмѣсто котораго велѣно имъ зарабатывать . . . . . 59.444 р.	7. Тѣхъ Мурзъ и Татаръ окладъ положенныхъ къ Адмиралтейскому окладу въ милліонъ четыреста тысячъ . . . . . 59 444 р. [2]
Итого подушныхъ 4.487.875 р. 11 к.	

Примѣчанія. [1]) Итого съ Малороссійскими доходами 319.148 р. $7^1/_2$ к., а въ полный окладъ на Низовый корпусъ недостанетъ 10.950 р 28 к., которые могутъ пополниться изъ положенныхъ за рекрутъ купеческихъ денегъ.

[2]) Въ томъ числѣ недостанетъ на армію 97.297 р 95 к., а останется отъ Ландмилиціи 37.185 р. 98 к.

мы видѣли, въ самомъ регламентѣ Штатсъ-Конторъ-Коллегіи именно онъ указанъ при составленіи „опредѣлительнаго штата". Кореннная ломка всего расходнаго бюджета государства, связанная съ бурными перипетіями петрова царствованія, грозила бы внести полный хаосъ въ дѣло обезпеченія новыхъ потребностей, перенапрягавшихъ финансовыя силы государства. Нужно было съ совершенной опредѣленностью обезпечить каждую новую потребность (а чуть ли не всѣ потребности были новыми) спеціальнымъ источникомъ для ея удовлетворенія. „Спеціализація — замѣчаетъ Милюковъ—была необходима для центральныхъ учрежденій въ виду старой привычки, по которой всякій не назначенный на опредѣленное употребленіе доходъ считался свободной суммой. Наши старые камералисты должны были знать, на что идетъ всякая данная копейка, чтобъ убѣдить себя, что ее нельзя истратить на что-либо другое. Мы знаемъ, что даже помня это, они слишкомъ часто уступали соблазну—пожертвовать дальнѣйшимъ интересомъ ближайшему. Въ виду всего этого существованіе въ казенномъ сундукѣ „общей суммы", предназначенной не на тотъ или другой, а вообще на окладной расходъ, было слишкомъ опасно для правильнаго исполненія бюджета". (Стр. 671). На дѣлѣ, какъ мы видѣли, для эпохи губернскаго хозяйства и эти грани становились совершенно призрачными, благодаря прежде всего несоотвѣтствію расходовъ съ доходами. Теперь введеніе подушной подати усиливало рессурсы государства.

Каково было исполненіе табели 1725 г.—мы не знаемъ Финансовая исторія Россіи для эпохи ближайшихъ преемниковъ Петра представляетъ пробѣлъ въ нашей литературѣ.

Съ установленіемъ коллежскаго управленія нашъ государственный бюджетъ сдѣлалъ замѣтный шагъ на пути къ его централизаціи. То раздвоеніе его, какое мы наблюдали въ періодъ 1704 — 1709 г.г., та раздробленность, которая внесена была въ него губернской реформой, теперь исчезаютъ. Въ вѣдомости доходовъ 1724 года мы видимъ отчетъ о всѣхъ сборахъ государства, включая и соляной сборъ, и доходы вновь учрежденной Малороссійской коллегіи, которая должна была о доходахъ, расходахъ и остаткахъ подавать годовые и по третямъ года вѣдомости Сенату [73]). То же можно отнести и къ государственнымъ расходамъ, которые, судя по вѣдомости 1724 г., обнимаютъ весь бюджетъ включая и кабинетную сумму, „штатъ", которой наравнѣ съ штатами прочихъ вѣдомствъ по регламенту составлялся Штатсъ-Конторой.

О томъ же объединеніи государственнаго бюджета свидѣтельствуетъ и роспись 1725 года. Неполнота ея, какъ указано выше, объясняется, повидимому, другими причинами. Но это объединеніе бюджета было только счетнымъ. Фактически управленіе финансами далеко не было сконцентрировано въ Камеръ-Коллегіи. Ей не подвѣдомственны

[73]) П С. З. VI. № 4010. Инструкція бригадиру Вельяминову, п 3 указываетъ, что кромѣ этихъ вѣдомостей „по прошествіи года" должны были представляться въ Сенатъ съ Прокуроромъ и подлинныя приходныя и расходныя книги.

были денежные дворы—вѣдавшіеся Сенатомъ, соляной сборъ — шедшій въ Кабинетъ, Монастырскій и Патріаршій приказы, главный магистратъ, доходы дворцоваго вѣдомства и Малороссійской Коллегіи. Что касается крупнѣйшаго государственнаго дохода—подушной подати (и расхода изъ него — содержанія арміи), то онъ не проходилъ черезъ Камеръ-Коллегію и расходовался помимо Штатсъ-Конторы. Онъ собирался земскими комиссарами и передавался прямо полковымъ комиссарамъ. Легко понять, что при такой раздробленности финансоваго управленія, хотя бы отчетность по всѣмъ сборамъ и расходамъ и концентрировалась, согласно регламентамъ, въ Камеръ- и Штатсъ-Конторъ-Коллегіяхъ —полагаться на полноту ея было бы весьма рискованно. Членъ Камеръ-Коллегіи Стефанъ Кохіусъ въ запискѣ, составленной въ сентябрѣ 1723 года, сурово критикуетъ дѣятельность ея: „за пять лѣтъ,— говоритъ онъ,— не было закончено ни одного отчета en forme, тогда какъ это одна изъ самыхъ существенныхъ потребностей каммеръ-коллегіи“ (См. Милюковъ, стр. 684). „Большая часть доходовъ собирается неправильно и въ ненадлежащее время; плательщики, по большей части, не знаютъ, что и сколько должны платить, не получаютъ надлежащихъ квитанцій“, окладныя книги недостаточны для контроля; въ сборахъ, взимаемыхъ безъ оклада, нѣтъ вовсе никакого контроля: „такимъ образомъ, бѣдные подданные предоставлены произволу сборщиковъ и вынуждены часто платить тотъ же налогъ нѣсколько разъ или въ большемъ количествѣ, чѣмъ положено; отсюда происходитъ великое разореніе для плательщиковъ, а касса ничего не выигрываетъ, такъ какъ эти лишки дѣлаются добычей частныхъ лицъ“, благодаря отсутствію отчетности, касса даже „не получаетъ того, что ей слѣдуетъ, не трудно доказать относительно нѣкоторыхъ доходовъ, что въ кассу не попадаетъ и третьей части сбора, хотя подданные уплачиваютъ его полностью или даже съ излишкомъ“ [76]). Такимъ образомъ, господствовала фактически почти полная безконтрольность. Ревизіонъ-Коллегія [77]) оказывается совершенно мертворожденнымъ учрежденіемъ. Въ началѣ 1722 года по указу Петра, Сенатъ, стремившійся концентрировать у себя всю отчетность, присоединяетъ къ себѣ Ревизіонъ-Коллегію въ рангѣ „Конторы“ [78]). Въ упомянутой выше запискѣ Кохіусъ настаиваетъ на необходимости контроля. Записка Генералъ-Контролера Ягужинскаго, писанная уже послѣ смерти Петра [79]), характеризуетъ безплодность ревизіи.

При такихъ обстоятельствахъ, формально на бумагѣ достигнутое единство бюджета, въ дѣйствительности давало въ значительной мѣрѣ фиктивныя цифры и вся энергія Петра была, естественно, безсильна передъ хищеніемъ государственныхъ средствъ возведеннымъ въ систему его сановниками. До насъ дошла яркая характеристика этой системы,

---

[76]) Эти выдержки изъ рукописной записки Кохіуса, см. Милюковъ, стр. 684 и 687.

[77]) Ея Инструкція была утверждена только 4 декабря 1722 года. П. С З. VI. № 4127.

[78]) Указъ 12 января 1722 года П. С. З. VI. № 3877 (см. также № 3928).

[79]) Чт. Общ Ист. и Др. Рос. 1860 кн IV.

правда, относящаяся еще къ началу царствованія Петра—къ послѣднимъ годамъ XVII вѣка, но, вѣроятно, цѣликомъ могущая быть отнесенной и ко всей эпохѣ

„Во всѣхъ областяхъ,—говоритъ Перри,—на которыя раздѣлена была имперія, они (важные знатные господа, которые были любимцами царя и принадлежали обыкновенно къ именитѣйшимъ родамъ Россіи) дѣйствовали, какъ подчиненные царю владѣтельные князья, имѣющіе право пользоватся царскимъ именемъ, чтобы придавать большую силу издаваемымъ ими приказаніямъ; можно сказать, что въ ихъ рукахъ находилась жизнь людей и ихъ имущество... Вышеозначенные господа рѣдко сами приходили въ палаты, чтобы выслушивать дѣло. Дьяки представляли имъ вопросъ въ той формѣ и въ томъ свѣтѣ, какъ желали, и, въ случаѣ неудовольствія, въ это время не существовало возможности подать прошеніе ни въ какое высшее мѣсто... Собранныя (воеводами) суммы высылались въ главный Приказъ или въ собственную канцелярію каждаго изъ этихъ бояръ, жившихъ въ Москвѣ, гдѣ подводился расчетъ сборовъ, сдѣланныхъ въ каждой области,—смотря потому, какъ для нихъ было выгоднѣе съ приложеніемъ отчета о томъ, что было истрачено на разные вымышленные случаи, относящіеся до служебныхъ необходимостей и пользы каждой области, остатокъ денегъ высылали въ канцелярію главнаго казначейства“ [80]).

Резюмируемъ сказанное въ этой главѣ. Сравнительно съ XVII вѣкомъ, мы наблюдаемъ въ бурную эпоху Петра энергичную тенденцію къ централизаціи бюджетной отчетности, временно прерванную, однако, въ періодъ губернской реформы. Составленіе ежегодныхъ финансовыхъ отчетовъ, нарушенное пертурбаціями въ строѣ центральныхъ учрежденій не вполнѣ налаживается, повидимому, и къ концу періода. Разрушеніе системы старыхъ приказовъ расшатываетъ здѣсь фундаментъ, который раньше существовалъ для полученія свѣдѣній съ мѣстъ. Въ этомъ отношеніи мы видимъ даже нѣкотораго рода регрессъ сравнительно съ приказнымъ строемъ. Хотя тамъ наличность общей отчетности сомнительна, но, во всякомъ случаѣ, въ приказахъ имѣлись для нея данныя; организація доставленія ихъ настолько оформилась изстари, что весьма быстро учрежденіе, на которое была возложена такая функція — Ближняя Канцелярія — смогло концентрировать эту отчетность. Возникновеніе новыхъ „опричныхъ“ источниковъ дохода по внѣшности нарушаетъ эту концентрацію, но нити бюджета всѣ сходятся въ рукахъ царя, поскольку это допускаютъ безпокойныя передвиженія, связанныя съ войною и постройкой новой столицы. Въ разгарѣ войны устанавливается новая организація всего военно-финансоваго хозяйства. При полномъ развалѣ административнаго и финансоваго строя, энергическая воля Петра все же, хотя бы грубо,

---

[80]) Чтенія Общ. Ист. и Др., 1871, II, стр. 121—123. (цитировано у Милюкова, тр. 340).

пытается выработать нѣкоторую планомѣрную систему администраціи Попытка оказывается неудачной: и практика выполненія табели 1711 года и организація отчетности приходятъ въ хаотическое состояніе Но потребность планомѣрности не исчезаетъ, а еще болѣе назрѣваетъ, осуществляясь, наконецъ, въ коллежской реформѣ. Теоретически оформливается идея ежегоднаго составленія бюджета. Но эта идея на практикѣ, видимо, не достигается. Практика съ большими усиліями возстановляетъ и концентрируетъ финансовую отчетность, но финансовое управленіе и кассовый строй далеко отстаютъ отъ этого и фактически представляютъ картину почти прежней раздробленности, въ pendant къ которой сохраняетъ всю свою прочность традиціонная система спеціализаціи доходовъ. Безсиліе ревизіоннаго учрежденія еще болѣе ослабляетъ значеніе бумажной попытки объединенія бюджета, да и то, что въ этомъ направленіи достигнуто подъ непрестаннымъ напоромъ накладывавшей на все свой отпечатокъ сильной личности царя, оказывается слишкомъ оранжерейно взрощеннымъ и немедленно послѣ смерти преобразователя разлагается, какъ это увидимъ въ ближайшей главѣ.

ГЛАВА III.

Разложеніе бюджетнаго дѣла при преемникахъ Петра и его возстановленіе при Екатеринѣ II.

Раздробленность финансоваго управленія. — Упрощеніе центральной и мѣстной администраціи —Паденіе камеръ-коллегіи и безуспѣшность попытокъ составленія окладной по государству книги —Вѣдомости 1742—1744 гг.—Вѣдомость 1762 года.—Возстановленіе бюджетной отчетности при Екатеринѣ.—Вѣдомости 1763—1773 гг.—Окладныя книги 1769—1777 гг.—Учрежденіе Экспедиціи о государственныхъ доходахъ — Неудовлетворительность мѣстной финансовой отчетности — Учрежденіе о новомъ управленіи губерній — Возникновеніе Казенныхъ Палатъ и Уѣздныхъ Казначействъ и централизація въ нихъ финансовыхъ средствъ и финансовой отчетности.—Ослабленіе системы спеціализаціи доходовъ. — Учрежденіе Остаточныхъ и Штатныхъ казначействъ и дальнѣйшая централизація финансоваго управленія и финансовой отчетности — Преобразованіе Экспедиціи о государственныхъ доходахъ и возложеніе на Генералъ-Прокурора функцій Государственнаго Казначея.— Мѣста, изъятыя изъ общаго порядка —Появленіе ежегодныхъ государственныхъ росписей.— Табели 1781—1796 г. и разсмотрѣніе ихъ въ Совѣтѣ при Высочайшемъ Дворѣ.—Заключеніе значеніе екатерининской эпохи въ исторіи составленія нашихъ государственныхъ росписей.

Эпоха отъ смерти Петра и до воцаренія Екатерины представляетъ вообще пробѣлъ въ литературѣ русской финансовой исторіи. Вопросъ о государственномъ бюджетѣ этихъ десятилѣтій кратко затрогивается лишь Н. Д. Чечулинымъ во вступительныхъ главахъ его книги о русскихъ финансахъ при Екатеринѣ II [1]) и А. Н. Куломзинымъ, опубликовавшимъ нѣкоторые весьма скудные архивные документы бюджетнаго характера, относящіеся къ этому періоду [2]). И можно думать, что, относительно исторіи нашего бюджетнаго дѣла, это про ъ не только въ литературѣ, а и въ самой дѣйствительности. Чрезвыча ая разбросанность финансоваго управленія оставалась, какъ и до тѣхъ поръ, характерною чертой эпохи и при условіи ослабленія единства въ высшемъ правительствѣ должна было вести къ безплодности попытокъ установить правильную финансовую отчетность и поддерживать тотъ порядокъ въ счетоводствѣ, безъ котораго бюджетное дѣло немыслимо. „Въ началѣ царствованія Екатерины II — говоритъ Н. Д. Чечулинъ,

[1]) Очерки по исторіи финансовъ въ царствованіе Екатерины II. Спб. 1906 г.

[2]) А. Куломзинъ. Государственные доходы и расходы въ Россіи XVIII столѣтія. „Вѣстн. Евр“ 1869 г. № 5.

управленіе большею частью доходовъ и расходовъ раздѣлялось между камеръ-коллегіею, штатсъ-конторою и коллегіею экономіи; кромѣ ихъ, значительныя суммы государственныхъ доходовъ собирали: военная коллегія, адмиралтействъ-коллегія, коммерцъ-коллегія, бергъ-коллегія и соляная контора, и затѣмъ однѣ изъ нихъ, какъ военная коллегія и адмиралтействъ-коллегія, этими суммами пополняли часть своихъ расходовъ по удовлетворенію общегосударственныхъ нуждъ, другія, какъ коммерцъ-коллегія и соляная контора, покрывали своими доходами расходы другихъ учрежденій; въ меньшемъ размѣрѣ, наконецъ, самостоятельно собирали и самостоятельно расходовали казенныя деньги едва ли не всѣ правительственныя мѣста, и полнаго, точнаго отчета обо всемъ движеніи государственныхъ суммъ не собиралось ни въ какомъ учрежденіи“ [3]).

„Необходима была еще большая работа — продолжаетъ онъ (стр. 13) — въ этомъ направленіи, въ частности и для того, чтобы строже подчинить вѣдѣнію одного центральнаго учрежденія доходы и расходы всѣхъ остальныхъ, тѣмъ болѣе, что при строѣ приказномъ чрезвычайно глубоко укоренилась привычка каждаго учрежденія распоряжаться суммами безконтрольно и ни отъ кого независимо“ [4]).

Учрежденіемъ, которому вмѣнено было въ обязанность централизовать бюджетныя свѣдѣнія, была, какъ мы знаемъ, камеръ-коллегія. Работа ея въ дѣлѣ составленія бюджета государства къ концу жизни Петра, какъ мы видѣли, несомнѣнно, дала нѣкоторые положительные результаты. Но энергическая централизаціонная дѣятельность Петра прекратилась за его смертью Созданная имъ организація и центральныхъ и мѣстныхъ учрежденій почти тотчасъ же, съ образованіемъ Верховнаго Тайнаго Совѣта, подверглась рѣшительному упрощенію. Именнымъ указомъ 16 іюля 1726 г [5]) существенно уменьшается личный составъ коллегій: президентъ и вице-президентъ остаются, но вмѣсто четырехъ совѣтниковъ и четырехъ ассессоровъ устанавливается лишь по два, причемъ въ управленіи дѣлъ оставляется лишь половина этого состава, а другая для сокращенія расходовъ погодно по очереди отпускается въ деревни безъ жалованья [6]).

Такая тенденція къ удешевленію центральныхъ учрежденій, естественно, не могла не отразиться на ихъ дѣятельности. Камеръ-коллегія,

---

[3]) Чечулинъ, op. cit. стр 1. Распредѣленіе доходовъ по вѣдомствамъ см. въ Рапортѣ 1762 г. Сената Петру III, затребовавшему свѣдѣнія о бюджетѣ. (Сб Ист Общ XXVIII. № 1).

[4]) Чечулинъ, стр 13

[5]) П. С З VII № 4934.

[6]) Нѣсколько раньше указомъ 2 іюня того же года (П С. З. VII. № 4897) для приказныхъ людей Юстицъ и Вотчинной Коллегій, Надворныхъ судовъ и Магистратовъ уничтожено было жалованіе, а предоставлено было имъ попросту брать взятки: „довольствоваться имъ отъ дѣль по прежнему обыкновенію съ челобитчиковъ, кто что дастъ по своей волѣ“.

ослабленная въ своемъ личномъ составѣ, завалена была постепенно множествомъ дѣлъ и въ концѣ-концовъ, по выраженію одного изъ указовъ Екатерины II, обратилась просто въ „акцизную контору". Изъ руководящаго финансоваго учрежденія, какимъ она была по идеѣ коллежской реформы, камеръ-коллегія къ началу царствованія Екатерины оказалась въ приниженномъ положеніи и ходомъ вещей, въ томъ числѣ и „нѣкоторыми неуваженіями отъ высшаго правительства", по признанію Екатерины, была приведена въ „безмолвное состояніе" [7]).

„Безъ всякаго присмотра лежали и по разнымъ мѣстамъ разбросаны были въ камеръ-коллегіи разныя дѣла десятками тысячъ; кн Куракинъ [8]) черезъ полгода по вступленіи въ должность пишетъ о „запущенныхъ отъ прошлыхъ лѣтъ годовыхъ счетахъ" въ количествѣ 14,672 и годовыхъ книгахъ въ количествѣ 1.805; отдѣльныхъ дѣлъ, которыя не были разобраны и описаны, за время отъ 1719 по 1730 гг. онъ нашелъ 2.553, а за время отъ 1730 по 1750 гг —23.152; но черезъ нѣсколько времени оказалось, что такихъ неописанныхъ и неразобранныхъ дѣлъ и счетовъ было значительно больше, именно до 96 000, недоимка съ 1730 г. возросла до 10 мил.". [9]).

Въ свою очередь штатсъ-конторъ-коллегія, отъ которой можно было бы ожидать составленія вѣдомостей штатныхъ государственныхъ расходовъ, кромѣ воинскихъ, также оказывалась на практикѣ въ неустойчивомъ положеніи. Указомъ 15-го іюля 1726 г.[10]) она понижена была въ рангъ конторы и подчинена камеръ-коллегіи.

Впрочемъ въ непродолжительномъ времени, очевидно, оказалось, что надзираніе за доходами и расходами непосильно для камеръ-коллегіи вмѣстѣ со вновь подчиненнымъ ей учрежденіемъ и Высочайше утвержденнымъ докладомъ Сената 19-го іюля 1730 г.[11]) штатсъ-конторѣ опять возвращена была самостоятельность Не составляла общихъ финансовыхъ табелей и ревизіонъ-коллегія, которая тоже, съ 1733 г., имѣла обязанность объ этомъ заботиться и которая такъ же, какъ камеръ-коллегія, не могла получить необходимыхъ вѣдомостей [12]).

Еще болѣе рѣшительны были мѣры Верховнаго Тайнаго Совѣта по упрощенію мѣстной администраціи. Коллежская реформа, въ самомъ дѣлѣ, усложнила ее до крайности, и она оказалась неудовлетворительна и по своей дороговизнѣ, и по недостатку подготовленнаго личнаго состава. Въ частности вотъ какъ характеризуетъ одинъ изъ новѣйшихъ изслѣдователей порядокъ мѣстной финансовой отчетности: „областная

---

[7]) П С. З XVI. № 12118, стр. 693.

[8]) Былъ первымъ назначеннымъ Екатериною президентомъ камеръ-коллегіи (съ 30-го марта по 22-е ноября 1764 г.)

[9]) Чечулинъ, стр. 38 См. также у него (стр. 64—67) докладъ кн Куракина, рисующій плачевное положеніе, въ какомъ онъ засталъ камеръ-коллегію.

[10]) П. С. З. VII. № 4928

[11]) П. С. З. VIII № 5590.

[12]) П. С. З. XVI. № 11836.

администрація не могла справиться съ новымъ установленнымъ инструкціями порядкомъ провинціальной финансовой отчетности. Этотъ порядокъ, правда, былъ очень сложенъ, долженъ былъ сильно развить бумажное дѣлопроизводство въ комиссарскихъ и провинціальныхъ канцеляріяхъ и поглощать собою все вниманіе областного управленія. Ежемѣсячно каждый земскій комиссаръ былъ обязанъ представлять отчетъ камериру, который въ свою очередь, провѣривъ отчеты земскихъ комиссаровъ, составлялъ такой же отчетъ по всѣмъ комиссарствамъ провинціи. По окончаніи года составлялась годовая отчетность, съ приложеніемъ оправдательныхъ документовъ и разнаго рода общихъ „обстоятельныхъ вѣдомостей“ и „перечневыхъ экстрактовъ“. По адмиралтейскому регламенту, правила котораго были обязательны для всѣхъ присутственныхъ мѣстъ, приходо-расходныя записи разносились по пяти или шести книгамъ. На чрезмѣрное развитіе бумажной отчетности указываетъ Посошковъ, предлагая въ ней упрощенія, благодаря которымъ земскіе комиссары могли бы, по его мнѣнію, въ своихъ отчетахъ управиться тремя строками вмѣсто трехъ листовъ, а камериры „вмѣсто ста вѣдомостей послать только одну вѣдомость на одномъ листу“, тогда какъ при существующемъ порядкѣ отчетности „паче сбору пекутся о вѣдомостяхъ“. Эта новая, заведенная Петромъ, форма отчетности съ многочисленными книгами, съ расчлененіемъ на рубрики „дебетъ“ и „кредитъ“, была, несомнѣнно, болѣе стройной и правильной сравнительно съ системой прежняго счетоводства; но ея составленіе требовало навыка и затраты гораздо большаго количества приказныхъ силъ, чѣмъ то, какое находилось тогда въ областныхъ канцеляріяхъ. Сложность формъ, новость самаго дѣла, недостатокъ приказнаго элемента, дальность разстояній, неудобные способы пересылки бумагъ изъ областей въ центръ,—всѣ эти обстоятельства мѣшали составленію и доставкѣ въ срокъ отчетовъ изъ провинцій“ [13]).

Рѣшительное упрощеніе въ строѣ мѣстной администраціи началось цитированнымъ уже указомъ 16 іюля 1726 г.: упразднены были рентмейстеры, и храненіе суммъ въ губерніяхъ и провинціяхъ оставлено было на обязанности однихъ камерировъ. Въ концѣ-концовъ многообразіе мѣстныхъ властей замѣнено было возстановленіемъ стариннаго, близкаго къ порядкамъ XVII вѣка, воеводскаго управленія, просуществовавшаго до временъ Екатерины II. Отъ Петровскихъ временъ осталось дѣленіе на губерніи и губернаторская власть, которой подчинены были городовые и провинціальные воеводы [14]). Какъ отразились всѣ эти перемѣны въ учрежденіяхъ и органахъ финансовой администраціи на бюджетномъ дѣлѣ и на дѣлѣ общегосударственной финансовой отчетности?

---

[13]) М. Богословскій. Областная реформа Петра Великаго М 1902, стр. 458—459.

[14]) Оформлено было новое мѣстное устройство „наказомъ губернаторамъ и воеводамъ и ихъ товарищамъ“ 12 сентября 1728 г. (П. С. З. VIII. № 5333). О порядкѣ финансовой отчетности, сборѣ и отсылкѣ доходовъ и производствѣ расходовъ гласятъ пп. 20—22 и 30—36 этого наказа.

Всѣ извѣстные намъ факты указываютъ, что эта отчетность въ данный періодъ пришла въ состояніе разложенія. Мы не находимъ и намека на составленіе государственныхъ росписей—плановъ хозяйства на будущій періодъ. Полученіе отчетныхъ свѣдѣній и составленіе изъ нихъ общихъ по государству вѣдомостей также исчезаетъ и не налаживается вплоть до новаго подъема энергіи въ дѣлѣ централизаціи финансоваго управленія—уже при Екатеринѣ. Вслѣдъ за отмѣченными выше упрощеніями въ области общей и финансовой администраціи камеръ-коллегія, бывшая нѣкоторымъ образомъ зародышемъ министерства финансовъ, получаетъ въ 1731 г. новый регламентъ, которымъ функціи ея въ области высшаго направленія финансовой политики значительно суживаются. Н. Д Чечулинъ считаетъ изданіе этого регламента „отказомъ правительства отъ мысли организовать высшее управленіе финансами въ видѣ отдѣльнаго самостоятельнаго учрежденія“ [15])

Самостоятельное собираніе и расходованіе средствъ, какъ упомянуто выше, было раздроблено между весьма многочисленными учрежденіями. Естественно, что при такой децентрализаціи распоряженія финансовыми рессурсами и возможность централизаціи свѣдѣній о нихъ фактически была парализована [16]).

И въ самомъ дѣлѣ мы видимъ, что весь этотъ періодъ наполненъ попытками собрать свѣдѣнія объ общемъ состояніи государственныхъ доходовъ,—попытками до 60-хъ годовъ столѣтія почти совершенно безплодными. Новый регламентъ камеръ-коллегіи [17]) на первое мѣсто ставитъ „вышнее надзираніе о всѣхъ Нашихъ государственныхъ окладныхъ и неокладныхъ доходахъ, какого бы оные званія не были, и для того во первыхъ имѣть всего государства окладную книгу не токмо генерально по губерніямъ и провинціямъ, но и всякому городу и въ уѣздахъ всякому мѣсту... что на каждый годъ по окладу... взять надлежитъ“ (п. 1). Пунктъ второй регламента предписываетъ „о всѣхъ тѣхъ доходахъ и сборахъ собрать вновь справедливыя подробныя вѣдомости немедленно, по которымъ сочинить такую вышеписанную всего государства окладную книгу“ (п. 2). Предписано „имѣть на каждое мѣсто и званіе доходовъ отъ губернаторовъ по третямъ года подробные рапорты, по которымъ усматривать, все ли то, что кому платить надлежало, исправно

---

[15]) Op cit, стр 30.

[16]) Важно отмѣтить, что собираніе главнѣйшаго государственнаго налога – подушной подати — хотя попрежнему совершалось особо отъ другихъ сборовъ и расходовъ, но земскими комиссарами при воеводахъ, не подчиненными, какъ прежде, военной коллегіи. Собранныя суммы передавались губернаторами штабъ-офицерамъ, отправлявшимъ ихъ по указамъ военной-коллегіи. Объ этихъ суммахъ губернаторы ежемѣсячно и по третямъ должны были рапортовать военной и камеръ-коллегіи (наказъ губернаторамъ и воеводамъ п. 20) Оборотъ этихъ суммъ ограничивался узкими мѣстными предѣлами, и въ центральной финансовой отчетности въ дальнѣйшемъ, даже когда она стала гораздо болѣе централизована, продолжалъ занимать отдѣльное мѣсто Однако это былъ уже шагъ къ сближенію подушныхъ сборовъ съ государственнымъ бюджетомъ.

[17]) П. С З 23 іюня 1731 г. VIII, № 5789.

по указамъ Нашимъ заплачено, и тотъ платежъ въ окладной книгѣ подписывать подъ каждой статьею, коликое число въ платежѣ и что въ доимкѣ“ (п. 3).

Такія же подробныя свѣдѣнія должна была камеръ-коллегія имѣть и о расходахъ; она должна была сопоставлять ихъ съ доходами и выводить возможный ежегодный избытокъ или дефицитъ[18]). На основаніи получаемыхъ изъ губерній третныхъ и полугодовыхъ, а изъ центральныхъ учрежденій ежемѣсячныхъ рапортовъ о доходахъ и расходахъ камеръ-коллегія составляетъ „генеральную табель“ и представляетъ эту отчетность въ Сенатъ (п. 35).

По пункту 11 регламента соотношеніе между камеръ-коллегіей и штатсъ-конторой выражается въ томъ, что онѣ взаимно освѣдомляютъ другъ-друга о состояніи рессурсовъ и расходовъ для установленія между ними соотвѣтствія [19]). Эти постановленія на бумагѣ создавали обстоятельный и стройный порядокъ центральнаго финансоваго счетоводства, или, вѣрнѣе, подтверждали и точнѣе опредѣляли то, что предписывалось и прежнимъ регламентомъ, при самомъ учрежденіи коллегіи. Но эти предписанія разбивались о практическую невозможность осуществить ихъ. Въ предыдущей главѣ мы видѣли, что въ началѣ 1720-хъ годовъ камеръ-коллегія на основаніи своего перваго регламента въ концѣ-концовъ составила окладную книгу. Н Д. Чечулинъ отрицаетъ это, хотя врядъ ли справедливо [20])

---

[18]) Регл. п. 4: „О разсматриваніи государственныхъ расходовъ — Такожъ камеръ-коллегіи надлежитъ свѣдомой быть о всѣхъ государственныхъ расходахъ, коликое число положено на содержаніе сухопутной арміи, адмиралтейства, артиллеріи и фортификаціи и на штатъ духовный и гражданскій, и на прочіе государственные расходы, дабы могли усматривать государственные доходы съ расходами, можетъ ли что въ которомъ году за расходы оставаться, или какіе недостатки чиниться будутъ“.

[19]) „Штатсъ-контора имѣетъ съ камеръ-коллегіею наибольшее сношеніе, ибо когда штатсъ-контора опасается, или подлинно обрящетъ, что приходы не достанутъ, или неисправно сбираются, или нечаянно великая сумма расходу случится, а никакихъ денегъ налицо не будетъ· то штатсъ-конторѣ о томъ чинить камеръ-коллегіи заранѣе извѣстіе, и о томъ совѣтовать. Такожъ имѣетъ камеръ-коллегія штатъ всѣхъ окладовъ и расходовъ разсматривать, дабы могла видѣть, всѣ ли расходы основаніе имѣютъ, и не можно ль по правости и достоинству, безъ обиды, на будущія времена чего въ остаткѣ удерживать“.

[20]) „Въ одномъ засѣданіи верховнаго тайнаго совѣта, въ маѣ 1728 года, Остерманъ заявилъ, будто бы „при установленіи камеръ-коллегіи“ собраны были вѣдомости изъ всѣхъ губерній, но не были никогда никѣмъ разсмотрѣны, а просто были сложены въ кучу и оставлены безъ всякаго разбора (Сб. Ист Общ LXXIX, 335). Однако—продолжаетъ Чечулинъ, — почти несомнѣнно, что Остерманъ тутъ или имѣлъ въ виду что-то другое, или очень сильно преувеличилъ· слишкомъ трудно было, скажемъ прямо,—было невозможно собрать такія вѣдомости къ тому времени, когда онѣ, по словамъ Остермана, будто бы были уже собраны, къ тому же, когда въ началѣ 1727 года была образована особая комиссія подъ предсѣдательствомъ князя Д М. Голицына, бывшаго первымъ президентомъ камеръ-коллегіи, съ порученіемъ обсудить вопросъ о податяхъ съ населенія, особенно съ крестьянъ,—комиссія эта, встрѣтивъ надобность въ разныхъ вѣдомостяхъ, не потребовала отъ камеръ-коллегіи уже собранныхъ вѣдомостей, о существованіи которыхъ князь Голицынъ не могъ бы не знать, а предписала коллегіи собрать вѣдомости—

Какъ мы видѣли выше (стр. 50), Милюковъ, вопреки утвержденію Чечулина, опредѣленно говоритъ, что окладная книга была составлена камеръ-коллегіею къ 1722—23 гг. Очевидно, что и общія табели доходовъ и расходовъ 1723—24—25 гг не могли бы быть составлены, если бы не были предварительно приведены въ порядокъ свѣдѣнія обо всѣхъ окладахъ по государству.

Но окладная книга, естественно, устарѣвала, требовались новыя свѣдѣнія, и ихъ-то, несмотря на установленную на бумагѣ періодическую отчетность мѣстныхъ и центральныхъ учрежденій, получить въ сколько-нибудь полномъ видѣ оказывалось невозможнымъ, и можно положительно утверждать, что и послѣ изданія новаго регламента камеръ-коллегія не смогла выполнить этой работы, хотя принялась за нее тотчасъ же. Въ 104 томѣ сборника Ист Общ. напечатанъ указъ Сенату, относящійся къ этому вопросу Изъ него видно, какое значеніе придавалось правительствомъ составленію окладной книги [21]).

и камеръ-коллегія, со своей стороны, не переслала въ эту комиссію никакихъ вѣдомостей, что она, конечно, сдѣлала бы, если бы уже имѣла ихъ, и только черезъ полгода доставила далеко не всѣ тѣ свѣдѣнія, которыхъ отъ нея требовали Въ 1727, 1728 и 1732 гг. повторялись требованія, чтобы камеръ-коллегія прислала оклады доходовъ за прошлые годы и свои счеты, но требованіе это ни разу исполнено не было, обыкновенно камеръ-коллегія или ничего не отвѣчала, просто отмалчивалась, несмотря на разныя угрозы, или же если, наконецъ, что-нибудь и посылала, то или не по всѣмъ губерніямъ, или за одинъ какой-нибудь годъ, или отвѣтъ не на всѣ пункты требованія, а на какой-нибудь одинъ. Въ 1732 году встрѣчаемъ упоминаніе, будто бы уже въ 1724 г сочинена была генеральная табель, и притомъ по городамъ и по провинціямъ (Сб. Ист. Общ. CIV, 504), но и это сообщеніе надо признать не точнымъ, не вѣрнымъ, вѣроятно, имѣлась въ виду роспись прихода и расхода, составленная въ 1724 г.—она напечатана у П Н Милюкова, прил. IV—но это не есть окладная книга по губерніямъ, доходы и расходы расписаны въ этомъ документѣ по рубрикамъ, объ окладной же книгѣ П Н. Милюковъ ничего не говоритъ, въ 1732 же году была требуема отъ коллегіи, но безрезультатно, окладная книга съ 1719 по 1731 г. (Сб Ист Общ, CIV, 52),— значитъ и въ 1724 г составлена она еще не была; наконецъ, и въ 1764 г. офиціально было прямо заявлено, что окладная книга нигдѣ до того времени не была составлена" (Чечулинъ, стр 21—22)

[21]) Указъ нашему Сенату. „Хотя всѣмъ государственнымъ доходамъ генеральная табель и при томъ по городамъ и провинціямъ окладная книга въ прошломъ 1724 г бывшею тогда камеръ-коллегіею учинена, по которой... Дядя нашъ... государственные повсягодные расходы въ стать расположить изволилъ... при сочиненіи же камеръ-коллежскаго новаго регламента прошлаго 1731 г указомъ нашимъ опредѣлено о всѣхъ тѣхъ государственныхъ доходахъ учинить вновь вѣдомости и по онымъ освидѣтельствовать, гдѣ какіе сборы передъ прежними прибыли или для чего умалились, и по тѣмъ вѣдомостямъ сдѣлать обстоятельную окладную книгу, по которой бы удобнѣе было той коллегіи смотрѣть, гдѣ какой сборъ лучшимъ смотрѣніемъ можетъ прибавляться или какимъ случаемъ умалиться, и при томъ нашимъ указомъ подтверждено, дабы тѣ вѣдомости собраны и оная окладная книга сочинена была, конечно, прежде наступленія сего настоящаго 1732 года, чтобъ камеръ-коллегіи новые члены въ дѣйство свое вступили съ начала сего года. А нынѣ намъ извѣстно, по присланному въ Кабинетъ Нашъ рапорту, что не токмо та книга понынѣ не сочинена, но и вѣдомостей изъ губерній не прислано, а которыя и присланы—о тѣхъ доносятъ, что явились неисправны, къ тому же камеръ-коллегія представляетъ въ томъ нѣкоторыя разныя затрудненія; а понеже оная книга толь нынѣ нужна,

Но дѣло не шло. Не двигалось впередъ составленіе окладной книги, не налаживалась и отчетность. Такъ напримѣръ, „29 мая 1733 г. камеръ-коллегіи прокуроръ Мельгуновъ репортовалъ, что въ 1732 году надлежало въ губерніяхъ и провинціяхъ таможенныхъ, кабацкихъ и прочихъ доходовъ въ сборѣ быть 2.439.573 руб., а по присланнымъ репортамъ тѣхъ доходовъ явилось въ сборѣ только 186.982 руб., а остальные сполна ли въ сборѣ и что въ доимкѣ осталось—неизвѣстно, потому что изъ многихъ губерній и провинцій репортовъ не прислано Губернаторамъ и воеводамъ, отъ которыхъ репортовъ не прислано, послано въ прошломъ 732 году и въ нынѣшнемъ по 12 указовъ и сверхъ того подано на нихъ въ Сенатъ три доношенія, и по опредѣленіямъ сенатскимъ послано 3 указа, велѣно тѣхъ губернаторовъ и воеводъ за неприсылку репортовъ держать подъ карауломъ, а секретарей и подъячихъ въ оковахъ; но и послѣ этого репортовъ все же не прислано“ [22]). Но потребность знать рессурсы государства оставалась настоятельной. Въ 1738 году мы опять видимъ попытку начать дѣло сначала. Въ бумагахъ Кабинета Министровъ, напечатанныхъ въ 120 томѣ Сб. Ист. Общ. въ журналѣ входящихъ бумагъ, подъ 7 марта 1738 г. помѣчено (стр. 154) „Доношеніе изъ Сената — о сочиненіи камеръ-коллегіей окладной книги и о забраніи къ тому сочиненію изъ губерній вѣдомостей по приложенной при томъ формѣ“. А въ приложеніи къ нему (8 марта, стр. 164—165) дана и форма для собиранія свѣдѣній. Изъ нея видно, что съ 1725 г. вѣдомостей по всему государству собрано не было.

Въ концѣ того же года, на доношеніи изъ Сената (отъ 19 декабря 1738 г.) Анна вновь пишетъ резолюцію, съ требованіемъ о составленіи „окладной книги и статовъ“ „къ будущему 1740 году“, грозя своимъ гнѣвомъ, ибо „до сего времени... ничего того не учинено“, хотя „Сенатъ довольно извѣстны, что первое государства основаніе и самое нужнѣйшее дѣло“ знать доходы и расходы. (Сб. Ист. Общ. CXXVI, стр. 251).

О составленіи окладной книги Сенатъ, значеніе котораго, умалившееся послѣ смерти Петра, вновь поднялось при Елизаветѣ продолжалъ стараться и въ дальнѣйшіе годы, и „въ теченіе всего царствованія Елизаветы Петровны“,—говоритъ А. Н. Куломзинъ, — дѣла сенатскія (хранящіяся въ московскомъ архивѣ министерства юстиціи), содержатъ

что, не имѣя о всѣхъ доходахъ подлиннаго извѣстія, государственнаго всего стату, который нынѣ по всемилостивѣйшимъ нашимъ указамъ въ разныхъ коллегіяхъ разсматривается, ко окончанію привесть не можно. Того ради указали мы нашему Сенату, присутствующему въ Москвѣ, немедленно освидѣтельствовать и разсмотрѣть: 1) Какое въ той камеръ-коллегіи въ сочиненіи той окладной книги затрудненіе происходитъ и отчего такъ многое время продолжается.. 3) Стараться какъ возможно, чтобы та книга, яко самое той коллегіи главное дѣло къ будущему 1733 г совершенно окончена и для всемилостивѣйшей нашей апробаціи прислана быть могла“.. (Сб. Ист. Общ., CIV, стр. 504—505. Приложеніе къ журналу засѣданія Верховнаго Тайнаго Совѣта 27 ноября 1732 г.).

[22]) Соловьевъ. Исторія Россіи. Кн. IV. Спб. 190, стр. 1415.

рядъ указовъ, которые ежегодно были разсылаемы изъ Сената по всѣмъ мѣстамъ, и по всѣмъ лицамъ, имѣвшимъ въ своемъ завѣдываніи часть государственныхъ доходовъ и расходовъ, съ подтвержденіемъ о представленіи въ Сенатъ вѣдомостей, причемъ въ указахъ этихъ упоминается, что, несмотря на неоднократныя повторенія, подлежащія мѣста требуемыхъ вѣдомостей не высылаютъ [23]).

Въ статьѣ Куломзина упоминаются почерпнутыя имъ изъ генералъ-прокурорскихъ дѣлъ 1745 г. вѣдомости камеръ-коллегіи о доходахъ за 1742—44 гг. и штатсъ-конторы о расходахъ за тѣ же годы. Авторъ приводитъ сведенныя въ общія рубрики доходы по окладу и по дѣйствительному поступленію 1744 г и расходы обыкновенные и чрезвычайные за тѣ же годы. Совершенно очевидно, что это до крайности неполныя вѣдомости, даже по отношенію къ штатсъ-конторскимъ доходамъ и расходамъ. По доходамъ они составляютъ немногимъ болѣе двухъ милл. рублей, тогда какъ по приводимой здѣсь же авторомъ справкѣ изъ особаго рапорта штатсъ-конторы, ея доходы за тотъ же годъ превышали $3^1/_2$ милл. руб. Цифра расходовъ обыкновенныхъ составляетъ 3,3 мил. руб., чрезвычайныхъ—900 тыс; итого 4,2 мил. руб. Что эти вѣдомости основаны на весьма недостаточныхъ данныхъ, явствуетъ изъ дальнѣйшихъ сенатскихъ распоряженій, относящихся къ цифрамъ тѣхъ же годовъ.

„27 января 1747 года,—говоритъ Чечулинъ (стр. 40—41),—Сенатъ по именному повелѣнію потребовалъ отъ всѣхъ мѣстъ, коллегій и канцелярій вѣдомости о приходѣ и расходѣ въ нихъ суммъ съ 1742 по 1747 г; 14 августа того же года камеръ-коллегія донесла Сенату, что она „неусыпно старается сочинить“ затребованныя генеральныя табели за 1742—1746 гг., „чего ради секретари и приказные служители держатся въ коллегіи неисходно, а нѣкоторые неисправные служители и скованы“; камеръ-коллегія прибавляла, что „хотя де вышеписанныя вѣдомости весьма многотрудныя и съ прочими коллегіями и канцеляріями несравненныя, однако, по крайнему и наиприлежнѣйшему той коллегіи старанію уповательно, что и оныя весьма многотрудныя и состоящія во многихъ тетрадяхъ вѣдомости въ окончаніе приведены будутъ непродолжительно“; коллегія подтвердила „накрѣпко“ губернаторамъ и воеводамъ „секретарей и приказныхъ служителей, доколѣ оныя вѣдомости будутъ сочинены, держать скованныхъ“ (П. С З. XII. №№ 9369 и 9431). Вѣдомость, наконецъ, была представлена, но вслѣдъ затѣмъ камеръ-коллегія представила вторую вѣдомость и на ней „утвердилась“, а прежнюю вѣдомость объявила „неисправною“. Неисправности касались годовъ 1742, 1743, 1744, 1745—о 1746 ничего не говорится; въ вѣдомостяхъ за каждый годъ отдѣльно указаны остатокъ отъ предшествовавшаго года, приходъ и расходъ даннаго года—и вотъ за всѣ четыре года по всѣмъ статьямъ свѣдѣнія первой вѣдомости

---

[23]) Вѣстн. Европы, 1869 г., кн. 5, стр. 341.

оказались неточными, и притомъ во всѣхъ случаяхъ въ первой вѣдомости остатокъ и приходъ показаны были больше, а расходъ меньше, чѣмъ показаны они во второй, исправленной вѣдомости; при общей суммѣ всѣхъ приведенныхъ тутъ цифръ приблизительно въ 36 мил. руб. невѣрности достигаютъ почти *10* мил. руб, т-е *ошибка болѣе 30%*"[24]). Къ сожалѣнію, Чечулинъ не приводитъ цифръ упоминаемыхъ имъ данныхъ неопубликованныхъ вѣдомостей, но уже изъ приведеннаго ясно, насколько несовершенна была съ такимъ трудомъ собранная отчетность.

Въ 1754 г. составленіе окладной книги вновь было поручено камеръ-коллегіи, но еще и въ 1764 году книга была „не токмо не окончена, но еще черезъ немало прошедшее время, хотя что уже было разсмотрѣно, но по тѣмъ причинамъ, что нѣкоторые сборы увеличились, другіе вновь послѣдовали, а нѣкоторые, напротивъ того, отставлены. · требуетъ совсѣмъ новаго разсмотрѣнія", также неисполненнымъ осталось и другое требованіе регламента—не собирала камеръ-коллегія и отъ другихъ коллегій свѣдѣній объ ихъ расходахъ: камеръ-коллегія съ ними „никакого сношенія не имѣла и до сего не знаетъ какъ о точномъ счисленіи ежегодныхъ доходовъ, такъ и удержаніи, а затѣмъ и остаткѣ тѣхъ"; въ 1766 году было заявлено, что камеръ-коллегія отъ всѣхъ присутственныхъ мѣстъ таковыхъ вѣдомостей въ силу своего регламента никогда еще не требовала (Чечулинъ, стр. 37—38).

Вотъ въ какомъ плачевномъ состояніи на практикѣ находилась финансовая отчетность. Безсильный добиться ея улучшенія, Сенатъ такъ характеризовалъ положеніе дѣлъ въ наказѣ своему депутату въ комиссіи по сочиненію проекта новаго учрежденія. „Государственные доходы такъ спутаны и замѣшаны, что едва ли по сіе время возможно узнать о всѣхъ прямыхъ ихъ названіяхъ; къ сему доказательствомъ служитъ то, что въ Сенатѣ, какъ первѣйшемъ правительствѣ, о названіи доходовъ никакого свѣдѣнія не было, а по посыланнымъ указамъ о семъ въ камеръ-коллегію оная объявила, что и у ней такового свѣдѣнія не имѣлось; и такъ, оставались онѣ вѣдомы только въ тѣхъ мѣстахъ, куда изъ плательщиковыхъ рукъ вступали, отчего и происходило, какъ нынѣ открывается, что нѣкоторые доходы, опредѣленные еще отъ временъ государя царя Іоанна Васильевича, никогда разсматриваны не были, а по разнымъ государственнымъ перемѣнамъ и учрежденіямъ болѣе вреда обществу, нежели государственной казнѣ прибыли, приносятъ"[25]). Всѣ приведенные выше факты и указанія служатъ для насъ достаточно убѣдительнымъ доказательствомъ высказаннаго выше утвержденія, что пробѣлъ въ извѣстныхъ намъ матеріалахъ относительно составленія общихъ государственныхъ росписей въ періодъ отъ смерти Петра I и по крайней мѣрѣ до половины 50-хъ, вѣрнѣе, до 60-хъ годовъ, не случаенъ; что въ эти 30—35 лѣтъ и не

---

[24]) Чечулинъ, стр. 40—41 Свѣдѣнія взяты изъ дѣла Гос. Архива, XIX, № 34

[25]) Сб. Ист. Общ XLIII, стр. 9.

было составляемо не только такихъ росписей, примѣры какихъ мы видѣли въ послѣдніе годы Петрова царствованія, но и вообще какихъ бы то ни было общихъ и сколько-нибудь полныхъ финансовыхъ книгъ и вѣдомостей Причины этого можно видѣть въ отмѣченномъ выше ослабленіи центральныхъ учрежденій и въ пертурбаціяхъ, какимъ подвергалась система учрежденій мѣстныхъ. Хотя организація этихъ послѣднихъ и была упрощена Верховнымъ Тайнымъ Совѣтомъ, но было ли это преобразованіе шагомъ впередъ для лучшей возможности организовать финансовую отчетность мѣстныхъ органовъ позволительно усумниться. Вотъ какъ характеризуетъ въ письмѣ къ Императрицѣ московскій генералъ губернаторъ кн. М. Н. Волконскій возобновленное воеводское управленіе: „...всіо положено на одного воеводу, въ воеводы же опредѣлялись люди отставные офицеры изъ арміи, и не наблюдалась способность человѣка, но единственно, чтобъ опредѣляемому хлѣбъ дать, и потому какова исполненія иногда и самополезнѣйшихъ учрежденій ожидать можно было? Ибо хотя бъ воевода и самой наилутчей человѣкъ былъ, то обнять не могъ, когда ему изъ двадцати мѣстъ въ разныхъ государственныхъ матеріяхъ предписано, а сверхъ того партикулярныя жалобы разбирать, полицію, порядокъ наблюдать, а къ тому же обширность провинціи, да и губернаторомъ по обширности ихъ губерній усмотреть не можно, а исполняется только одна форма, а въ существѣ дѣла почти никакова исполненія нѣтъ“[26]). „Безуспѣшность постоянно повторяемыхъ напоминаній,—говоритъ А. Н. Куломзинъ,—указаній на отступленія отъ порядка и уголовныхъ производствъ должна была привести къ убѣжденію въ томъ, что причину повсемѣстныхъ неустройствъ, медленности и упущеній слѣдуетъ искать въ организаціи провинціальнаго управленія, согласно которой въ одномъ и томъ же мѣстѣ сосредоточивались и управленіе казенными доходами и счетами, и полиція, и судъ“[27]). Къ этой неспособности мѣстныхъ властей вести правильную отчетность естественно могли присоединяться и мотивы умышленнаго нерадѣнія, связанные съ прямыми злоупотребленіями, широко развитыми благодаря трудности осуществить контроль. Наконецъ, фактъ неустойчивости самого верховнаго правительства, въ эту эпоху дворцовыхъ интригъ, отсутствіе единой энергической воли, которой необходимо было бы ясное представленіе о состояніи государственныхъ рессурсовъ и расходовъ, долженъ былъ также отражаться разлагающимъ образомъ на возможности упорядоченія и централизаціи государственной финансовой отчетности.

Тѣмъ не менѣе, къ концу этого періода, повидимому благодаря настойчивымъ стараніямъ сената все же были собраны кой какія свѣдѣнія объ общихъ цифрахъ государственныхъ доходовъ и расходовъ.

---

[26]) Проектъ кн. М. Н. Волконскаго о лучшемъ учрежденіи судебныхъ мѣстъ, поданный Императрицѣ Екатеринѣ II въ 1775 году. Сб. Ист. Общ. V, 124—125.

[27]) Сб. Ист Общ XXVIII, стр. XXIII.

Петръ III вскорѣ послѣ своего вступленія на престолъ указомъ 23-го мая 1762 года затребовалъ отъ Сената: 1) „со всѣхъ штатовъ, гдѣ деньгамъ расходъ положенъ, взнесть точныя копіи", и 2) „въ которыя мѣста государственные доходы вступаютъ, то потомужъ изъ каждаго подать обстоятельныя и краткія вѣдомости, сколько тѣхъ денегъ ежегодно въ казну доходитъ, куда оныя въ расходъ употребляются и по какимъ указамъ"[28]).

Все это требовалось доставить въ двухнедѣльный срокъ—къ 5 іюня того же года Въ рапортѣ своемъ, доставленномъ Императору ровно черезъ двѣ недѣли Сенатъ указывалъ на невозможность выполненія поставленной ему задачи: „какъ собраніе всѣхъ штатовъ и состоявшихся въ пополненіе ихъ или въ отмѣну указовъ и списыванье съ нихъ точныхъ копій и сочиненіе о государственныхъ доходахъ и расходахъ обстоятельныхъ и краткихъ вѣдомостей весьма велико и требуетъ довольнаго труда и времени, ибо оныя состоять будутъ по многимъ Департаментамъ съ подчиненными и отдаленными имъ мѣстами, и не только въ тотъ повелѣнный срокъ, но и во многое время съ великимъ и весьма во многочисленномъ письмѣ трудомъ исправить не уповательно[29])".

Для собранія всѣхъ штатовъ еще въ 1756 г. Сенатомъ учреждена была особая комиссія, что же касается свѣдѣній о государственныхъ доходахъ и расходахъ, то очевидно кое что уже имѣлось, и при другомъ рапортѣ[30]), отправленномъ Петру III въ тотъ же день, приложена о нихъ сводная вѣдомость, изготовить которую въ двѣ недѣли, конечно, было нельзя. Въ томъ же рапортѣ Сенатъ указываетъ, что „отъ Сената не однократно Вашему И. В. донесено было, что сихъ доходовъ до 15.000.000 рублевъ въ годъ простирается". Очевидно свѣдѣнія были собраны уже ранѣе, вопреки замѣчанію Н. Д. Чечулина (см. его Очерки, стр. 42). И въ доставленной теперь вѣдомости общая сумма гос. доходовъ опредѣлялась въ 15,3 м. р., а расходовъ—въ 16,5 м. р. Черезъ 2 мѣсяца, 30 іюля, тотчасъ по вступленіи на престолъ Екатерины, та же самая вѣдомость поднесена была и ей. Какъ можно видѣть изъ содержанія этихъ документовъ, цифры ихъ были довольно пестраго происхожденія, и вовсе не являлись отчетными цифрами за какой-либо опредѣленный годъ. Такъ неокладные доходы приводятся въ цифрахъ среднихъ за 4 или 6 лѣтъ; цифры доходовъ, поступавшихъ на расходы Штатсъ-Конторы, какъ видно изъ отдѣльной вѣдомости [31]), представляютъ изъ себя „окладъ 1755 году". Что касается расходовъ, то для нихъ приводятся разные указы 1755—1762 гг. Это не роспись и не отчетъ, а только примѣрная справка, составленная на основаніи имѣвшихся свѣдѣній и дающая общее представленіе о современныхъ доходахъ и расходахъ государства.

---

[28]) Рапортъ Сената отъ 5 іюня 1762 Императору Петру III. (Сб Ист. Общ XXVIII, № 1).
[29]) Ibid., стр. 3.
[30]) Ibid., № 2.
[31]) Ibid., № 5.

Екатерина скептически отзывалась объ этихъ цифрахъ, ибо черезъ нѣсколько лѣтъ—къ 1769 г.—„посаженные“ ею для счета ген. прокуроръ кн. Вяземскій и А. Мельгуновъ насчитали ихъ не 16, а цѣлыхъ 28 мил. [32]).

Впрочемъ Н. Д. Чечулинъ (стр. 62) ослабляетъ значеніе этого отзыва, бѣгло подсчитывая до 7 мил. руб., вошедшихъ въ цифру доходовъ 1769 г., но не существовавшихъ еще въ 1762 году.

Вывести наше бюджетное дѣло изъ того жалкаго состоянія, какое мы только что очертили, суждено было правительству Екатерины. Мы наблюдаемъ здѣсь крупный, а, главное, болѣе прочный, чѣмъ ранѣе успѣхъ въ дѣлѣ централизаціи государственной финансовой отчетности. Этотъ успѣхъ, достигнутый цѣною продолжительной и настойчивой подготовительной работы приводитъ насъ въ концѣ-концовъ къ порядку, который характеризуется уже регулярнымъ ежегоднымъ составленіемъ росписей, болѣе или менѣе соотвѣтствующихъ современной идеѣ государственнаго бюджета. Начиная съ первыхъ же лѣтъ екатерининской эпохи и вплоть до конца ея, мы имѣемъ въ опубликованныхъ архивныхъ документахъ послѣдовательный рядъ ежегодныхъ сводныхъ финансовыхъ вѣдомостей, правда съ пропускомъ для 1774—1780 годовъ, да и для этого промежутка времени можно предполагать существованіе приходо-расходныхъ вѣдомостей. Свѣдѣнія о доходахъ до настоящаго времени найдены и опубликованы за 1776 и 1777 гг. [33]).

Внутренняя цѣнность цифръ всѣхъ этихъ вѣдомостей врядъ ли высока. Относительно цифръ расходовъ Чечулинъ выражается такъ: „Дошедшія до насъ свѣдѣнія о расходахъ отражаютъ на себѣ такое состояніе этой отрасли финансовъ: вѣдомости обыкновенно неполны, иногда содержатъ почти непримиримыя неясности и противорѣчія, частью они являются отчетомъ о произведенныхъ расходахъ, частью—предположеніями о предстоящихъ расходахъ. Все это неизбѣжно вноситъ и въ изученіе расходовъ немало неясностей, неточностей, дѣлаетъ необходимымъ ограничиваться иногда предположеніями, толкованіями,

---

[32]) „Записка Имп. Екатерины II объ учрежденіяхъ, введенныхъ въ Россіи въ ея управленіе“ (Сб. Ист. Общ XXVII, стр. 170—177): „По прошествіи двухъ лѣтъ я посадила кн. Вяземскаго и д. т. сов. Мельгунова, тогдашняго президента Камеръ Коллегіи, считать доходы Они нѣсколько лѣтъ считали, переписываясь разъ по семи съ каждымъ воеводою. Наконецъ сочли 28 мил. — 12 мил болѣе, нежели Сенатъ вѣдалъ.“

[33]) Всѣ эти документы опубликованы А. Н Куломзинымъ Именно въ V и VI томахъ Сб. Ист. Общ, напечатаны въ извлеченіи вѣдомости о доходахъ за 1763—1678 и 1770—1773 гг, о расходахъ за тѣ же годы кромѣ 1763 г; извлеченія изъ окладныхъ книгъ 1769, 1773, 1776, 1777 гг. и въ полномъ видѣ генеральныя табели о государственныхъ доходахъ, расходахъ и остаткахъ на 1781—1796 гг Вѣдомость доходовъ за 1769 г. напечатана въ Сборникѣ свѣдѣній и матеріаловъ по вѣдомству Министерства Финансовъ 1866 г, кн 9.

Въ томъ же Сборникѣ за 1867 г. напечатаны извлеченія изъ тѣхъ же вѣдомостей за 1762—69 и 1772—73 гг. и въ полномъ видѣ вѣдомости за 1770 г. и 1771 г Рядъ дополняющихъ ихъ финансовыхъ документовъ составляетъ содержаніе цѣлаго XXVIII тома Сб. Ист. Общества.

которыя, какъ бы ни были они правдоподобны, все-же не могутъ имѣть силы и значенія неоспоримыхъ на ясныхъ фактахъ основанныхъ выводовъ“ (стр. 266).

Однако насъ интересуютъ не столько цифры, сколько способъ ихъ происхожденія. Возникновеніе вѣдомости за 1762 г намъ уже извѣстно. Вѣдомость за 1763 годъ представляетъ собою докладъ генералъ-прокурора (Глѣбова) о государственныхъ доходахъ и расходахъ [34]). Къ этимъ цифрамъ, повидимому, относится сенатскій указъ 13 октября 1764 г. [35]). По докладу Камеръ-Коллегіи, что вѣдомости за 1763 годъ поступаютъ къ ней „безъ предуспѣянія“, „отчего происходитъ въ сочиненіи генеральнаго годового рапорта остановка“, Сенатъ принуждалъ мѣстныя власти къ доставленію вѣдомостей. Въ предыдущемъ году, 28 мая 1763 года, Сенатъ, также по доношенію Камеръ-Коллегіи, требовалъ отъ нея годовыхъ табелей о доходахъ за 1760, 1761 и 1762 гг, а также представленія ихъ „въ указное время безъ всякаго промедленія“ и впредь [36]). Были ли въ дѣйствительности составлены эти вѣдомости—неизвѣстно. Указанная выше вѣдомость, представленная въ 1762 году Петру III и затѣмъ Екатеринѣ, очевидно, составлена была по свѣдѣніямъ, имѣвшимся ранѣе. Цифры доходовъ, начиная съ 1764 г., даютъ замѣтную разницу, сравнительно съ предъидущимъ годомъ. Начиная съ этого года цифры финансовыхъ вѣдомостей представляютъ уже результатъ работы новаго Генералъ-Прокурора кн. А. Н. Вяземскаго и новаго президента Камеръ-Коллегіи А. П. Мельгунова. Можно думать поэтому, что онѣ полнѣе предыдущихъ, въ особенности относительно доходовъ. Этого типа вѣдомости, представляющія изъ себя цифры или дѣйствительнаго, или за неполнотою данныхъ вычисленнаго поступленія доходовъ и производства расходовъ за истекшее время, имѣются по 1773 г. Въ полномъ видѣ онѣ напечатаны въ Сборникѣ Министерства Финансовъ для 1770 и 1771 годовъ, и по этимъ документамъ можно составить себѣ достаточно ясное представленіе о структурѣ тогдашняго нашего государственнаго бюджета. Съ этой цѣлью приводимъ безъ подробностей, но съ точнымъ сохраненіемъ всѣхъ ея 16 рубрикъ доходовъ и расходовъ, вѣдомость за 1770 годъ. (См. таблицу на стр 72).

Доходы приведенной вѣдомости показаны не въ цифрахъ дѣйствительнаго поступленія, а сказано, что „по сей вѣдомости каждаго званія сборы показываются въ такомъ числѣ, въ какомъ сполна вступить должны“. Вѣдомость является росписью на 1771 годъ Она составлена въ концѣ 1770 года, такъ что свѣдѣнія о дѣйствительныхъ поступленіяхъ у составителей были не за всѣ мѣсяцы года [37]).

---

[34]) См Сб. Ист Общ XXVIII, стр. 57, примѣч. 1.

[35]) П. С. З. XVI № 12262

[36]) П. С. З. XVI № 11837.

[37]) Такъ, напр, „новонакладныхъ на вино и пиво денегъ, полагая по примѣру прихода въ первыхъ мѣсяцахъ... за весь годъ вступить надлежитъ“ 81,800 р.

Вѣдомость доходамъ и расходамъ за 1770 годъ (въ тыс. руб.).

ДОХОДЫ.		РАСХОДЫ.	
1 Подушные	7.137,0	1. На воинскіе расходы, на адмиралтейство, и на строеніе Кремлевскаго дворца. . . . *Остатокъ 140,7 истраченъ на расходы сверхъ штата.*	6.996,3
2. Таможенные	2.860,8	2. На расходы вѣдомства Статсъ-Конторы.	2 583,2
		На расходы Коммерцъ-Коллегіи. . . . . *Остатокъ переведенъ въ Комиссаріатъ и канцелярію конфискаціи.*	266,0
3. Питейные	5 923,7		
(Сверхъ того „истинныхъ“).	1.988,5		
4. Прочіе сборы (8 наименованій)	999,7		
5. Сборъ на жалованье статскимъ чинамъ	270,4	3—8. На расходы Камеръ-Коллегіи.	3.337,7
6 Оброчный 2-рублевый сборъ съ крестьянъ	1.233,3	„ „ Статсъ-Конторы *Недостатокъ 188,7 покрытъ изъ остаточныхъ отъ прошлаго года.*	5.653,0
7. Военные сборы съ остзейскихъ провинцій и городовъ.	170,5		
8. Тоже съ купечества и фабрикантовъ.	204,5		
Бергъ Коллежскихъ . . .	325,6	Ассигнованія не было.	
9. Сборъ на почтовые станы .	10,6	9 На эти же станы	10,6
10. Соляной сборъ	1 900,6	10. Въ комнату Е. И. В.	1.000,0
Сверхъ того „истинныхъ“ .	1 395,3	Прочіе (военные, лейбъ-гвардія и т д.)	1481,7
		Прочіе (чрезвычайные) . . . *Недостатокъ 185,7 покрытъ займомъ изъ Монетной Экспедиціи*	604,7
11. Доходы, собранные коллегіей экономіи и синодальные.	2,087,1	11. На штатные расходы, на инвалидовъ и проч., на временные и чрезвычайные расходы. . . . . *Недостатокъ 283,4 покрытъ изъ доимки.*	2 370,5
12. Доходы въ Слободско-Украинской губерніи и отдаленныхъ Великороссійскихъ уѣздахъ.	345,9	12. Въ Гл. Комиссаріатъ и проч *Остатокъ 48,3—въ запасъ.*	297.6
13. Съ барокъ и прочихъ топорныхъ судовъ	25,6	13. На водяныя коммуникаціи и очищеніе рѣкъ	25,6
14. 2-рублевый оброкъ съ дворцовыхъ крестьянъ	1,013,8	14. Въ дворцовую канцелярію .	1 013,8
15. Сборъ хлѣбомъ и фуражемъ въ остзейскихъ губерніяхъ и Малороссіи.	187,8	15. Въ вѣдомство провіантской канцеляріи	187,8
16. Доходы различныхъ присутственныхъ мѣстъ (всего 23 мѣста).	1 003,2	16. Каждый изъ нихъ на опредѣленное назначеніе (кромѣ № 6—начетныя и штрафныя деньги Ревизіонъ-коллегіи и № 12 сборъ по вотчинной коллегіи на пергаментъ—которые показаны, какъ просто „состоящіе въ наличности“)	924,4
		Свободный остатокъ . . .	*78,8*
17. Сверхъ того поступило недоимки	821,8	17. На прежде назначенные расходы и на недостатки отчетнаго года.	

Для недоимокъ показано дѣйствительное поступленіе. Сообразно окладамъ и поступленіямъ текущаго года дѣлается расчетъ и на будущій [38]). Мы видимъ въ вѣдомости все ту же изстари укоренившуюся систему спеціализаціи доходовъ. Зародышемъ ихъ централизаціи является лишь „Статсъ-Конторскій доходъ", свыше 8,2 мил. руб., изъ общей суммы котораго удовлетворяется большинство обыкновенныхъ гражданскихъ расходовъ. Кабинетскіе и дворцовые доходы также не исключаются изъ государственнаго бюджета, но лишь поскольку эти учрежденія субсидируются изъ общихъ государственныхъ средствъ. Вѣдомости 1762—1773 гг. представляютъ, по объясненію А. Н Куломзина, первый типъ документовъ бюджетнаго характера Екатерининскаго царствованія [39]). Второй разрядъ документовъ составляютъ окладныя книги: одна—на 1769 годъ, хранящаяся въ архивѣ департамента государственнаго казначейства, и три—за 1773, 1776 и 1777 гг., имѣющіяся въ С.-Петербургскомъ государственномъ архивѣ Министерства Иностранныхъ дѣлъ. Наконецъ, съ 1781 года вплоть до 1796 г. имѣются табели о государственныхъ доходахъ, расходахъ и остаткахъ, хранящіяся подлинниками и въ копіяхъ въ С.-Петербургскомъ государственномъ архивѣ Министерства Иностранныхъ дѣлъ, а частью въ архивѣ департамента государственнаго казначейства.

Этотъ послѣдній видъ документовъ мы разсмотримъ ниже. Что же касается до „окладныхъ книгъ", то онѣ, очевидно, возникли какъ дальнѣйшая ступень въ процессѣ упорядоченія нашего бюджетнаго дѣла. Выше мы видѣли безплодныя съ начала 30-хъ годовъ попытки къ составленію такой книги. Теперь, послѣ практики ежегоднаго въ теченіе почти цѣлаго десятилѣтія доставленія финансовой отчетности, ея провѣрки и объединенія въ одну общую по государству вѣдомость, поставлена была задача точно выяснить всѣ, до самыхъ мелочныхъ, виды взимавшихся сборовъ, а также расходы, съ указаніемъ при этомъ на какомъ юридическомъ основаніи взимается каждый сборъ и производится расходъ. Такая попытка впрочемъ была сдѣлана съ самаго начала, еще для 1764 года, но результаты ея были слишкомъ неполны. Объ этомъ узнаемъ изъ подробнаго постановленія, изданнаго за подписью тѣхъ же „собирателей" нашего государственнаго бюджета А. П. Мельгунова и кн. А. А. Вяземскаго и обстоятельно рисующаго весь планъ предположенной работы [40]).

---

[38]) „А въ 1771 году, если неокладные доходы не уменьшатся, въ приходѣ быть можетъ 26 756 т р." (общій итогъ будущаго года). То же и для расходовъ: „Съ 1771 г. имѣетъ быть расхода: ежегоднаго 19.353 т. р., съ чрезвычайными же и временными, если они не прибудутъ .. 25 391 т. р.

[39]) Сб. Ист. Общ. V, стр. 219. Они хранятся въ архивахъ Московскомъ Министерства Иностранныхъ Дѣлъ и Департамента Государственнаго Казначейства.

[40]) Этотъ документъ, включающій въ себя также и „предложеніе" отъ имени Ген.-Прокурора, разосланное во всѣ канцеляріи, помѣщенъ въ Сборникѣ Министерства Финансовъ подъ заглавіемъ: „Инструкція Генералъ-Прокурора Губернскимъ, Провинціальнымъ и Воеводскимъ канцеляріямъ о составленіи вѣдомостей о государственныхъ доходахъ" (1866 г., кн. IX, стр. 24—40).

„Еще въ 1764 году,—говорится здѣсь,—потребованы были мною [41]) чрезъ прокуроровъ изъ всѣхъ городовъ вѣдомости о всѣхъ званіяхъ государственныхъ доходовъ и хотя оныя въ тоже время получены, но ни тѣ, ниже получаемыя потомъ вѣдомости не подаютъ того свѣдѣнія, какое бы потребно было для донесенія Ея Императорскому Величеству; во-первыхъ, что въ тѣхъ вѣдомостяхъ многіе доходы смѣшаны такъ, что одинакого званія по разнымъ мѣстамъ писаны и въ окладныхъ и въ неокладныхъ сборахъ; второе, что многіе сборы писаны по разнымъ статьямъ, кои уже сдѣлались теперь одинакимъ доходомъ; третіе, что изъ многихъ мѣстъ именованъ одинъ доходъ разными названіями и, наконецъ четвертое, что многіе доходы внесены такіе, которые отставлены, или совсѣмъ уничтожены. Надобно думать, что сочинители тѣхъ вѣдомостей либо опасались перемѣнить прежнюю форму и отъ того сами замѣшивались и вышнія мѣста замѣшивали въ сличеніи доходовъ, или же оныя посылали по обыкновенной только формѣ, а никто затѣмъ прямо не смотритъ, хотя главная должность Канцеляріи и начальниковъ въ томъ и состоитъ, чтобъ сіи вѣдомости доставлены были съ возможною вѣрностью, нужнымъ объясненіемъ и ясностію“.

И въ самомъ дѣлѣ, по вѣдомостямъ за 1764 годъ удалось этимъ путемъ собрать свѣдѣнія лишь о 9,3 милл. руб. дохода [42]). Въ дальнѣйшемъ, повидимому, руководители этого дѣла, не настаивая на подробностяхъ, стремились получить лишь наиболѣе полныя о б щ і я цифры доходовъ и расходовъ. И всѣ полученныя такимъ путемъ съ 1764 г. свѣдѣнія, кромѣ составленія разсмотрѣнныхъ выше вѣдомостей, послужили также матеріаломъ и для выработки полной формы вѣдомости, которая теперь въ печатномъ видѣ была разослана непосредственно во всѣ губернскія, провинціальныя и городскія воеводскія канцеляріи. Составленіе этой подробной „окладной книги“ было предпринято въ 1770 году [43]) по изустному Высочайшему повелѣнію, испрошенному Мельгуновымъ и кн. Вяземскимъ.

Обычный порядокъ доставленія свѣдѣній по регламенту камеръ-коллегіи былъ, какъ извѣстно, черезъ губернаторовъ. Но, благодаря этому, именно и получались суммарныя вѣдомости, въ которыхъ нельзя было различить отдѣльныхъ видовъ сборовъ и расходовъ.

---

[41]) Т.-е. генералъ-прокуроромъ кн. Вяземскимъ.

[42]) Ibid, стр 23

[43]) Куломзинъ говоритъ (Финансовое управленіе въ царствованіе Екатерины II „Юр. Вѣстн. 1869 г., кн. 2, стр 12). „Въ 1771 г Высочайше повелѣно было приступить къ составленію особой по всему государству окладной книги. Съ этой цѣлью генералъ-прокуроръ кн Вяземскій по именному указу 28 іюня 1771 г обратился съ указами къ разнымъ вѣдомствамъ“.. Въ дѣйствительности 28 іюня излагаемое въ текстѣ „предложеніе“ ген.-прокурора было только получено въ Синодѣ (изъ указа котораго по консисторіямъ Куломзинъ черпаетъ свое указаніе), изустный же указъ Екатерины данъ былъ въ 1770 году, ибо въ текстѣ излагаемаго документа упоминается, что „уже теперь почти и нынѣшній 1770 годъ проходитъ“. (Сб М-ва Ф. въ 1866 г., кн. IX, стр. 26)

Поэтому была предпринята кропотливая работа—составленіе центральнымъ учрежденіемъ общаго свода прямо изъ первоначальныхъ вѣдомостей мѣстныхъ единицъ низшаго порядка. Было сдѣлано все, чтобы сдѣлать эту работу мѣстнымъ канцеляріямъ болѣе легкой и болѣе понятной. Изъ имѣвшихся у генералъ-прокурора и въ камеръ-коллегіи свѣдѣній о видахъ отдѣльныхъ сборовъ была составлена самая подробная (къ сожалѣнію, повидимому, утраченная) форма вѣдомости [44]). Доходы были расклассифицированы: окладные — на непремѣнные и перемѣняющіеся; прочіе раздѣлены на неокладные и на временно вступающіе Приложена была для полноты и вразумительности еще „особая вѣдомость и тѣмъ доходамъ, кои по временамъ и разными указами уничтожены, и о коихъ здѣсь [45]) извѣстно". Свѣдѣнія затребованы были за 1768, 1769 и 1770 годы, но для большей выполнимости задачи руководители работы остановились на одномъ 1769 г., послѣднемъ, за который свѣдѣнія уже могли быть полны. Въ дальнѣйшемъ предписывалось тѣ же свѣдѣнія доставлять и ежегодно. Въ результатѣ этого обстоятельно задуманнаго предпріятія составлена была вѣдомость, включавшая въ себя 192 вида сборовъ (изъ 239 перечисленныхъ въ разосланной „формѣ"). И эта вѣдомость далеко не полна. Свѣдѣнія доставлены были только изъ 256 мѣстъ, а изъ 74 мѣстъ (въ томъ числѣ изъ 14 центральныхъ учрежденій и столичныхъ присутственныхъ мѣстъ) они не были получены. Въ результатѣ общій итогъ доходовъ оказался всего 20,981 тысяча рублей, а безъ оборотныхъ суммъ („вступаемыхъ въ казну обратно") всего 17,980 тыс. руб. Это повело къ дальнѣйшимъ усиліямъ, и въ самомъ дѣлѣ черезъ нѣсколько лѣтъ работа была выполнена лучше· общіе итоги поступленій по слѣдующимъ окладнымъ книгамъ, сравнительно съ 1769 г., значительно полнѣе.

Хотя въ „предложеніи" генералъ-прокурора и въ разосланной имъ „формѣ" предписывалось сообщать свѣдѣнія и о расходахъ, но напечатанная въ Сборникѣ Министерства Финансовъ вѣдомость отно-

---

[44]) Въ указѣ Синода консисторіямъ (П. С. 3 XIX, 17 августа 1771 г., № 13639), посланномъ во исполненіе предположенія генералъ-прокурора, приводится „форма", но она совершенно не соотвѣтствуетъ приведенному описанію и не содержитъ перечисленія видовъ доходовъ. Возможно, что Синодъ переиначилъ предположеніе генералъ-прокурора, „упростивши" форму до того, что вся затраченная на ея составленіе полезная работа была, по отношенію къ консисторскимъ доходамъ, обезпложена. Надо прибавить, что въ концѣ-концовъ отъ Синода, а вмѣстѣ съ тѣмъ и отъ консисторій свѣдѣній для 1769 г. тамъ и не было доставлено. На основаніи упомянутой здѣсь „формы", впослѣдствіи былъ составленъ перечень всѣхъ видовъ государственныхъ сборовъвъ инструкціи уѣзднымъ казначеямъ

[45]) Т.-е. у генералъ-прокурора и въ камеръ-коллегіи „Однако,—прибавляютъ кн. Вяземскій и Мельгуновъ,—надобно въ томъ признаться, что сколько здѣсь стараніи ни прилагаемо форму сію сдѣлать, такъ чтобы не было въ ней никакого недостатка, но не можно однакожъ положить, чтобы она такова была, ибо дѣлана изъ тѣхъ же вѣдомостей, кои сюда присланы и столь запутаны были".

сится исключительно къ доходамъ, такъ же, какъ и дальнѣйшія извлеченія изъ окладныхъ книгъ 1773, 1776 и 1777 гг.

Любопытной составной частью вѣдомости 1769 г. [46]) является перечень „легальныхъ титуловъ“ доходовъ: „законы и учрежденія вкратцѣ, по коимъ оные и съ чего собираются“. По нѣкоторымъ, впрочемъ немногимъ, изъ нихъ ко времени составленія вѣдомости или не было доставлено ссылокъ на точные указы, или такихъ указовъ нельзя было найти Попадаются ссылки на сборы, взимаемые издревле, указовъ о которыхъ „не отыскано“.

Надо, впрочемъ, признать, что такіе формальные непорядки являются исключеніемъ и относятся большею частью къ незначительнымъ сборамъ [47]), что нисколько не гарантировало, конечно, отъ возможности злоупотребленій при дѣйствительномъ взиманіи доходовъ въ казну. Нѣкоторые сборы представляютъ изъ себя результатъ несоотвѣтственно распространительнаго толкованія манифеста 15 декабря 1763 г. Имъ устанавливался рядъ сборовъ, въ томъ числѣ и оброчный сборъ съ различныхъ статей „не меньше десятой доли получаемаго съ нихъ дохода“ [48]). Это было истолковано широко и распространено и на разные виды промысловъ, такъ что составители вѣдомости должны были констатировать, что для такихъ сборовъ „точнаго закону нѣтъ, а собирается по силѣ указа 1763 года съ прибыли десятая доля“.

Работа по составленію первой окладной книги дала, повидимому, толчекъ къ образованію спеціальнаго учрежденія для централизаціи государственнаго счетоводства. Первый департаментъ Сената, куда доставлялись требуемыя предложеніемъ генералъ-прокурора вѣдомости, былъ заваленъ ими. Въ виду этого и сознанной важности дѣла, издается именной указъ 25 февраля 1773 года, учреждающій въ первомъ же департаментѣ Сената особую „Экспедицію о государственныхъ доходахъ“ [49]). Функціей ея является „попеченіе о собираніи вѣдомостей

---

[46]) Въ Сборникѣ Министерства Финансовъ (1866 г., кн. IX) эта вѣдомость напечатана подъ неподходящимъ заглавіемъ: „Первый опытъ общей росписи государственныхъ доходовъ Россіи“.

[47]) Въ редакціонномъ примѣчаніи (Сб. свѣд М-ва Финансовъ) къ публикуемой тамъ вѣдомости эти непорядки преувеличены. Вся вѣдомость въ сыромъ видѣ перепечатана также у В. А Лебедева (Финансовое право, изд. 2, вып. 3, стр. 713—725).

[48]) П. С З, XVI № 11988.

[49]) См. о немъ въ сенатскомъ указѣ. П. С. З. XIX, № 13962. Указъ мотивируетъ эту важность такъ: „Для государственнаго строительства необходимо нужно не только имѣть вѣрное и обстоятельное свѣдѣніе государственныхъ доходовъ, но и содержать оное въ такомъ исправномъ порядкѣ, чтобы на всякое время вступленіе оныхъ по мѣстамъ было извѣстно. Хотя же такое свѣдѣніе положено уже имѣть въ первомъ Сената Департаментѣ, но какъ не возможно онаго инако въ порядкѣ содержать, какъ надобно, чтобы всякая вѣдомость съ точностью была разсматривана, всѣ неисправности замѣчаемы, описаны и тотчасъ чрезъ новыя объясненія и выправки исправляемы были, словомъ, чтобы ничего безъ скораго взысканія оставлено не было; ибо малѣйшая проронка и не взысканіе оной можетъ не только произвесть невѣрность въ исчисленіи, но и подастъ поводъ сочинявшимъ тѣ вѣдомости къ вящшему нерадѣнію и ошибкамъ на будущее

по учрежденнымъ формамъ", „обо всѣхъ доимкахъ и казенныхъ взысканіяхъ". Формы для собиранія свѣдѣній о доходахъ были уже выработаны, генералъ-прокуроръ предложилъ ихъ Сенату при слушаніи только что упомянутаго указа, и Сенатъ тутъ же (19 марта 1773 года) предписалъ всѣмъ центральнымъ и мѣстнымъ присутственнымъ мѣстамъ, „начавъ съ нынѣшняго 1773 года присылать за каждые полгода не продолжая далѣе двухъ мѣсяцевъ въ первый Сената Департаментъ вѣдомости, одни о доходахъ во всемъ противу того какъ уже донынѣ г. генералъ-прокуроромъ и кавалеромъ отъ нихъ требованы были, а другія „о доимкахъ и казенныхъ взысканіяхъ". Свѣдѣнія о расходахъ здѣсь не упоминаются и объ опытѣ 1769 г. говорится, что по „учрежденнымъ формамъ" уже „собираны вѣдомости о доходахъ". Однако, вѣдомости по 1773 годъ, составленныя, очевидно, также въ первомъ департаментѣ Сената включаютъ и расходную часть [50]). Въ результатѣ, дѣятельности первыхъ лѣтъ экспедиціи надо приписать появленіе упомянутыхъ выше, болѣе полныхъ окладныхъ книгъ 1773, 1776 и 1777 гг. Были ли составляемы такія книги и ежегодно—свѣдѣній нѣтъ. Къ сожалѣнію, и вѣдомости 1776 и 1777 годовъ опубликованы лишь въ слишкомъ краткомъ, суммарномъ извлеченіи, а не во всей подробности.

Что касается свѣдѣній о расходахъ, то они, по свидѣтельству Чечулина, гораздо менѣе удовлетворительны, чѣмъ о доходахъ. „Государственные расходы, ихъ размѣры и назначеніе, говоритъ онъ, почитались важнѣйшею государственною тайною, и она охранялась тѣмъ непроницаемѣе, что въ этомъ нерѣдко замѣшивался и частный интересъ. Вѣдомостей о гос. доходахъ значительно менѣе... О произведенныхъ расходахъ невозможно было имѣть яснаго и полнаго отчета безъ хорошо организованнаго контроля, а эта отрасль управленія при Екатеринѣ функціонировала весьма неудовлетворительно. „Въ 1776 году, генералъ-прокуроръ получилъ одобреніе Сената на предложеніе свое: затребовать отъ всѣхъ коллегій, не исключая коллегіи иностранныхъ дѣлъ и медицинской, хотя онѣ не были отвѣтственны предъ Сенатомъ въ своихъ расходахъ, подробныя свѣдѣнія о всѣхъ ихъ обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ издержкахъ, и тогда, „измѣряя (т.-е. соразмѣряя) государственный доходъ съ неминуемою надобностью, опредѣлить извѣстную годовую сумму и оставить изъ дохода знатную часть на непредвидимыя, но необходимыя и случайно бываемыя также и мелочныя издержки" (Арх. Гос. Совѣта, т. 1, часть 2, стр. 414—415). Такимъ образомъ, Вяземскій предполагалъ составить бюджетъ расходовъ по статьямъ бюджета, а не по источникамъ ихъ покрытія. Но, кажется, предположеніе это не осуществилось, бюджетъ расходовъ въ такомъ видѣ не соста-

[50]) Въ указѣ Сената Бергъ-Коллегіи (5 февраля 1774 г. П. С. З. XIX, № 14120) прямо говорится: „въ Экспедицію о госуд. доходахъ присылать на основаніи даннаго той Коллегіи отъ 19 марта 1773 г. указа (только что цитированнаго) полугодовыя о доходахъ и расходахъ и о доимкахъ вѣдомости, а равномѣрно и за прошедшіе 1770, 1771 и 1772 годы прислать".

влялся“ [51]). Подробная вѣдомость о доходахъ и расходахъ по рубрикамъ имѣется только одна—за 1787 годъ [52]). Чечулинъ считаетъ, что она была исключеніемъ, ибо составлена была по спеціальному указу (отъ 23 сентября 1787 г.). Но такъ какъ она была представлена Императрицѣ уже черезъ недѣлю (30 сентября), то очевидно, что подробныя свѣдѣнія о предметахъ расходовъ также были собраны и имѣлись въ готовности. Что касается цѣнности цифръ расходовъ, то Чечулинъ считаетъ ихъ мало достовѣрными и приводитъ (стр. 267—271) рядъ справокъ, доказывающихъ ихъ неточность.

Общіе итоги нашего бюджета 1762—1777 гг., т. е. первой половины екатерининскаго царствованія, представляются въ такомъ видѣ (въ тыс руб):

Государственные доходы.

Годы.	Сб Ист. Общ., т. V.	Сб. свѣд. по М-ву Фин-въ.
1762		15.350,6 [53])
1763	16,507,4	16.804,6 [54]) [55])
1764	21.593,1	21.543,9 [55])
1765	22 715,4	22.720,4
1766	23 708,4	23.708,4
1767	22.966,4 [56])	22.481,4
1768	25.231,5	22.559,0 [57])
1769		24.618,7 [58])
1770	29.945,5 [59])	29.894,0
1771	29.162,9 [60]) [60a])	29.075,2

время; при Сенатѣ же особыхъ для сего чиновъ не положено, а упражнены въ этомъ люди занятые по своимъ экспедиціямъ другими дѣлами, отъ чего и происходитъ, что они никакъ не могутъ успѣвать оное съ тою точностью производить, какъ выше описано Въ семъ разсужденіи и повелѣваетъ Ея Императорское Величество учредить въ Сенатѣ въ первомъ Департаментѣ особую о Государственныхъ доходахъ Экспедицію“

[51]) Н Чечулинъ Очерки, стр. 264—265

[52]) Сб. Ист Общ. т XXVIII № 37.

[53]) Та же цифра и въ вѣдомостяхъ, напечатанныхъ въ XXVIII томѣ Сб Ист Общ, въ отличіе отъ цифръ слѣдующихъ лѣтъ она не включаетъ оборотныхъ доходовъ по винной и соляной монополи („истинныхъ-соляныхъ“ и „кабацкихъ“)

[54]) Да еще 40 червонныхъ и ефимочного серебра 9 п. 6 ф. 17 зол., а по вѣдомости въ Сб. Ист. Общ. XXVIII—16 497,4 да 40 червонцевъ.

[55]) Въ „Сборникѣ“ Министерства Финансовъ очевидно цифры 1763 г относятся къ 1764 г и обратно, по крайней мѣрѣ, цифры „истинныхъ соляныхъ и кабацкихъ“, приведенныя здѣсь для 1763 г., въ точности соотвѣтствуютъ тѣмъ, которыя въ Сб. Ист. Общества относятся къ 1764 г.

[56]) По вѣдомости Ревизіонъ Коллегіи (Сб. Ист. Общ XXVIII, № 15), 23.204,6.

[57]) Съ „истинными“ (2.672,4) получится та же сумма, что и въ первомъ столбцѣ.

[58]) По „окладной книгѣ“ 1769 года—20,981, но здѣсь не включены „истинныя соляныя и винныя“, т.-е. около 3 милл. руб

[59]) По краткой справкѣ о возможныхъ на будущій 1770 г рессурсахъ (Сб. Ист. Общ XXVIII, № 22) 21.695,4, да еще 5 милл руб. опредѣлены предположительно отъ новыхъ проектированныхъ сборовъ и передѣла мѣдной монеты.

[60]) Не включено 650,8 тыс руб. недоимки.

[60a]) Ibid. № 19 по вѣдомости Ревизіонъ Коллегіи 29.392,8.

1772	30.040,1 [61])	29.999,8
1773	29.830,0 [61]) [62])	30.478,6 [63])
1776	26.390,7 [64])	—
1777	26.738,7 [64])	—

Государственные расходы.

Годы	Сб. Ист. Общ. т. V.	Сб. Ист Общ. т. XXVIII	Сборн. свѣд. по Мин-ву Финансовъ.
1762		16.502,7 [65])	
1763		17.235,6 [66])	17.662,1
1764	19 368,7		17,804,9
1765	22.468,5		(21.911,7) [67])
1766	22.991,8		(23.412,5) [67])
1767	21.678,6	22 546,7 [68])	20.640,3
1768	21.860,5		21.431,6
1769			22.383,3
1770	25.355,0		25 499,0
1771	29 128,9	29.346,7 [69])	28.707,4
1772	29 742,6		26.872,5
1773	29 377,8		26.517,4

За 1774—1780 гг. свѣдѣній нѣтъ, кромѣ чрезвычайныхъ расходовъ 1778—1780 гг [70]).

Учрежденіе экспедиціи о государственныхъ доходахъ имѣло существенное значеніе, такъ какъ создавало спеціальное центральное учрежденіе, вѣдавшее исключительно дѣло сводки финансовой отчетности государства. Такого учрежденія раньше не было со временъ Ближней Канцеляріи. Функціи новой Экспедиціи были функціями именно бюджетнаго характера: собираніемъ и сводкой свѣдѣній о государственныхъ доходахъ, а не ревизіей ихъ, для которой по-прежнему, хотя и почти фиктивно, существовала ревизіонъ-коллегія. Хотя по ре-

---

[61]) Въ Сб Ист Общ. итогъ не вѣренъ

[62]) Безъ „истинныхъ", а по извлеченію изъ окладной книги—26.447,1

[63]) Съ присоединеніемъ 1.870,5 „истинныхъ соляныхъ", не показанныхъ въ Сборникѣ Министерства Финансовъ.

[64]) По извлеченію изъ окладной книги.

[65]) Сб. Ист. Общ. XXVIII, стр. 16 и 29

[66]) Да еще 40 червонцевъ (ibid стр 73)

[67]) Въ напечатанныхъ вѣдомостяхъ не указана цифра расходовъ, а дана цифра доходовъ и остатокъ за вычетомъ расходовъ

[68]) По вѣдомости Ревизіонъ Коллегіи (ibid., стр. 139)

[69]) То же 13 сентября 1773 г. (ibid., стр. 155).

[70]) Сб. Ист. Общ XXVIII, стр. 226, 237 и 248, Приведенныя въ таблицѣ цифры доходовъ и расходовъ взяты такъ, какъ они даются въ опубликованныхъ вѣдомостяхъ. Въ нѣсколько переработанномъ видѣ, для приближенія къ опредѣленію дѣйствительнаго бюджета государства, цифры ихъ можно найти въ книгѣ Чечулина: для доходовъ 1763 - 1796 гг., стр, 256—257, для расходовъ 1762—1796 гг. стр. 314—317.

гламентамъ бюджетная функція надлежала бы скорѣе камеръ-коллегіи, но на практикѣ это дѣло сосредоточилось у генералъ-прокурора [71]). Однако, корни рѣшенія задачи объ упорядоченіи финансовой отчетности находились не въ центрѣ, а на мѣстахъ. Мы имѣемъ въ Полномъ Собраніи Законовъ цѣлый рядъ документовъ, свидѣтельствующихъ о несовершенствахъ мѣстной отчетности за это время [72]).

Эти указанія свидѣтельствуютъ не только о неумѣлости и медлительности въ составленіи и представленіи финансовой отчетности. Дезорганизація мѣстнаго финансоваго управленія естественно представляла благодарную почву для прямыхъ злоупотребленій. „Главною причиною всѣхъ безпорядковъ въ финансовомъ управленіи,—говоритъ Куломзинъ (op. cit., стр 19),—были, повидимому, тѣ злоупотребленія въ мѣстной администраціи, которыя были не исключительнымъ, но почти общимъ явленіемъ“ [73]).

„Въ разныхъ городахъ не является на лицо многаго числа денегъ, и похитителями оныхъ почти всегда открываются самые тѣ люди, у коихъ деньги на рукахъ состоятъ“. Этотъ фактъ подчеркиваетъ, что дѣло было не только въ лицахъ, а въ самой организаціи управленія. Помимо всякихъ злоупотребленій, помимо некультурности и невѣжественности личнаго состава низшей и высшей мѣстной администраціи, достаточно принять въ разсчетъ тотъ фактъ, что расходы изъ собираемыхъ доходовъ по распоряженіямъ мѣстной администраціи въ нѣкоторой долѣ тратились здѣсь же на мѣстѣ. Вполнѣ естественно, что для патріархальной психологіи тогдашнихъ администраторовъ, не искушенной въ техникѣ бюджетнаго дѣла, представлялось излишней формальностью, не имѣвшей никакой важности, показывать въ своей отчетности такіе доходы и расходы brutto, въ ихъ точныхъ цифрахъ. „Едва ли окажется когда-либо возможнымъ,—говоритъ Чечулинъ,—установить всю сумму, такъ или иначе проходившую чрезъ русскую

---

[71]) П. С. З 5 іюня 1775 г. XX, № 14332, стр. 154 „Елико же надлежитъ до генеральнаго о всѣхъ въ государствѣ доходахъ и расходахъ свѣдѣнія то, по учрежденіи при Сенатѣ особливой о Государственныхъ доходахъ и расходахъ Экспедиціи, посылаются о томъ вѣдомости въ оную Экспедицію, слѣдовательно и въ семъ случаѣ Камеръ-Коллегію заступилъ первый Сената Департаментъ“. Сенатъ призналъ излишнимъ посылать въ Камеръ-Коллегію вѣдомости о всѣхъ государственныхъ доходахъ и расходахъ, и установилъ присылку туда только мѣсячныхъ вѣдомостей „объ одномъ принадлежащемъ Камеръ-Коллегіи доходѣ, т-е. о питейномъ и канцелярскомъ сборѣ“ (Ibid., стр. 162).

[72]) 7 сентября 1767. П С. З. XVIII, № 12971.—Жалоба Штатсъ конторы, что губернаторы вмѣсто сводки, присылаемой отъ низшихъ инстанцій отчетности, велятъ присылать ее прямо въ Штатсъ-контору и такихъ вѣдомостей накопилось до 20 тысячъ. Такую же практику усвоила себѣ и Коммерцъ-Коллегія (П. С. З., № 14020). Вообще, мѣстныя власти ставили Сенату—умышленно или не умышленно—препятствія неприсылкой въ срокъ свѣдѣній (П. С З., № 14046, 14054), вѣдомости о подушныхъ сборахъ посылались или безъ показанія числа душъ, или съ противорѣчіями въ показаніяхъ (№№ 14120, 14201, 14326) не провѣрялись и не подписывались (№ 14282).

[73]) О нихъ см, напр., указы 9 марта 1769 г. П. С З. XVIII, № 13267; 27 октября 1772 года. П. С. З., XIX. № 13896

администрацію XVIII вѣка, во всякомъ случаѣ всѣ основанія думать, что проходили суммы значительно большія, чѣмъ о какихъ знаютъ офиціальные источники. Въ одномъ дѣлѣ Московскаго Архива Министерства Юстиціи читаемъ, что въ 1764 г. въ гор. Кокшажскѣ собрано было „гривенныхъ по указу 1742 г. денегъ на постройку таможенъ и кабаковъ“ 221 руб. съ копѣйками; изъ нихъ, по усмотрѣнію самой этой канцеляріи употреблено 192 руб., и только 28 руб. 86 коп. отосланы въ свіяжскую провинціальную канцелярію; израсходованы были эти деньги не только безъ контроля, но и не на тѣ даже потребности, какія указаны выше, а, между прочимъ, на содержаніе перевоза. И это вовсе не разсматривалось какъ своевольство или нарушеніе порядка (стр. 56). „Такая неточность и неисправность въ финансовой отчетности,—говоритъ А. Н. Куломзинъ [74]),—привели Сенатъ къ мысли искать корень зла въ той страшной разрозненности финансоваго управленія, вслѣдствіе которой мѣстныя городовыя канцеляріи должны были по однимъ и тѣмъ же предметамъ имѣть сношеніе съ множествомъ разнообразныхъ вѣдомствъ, а, слѣдовательно, были завалены безплодною перепиской“

16 февраля 1774 г. Сенатъ рѣшилъ собрать свѣдѣнія о томъ, какія именно вѣдомости и въ какія учрежденія доставляются городовыми канцеляріями. Оказалось, что имъ приходится посылать въ разныя мѣста до 1700 вѣдомостей большею частью ни къ чему ненужныхъ [75]) Сенатъ предпринялъ довольно рѣшительныя мѣры. Онъ упразднилъ огромное количество вѣдомостей [76]), замѣнивши ихъ значительно меньшимъ количествомъ новыхъ и запретивши присутственнымъ мѣстамъ требовать какія-либо новыя вѣдомости безъ сенатскаго разрѣшенія. Эта полезная мѣра должна была, конечно, нѣсколько улучшить дѣло мѣстной отчетности, но она не затрагивала коренного вопроса: отсутствія на мѣстахъ спеціальныхъ органовъ финансоваго управленія и

---

[74]) Юр. Вѣстн. 1869 г., кн 2, стр 16

[75]) П. С. З. 5 іюня 1775 г. XX, № 14332. „Изъ всѣхъ городовъ прислать въ Сенатъ рапорты, какія именно они вѣдомости, куда и о чемъ посылаютъ, и въ какіе сроки, не изъемля изъ того и Сенатъ. По полученіи таковыхъ изъ городовъ рапортовъ, усмотрѣно еще больше, что всякая городовая канцелярія, кромѣ губерній своихъ и провинцій, въ одни присутственныя мѣста посылаетъ разныхъ вѣдомостей около 1700; между же всѣми оными вѣдомостями по большей части такія, которыя либо случайно учреждены, или требуются присутственными мѣстами по однѣмъ только прихотямъ, дабы не имѣть у себя труда выправляться и дѣлать сличенія, слѣдственно большею частью ненужныя; у городовыхъ же канцелярій отнимаютъ они напрасно время, такъ, что они не въ состояніи затѣмъ и самыхъ нужныхъ вѣдомостей въ надлежащее время отправлять“. Между прочимъ, и „произведенныя въ разное время попытки централизаціи свѣдѣній о гос доходахъ, то въ Камеръ-Коллегіи, то у ген-прокурора, то въ 1-мъ департаментѣ Сената, порождали каждый разъ цѣлый рядъ общихъ по всѣмъ отраслямъ фин. управленія вѣдомостей, которыя и продолжали требоваться“. (А. Куломзинъ, op. cit., стр. 17).

[76]) Длинный списокъ ихъ имѣется въ только что цитированномъ указѣ, такъ же какъ и перечисленіе установленныхъ Сенатомъ, взамѣнъ отмѣненныхъ.

финансовой отчетности. Таковые и были, наконецъ, установлены въ слѣдующемъ году Учрежденіемъ объ управленіи губерній.

Помимо трудно искоренимыхъ недостатковъ администраціи, присущихъ каждой исторической эпохѣ, вся система мѣстнаго управленія была технически нерацiональна. Архаическая недифференцированность воеводскаго управленія, съ которой безуспѣшно сдѣлало попытку бороться петровское законодательство о коллегіяхъ, съ усложненіемъ государственной жизни становилась видимо нестерпимой. „Медленность, упущенія и волокита,—говорится въ манифестѣ о новомъ управленіи губерній,—суть естественныя слѣдствія таковаго неудобнаго и недостаточнаго положенія, гдѣ дѣло одно останавливаетъ другое и гдѣ опять невозможность исправить на единую Воеводскую Канцелярію множество различнаго существа возложенныхъ дѣлъ, служить можетъ иногда и долгою отговоркою, и покрывать неисправленіе должности и быть поводомъ страстному производству“ [77]). Въ канцеляріяхъ воеводъ сосредоточивались и управленіе казенными доходами и счетоводство и полиція и судъ. И только теперь, въ ряду новыхъ губернскихъ учрежденій являются спеціальные мѣстные финансовые органы—казенныя палаты. Въ области финансовой отчетности онѣ становились учрежденіями, централизовавшими свѣдѣнія о всѣхъ общегосударственныхъ доходахъ и расходахъ губерніи [78]).

Финансовыя вѣдомости отъ всѣхъ мѣстныхъ учрежденій должны были доставляться въ Экспедицію о государственныхъ доходахъ не иначе какъ чрезъ казенныя палаты, которыя являлись орѓаномъ и смѣтнаго и ревизіоннаго дѣла [79]). Этому счетному объединенію доходовъ и расходовъ соотвѣтствовало и кассовое ихъ объединеніе въ уѣздныхъ казначействахъ. Сюда должны были поступать всѣ общегосударственные сборы, взимавшіеся въ губерніяхъ [80]), не исключая и подушныхъ,

---

[77]) П. С. З. XX, № 14392, стр. 230.

[78]) Ibid. стр. 240. „Казенная Палата не что иное есть, какъ соединенный Департаментъ Камеръ и Ревизіонъ Коллегіи, которому поручаются въ смотрѣніе домостроительныя и казенныя дѣла той Губерніи какъто: вѣдомости о числѣ народа, ревизіонныя сказки, свѣдѣніе о приходѣ и расходѣ, ревизія счетовъ, соляныя дѣла, винный откупъ и подряды, казенныя всякія права, казенныя и публичныя строенія и ихъ содержаніе въ той Губерніи. Казенная Палата сочиняетъ погодно вѣрный реэстръ о доходахъ каждаго уѣзда той губерніи, и старается, дабы сіи реэстры были исправны и точны, и доставляетъ все свѣдѣніе къ Государственному Казначею“

[79]) П. С. З. XX, 17 января 1777 г. № 14561 „всякое о доходахъ и расходахъ свѣдѣніе по Намѣстничествамъ принадлежитъ до Казенной Палаты“. Въ 1781 г. Высочайшей резолюцiей на записку генералъ-прокурора разъяснено, что даже сборы, „не вступающіе въ каз палаты“ (дѣло шло о сборахъ на Вышневолоцкомъ и Ладожскомъ каналахъ, поступавшихъ какъ спеціальныя средства на расходы по этимъ каналамъ), тѣмъ не менѣе „не могутъ исключены быть отъ свѣдѣнія въ казенныхъ палатахъ и ревизіи счетовъ оныхъ“ (П. С. З. 24 марта 1781 г. XXI, № 15140). Подробности о порядкѣ отчетности казенныхъ палатъ см. П. С. З. 30 ноября 1780 г. XX, № 15090.

[80]) Подробный перечень ихъ (126 названій) имѣется въ „наставленіи уѣзднымъ

а также соляныхъ, поступавшихъ въ распоряженіе Кабинета, и бергъ-коллежскихъ.

Рядъ мѣстъ все же занималъ особое положеніе: доходы съ нихъ не поступали въ казначейства, казенныя палаты не ревизовали ихъ счетовъ и не касались производимыхъ ими расходовъ. (О нихъ см. ниже). Что касается расходовъ по арміи и флоту, то для нихъ казенныя палаты могли давать отчетъ только въ валовыхъ суммахъ, передаваемыхъ комиссаріату и адмиралтейской коллегіи, свѣдѣнія же о подробностяхъ ихъ расходовъ для цѣлей смѣтныхъ и ревизіонныхъ поступали въ сенатскую экспедицію уже изъ самыхъ этихъ мѣстъ, что давало лишнюю мѣру контроля: сличеніе итоговъ палатскихъ вѣдомостей съ вѣдомостями военныхъ мѣстъ. Такимъ образомъ, и смѣтная отчетность и приходныя, а отчасти и расходныя кассы и ревизія были въ значительной мѣрѣ сосредоточены въ одномъ вѣдомствѣ. Это былъ крупный шагъ впередъ для усиленія практической возможности объединенія бюджетнаго матеріала. Однако, созданіе мѣстныхъ финансовыхъ органовъ имѣло для нашего бюджетнаго дѣла еще иное, болѣе глубокое значеніе. Имъ впервые была расшатана, а въ дальнѣйшемъ и окончательно подорвана исконная система спеціализаціи доходовъ, налагавшая столь рѣзкій отпечатокъ на весь строй нашего бюджета. Уже въ 1765 г. учреждена была комиссія, которая должна была собрать вѣдомости о всѣхъ доходахъ на содержаніе войска и „сочинить всѣмъ войскамъ штаты“. Сумма, шедшая на военное дѣло, опредѣлялась въ 8.116,6 тысячъ рублей и шла изъ 13 различныхъ спеціальныхъ источниковъ. Эти суммы „поступали не всѣ въ главный комиссаріатъ, а въ тѣ именно части войскъ, на содержаніе которыхъ они были опредѣлены разными указами. Потому комиссія представила, что удобнѣе было бы, чтобы вся та сумма поступала прямо въ главный комиссаріатъ, который распредѣлялъ бы ее на различныя потребности содержанія войскъ, и затѣмъ, чтобы она ассигнуема была изъ наивозможно меньшаго числа вѣдомствъ и мѣстъ. Въ виду этого комиссія предложила, чтобы вмѣсто различныхъ поступленій слѣдующія суммы отсылаемы были въ главный комиссаріатъ (изъ 6-ти мѣстъ, вмѣсто прежнихъ 13-ти). Съ мнѣніемъ комиссіи согласился Сенатъ и, согласно тому, послѣдовало и Высочайшее утвержденіе представленій комиссіи“ [81]). Это былъ шагъ впередъ въ дѣлѣ централизаціи суммъ на важнѣйшій расходъ государства, на который во главѣ другихъ, были опредѣлены и крупнѣйшіе изъ сборовъ—подушные. Совершенно ясное пониманіе нераціональности принципа спеціализаціи доходовъ и путь къ ея устраненію находимъ въ упомянутомъ уже нами выше поданномъ Екатеринѣ про-

---

казначеямъ“ (П. С. З. 26 мая 1782 г. XXI, № 15405). Онъ заимствованъ для окладныхъ сборовъ (отд. II, § 6), какъ разъ изъ той „формы“, которая была выработана для составленія окладной книги 1769 года.

[81]) А. Куломзинъ. Юр. Вѣстн. 1869 г., кн. 2, стр. 7—8.

ектѣ реформы губернскихъ учрежденій кн. М. Н. Волконскаго. Проектируя устройство центральной счетной экспедиціи въ завѣдываніи одного лица—государственнаго казначея, авторъ рекомендуетъ сосредоточить въ его вѣдѣніи всѣ государственныя средства одною общей суммой: „а государственный казначей отпускаетъ въ тѣ мѣста или наличными деньгами, или ассигнуетъ въ губерніи, причитая къ остаткамъ отъ прошлаго году, не взирая ни той или другой суммы, а различія суммъ только надо содержать для одного щоту, а не такъ какъ нынѣ разныя суммы на разные употребленіи опредѣлены, отъ того дѣлается, что въ разныхъ мѣстахъ остатки бываютъ, а по мнѣнію моему кажется лучше, чтобы все остатки отъ году въ одномъ мѣстѣ были, то есть, у государственнаго казначея, а тако все источники будутъ тѣчь въ одинъ колодесь, а изъ него куды нада черпать удобнѣе и свѣдомо будетъ“ [82]) Записка кн. Волконскаго относится къ времени, непосредственно предшествующему губернской реформѣ. При организаціи новой системы мѣстныхъ учрежденій законодательство, однако, пошло далеко не такъ прямо. Какъ мы видѣли, общегосударственные доходы стекались въ уѣздныя казначейства. Однако суммы, „кои сами мѣста получаютъ и употребляютъ“ предписывается „собирать особо и доставлять въ тѣ мѣста до которыхъ какой доходъ принадлежитъ на прежнемъ основаніи“ [83]). Но при кассовомъ сосредоточеніи всѣхъ сборовъ въ казначействахъ это раздѣленіе сохраняло значеніе исключительно въ бухгалтерскомъ смыслѣ. Дѣйствительное раздѣленіе суммъ и приуроченіе каждой изъ нихъ къ опредѣленному расходу оставалось лишь голой формой, терявшей внутреннее содержаніе. Въ слѣдующемъ же пунктѣ этого сенатскаго указа ясно проскальзываетъ мысль, что раздѣленіе это не такъ ужъ существенно [84]).

Рѣшающимъ моментомъ, нанесшимъ самый сильный ударъ системѣ спеціализаціи доходовъ, явилась, наконецъ, новая организація центральныхъ учрежденій—счетнаго и двухъ кассовыхъ, объединенныхъ подъ управленіемъ одного лица. Осуществленіе центральнаго счетнаго учрежденія выразилось въ расширеніи и развитіи экспедиціи о государственныхъ доходахъ. Появляются—впервые въ исторіи нашего бюджетнаго дѣла—и спеціальныя центральныя кассовыя учрежденія обще-бюджетнаго характера—Остаточныя, а затѣмъ и Штатныя казначейства въ Петербургѣ и въ Москвѣ. Указомъ 31 декабря 1779 года [85]) объявлено было объ учрежденіи при экспедиціи о государственныхъ доходахъ особой экспедиціи—ревизіи счетовъ—дополнявшей счетное

---

[82]) Проектъ кн М. Н. Волконскаго Сб. Ист. Общ. V, стр 124—125.

[83]) П С. З. 30 ноября 1780 г. XX, № 15090, п. 6.

[84]) Ibid. п. 8. „И понеже всякому изъ оныхъ мѣстъ равная въ деньгахъ надобность настоитъ, дабы въ расходахъ остановки не было, то всѣ оные доходы сколько бы ихъ когда не вступило, раздѣлять всякой разъ по частямъ каждому изъ вышепомянутыхъ мѣстъ, сколько которому по мѣрѣ опредѣленной суммы на часть его придетъ“.

[85]) П. С. З. XX, № 14957.

дѣло контрольнымъ Тѣмъ же указомъ повелѣно было учредить въ обѣихъ столицахъ два казначейства для суммъ остаточныхъ отъ обыкновенныхъ государственныхъ расходовъ, т. е. для расходовъ чрезвычайныхъ и вновь возникающихъ. Уставъ этихъ казначействъ данъ былъ въ особомъ указѣ, послѣдовавшемъ 4 августа слѣдующаго 1780 г., а 24 октября того же года организованы были и центральныя казначейства для штатныхъ суммъ [86]) Наконецъ, указомъ того же 24 октября и подробнымъ уставомъ 15 февраля 1781 г. преобразована была въ обширное бюджетно-ревизіонное учрежденіе прежняя экспедиція о государственныхъ доходахъ [87]). Не была окончательно оформлена лишь должность высшаго лица [88]), которое бы управляло всѣмъ этимъ. Но фактически такая должность существовала въ лицѣ генералъ-прокурора

Отмѣченными мѣропріятіями завершена была организація екатерининскаго финансоваго управленія и централизація его въ счетномъ и кассовомъ отношеніи, подготовившая, наконецъ, возможность болѣе правильной бюджетной системы. Разсмотримъ основныя черты этихъ существенныхъ для насъ законодательныхъ актовъ.

Указомъ 31 декабря 1779 г. расширены были ревизіонныя обязанности казенныхъ палатъ „свидѣтельствомъ счетовъ“ всѣхъ мѣстъ, кромѣ военныхъ вѣдомствъ. Эти ревизіонныя функціи и были централизованы во вновь учрежденной экспедиціи ревизіи счетовъ, гдѣ сосредоточивалась и ревизія мѣстъ, не подчиненныхъ казеннымъ палатамъ [89]).

---

[86]) П С З XX, № 15939 и 15075.

[87]) П. С. З. XX, № 15076, XXI, № 15120

[88]) Должность гос. казначея, неоднократно упоминаемая въ только что цитированныхъ нами актахъ, установлена была уже при Павлѣ, указомъ 6 декабря 1796 г. (П. С. З. XXIV, № 17609).

[89]) П. С З. XX, № 15118, п. 3 „Но какъ тутъ входить будутъ счеты изъ мѣстъ вѣдомства Бергъ-Коллегіи, изъ Дворянскихъ Банковъ и изъ другихъ частей, въ особыхъ вѣдомствахъ состоящихъ, то по освидѣтельствованіи счетовъ отъ палатъ казенныхъ сообщать въ тѣ правленія, до коихъ сіи доходы принадлежатъ, а между тѣмъ упомянутымъ палатамъ всякія слѣдующія взысканія дѣлать и, куда надлежитъ, доставлять. Для разныхъ мѣстъ, правленіямъ губернскимъ и казеннымъ палатамъ неподчиненныхъ, учредить при Экспедиціи государственныхъ доходовъ особую Экспедицію ревизіи счетовъ, покуда о должности Государственнаго Казначея точное установленіе послѣдуетъ Для общаго соображенія и повѣрки доходовъ и расходовъ въ ту же экспедицію прислать изъ всѣхъ казенныхъ палатъ не токмо отчетъ въ расходахъ ими дѣлаемыхъ, но изъ всѣхъ счетовъ ими свидѣтельствованныхъ краткія выписки съ увѣдомленіемъ о успѣхѣ во взысканіи по онымъ“ А. Н. Куломзинъ по этому поводу говоритъ. „всѣ мѣста имѣющія въ своемъ управленіи гос. доходы и расходы посылали счеты свои на ревизію въ каз. палату той губерніи, въ которой они состоятъ Каз же палаты обязаны были о всѣхъ освидѣтельствованныхъ ими доходахъ и расходахъ сообщать въ тѣ главныя учрежденія, въ вѣдѣніи которыхъ состояли тѣ доходы Этими мѣрами хоть нѣсколько ослабляли недостатокъ единства въ завѣдываніи гос доходами“. (Юр. Вѣстн. 1869 г., кн 3, стр 9). Изъ изложенія Куломзина вытекаетъ, будто всѣ мѣста безъ исключенія стали подвергаться ревизіи каз. палатъ. Онъ упускаетъ, повидимому, что для комиссаріата и адмиралтейской коллегіи были установлены въ ихъ составѣ особыя ревизіонныя учрежденія. И приведенная выше (см также П. С. З. № 14957)

Указомъ 24 октября 1780 года учрежденная въ 1773 году единая экспедиція о государственныхъ доходахъ расширялась въ четыре экспедиціи. Въ первой—о государственныхъ доходахъ и второй—о расходахъ централизовалась соотвѣтственная отчетность, третья—была только что упомянутая экспедиція для ревизіи счетовъ, наконецъ, четвертая—по сообщеніи ей нужныхъ свѣдѣній отъ первыхъ трехъ должна была производить „взысканія по недоимкамъ, недоборамъ, начетамъ и другимъ обстоятельствамъ“. Экспедиція подчинена была вѣдѣнію „того, кто до установленія нашего о должности государственнаго казначея оную отправляетъ“. Исправляющій должность гос. казначея долженъ былъ представлять Императрицѣ ежегодный общій финансовый отчетъ по доходамъ, расходамъ, остаткамъ, недоимкамъ, начетамъ и другимъ взысканіямъ, и нѣтъ ли неуказныхъ расходовъ, и гдѣ, по какимъ мѣстамъ. Цифровой отчетъ государственный казначей долженъ былъ сопровождать „разсужденіемъ своимъ о всемъ вышеписанномъ“ (Ibid, стр. 16). Въ слѣдующемъ году было утверждено и подробное „начертаніе должности“ экспедицій, составленное тѣмъ же кн. А. А. Вяземскимъ, такъ много поработавшимъ надъ нашимъ бюджетнымъ дѣломъ [90]).

Изъ вѣдѣнія экспедицій были, однако, изъяты нѣкоторыя мѣста въ отношеніи распоряженія ихъ доходами и ревизіи ихъ. Однако, и эти изъятыя отъ общаго порядка мѣста должны были посылать вѣдомости о суммахъ, назначенныхъ имъ изъ общегосударственныхъ средствъ, что служило въ то же время и способомъ контроля надъ органами, завѣдывавшими собираніемъ этихъ средствъ [91]).

Перечисленныя здѣсь учрежденія обладаютъ каждое своимъ спеціальнымъ бюджетомъ, лишь отчасти входящимъ въ составъ общего-

---

цитата указываетъ, что ревизія счетовъ мѣстъ, „не подчиненныхъ губернскимъ правленіямъ и каз. палатамъ“ и составила функцію экспедиціи ревизіи счетовъ. „Ревизія счетовъ“ этихъ мѣстъ въ казенныхъ палатахъ, насколько можно понять, могла относиться только къ доходамъ, но не къ расходамъ

[90]) П. С. З. XXI, № 15120.

[91]) П. С З XXI, № 15118, п. 10. „Какъ въ указѣ Ея Императорскаго Величества, состоявшемся 24 октября 1780 года о раздѣленіи Экспедицій о государственныхъ доходахъ, между прочимъ, въ 17 пунктѣ предписано: что къ вѣдомству сего казеннаго управленія не подлежатъ суммы, принадлежащія Кабинету, Главной Дворцовой Канцеляріи и прочимъ мѣстамъ Придворнымъ, Банкамъ для вымѣна государственныхъ ассигнацій, училищамъ, Воспитательнымъ домамъ и Приказамъ Общественнаго призрѣнія, то всѣ оныя мѣста изъ сего положенія исключаются, а только посылаютъ по силѣ указа Правительствующаго Сената, состоявшагося ноября 30 дня 1780 года, по прошествіи каждой трети года чрезъ двѣ недѣли, въ Экспедицію о государственныхъ доходахъ вѣдомости о суммахъ къ нимъ изъ государственнаго дохода назначенныхъ или впредь назначиваемыхъ для сличенія съ вѣдомостями изъ мѣстъ получаемыми, толь число къ нимъ вступило, что отпустить велѣно“. (См также П. С З XX, № 15076), гдѣ въ добавокъ сказано (п. 17), относительно суммъ, опредѣленныхъ на военное и морское вѣдомство „поступать по прежнимъ узаконеніямъ“, предписывавшимъ присылать ихъ обревизованную отчетность въ экспедицію.

сударственнаго, иногда же совершенно обособленнымъ отъ него. Надо прибавить еще, что новая и потому особенно непривычная и особенно щекотливая область государственнаго кредита находилась на особомъ положеніи: „дѣла по внѣшнимъ займамъ оставались, по-прежнему, въ рукахъ немногочисленнаго комитета изъ облеченныхъ особымъ довѣріемъ лицъ и сохранялись въ глубокой тайнѣ". (Чечулинъ, стр. 265. П. С. З XX, стр. 1005, п. 16 и XXI, стр. 41—44).

Что касается кассоваго объединенія государственныхъ средствъ, то сосредоточеніе ихъ въ вѣдѣніи уѣздныхъ казначействъ подъ общимъ наблюденіемъ губернскихъ казначеевъ [92]), завершено было объединеніемъ ихъ и въ центрѣ. Всѣ остатки отъ обыкновенныхъ и штатныхъ государственныхъ расходовъ должны были стекаться въ „остаточныя казначейства" учрежденныя въ Петербургѣ и въ Москвѣ. Эти остатки, не будучи опредѣлены ни на какіе обычные расходы, и составляли тотъ фондъ, изъ котораго могли опредѣляться всѣ, какъ вновь возникающіе постоянные, такъ и временные и чрезвычайные расходы. Остатки отъ доходовъ приписанныхъ къ мѣстамъ, находившимся на особомъ положеніи, изъяты были изъ вѣдѣнія этихъ казначействъ. Не поступали въ общегосударственные рессурсы и остатки по военному и морскому вѣдомствамъ [93]).

Еще болѣе существеннымъ шагомъ дли кассоваго объединенія государственныхъ средствъ было учрежденіе штатныхъ казначействъ 24 октября того же года. Этимъ создавалось центральное мѣсто, въ вѣдѣніи котораго оказывалась весьма крупная доля всѣхъ государственныхъ средствъ При такихъ условіяхъ спеціализація доходовъ теряла всякую опору, за исключеніемъ лишь нѣкоторыхъ, сравнительно незначительныхъ видовъ доходовъ.

Таковъ, напримѣръ, вѣсовой сборъ съ почтовыхъ отправленій, шедшій на содержаніе почтамтовъ, упоминавшійся выше въ другой связи сборъ на Вышневолоцкомъ и Ладожскомъ каналахъ, шедшій на ихъ улучшеніе и т. п.

Мы сейчасъ увидимъ реальное подтвержденіе этимъ указаніямъ въ цифрахъ нашихъ государственныхъ росписей этого періода [94]).

---

[92]) П. С. З XXI. 15141. §§ 66—82.

[93]) „Суммы, остающіяся отъ расходовъ по воинской сухопутной и морской частямъ, по полкамъ Гвардіи, по кабинету нашему, по коллегіи иностранныхъ дѣлъ, по банкамъ для вымѣна государственныхъ ассигнацій, дворянскимъ и коммерческому, по приказамъ общественнаго призрѣнія, по училищамъ и Воспитательному дому, не принадлежатъ симъ Казначействамъ, ибо тѣ мѣста о храненіи и употребленіи остатковъ отъ своихъ доходовъ имѣютъ особливыя установленія" (П. С. З. XX № 15039)

[94]) Надо имѣть въ виду, что система спеціализаціи доходовъ въ это же время теряла подъ собою почву еще и благодаря новымъ техническимъ измѣненіямъ въ системѣ денежнаго обращенія. До сихъ поръ „мѣдная монета—говоритъ Чечулинъ—была разныхъ чекановъ, отъ 40 до 8 рублей изъ пуда, больше же всего было въ обращеніи монеты по 16 рублей изъ пуда. При такомъ чеканѣ сумма въ 1000 рублей представляла собою тяжесть въ 62 пуда, а легче 25 пудовъ за 1000 рублей мѣдной монеты и не было Пере-

Однако штатныя казначейства, концентрируя почти цѣликомъ государственные доходы, были устранены отъ управленія расходами воинскими флотскими и соляными [95]) (и вообще шедшими въ „особыя мѣста"). Соотношеніе между новыми центральными казначействами и экспедиціей о государственныхъ доходахъ выражалось въ томъ, что это учрежденіе должно было составлять ежегодную роспись всѣмъ штатнымъ расходамъ и казначейскія росписанія, распредѣлявшія вѣдѣніе и выдачу соотвѣтственныхъ суммъ между Петербургомъ и Москвою [96])

Что касается остаточныхъ казначействъ, то имъ экспедиція тоже должна была дѣлать ежегодное росписаніе [97]). Новыя учрежденія, естественно, не могли войти въ жизнь сразу и безъ затрудненій. Сенату приходилось издавать рядъ указовъ, налаживавшихъ новое дѣло [98]); доходы, подлежавшіе поступленію въ казначейства, посылались вмѣсто

движеніе суммъ было, поэтому, чрезвычайно затруднительно и, слѣдовательно, было необходимо его по возможности избѣгать Состояніе путей сообщенія, къ тому же, было таково, что еще въ концѣ вѣка осенніе мѣсяцы официально признавались за почти невозможные для передвиженія суммъ" (стр. 59—60) При такихъ условіяхъ, естественно, спеціализація доходовъ по предметамъ и вѣдомствамъ должна была еще существеннымъ образомъ усугубляться приуроченіемъ расходовъ по возможности къ доходамъ, собраннымъ въ той же или близкой мѣстности. Къ описываемому нами времени значительно развилась повидимому уже система переводовъ Въ излагаемыхъ нами здѣсь документахъ неоднократно предписывается для удобства передвигать суммы не въ натурѣ, а „переводомъ" или „векселемъ". Наконецъ, что самое важное, съ 1769 г появились въ обращеніи ассигнаціи.

95) П. С. З. XX № 15075, п. 1. „Государственнымъ Санктпетербургскому и Московскому Казначействамъ вѣдать одни штатные расходы въ государствѣ, исключая военныхъ и флотскихъ расходовъ, коимъ назначены на то особыя суммы, также кромѣ положенныхъ въ Кабинетъ Нашъ изъ соляного сбора денегъ, кои Кабинетъ самъ получать и ими распоряжаться имѣетъ".

96) Ibid. п. 2 См. также сенатскій указъ о приведеніи въ дѣйствіе новыхъ учрежденій: „Дабы Государственныя Санктпетербургское и Московское казначейства вѣдали, какіе отъ нихъ расходы зависятъ то до будущаго учрежденія о должности государственнаго казначея, экспедиціи о государственныхъ доходахъ при Сенатѣ состоящей учинить роспись, сколько во всемъ государствѣ состоитъ по мѣстамъ всякаго званія штатныхъ расходовъ, какъ-то на жалованье духовныхъ, гражданскихъ и судныхъ мѣстъ и чиновъ, на Гвардіи полки, на Дворъ и Придворныя мѣста, на пенсіоны штатами и указами опредѣленные, на строенія, заведенія всякія и училища и тому подобное, кои производимы быть должны отъ тѣхъ казначействъ, и роспись сію раздѣлить на двое, а именно означить, которые изъ сихъ расходовъ производить Санктпетербургскому, и которые Московскому Казначействамъ, и дать въ тѣ казначейства, коимъ имѣть оныя за основаніе, и такъ сказать, какъ окладную у себя книгу, а таковыя же росписи представить и Намъ для свѣдѣнія". (П С. З. XX, № 15090)

97) П. С З № 15039, п 4. „До будущаго учрежденія о должности Государственнаго казначея, Экспедиція о Государственныхъ доходахъ, при Сенатѣ состоящая, въ началѣ всякаго года обязана сдѣлать росписаніе, сколько доходовъ за опредѣленными расходами по мѣстамъ остается и сколько въ число оныхъ откуда и на какіе сроки получать Санктпетербургскому и сколько Московскому Казначействамъ. Таковыя росписанія давать въ тѣ Казначейства, равно какъ и Намъ для свѣдѣнія представлять".

98) См. напр. П. С. З. XXI, № 15184.

того въ старыя упраздняемыя или даже упраздненныя учрежденія [99])

Уже въ Александровскія времена, въ 1808 г. государственный казначей Голубцовъ въ своемъ проектѣ преобразованія экспедицій рѣзко отрицательно характеризовалъ ихъ дѣятельность. Онъ пишетъ между прочимъ: „третья, для освидѣтельствованія счетовъ экспедиція... въ исполненіи порученнаго ей дѣла нашла непреодолимыя препятствія и едва ли успѣвала ревизовать третью часть счетовъ къ ней присылаемыхъ [100]) Такую характеристику надо признать вполнѣ правильной. Контрольное дѣло представляло одинъ изъ самыхъ уязвимыхъ пунктовъ въ административной системѣ не только Екатерининскаго, но и гораздо болѣе поздняго времени. Что касается финансовой отчетности, то—продолжаетъ государственный казначей—„первая о доходахъ экспедиція никогда, даже по 1788 или 1799 годъ не имѣла возможности ни за одинъ годъ учинить и представить практическаго о всѣхъ по государству приходахъ и расходахъ счета.“ Чечулинъ возражаетъ (стр. 87), говоря, что это утвержденіе „опровергается существующими такими отчетами“. Очевидно онъ имѣетъ въ виду табели 1781—1796 гг. Но это смѣшеніе финансовыхъ понятій. Табели 1781—1796 гг. были государственными росписями въ техническомъ смыслѣ этого термина, а не отчетами. Отчетовъ за всю эту эпоху какъ разъ мы и не находимъ въ сохранившихся документахъ, и судя по только что цитированному документу, ихъ и не было тогда составляемо. Голубцовъ свидѣтельствуетъ, что „практическіе годовые счеты, которые ежегодно подносятся Его Императорскому Величеству“ стали составляться экспедиціей о доходахъ только съ 1799 [101]) Во всякомъ случаѣ „новое устройство—говоритъ Чечулинъ,—несомнѣнно, внесло нѣкоторый порядокъ въ дѣлопроизводство и отчетность; важно уже одно то, что экспедиціи могли составлять бюджетъ на наступающій годъ и черезъ два года обыкновенно знали точно о дѣйствительномъ исполненіи [102]), тогда какъ прежде съ трудомъ успѣвали добывать приблизительныя свѣдѣнія о приходѣ и расходѣ за истекшій годъ“ (стр. 85). Куломзинъ приходитъ къ тому же общему впечатлѣнію: „Мало по малу—говоритъ онъ—въ послѣдующіе годы царствованія Императрицы,

---

[99]) „Несмотря на то, что уже прежнія Присутственныя мѣста, а именно Штатсъ и Камеръ-Контора и Контора Экономіи никакихъ денежныхъ приходовъ и расходовъ съ нынѣшняго 1781 года года имѣть не будутъ, а оставлены только для окончанія старыхъ дѣлъ и счетовъ, и о томъ всюду указами знать дано, многія уѣздныя казначейства, равно какъ и самыя Казенныя Палаты: Псковская, Новгородская, Тверская, Калужская и Рязанская отправляютъ по сю пору деньги въ Коллегію Экономіи и ея Контору, не означая, до какого мѣста высылаемые отъ нихъ деньги принадлежать; а сверхъ того по вѣдомостямъ Штатсъ Конторы примѣчено, что къ ней же прежнія ея доходы такимъ же образомъ высылаются“. (П С. З XXI. № 15151). О непорядкахъ въ отчетности Казенныхъ палатъ см еще П. С. З XXI. № 15185 и № 15194

[100]) П. С. З. XXX, № 23221

[101]) Опубликованы эти отчеты въ Сб. Ист. Общ. т. XLV начиная съ 1801 г.

[102]) Мы не знаемъ на чемъ опирается это послѣднее утвержденіе

повидимому, злоупотребленія и безпорядки въ финансовомъ управленіи уменьшились, вслѣдствіе строгаго наблюденія со стороны высшихъ инстанцій за соблюденіемъ предписаннаго порядка; по крайней мѣрѣ въ документахъ встрѣчаются гораздо рѣже указанія на неправильности и неисполненія мѣстныхъ властей". (Юр. Вѣстн. кн. 3, стр. 34—35). Всѣ изложенныя мѣропріятія въ результатѣ привели къ тому, что впервые получило наконецъ вполнѣ прочное осуществленіе ежегодное составленіе государственныхъ росписей, доходовъ и расходовъ, и съ 1781 г., т. е. непосредственно вслѣдъ за учрежденіемъ центральныхъ казначействъ, начинаютъ ежегодно не только составляться, но повидимому и подноситься на утвержденіе императрицѣ [103]) „генеральныя табели о государственныхъ доходахъ, расходахъ и остаткѣ" — документы имѣющіе характеръ государственнаго бюджета въ современномъ значеніи этого слова, и ежегодный рядъ ихъ не прерывается съ тѣхъ поръ вплоть до настоящаго времени.

Табель на 1788 г. представлена была генералъ-прокуроромъ состоявшему при Императрицѣ Совѣту. Было ли это общимъ порядкомъ? Въ Архивѣ Государственнаго Совѣта [104]) имѣются указанія для табелей на 1788—1791 гг. Онѣ вносились совершенно регулярно—въ ноябрѣ. Именно табели были внесены:

на	1788 г.	29 ноября	1787 г.
„	1789 г.	20 „	1788 г.
„	1790 г.	19 „	1789 г.
„	1791 г.	11 „	1790 г.

Съ 1791 г. уже нѣтъ указаній на представленіе табелей и самое участіе Совѣта въ финансовыхъ дѣлахъ замѣтно меньше. Для бюджета на 1794 г. мы видимъ, что его разсмотрѣніе было поручено группѣ довѣренныхъ лицъ, докладъ которыхъ въ свою очередь вызвалъ возраженія государственнаго казначея. [105]) Но было ли это окончательное или предварительное обсужденіе бюджета—мы не знаемъ.

Въ екатерининскій Совѣтъ вносились важнѣйшія дѣла, связанныя съ бюджетомъ. Изъ нихъ небезынтересно отмѣтить для характеристики бюджетныхъ непорядковъ, имѣвшихъ мѣсто, хотя, можетъ быть, и въ меньшей степени, и въ послѣдніе годы царствованія Екатерины, жалобу генералъ-прокурора, что помимо его начальники губерній распоряжаются деньгами, ассигнованными уже на опредѣленныя надобности [106]). Князь Вяземскій жалуется въ своей запискѣ, что „нѣкоторыя ка-

[103]) Впрочемъ помѣты объ этомъ имѣются лишь на табеляхъ на 1781 и 1782 г.

[104]) Т. I, ч 2. Совѣтъ въ царствованіе Императрицы Екатерины II. Спб. 1869 г. стр. 405—514.

[105]) Сб. Ист. Общ. I. Донесеніе сенаторовъ Державина, Храповицкаго и Новосильцева и замѣчанія гос. казначея Голубцова.

[106]) Арх Гос. Совѣта, т. I, стр. 458. Обсужденіе дѣла помѣчено 23 апрѣля 1788 г.

зенныя палаты совсѣмъ перешли въ вѣдѣніе генералъ-губернаторовъ и другихъ мѣстъ, а сверхъ того къ разстройкѣ дѣлаемыхъ имъ, генералъ-прокуроромъ, распоряженій и предписаній и личная нѣкоторыхъ власть простирается, какъ то и дѣйствительно нынѣ оказалось по Тамбовской губерніи, что тамошній губернаторъ въ отсутствіе вице-губернатора, не только настоятельно требовалъ отъ казенной палаты, но и приказалъ сдѣлать выдачу закупщику провіанта для Екатеринославской арміи, по невступленію доходовъ, изъ той суммы, которую генералъ-прокуроръ предписалъ палатѣ хранить особо и безъ распоряженій его никуда не употреблять для снабдѣнія Екатеринославской арміи экстраординарною суммою, въ мѣдной и другой ходячей монетѣ состоящею. И когда вездѣ такимъ образомъ распоряженія его будутъ разстраиваемы, то онъ не находитъ никакого средства давать въ государственныхъ доходахъ вѣрный и точный отчетъ и сохранить своихъ распоряженій въ совершенствѣ".

Совѣтъ призналъ дѣйствія губернатора „несогласными съ порядкомъ, и нашелъ нужнымъ, „чтобъ генералъ-губернаторы снабдѣны были Высочайшими Ея Императорскаго Величества повелѣніями, съ тѣмъ чтобъ казенныя палаты не иначе употребляли деньги въ расходъ, какъ по ассигнаціямъ и предписаніямъ управляющаго государственными доходами".

Внося въ совѣтъ роспись на слѣдующій 1789 годъ генералъ-прокуроръ свидѣтельствовалъ, что подобные случаи нарушенія правилъ о распоряженіи государственными средствами губернаторами явленіе обычное и „не говоря о многихъ случаяхъ" ссылался еще на такого рода дѣйствія иркутскаго губернатора, который распорядился суммами, назначенными исполняющимъ должность государственнаго казначея совсѣмъ на иное употребленіе [107]). Совѣтъ подтвердилъ, „чтобы никто собою, безъ вѣдома отправляющаго должность государственнаго казначея, ни расходовъ, ни ассигнацій не чинилъ". И сверхъ того постановилъ: „начальникамъ губерній предписать, чтобы они, вмѣсто распоряженія государственными приходами, поставляли главною своею обязанностью пещись, дабы доходы безъ малѣйшаго упущенія вступали [108]).

Государственныя росписи 1781—1796 годовъ напечатаны въ V и VI томахъ Сборника Ист. Общ. и ознакомленіемъ съ ними мы можемъ завершить эту главу. Вѣдомости, дающія цифры отдѣльно по каждой губерніи, раздѣляются на такія существенныя для насъ рубрики: 1) Доходы „кои сами мѣста прямо собираютъ и употребляютъ" Это рубрика характеризующая остатки прежней спеціализаціи, въ концѣ концовъ сводящіеся къ минимальнымъ размѣрамъ. Можно прибавить, что означеніе этой группы неточно, ибо главнѣйшіе входящіе сюда доходы (въ томъ числѣ подушные), какъ мы знаемъ, лишь употреблялись „опре-

---

[107]) Сб. Ист. Общ. XXVIII, стр. 319.

[108]) Арх. Гос Сов. Ibid., стр 460.

Итоги табелей о гос. доходахъ, расходахъ и остаткѣ на 1781—1796 года (въ тыс. руб.).

Годы.	Д О Х О Д Ы.		Р А С Х О Д Ы				Общій итогъ бюджета.
	Кои сами мѣста прямо собираютъ и употребляютъ.	Прочіе государственные доходы.	Оставляется въ губерніяхъ.	Высылается въ штатныя Казначейства.	Въ остаточныя Казначейства.	Въ комиссаріатъ и въ адмиралтейство.	
1781	9.129,3	19 616,0	6.601,2	5.446,8	3 330,3	4.437,6	28.745,3
1782	9.003,2	21 184,4	7 848,0	5.038,6	3 857,8	4.440,0	30.187,7
1783	9.227,6	22.356,3	9.185,7	4.999,0	3 181,2	4.990,3	31 583,8
1784	9.853,5	30 672,5	10.150,1	5.058,4	10 428,9	5 035,1	40 526,0
1785	1 099,4	40 912,7	11.411,3	5.231,5	11.779,5	12.490,4	42.012,1
1786	1 235,1	39.926,1	11.474,8	5.317,6	10.688,6	12.445,0	41.161,1
1787	1.366,1	42.198,6	12.278,1	7.996,9	5.085,6	16 837,9	43.564,7
1788	3.522,8	39.314,1	9.925,8	6.513,0	8 219,5	14.655,9	42.836,9
1789	3 557,4	40.533,1	9 958,4	6 789,2	8.247,4	15 538,1	44.090,4
1790	1.913,6	42.519,9	9.566,9	9.632,4	7.316,5	16 004,1	44.433,6
1791	2.269,7	40 704,3	9.504,0	9.778,3	5.374,2	16 047,8	42.974,0
1792	2.310,3	41.339,0	9.119,4	9.872,7	5.941,9	16.404,9	43.649,3
1793	2 188,7	42.607,6	9.954,2	10.365 9	5.889,2	16.398,4	44.796,3
1794	2 581,9	53 811,9	22 808,8 [111])	10.137,3	4.325,7	16 540,1	56 393,8
1795	2 333,8	65 990,0	22.966,8 [111])	14.762,7	9.130,0	19.130,5	68.323,9 [109])
1796	2 224,6	66 372,8	24 363,1 [111])	15.213,7	7.112,9	19.683,1	68.597,5 [110])

[109]) Сверхъ того хлѣбомъ 1,3 милл четвертей

[110]) Сверхъ того хлѣбомъ 1,7 милл четвертей.

[111]) Съ 1794 года это валовыя цифры со включеніемъ „истинныхъ" винныхъ и соляныхъ (1792 г.—12,4 милл. руб., 1793 г.—12,7 милл руб., 1794 г —13,1 милл руб, 1795 г —13,0 милл. руб, 1796 г —?). См. Сб Ист. Общ. т. XXVIII, №№ 44, 45, 49 и 50.

дѣленными мѣстами", собирались же общимъ порядкомъ. 2) „Прочіе государственные доходы" — центральная теперь часть бюджета, сосредоточенная въ вѣдѣніи сенатскихъ экспедицій, центральныхъ и мѣстныхъ казначействъ. Эта группа распредѣляется, соотвѣтственно, на расходы: a) оставляемые въ губерніяхъ; b) идущія въ штатныя; c) въ остаточныя казначейства; d) въ комиссаріатъ и адмиралтейство.

Въ нѣсколько иномъ видѣ и только для обыкновенныхъ государственныхъ расходовъ росписи государственныхъ расходовъ на 1792—1795 года напечатаны и въ XXVIII т Сб. Ист. Общества. Тамъ же опубликованъ и рядъ вѣдомостей о чрезвычайныхъ расходахъ послѣднихъ десятилѣтій Екатерининскаго царствованія, а на 1787 годъ имѣется тамъ же подробная табель, отдѣльно исчисляющая всѣ виды доходовъ и расходовъ (безъ подраздѣленія на губерніи) — наиболѣе подробный изъ аналогичныхъ документовъ этого періода.

Изъ приведенной таблицы мы можемъ ясно видѣть типичныя черты нашего бюджета этого періода. Доходы, приписанные къ особымъ мѣстамъ, играютъ въ это время уже весьма скромную роль. Послѣднимъ этапомъ въ этомъ процессѣ является 1785 годъ: начиная съ него подушные сборы, спеціализація которыхъ, ставшая уже голой формой, лишенной содержанія, исчезаетъ, и они зачисляются цѣликомъ въ общегосударственные доходы Разница между доходами по военному и морскому вѣдомству и прочимъ государственнымъ доходомъ выражается теперь только въ кассовомъ обособленіи ихъ: вмѣсто штатныхъ или остаточныхъ казначействъ, они идутъ прямо въ комиссаріатъ и адмиралтейство. Изъ таблицы же можно видѣть и ту роль, какую фактически играли новоучрежденныя казначейства въ общей экономикѣ бюджета [112]).

Мы разсмотрѣли эпоху, имѣвшую серьезное значеніе въ исторіи нашего бюджетнаго дѣла. Успѣхи централизаціи государственнаго счетоводства въ связи съ административной реформой положили, наконецъ, начало регулярному составленію государственныхъ росписей въ современномъ значеніи слова. Наиболѣе трудная часть работы — упорядоченіе способовъ собиранія свѣдѣній о доходахъ и расходахъ и мѣстной отчетности была выполнена именно въ этотъ періодъ. Ему же принадлежитъ и коренное измѣненіе въ строеніи нашего бюджета — устраненіе принципа спеціализаціи доходовъ Нѣтъ сомнѣнія, что фактически тяжеловѣсная машина государственнаго хозяйства двига-

[112]) Можно прибавить, что для табели на 1796 г имѣло мѣсто характерное изъятіе изъ общегосударственнаго бюджета. Всѣ доходы Екатеринославской и Таврической губ (кромѣ хлѣбнаго сбора съ поселянъ), „по Выс. Е. И. В 27 генваря и 1 февраля сего 1795 г. указамъ предоставлены управленію и единственному распоряженію тамошняго губернатора генералъ-фельдцеигмейстера графа Зубова" (Сб. Ист. Общ. V, стр. 293) Тотчасъ же по вступленіи на престолъ Павелъ I уничтожилъ это изъятіе (14 ноября 1796 г., П. С. З. № 17551)

лась далеко не гладко, тѣмъ болѣе среди тѣхъ тяжелыхъ финансовыхъ условій какими характеризовался закатъ Екатерининскаго царствованія. Но насколько серьезно было то, чѣмъ мы обязаны дѣятелямъ этой эпохи, доказывается фактомъ существованія установленыхъ тогда порядковъ въ общихъ чертахъ вплоть до бюджетнаго преобразованія 60-хъ годовъ XIX вѣка.

ГЛАВА IV.

Время Павла I.—Бюджетное законодательство Сперанскаго и практика нашего бюджетнаго дѣла въ царствованіе Александра I.

Порядокъ составленія и разсмотрѣнія росписей при Павлѣ I—Исполненіе росписей 1797—1801 гг и первый отчетъ объ исполненіи росписи.—Обособленіе бюджета удѣльнаго вѣдомства.—Положеніе нашего бюджетнаго дѣла къ XIX вѣку—Учрежденіе министерствъ—Преобразованіе экспедицій о гос доходахъ и расходахъ.—Разсмотрѣніе росписей 1802—1809 гг.—Комитетъ министровъ—Комитетъ финансовъ 1806—1809 гг.—Бюджетные отчеты м-ра финансовъ и Правит Сенатъ—Задачи бюджетнаго законодательства Сперанскаго—Планъ финансовъ.—Образованіе Гос Совѣта.—Манифестъ 2 февраля 1810 года—Указъ 22 марта 1810 г и сверхсмѣтные расходы.—Учрежденіе Комиссіи Погашенія Долговъ—Преобразованіе министерствъ.—Учрежденіе М-ва Ф-въ и Наказъ М-ру Ф-въ—Учрежденіе Гос Контроля—Итоги бюджетной реформы Сперанскаго—Паденіе Сперанскаго и реакція въ области бюджетнаго дѣла.—Устраненіе Гос Совѣта отъ разсмотрѣнія бюджета—Секретный комитетъ финансовъ 1812—1815 гг—Планъ финансовъ гр. Гурьева—Попытки установленія нормальныхъ смѣтъ—Общій обзоръ составленія росписей 1802—1825 гг.—Высочайшее утвержденіе росписей.—Бюджетная отчетность—Заключеніе.

Краткое царствованіе Павла, естественно, не могло дать много новаго въ дѣлѣ составленія нашихъ государственныхъ росписей. Указомъ 6 декабря 1796 г., упомянутымъ выше, была, наконецъ, официально установлена должность гос. казначея, или, вѣрнѣе, назначено въ такомъ званіи отдѣльное лицо—баронъ А. В Васильевъ, но безъ какого-либо новаго опредѣленія его должности, ибо такое опредѣленіе также дано было раньше въ указѣ 24 октября 1780 г. о преобразованіи экспедиціи гос. доходовъ. Въ первые же дни по вступленіи на престолъ Павелъ, какъ мы упомянули выше, уничтожилъ выдѣленіе изъ общегосударственнаго бюджета новороссійскихъ губерній, установленное Екатериной въ пользу своего послѣдняго фаворита. Затѣмъ онъ попытался было составить самостоятельно, помимо ген.-прокурора, „примѣрную генеральную вѣдомость о гос расходахъ“ на наступавшій 1797 годъ и даже внесъ ее 20 ноября 1796 г. въ Совѣтъ [1]). Но эта

---

[1]) Арх. Гос. Сов. т. II Спб. 1888, стр. 141—174. Совѣтъ при Павлѣ именовался Совѣтомъ Е. И. В-ва или Совѣтомъ при Дворѣ Е. И. В-ва, или же Высочайшимъ Совѣтомъ.

вѣдомость, въ круглыхъ цифрахъ, всего на 31,5 мил. руб. была написана, очевидно, безъ всякихъ справокъ съ дѣйствительнымъ положеніемъ дѣлъ. Совѣтъ, принявшись за ея обсужденіе, затребовалъ прежде всего справки отъ ген.-прокурора о дѣйствительныхъ расходахъ. Ихъ оказалось не 31,5), а 79,3 милл. руб. [2]).

Доходовъ—за изъятіемъ губерній, предоставленныхъ въ вѣдѣніе графа Зубова—оказалось 71 милл. О разсмотрѣніи этихъ документовъ въ Совѣтѣ свѣдѣній не сохранилось и роспись сведена была въ иныхъ цифрахъ съ балансомъ въ 63,7 милл. руб [3]). Какъ произошло это измѣненіе, мы не знаемъ. Расходная часть, сведенная (за исключеніемъ лишь одной рубрики) въ круглыхъ цифрахъ, также имѣвшихъ весьма мало соотвѣтствія съ дѣйствительностью, установлена, какъ сказано въ ея заголовкѣ, „по новому предписанію декабря 20 дня 1796 года“ [4]) Подъ росписью, подъ доходною частью ея, впервые имѣется помѣта о Выс. утвержденіи, повторявшемся съ этихъ поръ ежегодно [5]). Это существенное формальное новшество. Начиная съ него, можно было бы разсматривать наши росписи, какъ юридическіе документы, долженствовавшіе связывать исполнителей. Но позволительно усомниться въ томъ, чтобы это нововведеніе, не сопровождавшееся особымъ законодательнымъ актомъ, который устанавливалъ бы какія-либо правила для исполненія росписи, могло въ чемъ-либо измѣнить существовавшую бюджетную практику. А какъ мы видѣли выше, несмотря на старанія екатерининскаго гос. казначея, эта практика не очень считалась съ его предписаніями. Исполненіе росписи на 1797 г. имѣло мало общаго съ табелью, подвергшейся Выс. конфирмаціи. Въ первые же мѣсяцы царствованія Павелъ рядомъ указовъ, главнымъ образомъ, о пожалованіяхъ, не обращавшихъ вниманія на только-что утвержденную

---

[2]) Включая 10,8 милл руб. „истинныхъ“ соляныхъ и винныхъ, но безъ доходовъ „до мѣстъ принадлежащихъ“ и безъ расходовъ губ. Екатеринославской и Вознесенской и Таврической области.

[3]) Безъ „истинныхъ“ и, не считая 2,5 милл руб, по-прежнему, „до мѣстъ принадлежащихъ“. Эта роспись (какъ и слѣдующія) напечатана по матеріаламъ Архива Деп. Гос. Казначейства, въ 45 томѣ Сб. Ист. Общества подъ № 1 и носитъ заглавіе „генеральнаго годового отчета о гос доходахъ и расходахъ“.

[4]) Ibid., стр 73. Ср. цифры дѣйствительныхъ расходовъ, представленныя ген.-прокуроромъ въ Совѣтъ (Арх. Гос. Сов. II, стр. 147—170) Почти по всѣмъ рубрикамъ, кромѣ придворныхъ расходовъ, Павелъ сдѣлалъ рѣзкія сокращенія противъ существовавшихъ расходовъ

[5]) На копіяхъ павловскихъ росписей, хранящихся въ Архивѣ Деп. Гос. К-ва о такой помѣтѣ не упоминается только для росписи на 1800 г. Текстъ Выс. помѣтъ:

На 1797 г подъ росписью доходовъ. „Мною угверждена 20 декабря 1796 года. Павелъ“.

На 1798 г указано, что роспись Выс. утверждена 19 декабря 1797 г., а подъ нею помѣчено· „Павелъ“.

На 1799 г. указано только, что Выс. утв. 27 ноября 1798 г.

На 1801 г. Вверху. „Быть по сему“, а подъ росписью доходовъ· „А съ окладными поступить по примѣру прежнихъ годовъ“. Декабря 7 дня 1800 г С.-Петербургъ.

роспись и уменьшавшихъ рессурсы государства, внесъ такія измѣненія въ ея цифры, что черезъ полгода, 4 іюля 1797 г., ему „была подносима другая роспись", которая „была замѣчена въ цифрахъ карандашемъ собств. Е. Имп. Вел. рукою" [6]). Бумажныя цифры расходовъ по многимъ рубрикамъ остались и въ ней. Ихъ пришлось нѣсколько сблизить съ дѣйствительностью уже въ слѣдующей же росписи на 1798 г. О разсмотрѣніи росписей на 1798—1800 гг. не сохранилось свѣдѣній въ дѣлахъ Совѣта. Но 15 сентября 1800 г. „Тайный совѣтникъ Неплюевъ объявилъ Совѣту Е. И. В-ва Выс. волю, состоящую въ томъ, чтобы гос. казначей по всѣмъ дѣламъ до доходовъ и расходовъ государственныхъ касающимся относился въ Совѣтъ, дабы въ ономъ по сей части разсмотрѣніе чинилось" [7]). Къ этому прибавлялось, что тотъ же Неплюевъ „будетъ докладывать Государю Императору по бумагамъ отъ гос. казначея въ Совѣтъ поступающимъ" (ibid.). Во исполненіе этого въ тотъ же день гос. казначей баронъ Васильевъ внесъ записку, содержавшую проектъ росписи на 1801 г. и предложеніе о мѣрахъ для покрытія дефицита, составлявшаго до 3,3 м. р. Этотъ проектъ въ тотъ же день былъ разсмотрѣнъ и подписанъ присутствовавшими членами Совѣта [8]).

Однако, это было лишь предварительное разсмотрѣніе. 4 декабря по Выс. повелѣнію проектъ росписи съ нѣкоторыми измѣненіями вновь былъ внесенъ въ Совѣтъ [9]), гдѣ на слѣдующій день роспись съ объяснительною запискою новаго гос. казначея и съ „пунктами требующими разрѣшенія" „была продолжительно разсматривана" и включенные въ нее расходы, „дабы по случаю наступленія времени не оставить отпусковъ, особливо въ воинскія мѣста", безъ всякихъ измѣненій были приняты, а „пункты требовавшіе разрѣшенія" и „прочія части", т.-е. источники покрытія дефицита постановлено было поднести на благоусмотрѣніе Императора [10]). 7 декабря роспись съ небольшими измѣненіями была утверждена Павломъ.

Можно думать, что на изложенномъ, довольно неустойчивомъ порядкѣ установленія росписей этого періода отражалась личная психологія императора.

Общіе итоги росписей 1797—1801 гг. сведены въ слѣдующей таблицѣ (въ тыс руб.) [11]).

---

[6]) Сб. Ист Общ. XLV, № 2, стр 75. Обсужденіе вѣдомости сверхштатныхъ расходовъ въ Совѣтѣ 2 февраля 1797 г, см. Арх. Гос Сов II, стр. 174—194 и 196; тамъ же обсужденіе плана погашенія внѣшнихъ займовъ (стр. 193—224).

[7]) Арх. Гос. Сов II, стр 223.

[8]) Вел. кн Александръ Павловичъ, бар А И Васильевъ, адмиралъ гр. Г. Г. Кушелевъ, гр Ф. В Растопчинъ, ген.-прок П. Х. Обольяниновъ и т. с Неплюевъ

[9]) Можетъ быть, благодаря перемѣнѣ гос казначея, ибо бар. Васильевъ попалъ въ опалу и былъ уволенъ отъ всѣхъ должностей 22 ноября, а на мѣсто его назначенъ поэтъ Г. Р Державинъ

[10]) Арх Гос. Сов. II, стр 241—242

[11]) Сб. Ист. Общ. XLV. №№ 1—6.

Годы	Доходы до мѣстъ принадлежащіе	Государственные		Избытокъ (+) или дефицитъ (—)
		Приходы	Расходы	
1797 [12])	2 502,1	63 673,2	59 344,8	+4.328,4 [14])
1797 [13])	2.502,1	61.831,2	63.692,9 [15])	—1.861,7
1798	4 733,2 [16])	76 415,5	73 276,5 [17])	+3.139,0
1799	2 740,2	77.890,3	77.913.4 [18])	— 23,1
1800	3.338,9	78.000 [19])	78.211,3 [20])	—212,0
1801	2.955,8 [21])	81.081,7	78.214,1	+2.867,6 [22])

Отчетовъ объ исполненіи росписей мы не имѣемъ, кромѣ отчета за 1801 г. [23]) За предыдущіе годы съ 1799 г., „практическіе“ отчеты, по свидѣтельству гос. казначея (см. выше стр. 89) также составлялись, но они неизвѣстны. Впрочемъ, отчеты за 1797—1800 гг. представлены были гос. казначеемъ Васильевымъ въ 1801 г. въ Гос. Совѣтъ, но относительно ихъ мы знаемъ лишь 2—3 общихъ итога Цифры отчета за 1801 г. далеко отступаютъ отъ росписи. Расходовъ, вмѣсто 78,2 м. р. показано 91,7 м., да еще невыполненныхъ 5,5 м. р. Для расходовъ штатныхъ выполненіе мало отступаетъ отъ предположеній росписи (63,7 м. и 63,3 м р.), но зато „сверхштатные„ (въ которые отчетъ включаетъ смѣтные „временные“ и сверхсмѣтные—всего на 27.2 м. р) имѣютъ мало общаго съ предположеніями, да большая часть ихъ, конечно, и не предвидѣлась. Цифрѣ доходовъ росписи (81,1 м. р.) соотвѣтствуетъ поступленіе въ 78,4 м. р. Но, сверхъ того, имѣются не включенные въ роспись: остатки отъ предыдущаго года, недоимки, начеты, поступленія въ уплату долговъ казнѣ и т. п. Всего

---

12) Первая роспись, утвержденная 20 декабря 1796 г.

13) Вторая роспись 4 іюля 1797 г

14) Остатокъ фиктивный, „ибо по прежнему положенію долженствуютъ быть не малые расходы“.

15) Въ томъ числѣ 1.767,7 расходовъ выполненныхъ и подлежащихъ выполненію сверхъ росписи и, кромѣ того, „по случаю уничтоженія губерній и городовъ“ предполагался „недоборъ въ питейной откупной суммѣ“.

16) Вѣроятно, опечатка (вмѣсто 2 733,2)

17) Въ томъ числѣ на недоборъ 1.200,0,

8) Включая 1 м. р. „уже извѣстныхъ“ расходовъ сверхъ росписи.

19) Эта круглая цифра поставлена въ росписи независимо отъ ея слагаемыхъ, исчисленныхъ до четвертей копейки.

2 1) Въ т. ч сверхъ росписи 1.955,2

21) Сверхъ того 167 соболей.

22) Сверхъ того отъ Удѣльнаго вѣдомства по Выс. указу 20 сентября 1800 года 826,6

Цифры таблицы вездѣ показаны безъ оборотныхъ по винной, соляной и горной части Для нихъ упомянута лишь въ примѣчаніи къ росписи на 1801 г. (Сб. Ист. Общ. XLV, стр. 90) цифра 13,7 мил руб , а по отчету (ibid., стр 360) 13,4 м. р.

23) Онъ взятъ изъ „Казенной книги счетовъ Экспедиціи гос. доходовъ и расходовъ“, хранящейся въ Архивѣ Деп Гос К-ва (Сб. Ист Общ. XLV, стр 353—361). Въ болѣе наглядномъ и обработанномъ видѣ онъ былъ представленъ въ 1803 г. Комитету министровъ (см журналы К-та М-ровъ I. СПБ. 1888 г , стр. 82—86), какъ составная часть всеподд. отчета м-ра ф-въ

доходовъ показано 107,3 м. р., въ томъ числѣ позаимствованій изъ Ассигнаціоннаго Банка, Ломбарда и проч. около 6 м. р., несмотря на то, что въ балансѣ показанъ „дѣйствительный“ остатокъ около 10,1 м. р. Таковъ результатъ сравненія отчета съ росписью за первый годъ, за который мы имѣемъ параллельно оба эти документа.

Этимъ мы можемъ ограничить наши замѣчанія о бюджетномъ дѣлѣ временъ Павла I, но необходимо еще упомянуть объ одномъ актѣ его царствованія, существенно затронувшемъ единство нашего общегосударственнаго бюджета.

Наравнѣ съ ранѣе обособившимися отъ общаго бюджета доходами Кабинета, изъ него выдѣлены были манифестомъ о престолонаслѣдіи [24]) гос. имущества, составившія вѣдомство Удѣловъ. Сверхъ того, предписано было ежегодно отпускать изъ Гос Казначейства впредь до накопленія 3-хъ-милліоннаго капитала 1 мил. руб. [25]).

Гос. имущества, назначенныя на составленіе удѣльныхъ имѣній были прежнія „подъ именемъ Дворцовыхъ въ гос. исчисленіи состоящія“. До Учрежденія объ управленіи губерній они состояли въ вѣдѣніи Главной Дворцовой Канцеляріи, съ учрежденіемъ же казенныхъ палатъ сборъ дворцовыхъ доходовъ объединенъ былъ въ вѣдомствѣ этихъ послѣднихъ и Дворцовая Канцелярія въ 1786 г. была упразднена [26]).

Дворцовые доходы вначалѣ не сливались съ общегосударственными, не входили въ разсмотрѣнныя выше табели и передавались въ цифрѣ ихъ поступленія въ Гл. Дворцовую Канцелярію, но съ 1787 г. рѣшено было, что „сборы сіи свойственнѣе вступать въ государственныя казначейства“, откуда они уже передавались въ придворную контору (П. С. З. XXII, № 16452). Однако 5 февраля 1789 г. издается новый

---

[24]) П. С. З. 5 апр. 1797 г. XXIV. № 17906

[25]) Въ запискѣ о росписи на 1801 г. бар Васильевъ заявилъ, якобы по уставу удѣльнаго департамента полагалось, по накопленіи капитала въ 3 м. р., остатки передавать въ гос. казначейство Это заявленіе не соотвѣтствуетъ тексту манифеста 5 апрѣля, ибо тамъ сказано, что по накопленіи удѣльнаго капитала прекращались лишь отпуски изъ казны, но по § 8 манифеста, „капиталъ Удѣльнаго Департамента ни на какія гос нужды употребляться не долженствуетъ“. Тѣмъ не менѣе, къ 1801 г. оказалось, что „тамъ уже 3-милліонный капиталъ съ избыткомъ наполненъ, и за наполненіемъ онаго имѣетъ оставаться за всѣми расходами къ будущему 1801 г. 826,566 руб, а по мѣрѣ того, и всякій годъ за расходами оставалось бы до милліона руб.“. Бар. Васильевъ заявилъ, что эти остатки „можно бы весьма обратить въ запасъ государственный на необходимые расходы“ (Записка Гос. Казначея, см. въ Арх. Гос. Сов. II, стр 234). Какъ мы видѣли, Высуказомъ отъ 20 сентября 1800 г и было повелѣно обратить эту сумму въ Гос Казначейство.

[26]) П С. З. 2 ноября 1786 г. XXII № 16451. См. также „Исторія Удѣловъ за столѣтіе ихъ существованія“ Спб 1902 г. I, стр. 8 Вѣдомость о составѣ удѣльныхъ имуществъ (первая по учрежденіи вѣдомства), см. въ томъ же изданіи, т. III, стр. 67—154. Она поднесена была Павлу въ концѣ 1800 г. и включаетъ 463,7 тыс. душъ, 3,9 мил. дес земли, 2,2 мил. дес. лѣсу и рядъ оброчныхъ статей Годовой доходъ опредѣленъ въ 2 242 т руб.

указъ (П С. З XXIII. № 16747), предписывающій отпускать изъ Статнаго Казначейства на содержаніе Двора всего 3 м. руб. Въ эту цифру включены были и доходы съ дворцовыхъ крестьянъ (1081,6 тыс. р.), которые вновь съ 1790 г, повидимому, исчезаютъ изъ общихъ табелей. Съ учрежденіемъ Удѣльнаго вѣдомства и сборы съ дворцовыхъ крестьянъ и самое управленіе ими окончательно обособляются, и это обособленіе имѣетъ мѣсто до настоящаго времени [27]).

Вплоть до конца екатерининскаго царствованія намъ пришлось прослѣживать, главнымъ образомъ, развитіе идеи періодическаго составленія гос. росписей. Къ XIX вѣку всѣ три элемента, входящіе сюда, получили свое осуществленіе. Сознана и оформлена была потребность составлять планъ гос. хозяйства. Вмѣсто старинныхъ табелей, разсчитанныхъ на рядъ лѣтъ, прочно установилась, наконецъ, ежегодная періодичность росписей. Наконецъ, роспись получила значеніе государственной въ подлинномъ смыслѣ слова, сконцентрировавши въ одно цѣлое почти цѣликомъ всѣ гос. доходы и расходы. Эти элементарныя задачи бюджетнаго дѣла были, такимъ образомъ, разрѣшены. Выполненіе дальнѣйшихъ, болѣе трудныхъ задачъ: большей правильности въ составленіи росписей и лучшаго контроля надъ ихъ составленіемъ; наконецъ, болѣе дѣйствительнаго выполненія предвидѣній росписи на практикѣ и лучшаго контроля надъ ея выполненіемъ,—эти, такъ сказать, качественныя проблемы бюджетнаго дѣла были завѣщаны новому вѣку. Ему же принадлежитъ развитіе формально-юридическаго момента въ нашемъ бюджетномъ дѣлѣ, созданіе системы русскаго бюджетнаго права въ объективномъ смыслѣ термина. Краеугольнымъ камнемъ здѣсь стало бюджетное законодательство Сперанскаго, сосредоточенное въ краткомъ періодѣ 1810—1811 годовъ.

Что касается первыхъ лѣтъ царствованія Александра I, то важнѣйшимъ законодательнымъ актомъ, касавшимся нашего бюджетнаго дѣла, былъ манифестъ 8 сентября 1802 года. Имъ учреждены были Министерства. Къ функціямъ Министра Финансовъ [28]) отнесено ежегодное составленіе государственныхъ росписей. Если прежде свѣдѣнія, необходимыя для этого, стекались въ Экспедиціи о государственныхъ доходахъ и расходахъ и къ Государственному Казначею для большинства суммъ непосредственно изъ Казенныхъ Палатъ, то теперь, съ организаціей центральныхъ управленій, эта обязанность возложена

---

[27]) Обстоятельство это, однако, по признанію официальнаго юбилейнаго изданія Удѣльнаго Вѣдомства, „все-таки не измѣняетъ самаго характера этихъ имѣній Близкое внутреннее родство удѣльныхъ имуществъ съ государственными вполнѣ соотвѣтствуетъ и назначенію этихъ имуществъ, ибо „обезпеченіе на всегдашнее время состоянія Императорской Фамиліи“ есть дѣло государственное“ (Исторія Удѣловъ, т. I, стр. 16).

[28]) Первымъ министромъ финансовъ былъ назначенъ баронъ А. И. Васильевъ, товарищемъ его Д. А. Гурьевъ, государственнымъ казначеемъ Ѳ. Голубцовъ.

была на всѣ Министерства по принадлежности. Установленъ былъ срокъ для доставленія этихъ финансовыхъ смѣтъ Министру Финансовъ—октябрь, а для представленія этимъ послѣднимъ общей росписи на „разсмотрѣніе и утвержденіе“ Императора—ноябрь [29]).

Такимъ образомъ вносились формальныя измѣненія въ порядокъ составленія расходной росписи. Свѣдѣнія о доходахъ по прежнему поступали отъ Казенныхъ Палатъ въ Экспедиціи къ Государственному Казначею. Въ томъ же Манифестѣ 8 февраля 1802 года упоминалось, что должность Государственнаго Казначея (и Экспедиціи) оставляются на основаніи прежняго Указа 1780 года 24 октября впредь до измѣненія [30]).

Впрочемъ и въ это дѣло внесены были нѣкоторыя техническія улучшенія. Именно, въ 1808 году Экспедиціи, по иниціативѣ Государственнаго Казначея Голубцова, были преобразованы [31]). Государственный

---

[29]) „.. Возлагается на него (г.-е. министра финансовъ) обязанность при концѣ каждаго года дѣлать для наступающаго подробный штатъ общихъ государственныхъ расходовъ. Сей штатъ долженъ заключать въ себѣ какъ суммы, кои по смѣтамъ министровъ окажутся необходимо нужными для годичнаго содержанія въ должномъ порядкѣ ввѣренныхъ имъ частей, такъ и государственные доходы на то ассигнованные, и для сего каждый министръ по своей части обязанъ доставлять ему ежегодно въ началѣ октября мѣсяца ясный и подробный планъ или табель тѣхъ расходовъ, на кои употребляемы будутъ требуемыя имъ для будущаго года суммы Министръ финансовъ долженъ окончить таковой штатъ въ ноябрѣ мѣсяцѣ и вмѣстѣ съ генеральною вѣдомостью о доходахъ слѣдующаго года, представить на разсмотрѣніе и утвержденіе Наше. Послѣ чего министръ сей отсылаетъ его къ государственному казначею для надлежащаго по немъ исполненія“. (П. С. З XXVII № 20406)

[30]) „Должность Государственнаго Казначея, равно какъ и присутствующихъ въ Экспедиціяхъ о Государственныхъ доходахъ, которая по сіе время не имѣетъ еще точнаго постановленія, Мы оставляемъ на основаніи Указа 1780 года 24 октября впредь до воспослѣдованія отъ Насъ полнаго по сей части устава, съ такою разностью, что· 1) Вѣдомству Государственнаго Казначея подлежатъ Казенныя Палаты только по части казенныхъ сборовъ, законами установленныхъ, доставленія оныхъ въ надлежащія мѣста и храненія денежной казны, слѣдственно всѣ губернскіе и уѣздные казначеи со всѣми должностямъ ихъ принадлежащими дѣлами, счетная Экспедиція Казенныхъ Палатъ, равно какъ и статное и остаточное Казначейства 2) Что Государственный Казначей безъ воли Нашей, чрезъ Министра Финансовъ ему объявляемой, никакихъ расходовъ и никакихъ ассигнацій чинить не можетъ, и что, наконецъ, 3) онъ долженъ быть въ сношеніи съ Министромъ Финансовъ по всѣмъ доставляемымъ ему вѣдомостямъ о доходахъ, какъ-то: сколько собрано, что не достаетъ, сколько изъ собранныхъ доходовъ употреблено въ расходъ, по какимъ частямъ, сколько за кѣмъ въ остаткѣ состоитъ и гдѣ оные остатки находятся“.

[31]) П, С З. XXX № 23221. Вскорѣ послѣ этого подверглась нѣкоторому преобразованію и третья экспедиція, вѣдавшая ревизіонную отчетность (П. С З. 20 февраля 1809 г. XXX. № 23494) Она была освобождена отъ нѣкоторыхъ излишне обременявшихъ ее обязанностей, перешедшихъ теперь въ Департаментъ Министерства Финансовъ и ея функція сосредоточена была на ревизіи и составленіи годового отчета· „по запискѣ всѣхъ губернскихъ счетовъ въ бухгалтерскую книгу составлять генеральную по всему государству табель о всѣхъ приходахъ, расходахъ и недоимкахъ и представлять оную на разсмотрѣніе Государственному Казначею“. (П. С. З. XXX, стр. 807).

Казначей, какъ мы видѣли выше, рѣзко критиковалъ дѣятельность старыхъ экспедицій. Можно допустить что преобразованіе ихъ, состоявшее въ лучшемъ внутреннемъ распредѣленіи дѣлопроизводства, могло нѣсколько повысить технику сведенія бюджетной и ревизіонной отчетности, а стало быть и качество ея цифръ. Но насколько это имѣло мѣсто въ дѣйствительности, врядъ ли можно сколько-нибудь опредѣленно отвѣтить.

Получилъ новую организацію и порядокъ разсмотрѣнія государственныхъ росписей. Мы видѣли, что уже съ послѣднихъ десятилѣтій Екатерининскаго царствованія въ роли высшей совѣщательной и критикующей бюджетъ инстанціи выступаетъ „Совѣтъ при Высочайшемъ Дворѣ“.

Теперь, въ первые годы XIX вѣка, происходитъ нѣкоторое раздѣленіе функцій. Въ Совѣтъ вносятся бюджетные отчеты Государственнаго Казначея, но разсмотрѣніе самого бюджета сосредоточивается сначала въ Комитетѣ Министровъ, а затѣмъ появляется спеціально для бюджета и важнѣйшихъ финансовыхъ дѣлъ новое, хотя юридически неоформившееся учрежденіе—Комитетъ Финансовъ.

Въ Государственномъ Совѣтѣ (въ его первоначальной организаціи [32]) мы видимъ ежегодное разсмотрѣніе отчетовъ Государственнаго Казначея [33]) Оно начинается съ ревизіи отчетовъ попавшаго подъ гнѣвъ Павла барона Васильева, которому предписано было представить туда отчетъ о дѣятельности за все его время по день увольненія. Но за это время перемѣнилось царствованіе, и разсмотрѣніе отчетовъ оказалось, видимо, лишь средствомъ реабилитаціи барона Васильева. Отчеты признаны были „вѣрнѣйшими“, усмотрѣно было „усердное стараніе“ барона Васильева къ выполненію его должности и „купно соединенныя съ нею затрудненія“, о чемъ и было представлено на воззрѣніе Александра I. Вскорѣ послѣ этого Васильевъ былъ назначенъ Министромъ Финансовъ и возведенъ въ графское достоинство.

Бліохъ заподозриваетъ вѣрность отчетовъ, представленныхъ Ва-

---

[32]) Государственный Совѣтъ учрежденъ былъ Указомъ 30 марта 1801 г.

[33]) Арх Гос. Сов. т. III, ч. 1. Спб. 1878 г, стр. 614—640 Отчеты были разсмотрѣны въ такой послѣдовательности:

Съ 1797 г. по 23 ноября 1800 г	въ засѣданіи	15 апрѣля	1801 г.
За 1800 „ . . . . . „	„	19 мая	1802 „
„ 1801 „ . . . . . „	„	16 ноября	1803 „
„ 1802 „ . . . . . „	„	19 сентября	1804 „
„ 1803 „ . . . . . „	„	11 „	1805 „
„ 1804 „ . . . . . „	„	24 „	1806 „
„ 1805 „ . . . . . „	„	7 октября	1807 „
„ 1806 „ . . . . . „	„	7 іюня	1809 „

Роспись въ Государственный Совѣтъ, но лишь „для свѣдѣнія“, внесена была только одна — на 1802 г. въ засѣданіе 21 ноября 1801 г. Ко времени разсмотрѣнія слѣдующаго бюджета функціонировалъ уже Комитетъ Министровъ.

сильевымъ и обвиняетъ его въ сокрытіи государственныхъ долговъ [34]). Въ самомъ дѣлѣ, между приводимыми въ выноскѣ цифрами, взятыми изъ отчетовъ его за 1800, 1801 и 1802 года, можно замѣтить противорѣчіе. Но по краткимъ журналамъ Государственнаго Совѣта трудно критически отнестись къ сложнымъ и безъ сомнѣнія запутаннымъ цифрамъ тогдашней государственной бухгалтеріи, чтобы съ достаточной убѣжденностью мотивировать это обвиненіе.

Можно однако констатировать, что поверхностное, повидимому, разсмотрѣніе отчетовъ систематически оканчивалось панегириками и новому Государственному Казначею Голубцову (см. журналы за 1802—1806 гг.), о „неусыпныхъ трудахъ“ коего, „ревности“ и проч. постановлялось „свидѣтельствовать передъ Его Императорскимъ Величествомъ“ [35]).

---

[34]) Финансы Россіи XIX столѣтія, стр. 86—87 „Изъ отчета, представленнаго Государственнымъ Казначеемъ, барономъ Васильевымъ, въ апрѣлѣ 1801 года въ Государственный Совѣтъ, видно, что съ 1797 г. по 23 ноября 1800 г изъ 297.094,217 руб. долга выплачено разными оборотами и замѣнами 169 989,403 руб, такъ что оставалось къ уплатѣ внѣшнихъ и внутреннихъ долговъ 85 933,242 руб. Изъ этого же отчета явствуетъ, что недоимокъ и взысканій изъ числа 16.293,996 руб., бывшихъ въ 1797 г., оставалось къ 1800 г 9 319,535 руб. Изъ этихъ свѣдѣній можно было бы заключить, что государственное хозяйство велось въ то время безупречно. Но это была только недобросовѣстная подтасовка Фикція эта, конечно, нужна была для того, чтобы заслуги барона Васильева представить Александру I въ наилучшемъ свѣтѣ, и этимъ добиться возведенія Васильева при коронаціи государя, въ графское достоинство

О выпускахъ ассигнацій, конечно, въ отчетѣ не упоминалось вовсе; таковыя какъ будто бы совсѣмъ не составляли долга. Но, кромѣ того, свѣдѣнія эти были не вѣрны и въ цифровомъ отношеніи. Изъ отчета того же Васильева (но уже не барона, а графа и министра финансовъ), представленнаго въ Государственный Совѣтъ въ 1803 г, видно, что долговъ по 1801 г. состояло 133.013,266 руб, въ то число уплачено 5 823,415 руб., затѣмъ оставалось 127.189,856 руб, т-е болѣе чѣмъ на треть, какъ показано въ 1801 г. (См. Арх Гос. Сов. III т., ч. 1, стр. 626). Изъ отчетовъ же, доставленныхъ въ Государственный Совѣтъ за 1801 г., видно, что въ 1801 г. прибавилось долговъ на 5 809,228 руб. Такимъ образомъ всего состояло 132 999,079 руб.; изъ нихъ 24 503,748 руб. „слѣдующихъ“ по офиціальному выраженію, „къ разбору, о которыхъ еще неизвѣстно, сколько платить доведется“ Оставшіеся затѣмъ долги подраздѣлялись на внѣшніе — 55.581,352 руб и внутренніе — 52,913,978 руб. Вышеупомянутая сумма, свыше 24 милл. долговъ „къ разбору, о которыхъ еще не было извѣстно, сколько платить доведется“, однако совсѣмъ изъ послѣдующихъ счетовъ исчезаетъ. Въ 1802 г. долги эти не увеличились, а напротивъ, уменьшились на 546.252 руб.“ (См. ibid., стр 631—632)

[35]) Совѣту при отчетѣ Государственнымъ Казначеемъ представлялся цѣлый рядъ вѣдомостей, донынѣ не опубликованныхъ. Вотъ наиболѣе полный перечень ихъ (для 1804 года) 1) генеральный отчетъ о государственныхъ приходахъ, расходахъ и остаткахъ, 2) вѣдомость о разныхъ взысканіяхъ, начетахъ и остаткахъ отъ некомплекта и по другимъ разсчетамъ, 3) вѣдомость о долговыхъ суммахъ; 4) вѣдомость о недопущенныхъ суммахъ за прежнее время и за 1801 г., сколько въ то число дѣйствительно отпущено и затѣмъ еще доплатить осталось, 5) вѣдомость о суммахъ дѣйствительно отпущенныхъ на штатные расходы, по росписи утвержденные; 6) вѣдомость объ отпущенныхъ суммахъ въ 1802 г на сверхштатные расходы, 7) вѣдомость о недопущенныхъ суммахъ за прежнее время и за 1802 г; 8) генеральный счетъ о суммахъ, поступившихъ въ Казначейства, не въ распоряженіе Государственнаго Казначейства, но на особенные

Общесознаваемое безсиліе государственнаго контроля, естественно должно было отодвигать значеніе разсмотрѣнія финансовыхъ отчетовъ на роль почти простой формальности Болѣе жизненное и гораздо болѣе трудное и отвѣтственное дѣло — сведеніе баланса государственныхъ росписей—сосредоточилось поэтому въ учрежденіи, фактически гораздо болѣе активномъ — Комитетѣ Министровъ. Здѣсь были разсмотрѣны проекты росписей на 1803—1806 годы [36]). Это разсмотрѣніе не было одною формальностью При разсмотрѣніи росписи на 1803 г. (въ Высочайшемъ присутствіи) для покрытія дефицита Комитетомъ сокращены были расходы на 16,5 милл. руб (Журналъ Комитета Министровъ т. I, стр. 20—21). При разсмотрѣніи росписи на 1806 годъ, представленной Министромъ Финансовъ съ дефицитомъ въ 17,8 м. р., Комитетъ, „видя столь важный недостатокъ, разсматривалъ всѣ вѣдомости и требованія во всей ихъ подробности и проходилъ каждую статью расходовъ порознь съ возможнымъ вниманіемъ, на что именно какая сумма требуется, и нѣтъ ли возможности нѣкоторыя отмѣнить, другія до времени отсрочить, а иныя расположить на разные года.

предметы, 9) счетъ о государственныхъ долгахъ, 10) счетъ о долгахъ, кто государственной казнѣ долженъ, 11) счетъ о государственныхъ доимкахъ, 12) счетъ о капиталахъ, выданныхъ казеннымъ мѣстамъ (См. Архивъ Гос Совѣта III, стр. 629—630)

Надо замѣтить, что отчеты представлялись Совѣту не только для свѣдѣнія (какъ невѣрно сказано въ вступительномъ очеркѣ къ журналамъ Комитета Министровъ (т. I Спб. 1888, стр. 72, прим.), а для разсмотрѣнія Только относительно росписи на 1802 г и отчета за 1800 г. сказано, что они читаны „для свѣдѣнія“, отчетъ за 1801 г. былъ принятъ къ свѣдѣнію, „доколѣ не поступитъ отчетъ за 1802 г, съ которымъ можно сравнить приходъ и расходъ“ Прочіе отчеты разсматривались Совѣтомъ и изъ нихъ дѣлались даже сравнительныя таблицы съ предыдущимъ годомъ. Отчеты же Васильева за 1797—1800 гг были „подробно изслѣдованы“, хотя бы по внѣшности или со спеціальной цѣлью

[36]) Роспись на 1803 г разсмотрѣна была въ засѣданіи 14 ноября 1802 г; на 1804 г.— 3 ноября 1803 г, на 1805 г —18 и 22 ноября 1804 г., на 1806 г.— 17 ноября 1805 г., 27 февраля 1803 г. тамъ же Министръ Финансовъ читалъ въ Высочайшемъ присутствіи свой первый всеподданнѣйшій отчетъ, куда включилъ и финансовый отчетъ за 1801 г. (Журналы Комитета Министровъ т. I, стр 82—86). 9 февраля 1804 г. въ Комитетѣ Министровъ разсматривался и „счетъ Государственнаго Казначея за 1803 г“ (вѣроятно, предварительный) при чемъ распредѣлены были оказавшіеся остатки (Ibid стр. 95). Что касается срока составленія финансовыхъ отчетовъ того времени, то въ началѣ 1804 г Министръ Финансовъ заявилъ въ Комитетѣ Министровъ, что они могутъ получаться къ ноябрю слѣдующаго года, — ко времени разсмотрѣнія росписи. „Въ сіе время есть возможность и свѣдѣнія всѣ собрать и повѣрку имъ учинить; да и самъ отчетъ сей пригоденъ будетъ для соображенія его съ приходами и расходами, на сей годъ предполагаемыми. Между тѣмъ же, пока полный годовой отчетъ воспріиметъ свое окончаніе, при наступленіи другого года, можно подавать предварительный или текущій счетъ· сколько въ прошедшемъ году предполагалось доходовъ и расходовъ, сколько однихъ вступило, а другихъ употреблено, и сколько затѣмъ еще доходовъ ожидается и въ расходъ употребить слѣдуетъ, достаетъ ли приходовъ на расходы или недостастъ и какіе могутъ быть остатки въ томъ ассигнованіи, какъ донынѣ оное происходило“ (Ibid , стр 95). Такой „текущій счетъ“ за 1802 годъ упоминается въ журналѣ Комитета Министровъ. Онъ былъ внесенъ туда вмѣстѣ съ проектомъ росписи на 1803 годъ и рядомъ другихъ финансовыхъ вѣдомостей (Ibid., стр. 19).

Въ результатѣ разсмотрѣнія расходы уменьшены были, съ согласія отдѣльныхъ министровъ, на 7 милл. руб., остальная сумма была покрыта при помощи различныхъ суммъ по предложенію Министра Финансовъ. Причемъ въ виду отсутствія Государя Комитетъ, по уполномочивавшей его на это инструкціи [37]), разрѣшилъ приводить въ исполненіе новую роспись. Комитетъ Министровъ, какъ мы видимъ, является здѣсь согласительной инстанціей между отдѣльными министрами при выработкѣ бюджета. Такія соглашенія неизбѣжны были, конечно, и въ дальнѣйшемъ—при выработкѣ росписей, но собственно дѣло критическаго разсмотрѣнія проектовъ бюджета вмѣстѣ съ изысканіемъ средствъ на покрытіе дефицитовъ, и связанными съ этимъ вопросами государственнаго кредита, сосредоточивается со слѣдующаго же года въ другомъ учрежденіи — Комитетѣ Финансовъ.

Исторія этого учрежденія, въ теченіе цѣлаго столѣтія не имѣвшаго формальной организаціи, только въ настоящее время подготовляется къ изданію Министерствомъ Финансовъ.

Разсмотрѣніе бюджета, а также и другихъ важнѣйшихъ финансовыхъ вопросовъ при тяжеломъ и запутанномъ состояніи и налоговой системы, и государственнаго кредита, и денежнаго обращенія, естественно, требовало содѣйствія лицъ наиболѣе обладавшихъ спеціальными познаніями отсутствовавшими у большинства министровъ.

Можно думать, что такова была идея образованія Комитета Финансовъ [38]). Въ немъ разсмотрѣны были росписи до учрежденія новаго Государственнаго Совѣта, т.-е. росписи на 1807—1809 гг [39]), но о деталяхъ этого разсмотрѣнія не имѣется донынѣ опубликованныхъ свѣдѣній.

Необходимо прибавить, что по силѣ манифеста объ учрежденіи Министерствъ обязанность надзора за дѣйствіями Министровъ возложена была на Правительствующій Сенатъ. Каждый изъ министровъ долженъ былъ въ концѣ года подавать Императору черезъ Сенатъ „письменный отчетъ въ управленіи всѣхъ ввѣренныхъ ему частей“, исключая изъ нихъ только „дѣла особой тайнѣ подлежащія“ (Манифестъ п. XII). При слушаніи въ Сенатѣ отчета Министра Финансовъ за 1802 г. „замѣчено, что неподано отъ него отчета о государственныхъ приходахъ и расходахъ“, а также о банкахъ, внѣшнихъ долгахъ

---

[37]) 4 сентября 1805 г. П С З. XXVIII № 21896.

[38]) По докладу гр. Васильева отъ 30 октября 1806 г Въ первый составъ Комитета вошли министры: финансовъ гр Васильевъ, коммерціи гр Румянцевъ, внутреннихъ дѣлъ—гр. Кочубей, юстиціи—кн Лопухинъ, удѣловъ—Гурьевъ, государственный казначей—Голубцовъ и членъ государственнаго Совѣта—бар. Будбергъ На слѣдующій годъ (24 сентября 1807 г) учрежденъ былъ второй Комитетъ Финансовъ съ нѣсколько измѣненнымъ составомъ (См. „Министерство Финансовъ 1802—1902“. Спб. 1902 г, т. I, стр. 39).

[39]) Подлинники этихъ росписей хранятся въ архивѣ Общей Канцеляріи Министерства Финансовъ; въ итогахъ онѣ напечатаны у Я И. Печерина: Ист. обзоръ росписей государственныхъ доходовъ и расходовъ съ 1803 по 1843 г включительно. Спб. 1896 г.

и монетномъ передѣлѣ. Сенатъ ожидалъ такого отчета къ слѣдующему году, но Министръ Финансовъ усумнился представлять его Сенату, о чемъ внесъ записку въ Комитетъ Министровъ.

Такъ какъ „дѣла сіи нѣжны и всегда почитались въ числѣ дѣлъ, особенной тайности подлежащихъ, то Министръ самъ собою и не смѣетъ рѣшиться, есть ли удобность оныя во всемъ пространствѣ открывать". Министръ соглашался давать Сенату кое какія свѣдѣнія (о доходахъ питейныхъ, горныхъ, лѣсныхъ и т. п.) но считалъ, что относительно обще-бюджетныхъ свѣдѣній слѣдуетъ „подносить особые счеты прямо къ Его Императорскому Величеству, а отъ него уже зависѣть будетъ, кому угодно препоручить оные разсматривать и провѣрить". Такъ и было положено Комитетомъ [40]) Такимъ образомъ Сенатъ совершенно устраненъ былъ отъ дѣла бюджетной отчетности и съ этихъ поръ остается въ сторонѣ отъ нея.

Цифры государственныхъ росписей Александровской эпохи приведены нами ниже.

Общеизвѣстное плачевное состояніе финансовъ того времени грозило государственнымъ банкротствомъ. Оно усугублялось не менѣе общеизвѣстной безконтрольностью и злоупотребленіями [41]). Вотъ та почва, на которой выросла реформаторская дѣятельность Сперанскаго въ области финансовой и въ частности въ дѣлѣ бюджетномъ. Она носитъ на себѣ черты той широты и того же организаціоннаго, иногда чрезмѣрнаго въ своей точности духа, какимъ запечатлѣны всѣ его предначертанія и въ области государственныхъ реформъ.

Черная работа „собиранія" бюджета и организаціи финансоваго управленія „снизу" была выполнена въ эпоху Екатерины и на долю Сперанскаго выдвигалась задача „увѣнчанія зданія". Идея организаціи законодательнаго порядка въ государственной жизни выразилась по отношенію къ бюджету въ возведеніи его въ рангъ бюджетнаго закона и въ опредѣленіи элементарныхъ юридическихъ началъ правильнаго бюджетнаго хозяйства—впервые въ исторіи нашихъ государственныхъ росписей. Эта идея оформилась прежде всего въ подчиненіи бюджета компетенціи вновь организованнаго высшаго законодательнаго учрежденія—Государственнаго Совѣта.

Формальное законодательное опредѣленіе техническаго порядка составленія и исполненія росписи получило свое осуществленіе при преобразованіи Министерствъ и въ частности при организаціи Министерства Финансовъ.

Идеи бюджетнаго законодательства развиты были Сперанскимъ

---

[40]) Журналы Комитета Министровъ т I, стр 94—95.

[41]) Извѣстны письма Александра I (еще наслѣдника) къ гр. В П. Кочубею и къ Лагарпу. „. . въ нашихъ дѣлахъ господствуетъ неимовѣрный безпорядокъ, грабятъ со всѣхъ сторонъ.. .." (10 Мая 1796 г. Гр. Корфъ. Восшествіе на престолъ Имп. Николая, стр. 30—34) „. Непостижимо, что происходитъ; всѣ грабятъ, почти не встрѣчаешь честнаго человѣка". (Сб Ист. Общ. V, 23—30).

въ 1810 году въ „Планѣ финансовъ“ и реализовались въ рядѣ законодательныхъ актовъ 1810—1811 гг. Къ нимъ относятся: 1) Образованіе Государственнаго Совѣта—1 января 1810 г; 2) Манифестъ 2 февраля 1810 г., 3) Именной указъ Министерству Финансовъ 22 марта 1810 г., „о назначеніи суммы на чрезвычайные расходы“, 4) Манифестъ 13 апрѣля 1810 г., 5) Уставъ Государственной Комиссіи Погашенія Долговъ, 6) Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта—„о порядкѣ составленія смѣтъ о расходахъ по Министерствамъ. Этотъ рядъ наконецъ завершается 7) Манифестомъ 25 іюля 1810 г.—„о распредѣленіи дѣлъ по Министерствамъ и 8) Учрежденіемъ Министерства Финансовъ—25 іюня 1811 г.

Содержаніе „Плана Финансовъ“ Сперанскаго [42]) выходитъ за предѣлы одной лишь бюджетной области. Кромѣ нея онъ трактуетъ о временныхъ мѣрахъ устройства финансовъ для ближайшаго 1810 г. А для „постояннаго устройства финансовъ“—о всей матеріальной области государственнаго хозяйства—о приходахъ, расходахъ, денежной системѣ и государственномъ кредитѣ

Основныя начала организаціи бюджета по „Плану Финансовъ“ таковы: „§ 199. Всѣ источники гос. доходовъ и всѣ расходы должны соединяться въ одномъ управленіи.

§ 200. Чтобы управленіе сіе могло дѣйствовать съ силою и успѣхомъ—всѣ приходы и расходы должны быть учреждаемы ежегодною смѣтою (бюджетомъ), въ порядкѣ, особенно для сего установленномъ.

§ 201. Гдѣ нѣтъ смѣты или годового финансоваго закона, или гдѣ законъ сей не исполняется, тамъ можетъ быть казначейскій счетъ (касса) приходовъ и расходовъ, но быть не можетъ истиннаго управленія финансовъ“.

Если въ прежнее время, по выраженію Сперанскаго, „годовая смѣта была не что иное, какъ пустой канцелярскій обрядъ, полезный для подробности низшаго управленія, но ничтожный въ общемъ ходѣ гос. дѣлъ“ [42]), то здѣсь съ полною ясностью устанавливается для нея значеніе „годового финансоваго закона“, безъ котораго не можетъ быть „истиннаго управленія финансовъ“. Единственный юридическій элементъ, который мы могли наблюдать въ періодъ непосредственно предшествующій,—это было Выс. утвержденіе росписей. Но практически и это, при отсутствіи традицій опредѣленнаго законодательнаго порядка въ государственной жизни, было для нашихъ бюджетовъ не болѣе, какъ „канцелярскимъ обрядомъ“.

Новый принципъ установленія порядка законодательнаго осуществленъ былъ „Образованіемъ Гос. Совѣта“ [43]).

Теперь, по плану финансовъ (§ 80): „Министерство финансовъ...

---

[42]) Напечатанъ въ полномъ видѣ въ XLV томѣ Сб. Ист Общ, а въ извлеченіи—въ первой части книги Печерина.

[42]) „М-во Ф-въ 1802—1902“, I. 176.

[43]) 1 января 1810 г. П. С. З. XXXI, № 24064

вноситъ . въ Гос. Совѣтъ окончательную общую смѣту всѣхъ расходовъ будущаго года, съ предварительнымъ исчисленіемъ приходовъ. По Выс. утвержденіи сей смѣты составляется изъ сего финансовый законъ всѣхъ приходовъ и расходовъ будущаго года" Тотъ же законодательный порядокъ относится и къ расходамъ сверхсмѣтнымъ или, по терминологіи плана, „непредвидимымъ и чрезвычайнымъ":

„§ 202. Расходы непредвидимые и чрезвычайные должны быть учреждаемы также по правиламъ единообразнымъ и порядкомъ установленнымъ"

Въ соотвѣтствіи съ этимъ, кромѣ разсмотрѣнія бюджета, еще рядъ случаевъ восходитъ на усмотрѣніе Совѣта. Именно: „§ 89. Если бы Министерство Финансовъ усмотрѣло въ какой-либо части важную передержку или суммы, остающіяся безъ употребленія, то оно пріостанавливаетъ дальнѣйшую выдачу и дѣло вносится въ Совѣтъ на уваженіе.

§ 90. Если бы, по обстоятельствамъ какой-либо поставки, требовалась какая-либо предварительная выдача въ зачетъ, то и въ семъ случаѣ дѣло вносится также въ Совѣтъ.

§ 91. Въ обоихъ случаяхъ отпускъ чинится не иначе, какъ по особому Выс разрѣшенію.

§ 92. Но если бы, не взирая на всѣ сіи мѣры предупрежденія, встрѣтился какой-либо непредвидимый и необходимый новый расходъ, тогда представленіе объ ономъ вносится въ Совѣтъ, и вмѣстѣ съ тѣмъ препровождается въ Министерство Финансовъ на его заключеніе.

§ 93. Заключеніе М-ва Ф-овъ имѣетъ два предмета: 1) опредѣлить разрядъ, къ коему по главной смѣтѣ принадлежитъ новый расходъ; 2) показать, есть ли возможность удовлетворить его безъ новаго налога. Совѣтъ, разсмотрѣвъ представленіе и заключеніе министровъ постановляетъ свое мнѣніе и предаетъ его Выс. усмотрѣнію".

Соотвѣтственно ограничивается и власть М-ра Ф-въ: „§ 94. М-во Ф-въ не можетъ ввести, подъ собственною и личною его отвѣтственностью, никакого въ теченіе года новаго расхода, который не будетъ учрежденъ и уполномоченъ на правилахъ, вышепоставленныхъ".

Всѣ приведенные пункты „Плана" сводятся къ наиболѣе полному подчиненію бюджета общему и твердому законодательному порядку, предусматривая также и всѣ случаи внѣбюджетнаго назначенія суммъ— перерасходы, распоряженіе остатками, авансовые и сверхсмѣтные кредиты.

Нельзя сказать, чтобы и раньше въ нашемъ законодательствѣ отсутствовалъ принципъ бюджетнаго права, формулируемый въ „Планѣ" (§ 63): „не долженъ существовать никакой сборъ безъ утвержденія и отчета" [41]). Но необходимо отличать этотъ принципъ въ приложеніи

[41]) Издавна укоренилось воззрѣніе, что сборы могутъ налагаться лишь царскимъ указомъ (см. Лаппо-Данилевскій, стр. 277—279). Центральное правительство боролось съ про-

къ отдѣльнымъ видамъ сборовъ и расходовъ и въ приложеніи къ бюджету. Проведеніе внѣбюджетныхъ расходовъ черезъ Гос. Совѣтъ означаетъ теперь необходимость одобренія ихъ не только по существу, но и съ точки зрѣнія бюджетнаго плана, безъ котораго „не можетъ быть истиннаго управленія финансами".

Эта идея планомѣрности въ назначеніи расходовъ подчеркивается „Планомъ", какъ „первая и самая существенная операція въ финансахъ" (§ 69). „Никогда назначеніе не должно быть чинимо отрывками и въ видѣ дѣлъ текущихъ, ибо всякая новая издержка есть учрежденіе новаго на все государство налога" (§ 70). „Первая и самая существенная обязанность М-ва Ф-въ должна состоять въ томъ, чтобы не только самому никогда не выступать изъ правилъ назначенія, но и блюсти, чтобы и во всѣхъ департаментахъ они были сохраняемы" (§ 72). Для этого ему рекомендуется „имѣть передъ глазами и каждый мѣсяцъ повѣрять движеніе кредитовъ по всѣмъ департаментамъ", такъ какъ „безъ сего оно впадетъ или другими будетъ вовлечено въ непредвидимыя издержки, а потомъ въ безпорядокъ и смѣшеніе" (§ 73).

Въ соотвѣтствіе съ общей системой іерархіи государственныхъ учрежденій въ схемѣ Сперанскаго: центральныхъ—губернскихъ—окружныхъ—волостныхъ, въ „Планѣ" имѣется такая же классификація расходовъ, а этому соотвѣтствуетъ идея, что и бюджеты этихъ мѣстныхъ единицъ должны стоять въ связи съ государственнымъ: „въ правильной системѣ финансовъ никакъ не можно допускать, чтобы одна только часть сборовъ и издержекъ была исчисляема, а всѣ прочія располагаемы были по произволу. Правительство должно знать не то только, что выходитъ изъ одного какого-либо Казначейства, но и то, что вообще собирается съ народа и обращается въ расходъ. Безъ сего познанія ни расходовъ учредить, ни приходовъ основать оно не можетъ" (§ 64).

Изъ прочихъ даваемыхъ планомъ дѣленій расходовъ (по вѣдомствамъ, на обыкновенные и чрезвычайные, постоянные и временные) центральное мѣсто занимаетъ чисто субъективная классификація ихъ на необходимые, полезные, избыточные и излишніе (§§ 51—59). Съ этимъ связанъ былъ по „Плану" коренной пересмотръ всей системы государственнаго расходнаго бюджета и выработка нормальной—„образцовой" смѣты — наименѣе практичная и удачная изъ идей „Плана". Здѣсь проектировано было учрежденіе при Министерствѣ Финансовъ особаго комитета, который, по подробнымъ свѣдѣніямъ за три послѣднихъ года долженъ былъ распредѣлить расходы не только государственные, но и всѣ до волостныхъ включительно по вышеприведеннымъ отдѣламъ.

извольными поборами мѣстныхъ властей, и какъ бы они ни были развиты—они разсматривались какъ злоупотребленіе Въ Образованіи Гос Совѣта вопросы объ установленіи новыхъ налоговъ, очевидно, отнесены къ дѣламъ, „требующимъ новыхъ законовъ" и отдѣльно не упомянуты это былъ предметъ юридически безспорный, не требовавшій особаго упоминанія

Поставленъ былъ — даже довольно краткій — срокъ къ маю или іюню 1810 года для внесенія такого исчисленія въ Государственный Совѣтъ [46]), а по разсмотрѣніи его въ Совѣтѣ оно должно было быть „представлено на Высочайшее утвержденіе и потомъ обращено въ законъ для непремѣннаго образца всѣхъ будущихъ смѣтъ“ (§ 77). Установивши такимъ образомъ „главную образцовую смѣту“, въ дальнѣйшемъ бюджетъ нужно было „къ ней прилагать и съ нею приводить въ соотвѣтствіе“ (§ 78).

Бюджетное дѣло должно было сосредоточиваться въ Министерствѣ Финансовъ, отъ котораго отдѣлялись самостоятельныя управленія — Министерство Казначейства и независимый Государственный Контроль (§§ 205—211) [47])

Вотъ основныя идеи „Плана“, посколько онъ касается бюджетнаго дѣла.

Кромѣ этой бюджетно-правовой и бюджетно-технической стороны „Планъ“ развиваетъ систему матеріальнаго финансоваго законодательства. Одну изъ центральныхъ частей въ немъ занимаетъ вопросъ объ урегулированіи ассигнацій и упорядоченіи денежной системы. Въ области этой послѣдней видно явственное вліяніе идей Ад. Смита и школы экономическаго либерализма. Насколько идеи „Плана“, относящіяся къ бюджетному дѣлу, были также результатомъ заимствованія съ Запада?

Какъ извѣстно, „Планъ финансовъ“ возникъ изъ записки Балугьянскаго, писанной по-французски и сильно передѣланной самимъ Сперанскимъ [48]) При всей эрудиціи Балугьянскаго [49]) для организаціи бюджетнаго дѣла въ тѣ времена изъ Западной Европы врядъ ли много можно было позаимствовать. Даже во Франціи, гдѣ съ 1806 г. Министерствомъ Финансовъ управлялъ Молліенъ, именно бюджетное дѣло было наименѣе совершенною частью [50]).

Конечно, такія общія идеи, какъ установленіе бюджета законодательнымъ путемъ, ограниченіе произвола министровъ въ распоряженіи расходами, были идеями, извѣстными уже западной теоріи и отчасти

---

[46]) Самый „Планъ финансовъ“ былъ внесенъ туда въ день открытія Совѣта — 1 января 1810 г.

[47]) Задача послѣдняго состоитъ въ ревизіи счетовъ всѣхъ управленій до волостныхъ включительно, а также въ томъ, чтобы „доставлять правительству ежегодно примѣчанія изъ самыхъ опытовъ извлеченныя, о движеніи его капиталовъ и представлять способы къ облегченію ихъ движенія и къ лучшей ихъ повѣркѣ“ (§ 211). „Установленіе сіе должно быть независимо отъ Министерства Финансовъ и Государственнаго Казначейства... Одна ревизія счетовъ можетъ показать, до какой степени финансовый законъ въ каждомъ году былъ сохраненъ или нарушенъ“ (Ibid., прим).

[48]) См. Бар. Корфъ. Жизнь графа Сперанскаго. т I, стр. 191—193.

[49]) „Сперанскій.. дорожилъ имъ и какъ источникомъ познаній дѣйствительно энциклопедическихъ, изъ котораго можно было черпать сколько угодно, не боясь оскудѣнія“ (Корфъ, op cit II, 313)

[50]) См. Э Бессонъ. Бюджетный контроль во Франціи и за границей. Русск. перев. Спб. 1901, стр 226—227

практикѣ. Но детали бюджетной техники въ „Планѣ“ Сперанскаго еще отсутствовали. Это одна изъ характернѣйшихъ чертъ какъ самаго „Плана“, такъ и тѣхъ законодательныхъ актовъ, которые были изданы для его осуществленія.

Взглянемъ, какъ выразились бюджетно-правовыя предположенія „Плана финансовъ“ въ актахъ положительнаго законодательства.

Государственный Совѣтъ торжественно открытъ былъ 1 января 1810 года. Новое учрежденіе Сперанскій официально изображалъ какъ „безмѣрный шагъ отъ самовластія къ истиннымъ формамъ монархическимъ“ [51]). Но имѣя общею цѣлью „власти законодательной, дотолѣ разсѣянной и разнообразной, дать первый видъ, первое очертаніе правильности, постоянства, твердости и единообразія“, учрежденіе Совѣта въ значительной мѣрѣ диктовалось и финансовыми мотивами. „Настоящее положеніе государственныхъ доходовъ и расходовъ требуетъ неукоснительнаго разсмотрѣнія и опредѣленія“ — гласитъ манифестъ объ образованіи Государственнаго Совѣта „На сей конецъ доставимъ мы Совѣту планъ финансовъ, составленный на началахъ, части сей наиболѣе свойственныхъ“ [52]). Неизбѣжное повышеніе налоговъ для покрытія огромнаго дефицита и рѣшительныя мѣры къ ликвидаціи ассигнацій должно было поставить подъ сѣнь учрежденія, а не личной воли Монарха [53]).

Въ числѣ дѣлъ „отъ разрѣшенія и утвержденія Верховной Императорской Власти зависящихъ“ и „поступающихъ предварительно на уваженіе Совѣта“ указаны были въ „Образованіи Государственнаго Совѣта“ (§ 29)... п. 7: „Ежегодная смѣта общихъ государственныхъ приходовъ и расходовъ, способы ихъ уравненія, назначеніе новыхъ издержекъ, въ теченіе года встрѣтиться могущихъ, и чрезвычайныя финансовыя мѣры“;... п. 10: „Отчеты всѣхъ Министерствъ въ управленіи принадлежащихъ къ нимъ частей“. Сюда должны были относиться и бюджетные отчеты.

Планъ финансовъ быстро былъ разсмотрѣнъ и одобренъ (въ засѣданіяхъ 21, 24 и 29 января 1810 г.) въ Департаментѣ Экономіи, первымъ предсѣдателемъ котораго былъ Н. С. Мордвиновъ — участникъ составленія плана. Огромное большинство въ общемъ ообраніи Совѣта

---

[51]) Въ его отчетѣ Императору за 1801 г. (см. Корфъ т. I, 120).

[52]) П С. З. XXXI. № 24064.

[53]) „Жалуются на запутанность „финансовъ“—пишетъ Сперанскій въ своемъ „Введеніи къ изложенію государственныхъ законовъ“ „Но какъ устроить финансы тамъ, гдѣ нѣтъ общаго довѣрія, гдѣ нѣтъ публичнаго установленія, порядокъ ихъ охраняющаго. Въ настоящемъ положеніи нельзя даже съ успѣхомъ наложить какой-либо налогъ, къ исправленію финансовъ необходимо нужный, ибо всякая тягость народная приписуется единственно самовластію. Одно лицо Государя отвѣтствуетъ народу за всѣ постановленія, Совѣтъ же и министры всегда, во всякой мѣрѣ тягостной могутъ отречься отъ участія тамъ, гдѣ нѣтъ публичныхъ установленій“ (См Планъ государственнаго преобразованія Сперанскаго. М. 1905, стр. 28—29).

было, конечно, обезпечено [54]), и 2 февраля появился манифестъ, проектъ котораго былъ въ Высочайшемъ присутствіи разсмотрѣнъ въ засѣданіи Департамента Экономіи 29 января [55]). Рѣшительнымъ шагомъ, сдѣланнымъ въ манифестѣ, было открытое признаніе ассигнацій государственнымъ долгомъ

Относительно бюджета манифестъ (п. 13) гласилъ: „Распорядокъ государственныхъ доходовъ и расходовъ на будущее время, начиная съ 1811 года, по пріуготовленіи всѣхъ мѣръ для сего пріемлемыхъ, будетъ возвѣщенъ въ теченіи сего года благовременно".

Сомнительно, однако, чтобы это не вполнѣ ясное выраженіе должно было возвѣщать о ежегодномъ публикованіи государственныхъ росписей, какъ выражается біографъ Сперанскаго (Корфъ, стр. 201).

Манифестъ 21 января 1811 года „о распорядкѣ государственныхъ доходовъ на 1811 годъ" не сообщаетъ хотя бы даже итоговыхъ цифръ росписи. Онъ ссылается на упомянутый пунктъ манифеста 2 февраля 1810 года, и, ограничиваясь лишь успокоительными фразами о томъ, что „доходы государственные получили знатное приращеніе... болѣе нежели 100 милл. руб.", подтверждаетъ „неприкосновенность постановленія о пресѣченіи выпуска ассигнацій" (хотя въ 1810 году ихъ пришлось выпустить на 46,2 милл. руб., въ 1811 г. на 2 милл.) [56]) и удовлетвореніе расходовъ 1811 года „безъ новыхъ налоговъ" (что, впрочемъ, означало собою закрѣпленіе налоговъ, установленныхъ ранѣе манифестомъ 2 февраля на одинъ лишь 1810 годъ). Нѣтъ ничего удивительнаго, конечно, что объявленный еще при Сперанскомъ манифестъ о распорядкѣ доходовъ и расходовъ на слѣдующій 1812 годъ [57]) возвѣщалъ о томъ, что доходы и расходы „найдены въ надлежащей

---

[54]) Занскиваніе Совѣта передъ Сперанскимъ изображаютъ записки Дмитріева (см. Корфъ, т. I, 130): „Всякій разъ, когда Сперанскій ни входилъ отъ Государя въ залу общаго собранія Совѣта, нѣкоторые члены обступали его съ шептаніемъ, отбивая одинъ отъ другого, между тѣмъ какъ многіе изъ нихъ въ безмолвіи обращались къ нему какъ подсолнечники къ солнцу и дожидались его ласковаго воззрѣнія". Самъ Сперанскій, даже въ официальномъ отчетѣ Александру I уничтожающе судитъ о первомъ составѣ Государственнаго Совѣта: „Время, съ коего у насъ начали заниматься публичными дѣлами, весьма еще непродолжительно: количество людей, кои въ предметахъ сихъ упражняются, весьма ограниченно, и въ семъ ограниченномъ числѣ надлежало еще по необходимости выбирать только тѣхъ, кои, по чинамъ ихъ и званіямъ, могли быть помѣщены съ приличіемъ. При семъ составѣ Совѣта нельзя, конечно, и требовать, чтобъ съ перваго шага поровнялся онъ, въ правильности сужденій и въ пространствѣ его свѣдѣній, съ тѣми установленіями, кои въ семъ родѣ въ другихъ государствахъ существуютъ. По мѣрѣ успѣха въ прочихъ политическихъ установленіяхъ, и сіе учрежденіе само собою исправится" (Корфъ т. I, 121)

[55]) П. С. З. XXXI № 24116. См Арх. Гос. Сов. т. IV, ч. 1. Спб. 1881, стр. 12—13.

[56]) Я. И. Печеринъ. Историческій обзоръ росписей государственныхъ доходовъ и расходовъ съ 1844 по 1863 г включительно. Спб, 1889, стр 237. Надо, впрочемъ, замѣтить, что выпускъ ассигнацій въ 1810 г. рѣшенъ былъ ранѣе опубликованія манифеста (См. Арх. Гос. Сов. IV т., ч. 1, стр 10)

[57]) П. С. З. 29 января 1812 г. XXXII № 24976

между собою соразмѣрности", тогда какъ дефицитъ этого года достигалъ огромныхъ размѣровъ

Трудно назвать, конечно, такого рода публикаціи осуществленіемъ принципа гласности въ бюджетномъ дѣлѣ. Но можно думать, что независимо отъ чрезвычайныхъ обстоятельствъ государственной жизни, усугублявшихъ финансовыя трудности, Сперанскій и вообще не рѣшился касаться традиціи бюджетной тайны. Именно въ этой области гласность натыкалась на наиболѣе неблагопріятныя условія, и въ „Планѣ финансовъ" также, какъ мы видѣли, не упоминается о томъ, что росписи должны быть публикуемы.

Изъ пунктовъ бюджетнаго характера въ манифестъ 2 февраля вошли только указанія объ установленіи законодательнаго порядка въ разрѣшеніи сверхсмѣтныхъ расходовъ, о признаніи всѣхъ свободныхъ экономическихъ суммъ вѣдомствъ и всѣхъ статей доходовъ, „въ какомъ бы управленіи они ни состояли и изъ какихъ бы источниковъ ни поступали"—принадлежностью Государственнаго Казначейства „точно такъ же, какъ бы дѣйствительно въ Казначействѣ они находились". На нихъ также отнынѣ должны были распространяться общія правила о порядкѣ разрѣшенія смѣтныхъ и сверхсмѣтныхъ расходовъ [58]).

Эти пункты манифеста имѣли характеръ декларацiи, и возвѣщенныя въ нихъ мѣропріятія требовали положительныхъ и точныхъ постановленій, которыя предположено было дать въ особомъ Наказѣ Министерствамъ и въ частности Министерству Финансовъ. Но рядъ актовъ былъ изданъ еще ранѣе этого.

Для существеннѣйшаго вопроса объ устраненіи произвола Министровъ при испрошеніи сверхсмѣтныхъ расходовъ положительныя постановленія содержатся въ именномъ указѣ „о назначеніи суммы на чрезвычайные расходы", данномъ Министру Финансовъ 22 марта того же 1810 г. [59]). Здѣсь констатируется, что съ 1 января по 15 марта

---

[58]) Манифестъ 2 февраля 1810 г· п VII. „Отнынѣ всѣ чрезвычайные расходы учреждать не иначе, какъ по предварительномъ разсмотрѣніи входящихъ отъ Министровъ представленій въ Государственномъ Совѣтѣ; для непредвидимыхъ же расходовъ на текущія потребности учредить такой порядокъ, чтобъ, производя ихъ безъ остановки, представлять имъ срочные счеты и дѣлать по разсмотрѣніи ихъ новыя назначенія"; п VIII: „Всѣ казенныя экономическія суммы, на кои не возложено опредѣленныхъ расходовъ, въ какомъ бы отдѣльномъ вѣдомствѣ онѣ ни находились, считать принадлежащими Казначейству, и выдачи ихъ не иначе чинить, какъ по точному назначенію Министра Финансовъ и съ соблюденіемъ тѣхъ правилъ, какія вообще приняты для назначенія непредвидимыхъ расходовъ изъ Казначейства", п. IX: „Всѣ статьи казенныхъ доходовъ, въ какомъ бы отдѣльномъ управленіи онѣ ни состояли, и изъ какихъ бы источниковъ ни поступали, считать принадлежащими Казначейству точно такъ же, какъ бы дѣйствительно въ Казначействѣ они находились Никакая выдача, никакое сверхштатное назначеніе изъ нихъ не должно быть производимо иначе, какъ предварительнымъ согласіемъ Министра Финансовъ, и по тѣмъ же самымъ правиламъ, по коимъ чиниться имѣютъ всѣ расходы Казначейства".

[59]) П. С. З XXXI, № 24164.

1810 г. разрѣшено было указами, не проходившими еще черезъ Государственный Совѣтъ сверхсмѣтныхъ расходовъ на 19 мил. руб. О нихъ, какъ признаетъ указъ, свѣдѣнія Государственному Совѣту должны были быть даны лишь въ „генеральномъ отчетѣ“ за 1810 г, по силѣ § 29 его учрежденія. Но на дальнѣйшее время указъ устанавливаетъ вполнѣ опредѣленныя правила

Общій принципъ выраженъ въ пунктѣ первомъ указа:

„Представленія о военныхъ и гражданскихъ чрезвычайныхъ издержкахъ, отнынѣ должны быть, по точной силѣ 7 статьи и манифеста 2 февраля, вносимы на уваженіе Государственнаго Совѣта, и назначенія по онымъ не иначе могутъ быть производимы, какъ по формальнымъ о нихъ постановленіямъ“.

Неизбѣжныя изъятія изъ этого общаго правила относительно „особо настоятельныхъ“ сверхсмѣтныхъ расходовъ испрашиваемыхъ „непосредственными повелѣніями“ по докладамъ министровъ, ставятся въ совершенно опредѣленныя рамки. Такими рамками не могло конечно служить субъективное опредѣленіе, даваемое п. 3-мъ указа: „подъ именемъ издержекъ крайней настоятельности разумѣются тѣ, кои безъ явнаго вреда или остановки въ службѣ, не могутъ быть отложены ни на одну недѣлю“. Это опредѣленіе предоставлялось, конечно, усмотрѣнію министровъ, но испрошенныя повелѣнія должны были представляться Министру Финансовъ (п. 4), и сами по себѣ еще не признавались легальнымъ титуломъ, достаточнымъ для назначенія сверхсмѣтнаго расхода. Для этого Министръ Финансовъ долженъ былъ представлять къ Высочайшему подписанію особые указы, и пользуясь этимъ случаемъ пріобрѣталъ, конечно, возможность влiять и на назначеніе, въ смыслѣ его уменьшенія или даже отмѣны [60]).

Помимо этого, испрошеніе такихъ отпусковъ указомъ ограничено было незначительной суммой въ 500 тыс. руб., по израсходованіи которой министръ финансовъ обязывался давать отчетъ въ издержкахъ изъ нея Государственному Совѣту и „ожидать новаго оной назначенія“ (Указъ., пп. 5 и 6). Помимо „неотложныхъ“ издержекъ на эту же сумму опредѣлялись и „разныя маловажныя, непредвидимыя и текущія выдачи, не превышающія на одинъ предметъ 10 тыс. руб.“ (п. 7).

Необходимо подчеркнуть, что сравнительная незначительность суммы (500 тыс. руб) указывала на то, что дѣло должно было идти не о сверхсмѣтныхъ расходахъ вообще, а лишь о той незначительной ихъ части, которая могла возникать съ полной внезапностью и неотложностью.

Практика немедленно показала, что эти бумажныя ограниченія не

---

[60]) п 8 „Когда въ числѣ дѣлъ, вносимыхъ отъ разныхъ Министерствъ, непосредственно къ Моему разрѣшенію, послѣдуютъ на докладахъ Министровъ конфирмаціи, то сіе не освобождаетъ васъ отъ представленія особенныхъ указовъ для отпуска суммъ, въ докладахъ сихъ назначаемыхъ, на точномъ основаніи 4 статьи сего указа и послѣдующихъ“. Это же было распространено и на назначеніе новыхъ пенсій (п. 9 Указа).

имѣютъ реальной силы. Уже въ октябрѣ того же года Мордвиновъ въ замѣчаніяхъ при разсмотрѣніи росписи на 1811 г. настаивалъ на запрещеніи оставлять въ распоряженіи Министра Финансовъ указанную запасную сумму въ 500 тыс. руб [61]). Факты, освѣщавшіе правильность такихъ настояній, мы можемъ видѣть изъ журнала Деп. Эк. отъ 15 марта 1812 г. [62]). Въ теченіе 1811 г. разрѣшено было чрезвычайныхъ расходовъ черезъ Государственный Совѣтъ на 11 мил. руб., помимо его— на 15 мил. Деп. Экономіи настаивалъ на соблюденіи только что установленныхъ законовъ, ибо Министръ Финансовъ, истративши 500 тыс. руб. и не думалъ представлять отчета Государственному Совѣту, какъ и ни одно Министерство за два истекшихъ года не представило никакихъ отчетовъ Совѣту, хотя они и были установлены въ § 29 его Учрежденія. Департаментъ Экономіи полагалъ, что „когда учрежденіями Совѣта и Министровъ постановленъ порядокъ... то должно порядокъ сей соблюдать въ дѣйствительномъ исполненіи"; что „о всѣхъ чрезвычайныхъ издержкахъ должно докладывать Его Императорскому Величеству въ Государственномъ Совѣтѣ, а не частно". Однѣ издержки мелочныя, тайнѣ подлежащія или „не терпящія и двухъ дней", должны быть удовлетворяемы изъ 500 тыс. руб.

Въ язвительномъ стилѣ этого журнала можно видѣть перо Мордвинова, но настоянія просвѣщеннаго сановника, также какъ и указанія закона были безсильны противъ чрезвычайныхъ обстоятельствъ времени и фактическаго всесилія министерской власти.

Во исполненіе пункта 8-го манифеста 2 февраля 1810 г. объ обращеніи въ казну экономическихъ суммъ былъ изданъ манифестъ 13 апрѣля того же года [63]). Имъ обращались въ государственное казначейство приписанные къ Ассигнаціонному банку горные заводы, суммы, отпущенныя изъ Банка „въ видѣ запасовъ въ разныя казенныя мѣста", „выданныя въ долгъ разнымъ мѣстамъ и лицамъ", „хранящіяся въ Банкѣ безъ употребленія суммы въ разной монетѣ и слиткахъ" и, наконецъ, чистыя прибыли Банка.

Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ Государственнаго Совѣта, 28 іюня того же года обращены были въ казну всѣ суммы Почтоваго департамента, также какъ и расходы на его содержаніе, раньше выполнявшіеся за счетъ спеціальнаго источника—вѣсового почтоваго сбора. Но общаго обращенія на будущее время всѣхъ экономическихъ суммъ, остатковъ и спеціальныхъ сборовъ, накоплявшихся въ кассахъ различныхъ вѣдомствъ, какъ того требовали пп. 8 и 9 манифеста 2 февраля, не было осуществлено Такого указа мы въ П. С. З. не находимъ; имѣли мѣсто лишь разновременныя частичныя обращенія такихъ суммъ на покрытіе дефицитовъ при разсмотрѣніи проектовъ росписей.

---

[61]) В. С Иконниковъ. Графъ Н. С. Мордвиновъ, Спб. 1873 г., стр. 95.
[62]) Арх Гос. Сов IV, ч 1, стр 185—190.
[63]) П С З XXXI, № 24,197.

Дальнѣйшимъ актомъ, стоявшимъ въ связи съ Планомъ Финансовъ, явилось выдѣленіе изъ общегосударственнаго бюджета весьма крупныхъ источниковъ доходовъ, для образованія спеціальнаго капитала погашенія долговъ, для чего было создано особое управленіе, независимое отъ Министра Финансовъ—Комиссія Погашенія Долговъ [64]). Въ ея фондъ опредѣлены были предназначенныя для продажи Государственныя имущества и открыть внутренній заемъ. Въ слѣдующемъ же году для Комиссіи составлена была отдѣльная отъ общегосударственной роспись, доходовъ по которой, совершенно отдѣленныхъ отъ государственнаго казначейства, исчислено было до $72^1/_2$ мил. руб. [65]). Установленъ былъ еще рядъ новыхъ налоговъ и сборовъ, а манифестомъ 11 февраля 1812 года открыто было дѣйствіе Комиссіи. Независимость этого учрежденія [66]), отъ Министра Финансовъ и его отдѣльный бюджетъ, уничтожены были тотчасъ послѣ паденія Сперанскаго. Мы отмѣчаемъ это предпріятіе лишь какъ одинъ изъ примѣровъ установленія спеціальнаго бюджета внѣ росписей общегосударственныхъ.

Наиболѣе прочнымъ и реальнымъ актомъ въ осуществленіи программы Сперанскаго было, конечно, преобразованіе Министерствъ. Управленіе бюджетнымъ дѣломъ подробно опредѣлялось въ Наказѣ Министерства Финансовъ [67]), а въ изданномъ въ тотъ же день Общемъ Учрежденіи Министерствъ [68]) установлены были правила составленія и исполненія финансовыхъ смѣтъ отдѣльныхъ Министерствъ. Именно, каждый Департаментъ долженъ представлять Министру смѣту нужныхъ ему суммъ (§ 245). Министръ, „сообразивъ всѣ смѣты сіи съ штатами и разными предметами расходовъ составляетъ изъ нихъ общую смѣту по всей ввѣренной ему части и въ концѣ сентября доставляетъ оную Министру Финансовъ“ (§ 246), который составляетъ общую роспись и вноситъ ее въ Совѣтъ.

Что касается непредвидѣнныхъ и чрезвычайныхъ, (т.-е. сверхсмѣтныхъ) расходовъ, то §§ 252—256 Учрежденія повторяютъ постановленія изложеннаго выше указа Министру Финансовъ 22 марта 1810 г. (безъ указанія, впрочемъ, размѣровъ для суммы на неотложныя издержки, раньше установленной въ 500 тыс. руб.).

Наказъ Министру Финансовъ опредѣляетъ порядокъ составленія государственной росписи отдѣльно для доходовъ и для расходовъ.

„Общее исчисленіе“ доходовъ раздѣляетъ ихъ на рубрики: общіе, частные, обыкновенные и чрезвычайные. Терминъ „частные“ доходы

---

[64]) Манифестъ 27 мая 1810 г. П. С. З. XXXI, № 24244. Подробный уставъ ея утвержденъ былъ 6 іюля того же года (П. С. З. № 24287). Ея книги должны были ежегодно свидѣтельствоваться депутатами отъ дворянства, купечества и „главнѣйшими вкладчиками“ „а отчеты—публиковаться“. (Уставъ §§ 14—15)

[65]) Я. Печеринъ. ч I, стр. 36

[66]) Быть можетъ прообразомъ его былъ Sinking Fund Питта старшаго.

[67]) П. С. З. 25 іюня 1811 г. XXXI, № 24688.

[68]) Ibid. № 24686.

объясняются въ Планѣ Финансовъ. Тамъ разумѣлось подъ этимъ во-первыхъ то, что мы называемъ теперь спеціальными средствами, во-вторыхъ, доходы мѣстные [69]). Ни та, ни другая рубрика однако въ дальнѣйшемъ въ государственныя росписи не вносилась. Существеннымъ нововведеніемъ, имѣвшимъ въ виду реализовать пунктъ 8-й Манифеста 2 февраля 1810 г., былъ § 163 Наказа, гласившій: „Въ общее исчисленіе доходовъ должны быть вносимы и всѣ остатки, кои подъ именемъ суммъ экономическихъ, или подъ другими названіями, въ разныхъ отдѣльныхъ Управленіяхъ существовать могутъ".

Это правило по идеѣ своей съ одной стороны предусматривало то, что мы называемъ теперь спеціализаціей кредитовъ, съ другой имѣло въ виду предотвратить возможность накопленія въ рукахъ отдѣльныхъ вѣдомствъ экономическимъ суммъ. Но отсутствіе опредѣленной классификаціи расходной росписи дѣлало легко возможнымъ фактическій переносъ кредитовъ съ одной потребности на другую. Отсутствіе какихъ либо установленныхъ сроковъ для закрытія неиспользованныхъ кредитовъ позволяло вѣдомствамъ держать ихъ неопредѣленное время на своемъ счету, не давая Министерству Финансовъ возможности признать ихъ свободными остатками и какъ таковые зачислить въ рессурсы казны. Что касается присоединенія къ общимъ средствамъ государственнаго казначейства капиталовъ, уже накопившихся въ различныхъ вѣдомствахъ, то, какъ мы упомянули выше, этотъ вопросъ на практикѣ получалъ отъ времени до времени лишь частичное разрѣшеніе. Приведенія въ извѣстность экономическихъ суммъ не было предпринято [70]) и именно ихъ накопленіе вѣдомствами внѣ общегосударственнаго бюджета составило одинъ изъ характернѣйшихъ фактовъ всей послѣдующей эпохи и было ликвидировано лишь въ 1860 г., чтобы затѣмъ снова возродиться и развиваться вплоть до настоящаго времени.

Надо прибавить, что изложенный выше § 163 Наказа предусматривалъ образованіе оборотныхъ капиталовъ „кои Казначейству вообще и разнымъ Департаментамъ въ особенности могутъ быть присвоены и кои не могутъ быть причисляемы къ доходамъ ежегоднымъ", и какъ таковые они не должны были заноситься въ смѣты и роспись. Эта

---

[69]) „Планъ", § 98 „Частными доходами называются тѣ, кои присвоены особеннымъ какимъ либо вѣтвямъ расходовъ, такъ напримѣръ на содержаніе каналовъ учреждается сборъ съ судоходства, на разныя издержки не всему государству, но особенно каждой губерніи, уѣзду или волости свойственныя, учреждаются доходы, той губерніи особенно принадлежащія". Въ Наказѣ въ вѣдѣніе Министерства Финансовъ ставятся всѣ доходы, до волостныхъ, городскихъ, общественныхъ, сословныхъ и принадлежащихъ селеніямъ включительно (§ 156). Но очевидно включеніе всѣхъ ихъ въ государственную роспись было немыслимо, хотя и соотвѣтствовало буквѣ Наказа.

[70]) Хотя Государственный Совѣтъ при обсужденіи росписи на 1811 г. считалъ нужнымъ „чтобы сдѣлано было по разнымъ частнымъ и подчиненнымъ мѣстамъ точное о сихъ суммахъ изысканіе". (Арх Гос. Сов. IV, ч. 1, стр. 80.).

система отдѣльныхъ отъ общаго бюджета вѣдомственныхъ оборотныхъ капиталовъ и получила въ дальнѣйшемъ широкое развитіе.

Что касается составленія и исполненія расходной росписи, то правила Наказа, относящіяся сюда (§§ 175—204), за исключеніемъ немногихъ пунктовъ взятыхъ изъ изданныхъ раньше узаконеній 1810 г., съ бюджетно-правовой и финансово-технической точки зрѣнія довольно безсодержательны и ограничиваются главнымъ образомъ совѣтомъ, чтобы „расходы излишніе были совершенно отсѣкаемы", ибо ими „возвышаются цѣны, вводится роскошь и повреждается народная нравственность", чтобы способы покрытія дефицита „не осушали источниковъ внутренняго государственнаго богатства" и т. п.

Здѣсь подтверждается, что „прибавочныя и чрезвычайныя", т.-е. сверхсмѣтныя назначенія, какъ и вообще всѣ назначенія расходовъ не могутъ имѣть мѣста „безъ разсмотрѣнія Министра Финансовъ" (§ 188). Отношенія Министерствъ о сверхсмѣтныхъ расходахъ вносятся Министромъ Финансовъ съ своимъ заключеніемъ въ Государственный Совѣтъ (§ 200). „Министръ Финансовъ получаетъ ежемѣсячныя свѣдѣнія объ отпускѣ суммъ по кредитамъ открытымъ для Министровъ годовою финансовою смѣтою" (§ 198) и замѣтивши отступленіе отъ правилъ „принимаетъ нужныя мѣры къ отвращенію всякихъ излишнихъ и преждевременныхъ отпусковъ (§ 199). Ежегодныя смѣты вѣдомствъ сводятся Министромъ Финансовъ въ общую роспись, которая вносится имъ въ Государственный Совѣтъ въ октябрѣ (§ 195). Но прежде всего „для правильнаго назначенія расходовъ" Наказомъ предписывается составить образцовую смѣту „исчисленную по сложности минувшихъ лѣтъ въ постоянной монетѣ", чтобы въ дальнѣйшемъ съ нею „соображать требованія, ежегодно отъ разныхъ Министерствъ входящія" (§ 166). Правила ея составленія, повторяющія, какъ и всѣ только что изложенныя, идеи „Плана Финансовъ" составили §§ 167—174, Наказа.

Приведеннымъ обозрѣніемъ исчерпывается содержаніе бюджетнаго законодательства Сперанскаго. Юридически оно составляло основу нашего бюджетнаго дѣла вплоть до реформы 60-хъ годовъ. Но на практикѣ идеи его попадали въ слишкомъ неблагопріятную среду. Программа государственныхъ преобразованій осталась незаконченной, и наиболѣе существенныя ея части, направленныя къ установленію гарантій законности и отвѣтственности высшихъ органовъ исполнительной власти, наименѣе соотвѣтствовали реальной исторической обстановкѣ. Съ другой стороны, правильныя идеи бюджетной техники остались недоразвитыми. Не было, какъ мы видѣли, сдѣлано реальной попытки къ установленію бо̀льшаго единства въ бюджетѣ и подчиненію ему суммъ, находившихся во власти отдѣльныхъ вѣдомствъ; не было вовсе установлено правила спеціализаціи кредитовъ; не развиты были ограниченія, связанныя съ бюджетнымъ періодомъ, и законодательство объ остаткахъ. Область бюджетной техники, естественно, не была близка Сперанскому, но, сверхъ того, она не встрѣчала поддержки, и

его замыслы наталкивались на прямое противодѣйствіе, прежде всего въ лицѣ Министра Финансовъ.

Наконецъ, необходимо принять во вниманіе, что даже хорошо задуманная бюджетная система можетъ удовлетворительно дѣйствовать только при наличности хорошо организованнаго контроля

Сперанскій, какъ мы видѣли, съ полной ясностью сознавалъ важность въ этомъ смыслѣ независимаго контрольнаго вѣдомства. Оно и было учреждено. 28 января 1811 г. былъ опубликованъ манифестъ „О устройствѣ Гл. Управленія ревизіи государственныхъ счетовъ". Во главѣ его поставленъ былъ Гос. Контролеръ съ правами министра [71]). Ему давался 8-мѣсячный срокъ для выработки плана приведенія въ порядокъ запущенной прежней отчетности и составленія проекта подробнаго устава новаго учрежденія, для чего всѣ начальства обязывались доставлять ему по требованію нужныя свѣдѣнія (§§ 13—14). Контролю подчинялись суммы всѣхъ „министерствъ, мѣстъ, управленій и лицъ", за изъятіемъ лишь государственныхъ банковъ, учрежденій вѣдомства Императрицы Маріи и Кабинета (съ Удѣлами) (§§ 15—16).

Однако, дѣятельность контроля на практикѣ, какъ извѣстно, въ эту эпоху отличалась полнымъ безсиліемъ, и въ смыслѣ бюджетнаго контроля ревизія счетовъ, которая „одна могла показать, до какой степени финансовый законъ въ каждомъ году былъ сохраненъ или нарушенъ" [72]), не могла еще стать дѣйствительнымъ оружіемъ для приданія достовѣрности цифрамъ нашихъ государственныхъ бюджетовъ и бюджетной отчетности.

Реакція противъ финансовыхъ преобразованій Сперанскаго получила возможность проявиться во всей силѣ тотчасъ же съ его паденіемъ. Но еще въ 1810 г. одобренныя Гос. Совѣтомъ указанія „Плана" относительно пересмотра расходной росписи и выработки „образцовой смѣты" встрѣтили рѣшительныя возраженія министра финансовъ Гурьева. Выс. утв. мнѣніе Гос. Сов. 29 августа 1810 г. предписывало ему „составленіе образцовой смѣты начать, если не въ настоящемъ, то, по крайней мѣрѣ, въ будущемъ году, и, окончивъ ее не позже какъ въ іюнѣ мѣсяцѣ, внести въ Гос. Совѣтъ на утвержденіе". Гос. Совѣтъ выражалъ надежду, что „симъ по крайней мѣрѣ съ 1812 г. положится твердое основаніе всѣхъ штатныхъ издержекъ". Гурьевъ медлилъ и по изданіи Наказа, повторявшаго, какъ мы видѣли, требованія о составленіи образцовой смѣты, внесъ 6 августа 1811 г. въ Гос. Совѣтъ записку, доказывавшую невозможность составленія подобной смѣты. Онъ совершенно справедливо указывалъ здѣсь, что „раздѣлить расходы по пространству на государственные, губернскіе, окружные и волостные

---

[71]) П С. З XXXI, № 24502, § 4. „Въ порядкѣ Министерствъ Госуд. Контролеръ, на точномъ основаніи 3 и 8 статьи манифеста 25 іюля минувшаго года, управляетъ частью, ему ввѣренною, независимо отъ другихъ, и имѣетъ права и обязанности, равныя прочимъ Министрамъ"

[72]) Планъ финансовъ, § 211, прим.

невозможно потому, что мѣстныя издержки, извѣстныя подъ именемъ земскихъ и городскихъ повинностей, доселѣ не входили въ вѣдѣніе Гос. Казначейства и только съ прошлаго года приводятся въ надлежащую извѣстность". Далѣе, классификація расходовъ у Сперанскаго была не болѣе, какъ благимъ пожеланіемъ, реализовать которое, хотя бы отчасти, можно было лишь при дружной работѣ собранія спеціалистовъ по бюджетной части всѣхъ вѣдомствъ.

Можно ли было разсчитывать на такое содѣйствіе Сперанскому среди соперничества, борьбы и интригъ? „Каждый министръ—пишетъ онъ въ своемъ пермскомъ письмѣ—„считая ввѣренное ему министерство за пожалованную деревню, старался наполнить ее и людьми и деньгами". Между тѣмъ, „у одного министра финансовъ, не говоря о другихъ, убавлены были (новымъ распредѣленіемъ дѣлъ 25 іюля 1810 г.) цѣлые два департамента и уменьшены штаты ежегодно больше 100,000 рублей" [73]). Можно ли было ожидать дружнаго содѣйствія вѣдомствъ въ сокращеніи расходовъ и въ готовности къ самоограниченіямъ, когда самъ Сперанскій пользу произведенной имъ перемѣны излагалъ такъ: „Вмѣсто того, что прежде каждый министръ могъ почерпать свободно изъ такъ называемыхъ экстраординарныхъ суммъ, въ новомъ порядкѣ надлежало все вносить въ годовую смѣту, потомъ каждый почти рубль подвергать учету въ двухъ инстанціяхъ Совѣта, часто терпѣть отказы и всегда почти уменьшеніе, и въ концѣ всего ожидать еще ревизіи Контролера. Самъ Министръ Финансовъ подвергался тому же правилу. Могъ ли кому нравиться сей вещей порядокъ?" [74]).

„Раздѣлить расходы по степени нужды—указывалъ, Гурьевъ—невозможно потому, что понятія нужды и пользы суть относительны и что опредѣленіе ихъ зависитъ отъ того положенія, въ коемъ государство находится. По мнѣнію Министерства Финансовъ, раздѣленіе государственныхъ расходовъ по степени нужды должно быть основано на томъ положеніи, въ которомъ въ данное время находится государство, т.-е. въ военномъ или мирномъ и въ соразмѣрности постоянныхъ доходовъ".

Сперанскій продолжалъ настаивать, и вѣрный его замысламъ Департаментъ Государственной Экономіи еще разъ попробовалъ обязать Министра Финансовъ не собственными силами, а въ особомъ комитетѣ (какъ проектировалось въ „Планѣ Финансовъ") произвести полный пересмотръ расходнаго бюджета, хотя и съ большими уступками его возраженіямъ, сила которыхъ естественно усугублялась обстоятельствами военнаго времени. Попытка оказалась безплодной, и образцовая смѣта такъ и не была составлена [75]).

---

[73]) Пермское письмо Сперанскаго (см. „Планъ гос. преобразованія Сперанскаго". Спб. 1905, стр. 334).

[74]) Ibid, стр. 340—341.

[75]) О ходѣ дѣла по составленію образцовой смѣты, см. Печеринъ, ч. 1, стр. 26, 28, 31, 34 См. также Арх Гос. Сов. IV ч. 1, журн. Деп. Эк. 3 авг. 1810 г., стр. 28—35 и 29 августа 1811 г, стр. 92—94.

Немедленно по удаленіи Сперанскаго, ни болѣе ни менѣе какъ на третій день—20 марта 1812 г.—Министръ Финансовъ уже подалъ Императору докладную записку, въ которой, выступая прежде всего противъ манифеста 2 февраля 1810 г. за сдѣланное въ немъ „торжественное признаніе о долгахъ, коихъ существованіе до того вовсе было сокрыто отъ общаго свѣдѣнія", настаивалъ на учрежденіи особаго Комитета для пересмотра всѣхъ проведенныхъ Сперанскимъ финансовыхъ мѣропріятій и вообще высшаго руководства финансовой политикой. Съ этой цѣлью Указомъ 3 апрѣля 1812 г. [76]) объединены были Департаменты Законовъ и Государственной Экономіи, что явилось кстати и поводомъ для ухода въ отставку просвѣщеннаго сотрудника Сперанскаго—Н С. Мордвинова [77]).

Сверхъ того для разсмотрѣнія росписей этихъ тревожныхъ лѣтъ и финансовыхъ мѣропріятій особой важности и тайны по иниціативѣ Гурьева учрежденъ былъ особый Секретный Комитетъ Финансовъ [78]).

Этими мѣропріятіями открывалась эпоха реакціи въ нашемъ бюджетномъ дѣлѣ, продолжавшейся вплоть до 60-хъ годовъ.

Первымъ характернымъ фактомъ явилось быстрое паденіе значенія Государственнаго Совѣта. Росписи на 1810—1812 гг. были подробно разсмотрѣны въ Департаментѣ Экономіи [79]). Огромный журналъ Департамента Экономіи 31 декабря 1811 г., содержавшій, кромѣ разбора проекта росписи, также и обзоръ всѣхъ финансовыхъ мѣропріятій 1810—1811 гг., проекты новыхъ налоговъ, образованіе капитала погашенія долговъ и др., какъ свидѣтельствуетъ бар. Корфъ, былъ составленъ и написанъ самимъ Сперанскимъ [80]).

Слѣдующія 3 росписи—на 1813—1815 гг. были вовсе изъяты изъ вѣдѣнія Государственнаго Совѣта и разсмотрѣны въ особомъ секретномъ комитетѣ [81]).

Съ 1815 г. наступили болѣе мирныя времена. Въ 1816 г. Сперан-

---

[76]) П. С З. XXXII, № 25 073. См. также Печеринъ, ч. 1, стр. 41—42.

[77]) Предсѣдательствованіе въ соединенныхъ департаментахъ передано было предсѣдателю деп. законовъ кн. Лопухину

[78]) „Первымъ дѣйствіемъ этого комитета было пріостановленіе на нѣкоторое время платежа голландскаго долга до 13 м. р., присоединеніе доходовъ Комиссіи Погашенія Долговъ къ общимъ гос. доходамъ и составленіе запаснаго капитала до 20 м. р. изъ суммъ Ассигнаціоннаго Банка". (Печеринъ, ч. 1, стр. 43).

[79]) См. для росписи на 1811 г. журналъ Деп. Эк. 31 декабря 1810 г., 19 и 20 января 1811 г, журналы Общаго Собранія 20 и 23 января (Арх. Гос. Сов IV, ч 1, стр. 51—92) Для росписи на 1812 г. журналъ Деп. Эк 31 дек. 1811 г. по 20 янв. 1812 г, журн Общаго Собранія 3, 9 и 12 янв. 1812 г (Ibid, стр 94—148).

[80]) Жизнь гр. Сперанскаго. I, 215 Журналы бурныхъ общихъ собраній Гос. Совѣта по этимъ дѣламъ, см. Арх. Гос. Сов IV, ч. 1, стр. 141—145.

[81]) Предсѣдателемъ его былъ Предсѣдатель Государственнаго Совѣта гр. Н. И. Салтыковъ, членами—Министръ Финансовъ Гурьевъ, предсѣдатель соединенныхъ департаментовъ государственнаго Совѣта—кн. Лопухинъ, министръ полиціи—С. К. Вязьмитиновъ, а затѣмъ въ немъ повелѣно присутствовать и гр. Аракчееву (см. „Министерство Финансовъ 1802—1902," т. I, стр 46 и Печеринъ, ч. 1, стр. 47).

скій получилъ нѣкоторое облегченіе въ своей участи. Мордвиновъ вновь сталъ предсѣдателемъ департамента Экономіи. Роспись на 1816 г. внесена была опять нормальнымъ порядкомъ въ Государственный Совѣтъ. Департаментъ Экономіи во главѣ съ Мордвиновымъ жалуется, что „Государственный Совѣтъ остается съ нѣкотораго времени въ невѣдѣніи о ходѣ финансовъ“ (ibid. стр. 159), требуетъ отъ Министра Финансовъ свѣдѣнія о финансовыхъ мѣропріятіяхъ предыдущихъ лѣтъ, на что тотъ не соглашается.

Послѣ ряда разногласій и въ общемъ собраніи роспись утверждается 28 февраля 1816 г. Но въ дальнѣйшемъ разсмотрѣніе росписей въ Государственномъ Совѣтѣ обращается въ чистую формальность. Роспись на 1817 г по иниціативѣ Министра Финансовъ внесена была предварительно въ Комитетъ Министровъ, а въ департаментъ Экономіи поступила только 17 января 1817 г., причемъ департаментъ убѣдился что „въ томъ видѣ въ какомъ поступило представленіе Министра Финансовъ“ ему „невозможно положить по оному какого либо заключенія, разсмотрѣніе же онаго по правиламъ, коимъ Государственный Совѣтъ всегда на основаніи установленнаго порядка слѣдовалъ, потребовало бы нарочитаго времени для собранія всѣхъ къ тому нужныхъ свѣдѣній, коихъ Государственный Совѣтъ и доселѣ не имѣетъ... почему не входя въ какія либо подробныя изслѣдованія представленія Министра Финансовъ, дабы не остановить хода дѣлъ...“ департаментъ Экономіи вынужденъ былъ просто принять роспись безъ разсмотрѣнія [82]).

Въ дальнѣйшемъ росписи вносились въ Государственный Совѣтъ уже послѣ предварительнаго утвержденія ихъ Верховною властью, причемъ ранѣе того они разсматривались или въ Комитетѣ Министровъ (на 1819 и 1821 гг.), или же просто производились сношенія министра финансовъ съ другими вѣдомствами (росписи на 1818 и 1820 гг.). А съ

---

82) Проектъ журнала по этой росписи, составленный Мордвиновымъ, выражался еще болѣе рѣзко: „Представляемую Министромъ Финансовъ роспись государственнымъ доходамъ и расходамъ на 1817 г., департаментъ государственной экономіи не можетъ принять въ видѣ истиннаго отчета, показывающаго состояніе государственныхъ финансовъ; ибо первая и главнѣйшая часть, означающая вѣрность и правильность отчета, въ росписи не существуетъ. Долговая часть, на коей основывается государственный кредитъ, въ представленіи министра финансовъ умолчена ни о количествѣ долговъ, ни о нхъ обезпеченіи въ ономъ не упомянуто. Столь существенное небреженіе содѣлываетъ роспись порочною, а представленіе оной отъ министра финансовъ несообразнымъ уставу его министерства. Равнымъ образомъ, департаментъ государственной экономіи не можетъ признать правильнымъ остатокъ, министромъ финансовъ въ доходахъ показанный; ибо остатокъ можетъ существовать только тогда, когда уплачены, или, по крайней мѣрѣ, обезпечены платежемъ долги, согласно съ условіями, при займахъ учиненными. По таковой причинѣ, департаментъ государственной экономіи, не приступая къ разсмотрѣнію назначенныхъ на расходы суммъ, мнѣніемъ полагаетъ, внести въ общее государственнаго совѣта собраніе роспись, представленную министромъ финансовъ, въ томъ самомъ видѣ, въ какомъ она поступила въ департаментъ государственнаго хозяйства“ (В. С. Иконниковъ. „Графъ Н. С. Мордвиновъ“, стр. 179—180).

1822 г. вновь былъ учрежденъ особый Комитетъ Финансовъ, въ которомъ сосредоточивалось разсмотрѣніе нашихъ росписей вплоть до реформы 1862 г. И только съ 1851 г. постоянные дефициты вынудили снова обратиться къ пересмотру всего расходнаго бюджета въ департаментѣ Экономіи спеціально усиленномъ въ своемъ составѣ для этой работы. При такихъ условіяхъ роль департамента Экономіи и общаго собранія Государственнаго Совѣта на долгое время свелась къ простому принятію уже обсужденной и Высочайше одобренной росписи. „Главный аргументъ министра (Гурьева)—говоритъ Н. И. Тургеневъ — состоялъ всегда въ слѣдующемъ: „Если вы мнѣ откажете въ такомъ то новомъ налогѣ, или въ утвержденіи такой то новой мѣры, я не въ состояніи буду удовлетворить требованіямъ военнаго министра, для поддержанія арміи въ надлежащемъ состояніи". Вѣроятно онъ употреблялъ такое средство и передъ императоромъ, въ глазахъ котораго подобный аргументъ долженъ былъ быть неопровержимъ. Эти столкновенія между Государственнымъ Совѣтомъ и Министромъ Финансовъ, благодаря поддержкѣ, которую оказывалъ Императоръ этому послѣднему, не могли имѣть другого результата кромѣ устраненія наиболѣе важныхъ финансовыхъ дѣлъ отъ серьезнаго разсмотрѣнія ихъ совѣтомъ, Дѣло кончалось тѣмъ, что когда министръ хотѣлъ предложить какую нибудь важную мѣру, онъ ее подносилъ прямо государю и потомъ уже вносилъ въ Совѣтъ, одобренную государемъ. Такимъ образомъ, функціи Государственнаго Совѣта ограничились почти простой регистраціей финансовыхъ указовъ. Главные члены департамента Экономіи, видя безполезность своихъ усилій устранились отъ нихъ; адмиралъ же Мордвиновъ, бывшій предсѣдателемъ, спросилъ себѣ отпускъ за границу, чѣмъ воспользовались, чтобы замѣнить его другимъ". Мордвиновъ вновь удалился отъ дѣлъ въ началѣ 1818 г. и былъ замѣненъ гр. Головинымъ—близкимъ къ Гурьеву [83]).

Изъ приведенныхъ указаній достаточно явствуетъ „безмолвное"

---

[83]) N Tourgueneff. „La Russie et les Russes", Paris. 1847. I 127—129 Цитировано у В. С Иконникова, op. cit стр. 271—272, съ исправленіемъ нѣкоторыхъ пропусковъ и неточностей перевода Вотъ еще отрывокъ изъ мнѣнія Мордвинова, характеризующій тогдашнее положеніе Государственнаго Совѣта въ финансовыхъ вопросахъ. Дѣло идетъ о росписи на 1821 годъ. Обширное мнѣніе Мордвинова заключается такъ· „Я представляю мои разсужденія не въ видѣ опорочиванія росписи доходовъ и расходовъ на текущій уже годъ, но только какъ нѣкоторый опытъ разсмотрѣнія, и соглашаюсь на утвержденіе ея, кромѣ той статьи, которая касается до губерній, на особыхъ правахъ по винокуренію состоящихъ Какъ не заблагоразсужено было ни сообщить записки по этому предмету министра финансовъ, ни дать объясненія въ чемъ именно она состояла, а объявлено было государственному совѣту, чтобъ онъ не разсуждалъ, но подписалъ предварительно изготовленный журналъ одобренія то по этой статьѣ я не могу дать ни мнѣнія, ни согласія моего на нее". (Иконниковъ, стр. 307—308 См. также стр. 333).

положеніе, въ какое былъ приведенъ Государственный Совѣтъ въ дѣлѣ разсмотрѣнія нашихъ росписей.

Но устраненіе этой контрольной инстанціи, при неизбѣжности принимать рѣшительныя мѣры для возстановленія разстроенныхъ войною финансовъ, вынуждало къ проектированію иныхъ мѣропріятій для поддержанія бюджетнаго порядка.

Первымъ изъ такихъ мѣропріятій было обращеніе Министра Финансовъ къ Верховной Власти съ просьбой о запрещеніи вѣдомствамъ выходить за предѣлы назначенныхъ имъ кредитовъ.

Такого рода запрещеніе послѣдовало по всеподд. докладу Гурьева отъ 30 августа 1814 г. Въ немъ проектированы были предѣльныя цифры для всѣхъ вѣдомствъ. Комитетъ Финансовъ, разсмотрѣвши ихъ, составилъ роспись съ остаткомъ въ 31 мил. на чрезвычайные расходы Въ дѣйствительности получился не остатокъ, а дефицитъ въ 66 мил. руб. [84]). Въ 1816 г. Гурьевъ составилъ по примѣру Сперанскаго свой „планъ финансовъ“ [85]). Въ немъ онъ, помимо предположеній матеріальнаго характера, дѣлаетъ попытку борьбы съ традиціоннымъ зломъ, пренебреженіемъ вѣдомствъ къ бюджетному закону, выражающимся въ неумѣренномъ испрошеніи сверхсмѣтныхъ кредитовъ.

Первый же пунктъ „Плана“ имѣетъ въ виду возстановить порядокъ, составлявшій краеугольный камень бюджетной реформы Сперанскаго и сразу же нарушенный съ его паденіемъ:

„Никакой новый расходъ не можетъ быть установляемъ безъ предварительнаго разсмотрѣнія онаго въ Государственномъ Совѣтѣ и утвержденія Высочайшею властію“. (Планъ, п. 1). „Министерства и Главныя Управленія, по собраніи смѣтъ отъ мѣстъ, имъ подвѣдомственныхъ, составивъ общія росписанія, имѣютъ представить ихъ въ октябрѣ мѣсяцѣ каждаго года въ Государственный Совѣтъ, сообщивъ ихъ предварительно Министру Финансовъ“. (п. 8).

Цѣлый рядъ пунктовъ „Плана“ направленъ къ ограниченію сверхсмѣтныхъ расходовъ. Представленія о новыхъ, какъ постоянныхъ (штатныхъ), такъ и временныхъ, расходахъ могутъ относиться только къ росписи будущаго года, или же должны вноситься въ Государственный Совѣтъ раньше внесенія смѣтъ до октября [86]).

---

[84]) Печеринъ ч. I, стр. 56—59.

[85]) Подлинникъ его хранится въ архивѣ Общей Канцеляріи Министра Финансовъ Въ извлеченіи онъ напечатанъ у Печерина (ч. I, стр 65—71). Основныя начала его были Высочайше одобрены 17 апрѣля 1816 г., онъ былъ по составленіи внесенъ въ Государственный Совѣтъ и Высочайше утвержденъ 17 Апрѣля 1817 г (Печеринъ, ibid. стр. 64 и 71). Однако въ „Архивѣ Государственнаго Совѣта“ мы не находимъ слѣдовъ его обсужденія

[86]) „Никакой новый штатный расходъ не можетъ быть въ теченіе года назначаемъ насчетъ росписанія расходовъ и доходовъ, на тотъ годъ утвержденнаго; но оный вносится въ смѣту для слѣдующаго года“. (п 9) „Посему, если Министры по какой либо части управленія признаютъ за нужное прибавить штатныхъ расходовъ, въ такомъ случаѣ надлежитъ вносить представленіе о томъ въ Государственный Совѣтъ прежде Октября мѣ-

Для непредвидѣнныхъ расходовъ остается прежній порядокъ — запасная сумма въ рукахъ Министра Финансовъ, за истощеніемъ же ея, вмѣсто назначенія новой, устанавливается иной чѣмъ раньше, болѣе стѣснительный порядокъ: расходъ зачитывается въ счетъ росписи будущаго года [87]).

Даже военные расходы, по крайней мѣрѣ, до момента объявленія войны, проводятся чрезъ Государственный Совѣтъ [88])

Таковы главнѣйшіе пункты „Плана", относящіеся до порядка разрѣшенія расходовъ. На практикѣ они, повидимому, имѣли въ виду дать оружіе Министру Финансовъ противъ притязаній вѣдомствъ, но по отношенію къ Государственному Совѣту они, судя по приведеннымъ выше указаніямъ, нисколько не способствовали дѣйствительному усиленію вліянія его на дѣло разсмотрѣнія росписей и уменьшенія сверхсмѣтныхъ кредитовъ.

Министръ Финансовъ взывалъ о сокращеніи расходовъ, заявлялъ, что „нарушеніе закона, именуемаго государственною росписью, ниспровергаетъ всѣ основанія порядка, вовлекаетъ въ долги, потрясаетъ кредитъ и уничтожаетъ достоинство государственныхъ обязательствъ", но принужденъ былъ констатировать, что вопреки „ненарушимости финансоваго закона", роспись „не соблюдается со всею нужною строгостью" [89]).

На подмогу въ январѣ 1822 года учрежденъ былъ вновь особый Финансовый Комитетъ [90]), который долженъ былъ признать, что „несоблюденіе правилъ, постановленныхъ на исполненіе росписи, непримѣтнымъ образомъ разрушаетъ установленный порядокъ".

Комитетъ обратилъ вниманіе на цѣлый рядъ характерныхъ для

сяца, дабы можно было имѣть достаточное время для разсмотрѣнія новаго расхода и внесеніе онаго въ роспись". (п. 10) „Расходы временные не могутъ быть, равнымъ образомъ, возмѣщаемы изъ доходовъ по росписи текущаго года, но какъ и расходы штатные должны быть предлагаемы до Октября мѣсяца, дабы, по предварительномъ разсмотрѣніи, могли быть внесены въ роспись для будущаго года" (п. 11). „Министръ Финансовъ съ своей стороны обязанъ представить мнѣніе о способахъ къ возмѣщенію таковыхъ новыхъ расходовъ". (п 12). Эти мѣры предложены были въ руководство Министрамъ Комитетомъ Финансовъ по докладу Гурьева еще раньше 14—18 Марта 1816 г (См. Печеринъ, Ibid, стр. 72).

87) „Одни расходы непредвидимые могутъ быть удовлетворяемы въ теченіе года изъ суммы запасной, которая на подобные случаи должна быть въ росписи ежегодно ассигнуема Министру Финансовъ" (п. 13) „Если запасная сумма окажется впослѣдствіи недостаточною, а непредвидимые расходы будутъ требовать неотложнаго удовлетворенія, въ такомъ случаѣ оные возмѣщаются на счетъ росписи будущаго года" (п. 14)

88) „Чрезвычайные военные расходы, по представленіямъ Министровъ, до которыхъ касаются оные, установляются тѣмъ же порядкомъ, какъ и расходы по мирному положенію, исключая времени, которое опредѣляется эпохою разрыва" (п. 23).

89) Всеподданнѣйшая записка Министра Финансовъ 26 августа 1818 года (Печеринъ, стр. 77—78)

90) Предсѣдатель Департамента Экономіи кн Куракинъ, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ гр. Кочубей, гр Гурьевъ, Аракчеевъ и Государственный Контролеръ бар. Кампенгаузенъ.

бюджетной практики обходовъ и нарушеній закона: „Хотя никакой расходъ не заключающійся въ годовой росписи, не долженъ быть въ теченіе года допущенъ безъ разсмотрѣнія его въ Государственномъ Совѣтѣ, но есть возможность избѣжать его слѣдующимъ образомъ: въ смѣтахъ заключаются расходы постоянные, измѣняющіеся и временные; исчисленія на расходы вещественные составляются, на случай возвышенія цѣнъ, съ нѣкоторымъ превосходствомъ; и какъ отъ сего, такъ и отъ расходовъ личныхъ, по неполному числу людей, по окончаніи года бываютъ остатки". Далѣе Комитетъ указываетъ, что „всѣ остатки штатныхъ расходовъ, по Высочайшему Манифесту 2 февраля 1810 г., должны быть обращаемы въ Государственное Казначейство. Но Казначейство оныхъ не получаетъ отъ того, что эти остатки употребляются на расходы, въ смѣтѣ не заключающіеся. Такимъ образомъ непримѣтно умножается число ихъ и оные вкрадываются въ слѣдующій годъ въ новую смѣту". Правила о расходахъ за счетъ остатковъ нарушаются еще и инымъ образомъ: „Нерѣдко въ теченіе года производятся расходы, не заключающіеся въ росписи, на счетъ могущихъ быть остатковъ изъ суммъ, ассигнованныхъ и необходимыхъ на другіе предметы По окончаніи года остатковъ не окажется и тогда остается неудовлетвореннымъ тотъ расходъ, на который назначена была въ прошедшемъ году сумма и на оный въ новой смѣтѣ требуется она вторично, или дѣлается передержка".

Кромѣ того, Комитетъ усмотрѣлъ въ нѣкоторыхъ смѣтахъ „огромныя суммы, внесенныя безъ всякаго означенія, на что именно въ теченіе года будутъ употреблены, а въ другихъ избыточные и излишніе расходы съ давняго времени", которые „смѣшаны съ необходимыми" [91]).

Комитетъ подтвердилъ всѣмъ вѣдомствамъ, что они должны выполнять существующіе законы и единственное средство для борьбы съ дефицитами видѣлъ въ назначеніи вѣдомствамъ каждому предѣльной суммы и въ поощреніи ихъ къ экономіи, обѣщая доводить до Высочайшаго свѣдѣнія, „кто именно исполнялъ сокращеніе расходовъ съ усердіемъ и успѣхомъ" (Ibid., стр. 89)

Дальше этого не шло бюджетное творчество Комитета Финансовъ. Единственная возможная для тогдашняго политическаго строя гарантія порядка въ бюджетномъ дѣлѣ заключалась въ критическомъ разсмотрѣніи бюджета и сверхсмѣтныхъ кредитовъ въ наиболѣе независимомъ и авторитетномъ высшемъ учрежденіи съ предоставленіемъ ему и всѣхъ нужныхъ для этого данныхъ. На мѣсто этого ставились бумажныя запрещенія и разсчеты на вѣдомственное усердіе и поощреніе или неудовольствіе свыше. Этому патріархально-бюрократическому міровоззрѣнію чуждо было пониманіе идей, побудившихъ Сперанскаго подчинить бюджетное дѣло критикѣ Государственнаго Совѣта.

---

[91]) Выс. утв. 1 февраля 1822 г. Журналъ Комитета финансовъ (отъ 22 января 1822 г) (См. Печеринъ, т. I, стр. 87—88).

Отсутствіе какихъ бы то ни было реальныхъ сдерживающихъ инстанцій отражалось на исполненіи государственныхъ росписей пагубнымъ образомъ. Въ прилагаемой таблицѣ сопоставлены предположенія росписей съ отчетами объ ихъ исполненіи за все время царствованія Александра I. Подлинники государственныхъ росписей этого времени хранятся въ архивѣ общей канцеляріи Министерства Финансовъ [92]), дѣла же о составленіи росписей съ копіями самихъ росписей и отчеты о ихъ исполненіи — въ архивѣ Департамента Государственнаго Казначейства, откуда извлечены А. Н. Куломзинымъ и напечатаны въ 45 томѣ Сб. Ист. Общества. Источникомъ цифръ о дѣйствительномъ выполненіи росписей являются генеральные отчеты Экспедиціи о государственныхъ доходахъ и замѣнившаго ее Департамента Государственнаго Казначейства [93])

Типичнымъ пріемомъ составленія росписей было такое сбалансированіе доходовъ съ расходами, чтобы оставался нѣкоторый, сравнительно небольшой избытокъ „на чрезвычайные расходы“ (столбцы 2—3—4 таблицы). Этого избытка отнюдь нельзя считать дѣйствительнымъ избыткомъ доходовъ, ибо для покрытія предвидимыхъ по росписи расходовъ въ число доходовъ сплошь и рядомъ включались и займы и разнаго рода позаимствованія. Наоборотъ, выводимые по балансу росписи расходы завѣдомо не включали въ себя полностью новыхъ временныхъ и чрезвычайныхъ расходовъ, даже въ мирное время, не говоря о періодахъ войнъ. Эта часть государственныхъ расходовъ завѣдомо оставалась внѣ предположеній росписей, и на ея покрытіе систематически приходилось изыскивать рессурсы,—главнымъ образомъ, конечно, кредитнаго характера—внѣ установленнаго заранѣе бюджета. Поэтому вторая наиболѣе типичная черта этихъ росписей—огромное развитіе сверхсмѣтныхъ расходовъ, не должна быть относима цѣликомъ на долю расходовъ непредвидимыхъ. Въ нѣкоторой части эти сверхсмѣтные расходы являются просто выраженіемъ недоразвитости идеи признанія за бюджетомъ значенія плана, который долженъ

---

[92]) Въ извлеченіи напечатаны (съ 1803 г.) у Печерина и (съ 1800 г.) у Бліоха, и въ видѣ таблицъ въ приложеніи къ юбилейному изданію Министерства Финансовъ (съ 1803 г.).

[93]) Учреждено Указомъ 2 февраля 1821 года (П. С. З. XXXV. № 28542). Такъ же, какъ и Главное Казначейство (П. С. З. № 28543). Въ Департаментѣ Государственнаго Казначейства сосредоточились и функціи составленія государственныхъ росписей и финансовыхъ отчетовъ Съ учрежденіемъ Департамента Государственнаго Казначейства юридически упразднена была отдѣльность вѣдомства Государственнаго Казначея Фактически оно и раньше перешло въ вѣдѣніе Министра Финансовъ: „Послѣ Государственнаго Казначея Голубцова вѣдомства Министерства Финансовъ и Государственнаго Казначея раздѣлились на очень короткое время· Министромъ Финансовъ назначенъ былъ въ 1810 году Д. А. Гурьевъ, Государственнымъ Казначеемъ баронъ Кампенгаузенъ, но уже 28 января 1811 г., съ устройствомъ Главнаго Управленія ревизіи счетовъ баронъ Кампенгаузенъ былъ назначенъ Государственнымъ Контролеромъ, назначенія новаго Государственнаго Казначея не послѣдовало, и Экспедиція о государственныхъ доходахъ была фактически подчинена Министру Финансовъ“ Министерство Финансовъ 1802—1902 г, т I, стр, 43.

охватывать по возможности в с е годовое государственное хозяйство [94]), не говоря уже объ иныхъ мотивахъ, которые могли побуждать вѣдомства избѣгать внесенія всѣхъ своихъ потребностей въ роспись или умышленно вносить въ нее неполныя суммы. Единственный годъ, когда сверхсмѣтныхъ доходовъ въ таблицѣ не показано—1811-й,—въ дѣйствительности вовсе не является исключеніемъ, ибо въ итогѣ его расходовъ (столбецъ 9) явно недостаетъ расходовъ чрезвычайныхъ, которыхъ было въ этотъ тревожный годъ до 40 мил. руб. [95]) и которые, видимо, включены въ цифру столбца 12-го. Дѣйствительное развитіе сверхсмѣтныхъ кредитовъ не вполнѣ характеризуется нашей таблицей. Вотъ данныя о расходахъ, разрѣшенныхъ сверхъ росписи особыми указами и дѣйствительно выполненныхъ (въ мил. руб.) [96]):

Годы	Назначено	Произведено.	Годы.	Назначено	Произведено	Годы.	Назначено	Произведено
1802	?	?	1810	113,8	?	1818	72,7	61,7
1803	?	14,8	1811	50,4	?	1819	57,3	48,3
1804	22,6	19,4	1812	110,6	86,5	1820	50,8	46,0
1805	16,2	14,3	1813	186,0	157,0	1821	65,7	43,2
1806	18,9	13,3	1814	170,8	152,7	1822	30,8	22,7
1807	39,3	32,0	1815	123,0	93,9	1823	58,1	18,5
1808	124,0	110,2	1816	80,3	73,4	1824	43,2	25,5
1809	156,4	?	1817	93,3	83,0	1825	26,6	24,4

Эти цифры естественно не могутъ совпадать съ приведенными въ столбцѣ 10-мъ нашей таблицы, ибо кассовыя данныя о произведенныхъ расходахъ, приводимыя въ ней конечно, могутъ быть сравниваемы съ данными бюджетныхъ назначеній только условно. Общее соотвѣтствіе между тѣми и другими цифрами впрочемъ можно замѣтить.

Изобиліе чрезвычайныхъ расходовъ вызывало систематическіе дефициты, цифры которыхъ приведены нами въ столбцѣ 11-мъ таблицы. Они представляютъ собою сопоставленіе общихъ итоговъ расходовъ съ итогами обыкновенныхъ (съ оборотными) и единовременныхъ доходовъ. Они отличаются отъ цифръ, выводимыхъ П. П. Мигулинымъ [97]), хотя и взяты изъ одного и того же источника, въ виду того, что нѣ-

---

[94]) Такъ, напр, рядъ крупныхъ строительныхъ работъ—проведеніе шоссейныхъ дорогъ, улучшеніе водяныхъ сообщеній и т. п, разнаго рода постройки, въ томъ числѣ постройка крѣпостей и т. д.—производился обычно внѣ росписей, за счетъ позаимствованій изъ кредитныхъ учрежденій (см. „Министерство Финансовъ 1802—1902", I, стр 172)

[95]) По даннымъ Печерина 40,4 м р. (I, стр. 31).

[96]) Цифры сведены нами по отчетамъ о росписяхъ въ 45 томѣ Сб. Ист. Общ. Цифры за 1808—1811 гг. не приведены въ отчетахъ въ отдѣльности, благодаря констатируемому ими за эти годы безпорядку въ отчетности (см. Сб. Ист. Общ., стр. 431). Для 1802 г. въ отчетѣ имѣются лишь цифры „сверхштатныхъ" расходовъ, которые не могутъ быть отождествляемы съ сверхсмѣтными.

[97]) См. проф. П Мигулинъ, Государственный Кредитъ, т. I, стр. 37.

которые изъ единовременныхъ доходовъ исключаются имъ изъ разсчета для вывода дефицита. Фактъ хронической дефицитности нашего бюджета этой эпохи остается, конечно, непоколебленнымъ этими различіями въ вычисленіяхъ. Дефициты вызывали необходимость покрытія ихъ кредитными операціями, цифры которыхъ указаны въ столбцѣ 9 таблицы. Цифры исполненія росписей даются отчетами, какъ сказано, въ кассовомъ, а не въ бюджетномъ отношеніи. Они содержатъ поступленія и расходы, выполненные въ теченіе отчетнаго года и за текущій, и за прежніе, и за будущіе. При неопредѣленности сроковъ заключенія росписей, когда суммы бюджета даннаго года могли расходоваться въ теченіе ряда лѣтъ, иной способъ показанія отчетныхъ цифръ былъ бы, конечно, затруднителенъ до неосуществимости.

Мы имѣемъ еще иной рядъ отчетныхъ цифръ расходовъ, приводимый у Печерина безъ ясной ссылки на источникъ. Мы не можемъ составить себѣ объ этихъ цифрахъ опредѣленнаго заключенія, тѣмъ болѣе, что онѣ отличаются отъ предыдущихъ не въ одну какую-либо опредѣленную сторону, а сильно уклоняются—иногда на десятки милліоновъ—то въ сторону превышенія, то обратно. Только начиная съ 1824 г. оба ряда совпадаютъ. Въ дальнѣйшемъ, какъ увидимъ ниже, съ 1831 г., они вновь сильно расходятся.

Съ другой стороны, исчисленія доходной росписи не полны „Доходовъ до мѣстъ принадлежащихъ“ числилось къ 1806 г. 5,3 милл. руб. Съ 1807 г. первымъ Комитетомъ Финансовъ нѣкоторыя болѣе крупныя рубрики ихъ включены были общую роспись (прибавочные съ чугуна — до 260 тыс. руб., подороженные—500 тыс. руб., почтовые — 1 милл. руб.) [98]). Съ 1807 г. вѣдомости о доходахъ до мѣстъ принадлежащихъ перестаютъ прилагаться къ росписямъ, но входящіе въ нихъ доходы продолжаютъ существовать какъ спеціальныя средства отдѣльныхъ вѣдомствъ. Самое включеніе указанныхъ доходовъ въ росписи не являлось упраздненіемъ прежняго порядка, это были лишь отчисленія изъ суммъ этихъ спеціальныхъ управленій въ подкрѣпленіе Государственному Казначейству, повторявшіяся и въ росписяхъ слѣдующихъ лѣтъ. Нѣкоторые спеціальные источники доходовъ были въ дальнѣйшемъ включены въ роспись. Такова, какъ мы видѣли, была судьба Почтоваго Департамента. Но рядъ управленій продолжаетъ существовать внѣ государственнаго бюджета. Общій обзоръ ихъ мы дадимъ ниже, при изложеніи фактовъ бюджетной практики Николаевской эпохи

Нѣкоторыя рубрики доходовъ постояннаго характера, какъ начеты и взысканія, прибыли отъ разныхъ финансовыхъ операцій, не

---

[98]) См Сб. Ист Общ. XLV, стр. 134—136 и 149—150. Въ юбилейномъ изданіи Министерства Финансовъ (т I, стр 168) ошибочно сказано, что съ этого же года въ роспись сталъ включаться и лѣсной доходъ. Онъ показывался въ росписяхъ и раньше (въ 1804 и 1805 гг).

исчислялись по росписямъ, а показывались лишь въ отчетахъ, какъ суммы „чрезвычайныя".

Форма доходныхъ росписей до 1812 г. остается прежняя: доходы дѣлятся на статные и сверхштатные, или временные, и располагаются по тѣмъ департаментамъ, въ вѣдѣніи которыхъ они находятся. Но при разсмотрѣніи росписи на 1812 г. Государственный Совѣтъ постановилъ: „Для большей ясности доходы сіи въ общемъ ихъ росписаніи расположить и впредь располагать не по департаментамъ, въ коихъ они вѣдаются, но по существу ихъ на слѣдующіе классы: 1) подати, 2) пошлины, 3) доходы экономическіе, 4) займы, 5) доходы чрезвычайные [99]).

Подъ именемъ податей, разумѣются прямые налоги; доходы экономическіе включаютъ въ себя, между прочимъ, и казенную продажу вина, существовавшую въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ Имперіи и вино заготовлявшееся казною для откупа. Наоборотъ доходы винныхъ откуповъ и всѣ косвенные налоги фигурируютъ подъ рубрикой пошлинъ. Только эти три рубрики съ тѣхъ поръ прочно сохраняются въ классификаціи росписей. Остальныя варьируютъ въ соотвѣтствіи съ разнообразіемъ источниковъ для покрытія дефицитовъ.

Расходныя росписи съ 1803 г располагаются по Министерствамъ, причемъ кромѣ краткихъ сводовъ (съ 1804 г) начинаютъ (съ 1809 г.) сопровождаться все болѣе подробными приложеніями. Высочайшее утвержденіе формулируется помѣтой „Александръ", которая контрассигнуется Министромъ Финансовъ.

Что касается юридическаго значенія Высочайшей подписи на росписяхъ, то можно думать, что этотъ внѣшній актъ является лишь оформленіемъ порядка, существовавшаго и раньше. Безъ утвержденія Верховной Власти, такъ или иначе выраженнаго, какъ общее правило, росписи съ тѣхъ поръ, какъ онѣ только появились у насъ, не могли приводиться въ дѣйствіе. Врядъ ли можно установить такое разграниченіе: пока на росписяхъ не стояло Высочайшей подписи, онѣ имѣли характеръ лишь простыхъ справокъ о будущихъ доходахъ и расходахъ, а съ появленіемъ ея пріобрѣли характеръ законодательныхъ актовъ [100]).

Не касаясь вопроса о примѣнимости къ установленію бюджета термина „законодательный актъ", можно указать на то, что форма волеизъявленія абсолютнаго монарха на тѣ или иные акты—дѣло второстепенное. Петровскія табели несомнѣнно имѣли „обязательное" зна-

---

[99]) Архивъ Государственнаго Совѣта. IV т., ч 1, стр. 146 (См. также Печеринъ. т. I, стр. 35).

[100]) „Вѣдомости и табели XVIII столѣтія имѣли только справочное значеніе; онѣ не были обязательны для исполнителей, такъ какъ не облекались въ законъ и не всѣ даже подписаны Ген. Прокуроромъ. Съ воцареніемъ императора Павла смѣты утверждаются Выс. подписью" (В. А. Лебедевъ, Финансовое право. Изд. второе, т. I, вып. III. Спб. 1893, стр. 735—736).

ченіе, посколько вообще въ приложеніи къ бюджету можно говорить объ обязательности.

Регламентъ Штатсъ-Конторъ-Коллегіи требовалъ подписи царя для открытія кредитовъ и запрещалъ губернаторамъ вносить перемѣны въ „опредѣлительный штатъ". Екатерининскія табели не съ достаточною опредѣленностью свидѣтельствуютъ о томъ порядкѣ, какимъ онѣ санкціонировались. Возможно, что Высочайшее одобреніе давалось и устно, возможно, что росписи экспедиціи о государственныхъ доходахъ и казначейскія росписанія представлялись ген. Прокуроромъ императрицѣ только для свѣдѣнія, какъ было указано даже въ законѣ [101]). Быть можетъ въ тѣ патріархальныя времена на практикѣ примѣнялся еще и болѣе упрощенный порядокъ или вѣрнѣе не было вполнѣ опредѣленнаго порядка.

Можно думать, что близкое участіе Павла въ дѣлѣ составленія росписей было просто однимъ изъ проявленій „личнаго режима". Но онъ съ перваго же года царствованія утверждаетъ росписи своею подписью, а сверхъ того, какъ постоянное правило, и разсмотрѣніе ихъ въ Совѣтѣ можно считать закрѣпленнымъ со времени устно объявленнаго Совѣту 15 сентября 1800 г. Выс. повелѣнія [102]).

Со времени учрежденія Министерствъ, къ этому присоединяется еще контрассигновка Министра Финансовъ. По „Образованію Государственнаго Совѣта" росписи ставятся наравнѣ съ законодательными и другими важнѣйшими государственными дѣлами, и закрѣпляется порядокъ „предварительнаго уваженія" ихъ Государственнымъ Совѣтомъ и послѣдующаго „утвержденія" ихъ Императорскою властью.

А съ переходомъ руководящей роли при разсмотрѣніи бюджета къ Комитету Финансовъ Высочайшее утвержденіе проекта росписи—формально имѣющее лишь предварительное значеніе—связывается еще и съ журналомъ этого послѣдняго учрежденія.

Однако подпись имени Императора подъ цифровою таблицей, не содержащей при этомъ никакого императивнаго текста, очевидно, являлась нелогичнымъ способомъ утвержденія для формально-законодательнаго акта, и въ виду этого онъ былъ измѣненъ согласно Высочайше утвержденнаго 23 февраля 1832 г. мнѣнія Государственнаго Совѣта [103]). Государственный Совѣтъ нашелъ, что „нѣтъ приличія утверждать подписью Высочайшаго Имени такой актъ, который, заключая многія подробности, можетъ иногда, при всемъ стараніи сочиняющихъ оный, содержать нѣкоторыя ошибки, и при томъ самую подпись Высочайшаго Имени дѣлать въ концѣ росписи, тогда какъ на всѣхъ другихъ бумагахъ дѣлается сіе въ началѣ".

Съ тѣхъ поръ Высочайше утверждается мнѣніе Государственнаго Совѣта по росписи, сама же роспись является приложеніемъ къ нему, на которомъ однако также ставится помѣта „Быть по сему".

---

[101]) Объ обязанностяхъ Штатн. Казначействъ П. С. З. XX, № 15075 (см. выше стр. 97).

[102]) Архивъ Государственнаго Совѣта II, стр. 223. (см. выше стр. 88).

[103]) См. Министерство Финансовъ 1802—1902, т. I, стр. 361—362 и Печеринъ I, 156.

Для заключенія государственной росписи опредѣленыхъ сроковъ въ разсматриваемую нами эпоху еще не было установлено. Благодаря этому мало реальнымъ являлось и требованіе закона о необходимости возвращенія въ казначейство остатковъ по смѣтамъ.

Что касается, наконецъ, бюджетной отчетности, то она была налажена въ первое десятилѣтіе царствованія Александра I, но наполеоновскія войны разстроили ее [104]) До 1809 г. разсмотрѣніе отчетовъ въ Государственномъ Совѣтѣ идетъ правильно. Съ этихъ же поръ происходитъ сильнѣйшая задержка въ ихъ составленіи. За 1809 г отчетъ появляется лишь въ 1816 г. за 1810—въ 1819-мъ, за 1811—въ 1821-мъ. Только съ учрежденіемъ Департамента Государственнаго Казначейства возстанавливается запущенная отчетность и вмѣстѣ съ текуще „очищается“ и за прежніе годы [105]).

Мы не имѣемъ достаточно матеріала, чтобы отвѣтить на вопросъ, добросовѣстно ли сводились балансы нашихъ росписей и, насколько отклоненіе исполненія ихъ отъ предположеній является результатомъ системы, игнорировавшей чрезвычайные расходы, которые возможо было предвидѣть [106]); насколько оно вызывается желаніемъ изобразить положеніе дѣлъ въ лучшемъ свѣтѣ, чѣмъ есть въ дѣйствительности или избѣгнуть предварительнаго Контроля Министра Финансовъ, Комитета Министровъ, Государственнаго Совѣта или Комитета Финансовъ въ процессѣ разсмотрѣнія проекта росписи. Насколько, наконецъ, нарушеніе бюджетнаго плана является естественнымъ результатомъ непредвидимыхъ событій или же непривычки и неумѣнія предвидѣть ихъ. Выше мы приводили авторитетное свидѣтельство Комитета Финансовъ 1822 г.;

---

[104]) Отчеты за 1809—1811 гг. сопровождаются такимъ примѣчаніемъ: „Въ 1809, 1810 и 1811 годахъ въ счетахъ Департамента Государственнаго Казначейства такой безпорядокъ, что въ нихъ выставлялось передъ разными статьями лишь одно назначеніе по росписи, затѣмъ цифра дѣйствительнаго расхода выставлялась итогомъ за нѣсколько самыхъ разнородныхъ статей. Потому хотя и выбраны здѣсь подробныя цифры по однородныхъ предметамъ, но итоги этихъ подробныхъ цифръ не сходятся съ суммою дѣйствительнаго расхода по министерствамъ, ибо въ подобныя данныя, выбираемыя по цифрамъ, опредѣлявшимъ назначеніе по росписи, входятъ также и суммы, впослѣдствіи недопущенныя и исключенныя изъ назначеній. (Сб Ист Общ. XLV, стр 341, прим.).

[105]) Это видно изъ слѣдующихъ датъ представленія отчетовъ.

За 1809 г	5 іюля 1816 г.	За 1814 и 1822	„ 22 апрѣля и 18 мая 1825 г.
„ 1810 „	30 іюня 1819 „	„ 1815 и 1823	„ 13 февр. и 5 мая 1826 „
„ 1811 „	24 декабря 1821 г.	„ 1816 и 1824	„ 18 дек и 30 нояб.1826 г
„ 1819 „	22 марта 1822 г.	„ 1817 и 1825	„ 29 декабря 1827 г.
„ 1812 и 1820 гг	25 апр. и 10 февр. 1823 г	„ 1818 г. —	13 февраля 1829 г.
„ 1813 и 1821	„ 10 мая и 16 февр. 1824 г		

[106]) Можно привести лишь случаи съ росписью на 1810 г. Она составлена была Голубцовымъ и даже Выс. утверждена. Но устранивши Голубцова Сперанскій составилъ новую роспись, включивши новые налоги и всѣ расходы, какіе можно было предвидѣть. Получилась такая разница

роспись Голубцова: доходы 139 м. р., расходы 128 м. р
„ Сперанскаго „ 209,3 „ „ „ 184,7 „ „

(см. „Министерство Финансовъ 1802—1902“, I, стр 180.

констатировавшаго одинъ изъ пріемовъ завѣдомо неправильнаго составленія смѣтъ съ цѣлью полученія остатковъ.

Мы можемъ привести еще фактъ умышленно-невѣрнаго показанія цифръ въ росписи самимъ Министромъ Финансовъ—Гурьевымъ въ послѣдній годъ его управленія.

„Графъ Гурьевъ, не желая показать въ бюджетахъ постоянный упадокъ питейнаго дохода, при казенной продажѣ вина помѣщалъ въ приходъ по этой статьѣ высшую сумму нежели на самомъ дѣлѣ можно было ожидать, но зато показывалъ бо̀льшіе расходы на заготовленіе вина, нежели платились за него [107]).

Насколько можно судить по изложенію Печерина, этотъ фактъ былъ выясненъ Государю только-что вступившимъ въ управленіе новымъ Министромъ Финансовъ Канкринымъ. Тщательно пересмотрѣвши роспись, Канкринъ сдѣлалъ въ доходахъ рядъ крупныхъ измѣненій сообразно дѣйствительному поступленію [108]), приблизивши такимъ образомъ предположенія къ дѣйствительности.

Нѣтъ ничего удивительнаго, что тотъ же Канкринъ какъ и другіе Министры Финансовъ въ своихъ всеподданѣйшихъ отчетахъ часто давали цифрамъ ввѣреннаго имъ управленія розовую окраску. Наша политическая система неизбѣжно должна была толкать министровъ на этотъ путь. Но указать въ ихъ отчетахъ и разсчетахъ завѣдомо невѣрныя цифры по самому существу бюджетныхъ документовъ дѣло весьма трудное. Бліохъ (Op cit. I, стр. 215) приводитъ довольно циничную характеристику, данную Канкринымъ дѣятельности Государственнаго Совѣта по разсмотрѣнію росписей или отчетовъ. Это ни болѣе ни менѣе какъ охота на дупелей: „ищутъ-ищутъ прицѣливаются; иногда попадутъ, а чаще всего промахнутся“. Книга Бліоха буквально испещрена восклицаніями о фальсификаціи цифръ нашихъ дореформенныхъ росписей и отчетовъ. Допуская правдоподобность такой ихъ характеристики, приходится, однако, въ поискахъ за опредѣленными фактами для ея подтвержденія ограничиться лишь указанными въ текстѣ.

Общепризнанное мнѣніе о томъ, что наши дореформенныя росписи не соотвѣтствовали дѣйствительности, обычно принимается безъ критики. Оно имѣетъ достаточно твердое основаніе въ томъ фактѣ, что цифры дѣйствительныхъ расходовъ хронически превышаютъ смѣтныя предпо-

---

[107]) Печеринъ, I, 99—100.

[108]) По однимъ статьямъ убавлено было 17,9 м. р, по другимъ прибавлено 9,0 м. р. Главная убавка—12,2 м. р. „отъ продажи вина въ 29 великоросс. губерніяхъ“ (Печеринъ, I, 100—101). Цифры росписей и отчетовъ такъ рисуютъ манипуляціи съ этой статьей:

Роспись на 1823 г. (Гурьевъ): Доходъ 124,85 м. р. Расходъ 43,96 м. р.
Отчетъ за 1823 г. (Канкринъ)· „ 115,83 „ „ 35,55 „

Въ числѣ расхода показано было

По росписи на 1823 г. (Гурьевъ) на заготовл. вина 32,65 м. р., на усышку и утечку 3,94 м. р.
„ „ „ 1824 г. (Канкринъ)„ „ „ 27,38 „ „ „ „ 0,85 „

ложенія. Съ бюджетной точки зрѣнія это основной порокъ системы. Болѣе чѣмъ правдоподобно, что общій характеръ эпохи долженъ былъ вызвать широкое пользованіе умышленно невѣрными цифрами при составленіи росписей; слабость Контроля столь же должна была способствовать показаніямъ въ отчетахъ расходованія суммъ на одни предметы, тогда какъ въ дѣйствительности онѣ были израсходованы на другіе. Но подтвердить въ настоящее время оба эти факта конкретными примѣрами, кромѣ немногихъ приведенныхъ, чрезвычайно трудно, хотя зло было общеизвѣстно. Что касается, наконецъ, до мнѣнія о невѣрности нашихъ финансовыхъ отчетовъ въ смыслѣ несоотвѣтствія ихъ общихъ итоговъ съ дѣйствительностью, то отдѣльные, опять таки отрывочные факты этого порядка мы приведемъ ниже, въ слѣдующей главѣ.

Оглядываясь на разсмотрѣнную нами александровскую эпоху, мы должны сказать, что въ этотъ періодъ впервые, если не считать бюджетныхъ постановленій петровскихъ регламентовъ, не имѣвшихъ достаточной силы, чтобы войти въ жизнь, формально создана была система русскаго бюджетнаго права. На почвѣ, подготовленной дѣятелями екатерининскаго времени, создано было Сперанскимъ законодательство, имѣвшее цѣлью воплотить въ жизнь идею бюджета, какъ „основного финансоваго закона“, и создать гарантіи для наиболѣе правильнаго составленія его, въ подчиненіи его контролю наиболѣе авторитетнаго учрежденія, не только стоявшаго надъ министрами, но и имѣвшаго задачей внести порядокъ въ способы законодательствованія абсолютной монархіи. Торжественный законодательный порядокъ установленія бюджета былъ краеугольнымъ камнемъ новой бюджетно-правовой системы. Далѣе шли мѣропріятія, имѣвшія цѣлью затруднить отступленія отъ установленнаго бюджета, противодѣйствовать коренному злу нашего бюджетнаго хозяйства, системѣ широкихъ, ничѣмъ не сдержанныхъ сверхсмѣтныхъ ассигнованій. Болѣе точная организація Министерствъ, и въ частности Министерства Финансовъ, и созданіе независимаго Контроля завершали этотъ кругъ. Но быстрое паденіе Сперанскаго, грозныя внѣшнія политическія событіи и мало соотвѣтствовавшая идеямъ законности внутренняя политическая система оставили по себѣ изъ всего широко задуманнаго плана лишь признаніе за росписью значенія формальнаго законодательнаго акта. Реально—бюджетное дѣло оказалось мало затронутымъ преобразованіями. Значеніе Государственнаго Совѣта въ дѣлѣ разсмотрѣнія бюджета быстро падаетъ; сверхбюджетное хозяйство не только не ослабѣваетъ, но, вѣроятно, даже усиливается; „независимый“ Контроль оказывается учрежденіемъ безсильнымъ, и все бюджетное дѣло фактически сосредоточивается въ рукахъ Комитетовъ Финансовъ и Министра Финансовъ и подъ покровомъ финансовой тайны остается на положеніи, нѣкоторымъ образомъ, домашняго дѣла узкаго круга высшихъ руководителей финансовой и общей политики.

Государственные доходы и расходы 1802—1825 гг. по росписямъ и по дѣйствительному ихъ исполненію (въ милл. руб. ассигнаціями) [1]).

Годы.	ПО РОСПИСЯМЪ.			ПО ОТЧЕТАМЪ.								Годы.
				ДОХОДЫ.				РАСХОДЫ				
	Доходы	Расходы.	Остатокъ на чрезвычайн расходы (+) или дефицитъ (—)	Постоянные (съ оборотными).	Единовременные.	Итого	Отъ позаимствовании и кредитныхъ операцій.	Всего произведено расходовъ.	Болѣе (+) или менѣе (—) противъ росписи	Избытокъ (+) или дефицитъ (—)	Расходы по даннымъ Печерина	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1802	77,2	79,3	—2,1	84,5	—	84,5	7.5	90,1	+10,8	—5,6	94,2	1802
1803	97,8	95,7	+2,1	101,8	—	101,8	9,2	109,4	+13,7	—7,7	114,3	1803
1804	101,3	99,0	+2,3	103,7	—	103,7	9,7	122,2	+23,2	—18,5	123,2	1804
1805	113,4	112,3	+1,1	107,3	—	107,3	29,6	125,4	+13,1	—18,1	129,3	1805
1806	108,8	108,5	+0,3	106,4	1,7	108,0	13,0	122,5	+14,0	—14,5	125,5	1806
1807	125,4	130.9	—5,5	115,0	17,9	133,0	39,1	159,0	+28,1	—26,0	162,0	1807
1808	136,4	134,4	+2,0	123,3	4,1	127,5	139,3	248,2	+113,8	—120,7	250,5	1808
1809	148,1	145,2	+3.0	135,6	0,06	135,6	161,1	278,5	+133,3	—142,9	279,7	1809
1810	209,3	184,7	+24.6	182,5	29,8	212,3	44,4	279,0	+94,3	—66,7	282,5	1810
1811	280,8	274,0	+6,8	242,9	29,8	272,7	19,6	272,2	—1,8	+0,5	321,3	1811
1812	302,9	287,7	+15,2	238,5	12,7	251,2	80,8	342,2	+54,5	—91,0	386,0	1812
1813	320,5 [2])	276,1	+18,9	276,3	65,6	341,9	116,0	423,4	+147,4	—81,5	444,1	1813
1814	321,3 [3])	314,9 [3])	+6,4	300,5	62,5	363,1	117,1	457,2	+142,3	—94,1	482,8	1814
1815	316,0	284,7	+31,3	324,0	51,9	375,9	56,9	391,3	+106,6	—15,4	406,0	1815
1816	344,7	342,6	+2,1	348,5	54,3	402,8	34,1	428,1	+85,5	—25,3	379,5	1816
1817	363,0	352,4	+10,6	371,7	32,6	404,3	32,8	438,4	+86,0	—34,1	397,1	1817
1818	406,9	403,3	+3,6	368,4	33,7	402,1	42,0	443,3	+40,0	—41,2	426,8	1818
1819	438,5	435,0	+3,5	442,9	29,1	471,9	11,8	476,0	+41,0	—4,1	489,2	1819
1820	458,1	454,6	+3,5	464,2	11,3	475,5	3,1	499,8	+45,2	—24,3	504,2	1820
1821	454,6	451,1	+3,5	428,8	20,2	449,0	4,3	482,3	+31,2	—33,3	498,7	1821
1822	452,2	449,0	+3,2	397,1	12,9	410,1	40,1	456,5	+7,5	—46,4	474,4	1822
1823	443,6	431,6	+12,0	407,2	4,9	412,1	51,3	479,1	+47,5	—67,0	449,8	1823
1824	419,4	411,4	+8,0	387,5	9,8	397,3	10,5	417,0	+5,6	—19,7	417,0	1824
1825	393,0	381,0	+12,0	403,8	2,0	405,8	12,9	413,5	+32,5	—7,7	413,5	1825

[1]) Цифры росписей (столбцы 2 и 3) взяты изъ XLV тома Сб Ист. Общ. Съ ними совпадаютъ и цифры, приводимыя у Печерина (т. I, стр. 11, 92, 104—105 и 109), кромѣ росписей доходовъ на 1805 и 1806 гг. и расходовъ на 1802, 1807 и 1813 гг, которыя, впрочемъ, легко согласовать по даннымъ, имѣющимся здѣсь же. Итоговыя цифры дѣйствительныхъ расходовъ (столбецъ 9) взяты также по Сборнику Ист. Общ Съ ними совпадаютъ и цифры юбилейнаго изданія Министерства Финансовъ (т. I, стр. 621) и съ ничтожными отклоненіями и цифры Блюха (т I, таблица, приложенная къ стр. 152). Но цифры дѣйствительныхъ расходовъ, приводимыя у Печерина (столбецъ 12), рѣзко расходятся съ предыдущими Цифры Сб Ист Общ. и изданія Министерства Финансовъ взяты изъ генеральныхъ отчетовъ Экспедиции Государственныхъ Доходовъ и затѣмъ Департамента Государственнаго Казначейства (См. „Министерство Финансовъ 1802—1902 гг.“, т. I, стр 622) Подлинники ихъ хранятся въ старомъ архивѣ Департамента Государственнаго Казначейства. Цифры Печерина, повидимому, взяты изъ всеподданнѣйшихъ отчетовъ Министра Финансовъ, хранящихся въ архивѣ общей канцеляріи Министра Финансовъ. Безъ сопоставленія подлинныхъ архивныхъ документовъ этихъ двухъ учрежденій причины различій въ этихъ цифрахъ опредѣлить нѣтъ возможности.

Для распредѣленія доходовъ на рубрики мы воспользовались сводкой Министерства Финансовъ (въ томъ же изданіи, стр. 616—619).

Отчетныя цифры представляютъ суммы, дѣйствительно поступившія и выданныя въ данномъ отчетномъ году въ счетъ смѣтъ прежнихъ, отчетнаго и будущихъ лѣтъ, т.-е. доходы и расходы даннаго года въ кассовомъ, а не бюджетномъ отношеніи

Цифры дефицита (столбецъ 11) представляютъ разность между цифрами столбцовъ 7 и 9.

[2]) Отъ доходовъ слѣдуетъ отнять 25,6 милл руб. на недоборъ по губерніямъ занятымъ непріятелемъ (Сб Ист Об XLV т, стр 222).

[3]) Въ этихъ цифрахъ роспись была утверждена Секретнымъ Комитетомъ Финансовъ Въ дальнѣйшемъ она была нѣсколько измѣнена (Ibid, стр. 234—235)

Какъ мы увидимъ ниже, эта характеристика цѣликомъ приложима не только къ разсмотрѣнной эпохѣ александровскаго царствованія, но и къ послѣдующему періоду вплоть до бюджетной реформы начала 60-хъ годовъ наиболѣе отрицательныя стороны бюджетной системы имѣютъ свободную возможность и продолжаютъ развиваться и дальше въ тяжелой атмосферѣ николаевскаго времени.

ГЛАВА V.

Николаевская эпоха.

Общій характеръ состоянія бюджетнаго дѣла.—Положеніе объ отчетности по Министерству Финансовъ 1830 г и образованіе Государственнаго Контроля 1836 г —Изъятія изъ общегосударственнаго бюджета — Спеціальные доходы и экономическіе капиталы вѣдомствъ —Особые фонды —Территоріальные бюджеты —Прочія изъятія изъ общаго бюджета —Сверхсмѣтные кредиты и мѣры борьбы съ увеличеніемъ расходовъ.—Порядокъ разсмотрѣнія государственныхъ росписей въ николаевскую эпоху —Общій обзоръ составленія государственныхъ росписей 1826—1854 гг —Заключеніе общіе итоги дореформеннаго развитія нашего бюджетнаго дѣла

Приведенныя въ предыдущей главѣ цифры двухъ послѣднихъ росписей царствованія Александра I принадлежатъ новому и притомъ выдающемуся Министру Финансовъ. Но если въ области матеріальнаго финансоваго законодательства и финансовой политики время правленія Канкрина составляетъ замѣтную эпоху въ нашей исторіи, то въ области бюджетнаго законодательства и бюджетной практики ни смѣна министра, ни новое царствованіе не кладутъ сколько нибудь рѣзкой грани. „Неподвижность—говоритъ Н. Х. Бунге—составляла характеристическую черту финансоваго управленія 1823—1842 годовъ Впрочемъ эта неподвижность была скорѣе произведеніемъ общественной жизни и той среды въ которой дѣйствовалъ графъ Канкринъ“ [1]) Періодъ, начавшійся паденіемъ Сперанскаго и вплоть до реформы 1862 года, не даетъ намъ въ области бюджетнаго законодательства ни одного акта, который имѣлъ бы какое либо принципіальное значеніе для дѣла составленія нашихъ государственныхъ росписей. Для этого времени приходится изучать не бюджетное право, а бюджетную практику.

Какъ всякая эпоха реакціи весь этотъ періодъ привлекалъ и научную мысль менѣе, чѣмъ эпохи подъема въ нашей исторіи. Между тѣмъ архивные финансовые документы, какъ второй половины александровскаго царствованія, такъ и николаевской эпохи должны были бы дать чрезвычайно типичныя черты для характеристики того строя, который, въ частности въ бюджетномъ дѣлѣ, донынѣ проявляетъ свою живучесть.

---

[1]) Н Х. Бунге Мысли графа Канкрина о бумажныхъ деньгахъ. Рус. Вѣст. 1864 г., Ноябрь, стр. 364. Статья Бунге посвящена только времени Канкрина, но та же характеристика приложима, конечно, ко всей николаевской эпохѣ

Характернѣйшей чертою бюджетныхъ порядковъ этого періода является усиленіе обособленности отдѣльныхъ управленій, подавленіе обще-государственной точки зрѣнія точкою зрѣнія вѣдомственной, ослабленіе сознательнаго стремленія къ достиженію единства и полноты нашего государственнаго бюджета—стремленія, такъ много давшаго въ эпоху начатую дѣятельностью ген. прок. кн. Вяземскаго и завершенную законодательными актами Сперанскаго. А всякое ослабленіе центростремительныхъ усилій финансовой власти въ бюджетной области неизбѣжно означаетъ торжество центробѣжныхъ силъ—властныхъ, но узкихъ вѣдомственныхъ интересовъ. И николаевская эпоха вновь является въ исторіи нашего бюджета—въ новой формѣ накопленія спеціальныхъ вѣдомственныхъ капиталовъ—показателемъ живучести того же принципа спеціализаціи доходовъ, который проходитъ красной нитью черезъ всю исторію нашего бюджета.

Изъ законодательныхъ актовъ этого періода, имѣющихъ хотя косвенное, но все же существенное отношеніе къ бюджетному дѣлу, необходимо упомянуть только о двухъ: Выс. утв. 6 ноября 1830 г. положеніи объ отчетности по Министерству Финансовъ и Выс. утв. 30 декабря 1836 г образованіи Государственнаго Контроля [2]). Первый изъ этихъ актовъ имѣлъ цѣлью привести въ систему и упорядочить финансовую отчетность всѣхъ инстанцій, главнымъ образомъ, низшихъ. Составленіе государственныхъ росписей „подъ непосредственнымъ руководствомъ Министра Финансовъ“ и „Генеральныхъ кассовыхъ отчетовъ по государству“, остается на обязанности Департамента Государственнаго Казначейства. („Положеніе“, § 7). Министръ Финансовъ по прежнему представляетъ всеподданнѣйшіе отчеты „о дѣйствіяхъ и обозрѣніе о суммахъ по Министерству Финансовъ“ (§ 21), а „Генеральный денежный отчетъ по государству поступаетъ въ Государственный Совѣтъ для разсмотрѣнія онаго по государственнымъ видамъ“—также на прежнемъ основаніи (§ 22). Сверхъ того Министръ Финансовъ сообщаетъ ежегодно Государственному Контролеру списокъ государственной росписи „который у него сохраняется въ той же тайнѣ, какъ и въ Министерствѣ Финансовъ“ (§ 24). Генеральный кассовый отчетъ представляется Департаментомъ Государственнаго Казначейства Государственному Контролеру не позже какъ въ теченіе третьяго года послѣ того, за который отдается отчетъ, „потому что оный долженъ быть вывѣренъ, и напередъ долженъ быть представленъ отчетъ Государственному Совѣту, для коего назначенъ срокомъ исходъ второго года“ (ibid, стр. 306, § 4) Соотвѣтственно этому Главное Казначейство должно было представлять свои отчеты въ Департаментъ Государственнаго Казначейства не позже 1 декабря слѣдующаго за отчетнымъ года (стр. 307, § 9). Однако такой продолжительный срокъ лишалъ Государственный Совѣтъ возможности своевременно пользоваться от-

---

[2]) Второе П. С. З. V, № 4074 и XI, № 9812.

четомъ для его соображеній. Поэтому Высочайше утвержденнымъ 14 октября 1835 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта поручено Министру Финансовъ представлять въ Совѣтъ отчеты по упрощенной формѣ, но годомъ раньше [3]). Отчеты эти конечно были лишь предварительные, такъ какъ ихъ данныя не были вывѣрены Казенными палатами и Департаментомъ Казначейства.

Въ концѣ слѣдующаго, 1836 года издано было новое образованіе Государственнаго Контроля. Именной указъ, при которомъ было издано это „образованіе“ ссылается на то, что въ 1811 г, когда учрежденъ былъ Контроль „при неопредѣлительности формъ и содержанія отчетовъ, равно какъ и самыхъ даже мѣстъ и капиталовъ, отчетности подлежащихъ, никакія преобразованія не могли быть предприняты“. Теперь, послѣ изданія упомянутаго выше положенія объ отчетности, указъ находилъ возможнымъ „примѣнить къ сей системѣ и внутреннее устройство самого Государственнаго Контроля, направивъ оное къ той цѣли, которой должна достигать высшая въ государствѣ ревизія счетовъ“ [4]). Контроль учрежденный Сперанскимъ осуществлялъ до 1824 г. единственно правильную систему ревизіи—по подлиннымъ документамъ. Высочайше утвержденное 5 мая 1823 г положеніе Комитета Министровъ упраздняло этотъ порядокъ замѣнивши его разсмотрѣніемъ лишь „генеральныхъ отчетовъ“ министерствъ. Эта система, по существу своему стерилизовавшая дѣло ревизіи, закрѣплена была теперь и господствовала вплоть до реформы. Она не могла не отразиться невыгоднымъ образомъ на цѣнности цифръ нашихъ бюджетныхъ отчетовъ, хотя и обогатила наши архивы новымъ типомъ финансовыхъ документовъ [5]).

Въ самомъ „образованіи Государственнаго Контроля“ указывалось, что его ревизіи подлежатъ всѣ управленія, за изъятіями лишь тѣми, которыя опредѣлены особыми законами. Но эти изъятія были весьма многочисленны [6]).

Параллельно имъ шелъ рядъ изъятій изъ общаго государственнаго бюджета. На разсмотрѣніи ихъ мы и остановимся прежде всего. Первый видъ изъятій шире, ибо нѣкоторыя управленія, входившія въ бюджетъ, все же были изъяты отъ общаго контроля (Министерство Императорскаго Двора и др.). Управленія и доходы изъятые изъ общаго бюджета указаны въ „Краткомъ обозрѣніи

---

[3]) „Министерство Финансовъ 1802—1902“, I, стр. 362. Подъ указаннымъ числомъ соотвѣтственнаго акта въ П. С З мы найти не могли.

[4]) 2-ое П. С. З. XI, стр. 320

[5]) См. образованіе Государственнаго Контроля § 116. Данныя обревизованныхъ Контролемъ отчетовъ Департамента Государственнаго Казначейства за 1832—1861 гг разработаны въ статистическомъ Временникѣ Россійск. Имперіи, т. I. Спб. 1866 г.

[6]) Перечень ихъ для 1850 г. можно найти въ „Обзорѣ дѣйствіи Государственнаго Контроля съ 1825 по 1850 гг.“ (Сб. Ист. Общ. XCVIII, стр. 525—528). Для времени реформы Татаринова перечень изъятій см. въ слѣдующей главѣ.

россійскихъ финансовъ", составленномъ для руководства Наслѣднику Цесаревичу Министромъ Финансовъ Канкринымъ въ 1838 году [7]) Сюда относится прежде всего Кабинетъ Его Императорскаго Величества. Главное изъ Кабинетскихъ имуществъ—Колывано-Воскресенскій (позднѣе—Алтайскій) горный округъ—поступило въ вѣдомство Кабинета въ 1747 г. по указу Императрицы Елизаветы [8]). Нерчинскіе заводы обращены были въ вѣдомство Кабинета Указомъ 5 января 1787 г. [9]). О цифрахъ капиталовъ и доходовъ этихъ, какъ и нѣкоторыхъ другихъ имуществъ (фабрикъ и проч.), входившихъ въ вѣдомство Кабинета, свѣдѣній не публикуется.

Что касается ясака съ сибирскихъ инородцевъ — стариннаго еще съ московскихъ временъ источника доходовъ русскихъ царей — то въ вѣдомостяхъ о доходахъ „до мѣстъ принадлежащихъ" начала XIX в. онъ опредѣляется, по оцѣнкѣ мѣховъ и въ мелочныхъ цифрахъ оброчнаго сбора, мало измѣняющимися суммами около 166 тыс. руб. [10]). Въ общегосударственную роспись вносились лишь извѣстныя суммы р а с х о д о в ъ на Кабинетъ Во всеподданнѣйшихъ отчетахъ Министра Финансовъ, использованныхъ И. Бліохомъ, имѣется рубрика „Кабинету Е И. В. за золото и серебро Колыванско-Воскресенскихъ и Нерчинскихъ заводовъ и на другіе по нимъ расходы". Изъ этого обозначенія можно заключить, что сюда входитъ—цѣликомъ или частью—цѣнность металловъ, составлявшихъ доходъ Кабинета [11]). Канкринъ въ своемъ „Обозрѣніи" объясняетъ, что по Министерству Финансовъ числится доходъ „отъ промываемаго на Алтайскихъ заводахъ розсыпного золота, каковой доходъ за исключеніемъ издержекъ подносится Государю Императору" [12]).

Наряду съ Кабинетскими доходами къ „публичному доходу Россіи" Канкринъ относитъ дворцовыя имѣнія, состоящія „изъ крестьянъ, приписанныхъ къ разнымъ дворцамъ и отдѣльно завѣдываемыхъ, принадлежащихъ какъ собственно Государю Императору, такъ и членамъ Императорской Фамиліи". Число этихъ крестьянъ для 1838 г. Канкринъ опредѣляетъ въ 41.780 душъ мужского пола (Ibid., стр. 135) [13]).

Что касается доходовъ Удѣльнаго вѣдомства, то насколько можно

---

[7]) Сб. Ист. Общ, т. XXXI

[8]) „..Умершаго д. с. с. Демидова заводы.. на Иртышѣ и Оби рѣкахъ.. и съ приписанными къ тыимъ заводамъ хресьянами указали Мы взять на себя" (П. С. З. XII 12 мая 1747 г. № 9403. См также Л Малѣевъ Алтайскій горный округъ. Спб. 1909).

[9]) П. С. З. XXII т. № 16496.

[10]) Сб. Ист. Общ. XLV т., прил. къ росписямъ на 1801—1807 гг.

[11]) Въ раздѣльномъ видѣ составныя части этой рубрики даны въ отчетѣ по росписи за 1862 г.: за золото и серебро, добытое съ Алтайскихъ и Нерчинскихъ заводовъ 876 тыс. руб. на дѣйствіе этихъ заводовъ съ возвратомъ изъ металловъ на оныхъ добываемыхъ 2.843 т. р.; за купленную у Кабинета алтайскую мѣдь—150 тыс. руб Всего 3.869 тыс. руб. (Бліохъ, op. cit. II. стр. 90).

[12]) Сб. Ист. Общ. XXXI т, стр. 141.

[13]) Объ этихъ имуществахъ см. Исторію Удѣловъ, т. I, отд. 6-й.

расшифровать діаграмму, данную въ „Исторіи Удѣловъ“ [14]), они даютъ такія цифры (въ тыс. руб. кредитныхъ):

	1800 г.	1810 г	1820 г	1830 г.	1840 г	1850 г	1860 г
Подушный и поземельный сборъ съ крестьянъ . . .	600	700	1 200	1.450	1.900	2.550	2.950
Поступленія съ оброчныхъ статей	50	50	100	100	250	350	450
Поступленія по лѣсному хозяйству	—	—	—	—	150	200	350
Доходъ съ капиталовъ . .	50	200	400	200	400	300	400
Итого . .	700	950	1.700	1.750	2.700	3.400	4.150

Дальнѣйшимъ бюджетнымъ изъятіемъ являлось вѣдомство Воспитательныхъ домовъ. Учрежденное еще манифестомъ Екатерины 9 сентября 1763 года [15]), оно вначалѣ не нарушало единства государственнаго бюджета ибо въ Манифестѣ подчеркивалось, что оно должно существовать на добровольныя даянія. Но помимо пожертвованій оно получило еще привилегіи публичнаго характера: сборъ съ увеселеній, клейменіе игральныхъ картъ и даже „продажу перваго класснаго чина за небольшое денежное вознагражденіе людямъ разнаго званія“ [16]). Эта послѣдняя, впрочемъ, была уничтожена въ 1797 г., но зато право клейменія картъ обратилось въ дальнѣйшемъ въ карточный откупъ и, наконецъ, въ монополію производства и продажи игральныхъ картъ [17]). Въ 1828 году управленіе вѣдомства сосредоточено было въ IV отдѣленіи Собственной Е. И. В. Канцеляріи, а съ 1854 г. получило офиціальное наименованіе „Вѣдомства учрежденій Императрицы Маріи“. Съ 1773 года открыты были при Воспитательныхъ домахъ Вдовьи, Ссудныя и Сохранныя Казны [18]), и кредитныя учрежденія вѣдомства Опекунскихъ Совѣтовъ сыграли замѣтную роль въ дѣлѣ нашего дореформеннаго кредита [19]).

---

[14]) Томъ I, послѣ стр. 688. Юбилейное изданіе Удѣльнаго вѣдомства не даетъ полнаго бюджета его, а лишь „главнѣйшіе удѣльные доходы“ (и расходы) между прочимъ въ діаграммахъ, по которымъ можно приблизительно, въ круглыхъ цифрахъ (съ точностью до 50 тыс. руб), опредѣлить ихъ главныя составныя части и, можно думать, почти полную общую сумму.

[15]) П. С. З. XVI. № 11908

[16]) „Вѣдомство учрежденій Императрицы Маріи 1797—1897“. Спб. 1897 г, стр. 7.

[17]) См. П С. З. XVII №№ 12530, 12717; XXIV № 18271; XXV № 18415; XXVII № 20427.

[18]) Е. И Ламанскій. Статистическій обзоръ операцій государственныхъ кредитныхъ установленій (Сб. статистическихъ свѣдѣній о Россіи. т. II Спб 1854).

[19]) Обороты ихъ были значительны, и обособленіе средствъ этого вѣдомства отъ общегосударственнаго бюджета вызывало протесты и въ дореформенное время. Такъ при обсужденіи мѣръ къ уменьшенію дефицита 1857 года представлена была статсъ-секретаремъ Карнѣевымъ записка, направленная противъ обособленности вѣдомства Воспитательныхъ домовъ. Здѣсь указывается, что они имѣютъ въ своемъ оборотѣ 548 милл руб.;

Наши дореформенныя государственныя кредитныя учрежденія стояли также внѣ государственнаго бюджета. Они служили все время вплоть до ихъ ликвидаціи въ 1858 г обильнымъ источникомъ систематическихъ позаимствованій, которыя и заносились отчасти въ росписи, а главнымъ образомъ въ отчеты. Съ 1844 г, по Высочайшему повелѣнію 17 декабря 1843 года, послѣдовавшему при утвержденіи журнала Комитета Финансовъ по росписи, въ бюджетъ стали включаться прибыли государственныхъ банковъ и расходы изъ нихъ — на содержаніе банковъ, на составленіе ихъ резервнаго капитала и проч. [20]).

Сборы и доходы различныхъ вѣдомствъ къ 1838 году перечисляются гр. Канкринымъ въ его „Обозрѣніи“ (стр. 140—143). Мы имѣемъ здѣсь доходы нѣкоторыхъ совершенно обособленныхъ управленій съ приписанными къ нимъ крестьянами, землями и угодьями. Таковы по Военному Министерству доходы военныхъ поселеній, „конныхъ заводовъ и приписанныхъ къ нимъ волостей и случныхъ конюшенъ“ — впослѣдствіи составившіе вѣдомство Государственнаго Коннозаводства; казенныя имѣнія приписаны и къ нѣкоторымъ крѣпостямъ по Инженерному вѣдомству. Въ Военномъ же вѣдомствѣ внѣ государственнаго бюджета сосредоточены „весьма значительные“ доходы казачьихъ войскъ, управленіе конфискованными имѣніями по Кіевской и Подольской губерніямъ (58 418 мужскихъ душъ) и монополія продажи пороха. Земельныя имущества есть и у Морского Министерства — по Черноморскому флоту и сверхъ того рядъ спеціальныхъ сборовъ: маячные, вѣховые, сигнальные и проч.

По Министерству Внутреннихъ Дѣлъ къ доходамъ Приказовъ общественнаго призрѣнія относятся нѣкоторые сборы (пошлины, штрафные) по существу однородные съ государственными доходами. Изъ остатковъ отъ доходовъ Бессарабіи 10% отчисляется въ вѣдѣніе того же Министерства на разныя улучшенія края—также внѣ государственнаго бюджета, а въ Новороссійскихъ губерніяхъ составленъ въ его же вѣдѣніи особый капиталъ изъ денегъ, отпускаемыхъ Государственнымъ Казначействомъ взамѣнъ прежняго питейнаго дохода съ казенныхъ селеній.

Министерство Народнаго Просвѣщенія имѣетъ рядъ сборовъ и имуществъ, имѣющихъ характеръ спеціальныхъ средствъ, въ томъ числѣ „Щукинъ дворъ“ въ Петербургѣ. Академія Наукъ имѣетъ привилегію изданія календаря и вѣдомостей и доходы отъ собственной типографіи. Типографіи имѣются у Синода и у Министерства Юстиціи— Сенатская, пользующаяся монопольнымъ положеніемъ по печатанію нѣкоторыхъ офиціальныхъ изданій. Доходы, по существу своему имѣющіе

накопленныхъ капиталовъ 76,9 милл. руб.; чистой ежегодной прибыли до 3,2 милл. руб (Дѣло архива Департамента Государственнаго Казначейства. Связка 5. № 7/17 1 стола Бухг. отд. „О мѣрахъ къ сокращенію дефицита“. 1857 г.).

[20]) Печеринъ. II т., стр. 8. Здѣсь же надо упомянуть и о Приказахъ Общественнаго Призрѣнія (см. Е. И. Ламанскій, op. cit., стр. 297 и слѣд).

характеръ остатковъ по росписи отъ некомплекта чиновъ по межевой части, образуютъ особый капиталъ по тому же вѣдомству.

Рядъ сборовъ имѣется по Министерству Финансовъ. Мы узнаемъ, что изъ трехъ сборовъ по таможенному вѣдомству „произведены многія постройки и основаны разныя заведенія". „Учреждены и содержатся разныя заведенія" также на капиталы, скопляющіеся на Монетномъ Дворѣ, а по временамъ изъ нихъ „отчисляются остатки и въ Государственные доходы" По Департаменту Мануфактуръ, рядъ спеціальныхъ сборовъ, образуетъ капиталъ „въ пользу торговли и промышленности", а „штрафныя" и „агентскія" деньги по Московскому Комитету заготовленія суконъ служатъ „для реальныхъ школъ и публичныхъ лекцій".

Министерство Государственныхъ Имуществъ, только-что учрежденное въ 1838 г, имѣетъ еще небольшіе доходы. Впослѣдствіе, какъ увидимъ ниже, эти доходы достигли весьма крупныхъ размѣровъ. Почтовое вѣдомство, включенное раньше, какъ мы видѣли, въ общую систему Государственнаго бюджета, тѣмъ не менѣе получаетъ „значительный" спеціальный доходъ, за пересылку газетъ и журналовъ. Имѣются еще нѣкоторые сборы и доходы, типично обще-государственнаго характера и по разнымъ другимъ вѣдомствамъ. (Главному управленію Путей Сообщенія, Капитулу Орденовъ, Комитету Призрѣнія гражданскихъ чиновниковъ), не считая доходовъ различныхъ обществъ и учрежденій не правительственныхъ. Разносторонность и многообразіе этой картины внѣбюджетнаго хозяйства вѣдомствъ чрезвычайно характерны: рядъ самыхъ различныхъ потребностей по существу государственнаго характера удовлетворяется внѣ общаго плана государственнаго хозяйства въ зависимости не отъ признанія большаго или меньшаго значенія даннаго предмета расхода, а отъ спеціальнаго имѣющагося въ наличности источника, иногда даже въ натуральной формѣ, часто не имѣющаго ничего общаго съ характеромъ, удовлетворяемой за его счетъ потребности. Это—самостоятельное хозяйство вѣдомствъ, о размѣрахъ котораго Министерство Финансовъ (кромѣ, конечно, своихъ спеціальныхъ доходовъ), „не имѣетъ полныхъ свѣдѣній", въ виду чего и приведенный перечень не можетъ претендовать на полноту.

Но этимъ далеко не исчерпываются суммы, обращавшіяся въ кассахъ отдѣльныхъ вѣдомствъ внѣ общаго бюджета. Мы перечислили спеціальныя имущества и спеціальные сборы, самое возникновеніе которыхъ стоитъ внѣ государственнаго бюджета. Помимо ихъ въ рукахъ вѣдомствъ сосредоточивались „экономическіе" капиталы, представляющіе собою накопленные остатки отъ бюджетныхъ назначеній. Принципъ, выраженный въ законѣ, гласилъ, что остатки по смѣтамъ должны были возвращаться въ казну [21]). Практика,

---

[12]) При раздробленіи средствъ по кассамъ отдѣльныхъ вѣдомствъ вмѣсто возвращенія въ казну практиковался обычно зачетъ вѣдомствамъ остатковъ въ счетъ будущей смѣты.

не затрогивая буквы закона, пошла въ обходъ его путемъ развитія ряда спеціальныхъ изъятій изъ общаго правила. Когда для работъ Татариновской Комиссіи пришлось собрать существовавшія законоположенія объ остаткахъ, оказалось, что имѣется множество спеціальныхъ узаконеній, разрѣшавшихъ вѣдомствамъ удерживать остатки по смѣтамъ въ своихъ рукахъ [22]). „Нигдѣ, говоритъ Государственный Контролеръ Анненковъ въ своемъ всеподданнѣйшемъ докладѣ въ 1858 г., подобные капиталы не образуются, какъ у насъ, сбереженіями отъ смѣтныхъ назначеній и вообще изъ источниковъ, Государственному Казначейству принадлежащихъ“ [23]). Въ этомъ накопленіи крупныхъ средствъ внѣ государственнаго бюджета въ рукахъ отдѣльныхъ министерствъ, преслѣдовавшихъ часто свою собственную политику, независимую отъ общей политики государства, если таковая существовала, заключается типичная черта нашего дореформеннаго бюджетнаго хозяйства. Николаевская эпоха и была временемъ наиболѣе пышнаго расцвѣта этой бюджетной обособленности вѣдомствъ. Въ теченіе всего XIX вѣка, посколько мы имѣемъ бюджетныя и отчетныя данныя, изъ накоплявшихся у вѣдомствъ капиталовъ дѣлались отчисленія для пособій Казначейству на покрытіе дефицитовъ [24]). Но этотъ ненормальный порядокъ, указывавшій на отсутствіе единства въ государственномъ бюджетѣ, никогда не подвергался коренному исправленію. Министерство Финансовъ, которому наиболѣе естественно было бы стремиться къ этому объединенію государственныхъ рессурсовъ, видимо было безсильно бороться съ вѣдомствами, столь же естественно отстаивавшими свою финансовую независимость. Вѣдомства не давали ему свѣдѣній о своихъ капиталахъ и доходахъ. Въ 1848 г. по Высочайшему повелѣнію [25]) затребованы были отъ всѣхъ министровъ свѣдѣнія „о всѣхъ принадлежащихъ министерствамъ капиталахъ и особыхъ доходахъ, поступающихъ непосредственно въ ихъ вѣдѣніе, съ подробнымъ показаніемъ, по какому по-

---

[22]) Дѣло Комиссіи для устройства кассоваго и ревизіоннаго порядка № 30/41. „Объ остаткахъ“. (Въ архивѣ Гос. Контроля.) Въ дальнѣйшемъ эти дѣла будутъ цитироваться, какъ дѣла Спеціальной Комиссіи (Дѣла Сп. К.). Для образца приводимъ списокъ изъятій по вѣдомству Св. Синода 1-ое П. С. З 9 іюля 1819 г. № 27872, 6 Авг. 1824 г. № 30012, 2-ое П. С. З 22 Апр 1828 г. № 1981; 14 Ноябр. 1836 г. № 9705; три узаконенія 1839 г. №№ 12968—12071, Выс. утв. журн. Комитета по дѣламъ о духовныхъ имѣніяхъ 22 Дек. 1841, П. С. З. 1 Янв. 1842 г. № 15189; 4 Апр 1842 г. (см. также 15 Дек 1844 г.) № 15470; 1 Апр 1847 г. № 21059; 5 Ноябр 1852 г. № 26376 и 19 Марта 1853 г № 29149.

[23]) Преобраз. Гос. Отчетности. Спб. 1861. I По системѣ смѣтъ, ч. III, стр. 7, прим.

[24]) Оффиціальныя цифры этихъ пособій для 1832—1861 гг. въ рубрикахъ доходовъ „случайныхъ“ даетъ упомянутый выше сводъ данныхъ въ Статистическомъ Временникѣ 1866 г. подъ именемъ „капиталовъ разныхъ министерствъ и управленій“. Размѣры ихъ колеблются отъ нѣсколькихъ сотъ тысячъ до 5 мил. въ 1837 г., 7 мил. въ 1859 г. и даже 11 мил. въ 1857 г. Въ юбилейномъ изданіи М-ва Ф-въ мы находимъ иныя цифры, вслѣдствіе иной рубрикаціи.

[25]) 18 іюля 1848 г. (См. Печеринъ. II, стр. 40).

становленію и на какое время, изъ какихъ остатковъ, или источниковъ и на какой предметъ капиталъ составленъ, или доходъ установленъ и на какіе расходы временные и постоянные предстоятъ удовлетворенія изъ онаго".

Характерно, что свѣдѣнія должны были доставляться не Министру Финансовъ, а самому Государю, который уже отъ себя передавалъ ихъ Министру для соображеній и для доклада ему же. Повидимому такой путь считался въ данномъ случаѣ болѣе надежнымъ. Во всеподданнѣйшихъ докладахъ Министра Финансовъ по этому предмету, повторявшихся и въ дальнѣйшемъ по 1854 г включительно [26]) имѣются цифровыя данныя о размѣрахъ этихъ капиталовъ, впрочемъ лишь по нѣкоторымъ министерствамъ. Приводимъ ихъ (въ мил. руб):

Годы.	Духовное вѣдомство православ. исповѣдания	Министерство Гос Имуществъ.	Министерство Нар Просвѣщ [27])	Министерство Иностр. Дѣлъ.	Гос Коннозаводство.	Гл. Управл Путей Сообщения	Министерство Юстиции	Министерство Внутр. Дѣлъ.
1848	18,4	12,2	5,4	0,12	0,15		0,33	84,4
1849	18,6	12,4	5,3	0,11	0,15		0,58	92,7
1850	19,1	14,8	5,6	0,09			0,63	98,9
1851	19,9	16,3	5,8	0,08		1,4	0,69	102,0
1852	19,9	17,5	5,8	0,57			0,73	110,5
1853	20,8	18,3	6,2	27,9 (?)			0,77	117,3
1854	21,3	20,0	6,1	29,7 (?)				127.8

Сверхъ того по учрежденіямъ Императрицы Маріи и учрежденіямъ подъ покровительствомъ Государыни Императрицы въ 1848 г. показано капиталъ 54,3 мил. р, доходъ 7,2 мил. р. Огромные капиталы Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, въ преобладающей части (въ 1848 г. 68,9 м. р.), составляютъ капиталы приказовъ общественнаго призрѣнія; 7,5 мил. р. городскіе капиталы. По Министерству Иностранныхъ дѣлъ имѣется еще „кибиточный сборъ съ оренбургскихъ киргизовъ" въ 1848—52 гг. 90—100 тыс. руб въ годъ, въ 1853 г. 130 тыс. р., въ 1854 г. 135 тыс. р. Изъ него и изъ процентовъ съ него къ 1854 г. составился капиталъ въ 340 тыс. р.

Приведенныя цифры далеко не полны. Въ нихъ не заключаются капиталы Военнаго и Морского вѣдомствъ, нѣтъ капиталовъ Министер-

---

[26]) Архивъ Деп. Гос. К-ва „Всеподд. доклады Министра Финансовъ о капиталахъ и доходахъ Министерствъ и Гл. Управленій и о сокращеніи Гос расходовъ". (Въ дѣлахъ 2-го стола бухгалт отд. съ 1848 по 1854 г.)

[27]) На соображеніяхъ М-ра Ф-въ по этому вѣдомству, предлагавшихъ отобрать отъ него нѣкоторые капиталы характерна помѣта, „Секретно. Государь Императоръ повелѣлъ имѣть въ виду, что не смотря на то, какой будетъ отзывъ отъ м-ра Пр-нія, предположенныя суммы должны непремѣнно получить указанное въ соображеніяхъ назначеніе". По другимъ вѣдомствомъ требовался предварительный отзывъ министра.

ства Финансовъ и нѣкоторыхъ другихъ управленій. Нельзя подвести имъ общихъ итоговъ, нельзя сопоставлять ихъ и съ доходами „до мѣстъ принадлежащими“ конца XVIII и начала XIX вѣка, ибо тѣ не вполнѣ аналогичны этимъ.

Не всѣ, конечно, изъ приведенныхъ въ таблицѣ капиталовъ должны быть относимы къ казеннымъ и не всѣ суммы составившихъ ихъ сборовъ правильно было бы включить въ общій бюджетъ. Но во всякомъ случаѣ несомнѣненъ выводъ, что къ половинѣ XIX вѣка капиталы и доходы вѣдомствъ разрослись до огромныхъ размѣровъ.

Въ 1860 г. по разборѣ ихъ комиссіей Татаринова предназначено было къ передачѣ въ казну 293 капитала, какъ образовавшіеся изъ казенныхъ источниковъ, всего на сумму 51,8 мил. руб. (см. ниже). Весьма многіе изъ капиталовъ лежали праздно въ то время, когда государственный бюджетъ изнемогалъ подъ тяжестью дефицитовъ. Расходы, лежавшіе на упомянутыхъ капиталахъ не превосходили къ 1860 г. 296 т. р., т. е. $^2/_3\,^0/_0$ съ общей суммы, превышавшей $^1/_7$ всего бюджета. Расходы эти во многихъ случаяхъ были чисто случайны, отчасти имѣли спеціальное назначеніе — дополнительное вознагражденіе личнаго состава, отчасти служили дополненіемъ къ тѣмъ статьямъ смѣтъ, на которыя были назначены. Иногда на спеціальные сборы шедшіе мимо бюджета, содержались управленія аналогичныя общегосударственнымъ. Такъ общественный сборъ съ государственныхъ крестьянъ отчасти шелъ на содержаніе управленій государственныхъ имуществъ. Для примѣра мы можемъ изложить образованіе „общаго экономическаго капитала“ военнаго вѣдомства. Онъ образованъ былъ въ 1836 г. по иниціативѣ тогдашняго Военнаго Министра кн. Чернышева. „До того времени всѣ остатки смѣтныхъ суммъ и даже нѣкоторые экономическіе капиталы представлялись къ зачету при составленіи смѣтъ... Кн. Чернышевъ признавалъ необходимымъ постановить правиломъ, чтобы къ зачету представлялись только одни остатки отъ штатныхъ суммъ, остатковъ же суммъ хозяйственныхъ къ зачету не представлять, но образовать изъ нихъ общій экономическій капиталъ въ непосредственномъ вѣдѣніи военнаго министра Государь Императоръ соизволилъ 17 декабря 1836 г. Высочайше утвердить положеніе объ общемъ экономическомъ капиталѣ военнаго министерства... Капиталъ раздѣленъ на два разряда.

1) ($80^0/_0$) назначенъ а) на подкрѣпленіе смѣтныхъ суммъ по хозяйственнымъ статьямъ въ случаѣ внезапнаго возвышенія цѣнъ, б) на разныя усовершенствованія по хозяйственной части и в) на улучшеніе содержанія нижнихъ чиновъ.

2) ($20^0/_0$) подъ названіемъ наградного капитала... на выдачу наградъ и пособій тѣмъ лицамъ, дѣйствіями коихъ доставляется казнѣ существенная польза по разнымъ хозяйственнымъ предпріятіямъ“ [28]).

[28]) Сб. Ист. Общ. CXXVIII. Спб. 1905. „Жизнеописаніе кн. Ал Ив. Чернышева“,

Начало этому капиталу кн. Чернышевъ положилъ „соединеніемъ капиталовъ, обращавшихся въ министерствѣ и остатковъ по хозяйственнымъ суммамъ“, всего въ размѣрѣ свыше 2,5 мил. руб. Всего по свидѣтельству біографа Чернышева съ 1836 по 1851 г. на этотъ капиталъ помимо государственнаго казначейства обращено было расходовъ свыше 20 мил. руб (ibid., стр. 201).

Если фонды на случай возвышенія стоимости хозяйственныхъ заготовокъ имѣютъ мѣсто въ нашемъ бюджетѣ и въ настоящее время, то прочіе указанные предметы расходовъ изъ упоминаемаго капитала и самое его существованіе внѣ общаго бюджета представляютъ типичную черту бюджетной практики той эпохи.

Только что изложенныя внѣбюджетныя отрасли государственнаго хозяйства, однако, еще не исчерпываютъ собою перечня институтовъ, нарушавшихъ единство и полноту нашего государственнаго бюджета. Разстройство денежнаго обращенія и плохое состояніе государственнаго кредита вынуждали прибѣгнуть къ системѣ запасныхъ фондовъ. Въ одномъ изъ всеподданнѣйшихъ отчетовъ первыхъ лѣтъ своего управленія гр. Канкринъ развилъ—и дѣйствительно осуществилъ на практикѣ—мысль объ образованіи особаго военнаго фонда.

„По отдаленности Россіи отъ кредитныхъ источниковъ прочей Европы—пишетъ Канкринъ—необходимо имѣть запасный капиталъ на случай войны. Хотя праздное лежаніе такого капитала имѣетъ важныя неудобства, однако это оправдывается только необходимостью; ибо совершеніе выгоднаго займа у насъ требуетъ болѣе времени, нежели гдѣ либо; назначеніе и поступленіе особыхъ военныхъ налоговъ также потребовало бы много времени. Слѣдовательно, безъ запаснаго военнаго капитала, съ самаго начала войны должно бы приступить къ новымъ выпускамъ ассигнацій, т.-е. къ мѣрѣ, гибельной для самаго корня народнаго благосостоянія“ [29]).

стр. 200—201. Къ 1860 году въ общій экономическій капиталъ Военнаго Министерства поступали

1) Взысканія въ уплату долговъ на разныхъ лицахъ за прежнее время	84,5	т. р.
2) Вырученные отъ продажи негодныхъ вещей	306,6	„ „
3) Съ оброчныхъ статей	18,5	„ „
4) За неисправное оружіе, поступающее въ сдачу отъ войскъ въ артиллерійское вѣдомство	24,7	„ „
5) За отпускаемые войскамъ патроны	8.2	„ „
6) Отъ продажи пороха	293,4	„ „
7) Отъ продажи феиерверковъ	2,2	„ „
Итого	738,2	„ „
Расходовъ на этихъ источникахъ по заявленію Военнаго Министра лежало	1.335,9	„ „

Главнымъ образомъ на различные виды добавочнаго содержанія награды и пособія, на медикаменты и т. п (См дѣло Сп. К. № 32, лл. 82—103 и слѣд

[29]) Печеринъ I, стр 98

Военный капиталъ, сыгравшій крупную роль въ нашемъ дореформенномъ военномъ хозяйствѣ, имѣлъ такимъ образомъ назначеніе чрезвычайное. Впервые изъ него стали покрываться издержки въ 1827 г. по войнѣ съ Персіей и затѣмъ съ Турціей.

Военный капиталъ въ 1826 г. составился главнымъ образомъ изъ позаимствованій: изъ капиталовъ комиссіи погашенія долговъ, изъ заемнаго банка и государственнаго казначейства, всего на сумму 24,9 мил. руб. ассигнаціями, которыя и были почти цѣликомъ потрачены на войну въ томъ же году [30]). Въ дальнѣйшемъ капиталъ неоднократно расходовался до конца и вновь пополнялся изъ разнообразныхъ источниковъ.

Въ 1846 г. остатки военнаго капитала обращены были въ оборотный капиталъ государственнаго казначейства. Но въ слѣдующемъ же 1847 г. военный капиталъ образуется вновь. Въ „дѣлахъ о составленіи росписей“ [31]) мы находимъ такую справку объ этомъ капиталѣ:

„Военный капиталъ первоначально составленъ въ декабрѣ 1847 г. изъ свободныхъ остатковъ отъ сборовъ съ Башкиръ и Мещеряковъ до 359 тыс. руб. и изъ кибиточнаго сбора съ киргизъ до 10 тыс. руб. въ годъ. Потомъ пополнялся назначеніемъ суммъ изъ государственнаго казначейства по военнымъ смѣтамъ и особымъ ассигнованіямъ, а также суммами, отъ частныхъ лицъ на военныя потребности жертвованными. Цѣлію учрежденія особаго военнаго капитала было удовлетвореніе негласнымъ образомъ первоначальныхъ расходовъ по приведенію войскъ въ военное положеніе, когда въ томъ по ходу политическихъ дѣлъ встрѣтится потребность. Впослѣдствіи же на этотъ капиталъ обращены не только по обстоятельствамъ военнаго времени требовавшіеся, но и другіе расходы, вновь открывавшіеся въ теченіе года послѣ утвержденія государственной росписи“.

Можно быть разнаго мнѣнія о системѣ запасныхъ капиталовъ. Н. Х Бунге считаетъ, что „основаніемъ военнаго капитала, на случай войны, графъ Канкринъ способствовалъ развитію пагубной системы казенныхъ капиталовъ“ [32]). Наоборотъ проф. Мигулинъ [33]) одобряетъ это мѣропріятіе. Относительно первоначальной идеи такого капитала можно скорѣе присоединиться къ послѣднему мнѣнію, имѣя въ виду затруднительность для тогдашняго состоянія государственнаго кредита быстро реализовать нужныя для войны средства. Но какъ видно изъ приведенныхъ справокъ, въ дальнѣйшемъ этотъ капиталъ подчинился общему духу тогдашней бюджетной системы, создававшей ненужное раз-

---

[30]) Бліохъ, I, стр. 181—183

[31]) Дѣло о составленіи росписи на 1859 г. въ архивѣ Деп. Гос К—ва (листъ 105).

[32]) Рус. Вѣстн 1864, ноябрь, стр. 363.

[33]) Рус. Гос Кредитъ, т. I, стр. 104 прим.

дробленіе общаго государственнаго бюджета и удовлетворявшей изъ особыхъ фондовъ тѣ расходы, которые по существу должны были бы лежать на общихъ рессурсахъ государственнаго казначейства,

Насколько система удовлетворенія потребностей изъ особыхъ фондовъ укоренилась въ сознаніи высшихъ представителей финансоваго управленія, показываетъ такой характерный фактъ. Когда въ 1860 г. капиталы вѣдомствъ были переданы въ Государственное Казначейство, Министръ Финансовъ (Княжевичъ) не могъ представить себѣ порядокъ удовлетворенія потребностей, падавшихъ раньше на эти капиталы, иначе, какъ образованіемъ для нихъ особаго фонда въ рукахъ Министра Финансовъ въ размѣрѣ 4% съ суммы переданныхъ капиталовъ [34]).

Изъ другихъ спеціальныхъ фондовъ дореформеннаго времени необходимо указать на упомянутые выше капиталы Комиссіи Погашенія Долговъ, неоднократно, благодаря плачевному состоянію финансовъ, отклонявшіеся отъ своего назначенія и употреблявшіеся на подкрѣпленіе Государственнаго Казначейства.

Благодаря раздробленности кассъ, медленности и трудности передвиженія суммъ при большихъ разстояніяхъ, естественно возникала мысль о палліативной мѣрѣ, компенсировавшей отсутствіе единства кассы, составленіи „оборотнаго капитала Государственнаго Казначейства. Таковой былъ учрежденъ по Высочайшему повѣленію 23 апрѣля 1828 г. для облегченія Государственнаго Казначейства въ его оборотахъ и особенно для перевода заграницу срочныхъ выдачъ по внѣшнимъ платежамъ". Основой его послужило отчисленіе 15 м. р. асс. (= 4,286 м. р. сер.) изъ тѣхъ же капиталовъ Комиссіи Погашенія Долговъ. Онъ хранился въ Государственномъ Казначействѣ съ 1828 г. какъ неприкосновенный капиталъ, позаимствованія изъ котораго „возвращаются изъ общихъ доходовъ по мѣрѣ возможности". Въ концѣ 1846 г. онъ былъ усиленъ передачею въ него остатковъ военнаго капитала и нѣкоторыхъ другихъ, всего на сумму 2,9 милл. [35]).

Нужно наконецъ упомянуть о резервномъ Капиталѣ Государственныхъ Заемнаго и Коммерческаго банковъ, также неоднократно служившихъ пособіемъ Государственному Казначейству [36]).

---

[34]) Дѣло Сп К. № 26/39 л 134. Государственный Контролеръ энергично протестовалъ противъ такого „явнаго противорѣчія съ основнымъ началомъ" новой смѣтной и кассовой системы. „Въ вопросахъ объ образованіи особаго Комитета Гос Контролеръ не можетъ не видѣть возвращенія по прежнему порядку о спеціальныхъ средствахъ съ тѣмъ лишь различіемъ, что подобныя спеціальныя средства будутъ находиться въ рукахъ одного управленія; но тѣмъ не менѣе нельзя не согласиться, что возобновляя систему особыхъ специальныхъ капиталовъ мы тѣмъ самымъ видимо и сознательно нарушаемъ оба основныхъ начала вводимой по Выс волѣ реформы въ Кассовокъ устройствѣ—единство смѣтъ и единство кассы (ilid., л, 136. Отношеніе Гос. Контролера къ М-ру ср-въ) (черновикъ).

[35]) Объ этомъ капиталѣ см Печеринъ, II, стр 34; прим. и стр. 26—30.

[36]) См Печеринъ, II, стр. 35.

Послѣдняго изъ этихъ фондовъ нельзя, конечно, было бы причислить къ составнымъ частямъ государственнаго бюджета. Наоборотъ, доступность его, какъ и капиталовъ, предназначавшихся на погашеніе государственныхъ долговъ, для покрытія ими дефицитовъ представляла весьма скользкій путь. Но во всякомъ случаѣ развитіе указанныхъ крупныхъ спеціальныхъ фондовъ коренилась въ условіяхъ финансоваго положенія того времени: всѣ они являлись финансовыми палліативами, неизбѣжными до осуществленія коренной реформы бюджетнаго и кассоваго дѣла и общаго оздоровленія финансоваго хозяйства [37])

Въ сторонѣ отъ общаго государственнаго бюджета стояли еще бюджеты земскихъ повинностей. При отсутствіи мѣстнаго самоуправленія они, какъ и бюджеты городскіе, не могли достаточно дифференцироваться отъ включенія въ себя элементовъ общегосударственнаго характера.

Долгое время суммы земскихъ повинностей находились въ хаотическомъ состояніи. Еще въ манифестѣ 2 февраля 1810 г. указывалось,— даже, можетъ быть, съ нѣкоторымъ преувеличеніемъ—на ихъ тягость и неуравнительность [38]). Въ дальнѣйшемъ онѣ были приведены въ извѣстность, составляя отдѣльный отъ государственнаго бюджетъ [39]).

Удовлетвореніе нѣкоторыхъ расходовъ общегосударственнаго характера изъ городскихъ и земскихъ средствъ сохранилось, какъ извѣстно, и понынѣ. За выдѣленіемъ органовъ мѣстнаго самоуправленія

---

[37]) Проф. Мигулинъ (op cit, стр. 172) считаетъ отдѣльнымъ спеціальнымъ капиталомъ еще „кассовый фондъ“, относительно котораго Императоръ Николай I, при разсмотрѣніи росписи на 1847 г. выразилъ пожеланіе. „сдѣлать ближайшее соображеніе о суммахъ составляющихъ кассовый фондъ на тотъ конецъ, чтобы потомъ постановить правиломъ, чтобы свободная или диспонибельная часть фонда сего никогда не была менѣе, напримѣръ, 35 м р., съ тѣмъ, чтобы, излишекъ противъ этой суммы могъ быть употребляемъ на покрытіе расходовъ обыкновенныхъ или чрезвычайныхъ“. (Печеринъ, II, стр 29). Но изъ данныхъ приводимыхъ здѣсь же видно, что подъ „кассовымъ фондомъ“ разумѣлась просто наличность Государственнаго Казначейства, отчасти „диспонибельная“, отчасти связанная. Довести первую до произвольной суммы 35 (или 30, какъ указано въ текстѣ Высочайшаго повелѣнія на стр 26) было не такъ легко. Фондъ былъ почти весь связанъ и въ 1848 г. изъ него можно было обратить на покрытіе дефицита только 1 мил, да и то заимствуя эту сумму изъ оборотнаго капитала Государственнаго Казначейства, лишь „въ предположеніи пока часть онаго (кассоваго фонда) обратится въ диспонибельную“ (ibid., стр. 31).

[38]) Манифестъ, п 14 „. подати же и налоги располагать со всевозможною умѣренностью и уравненіемъ А какъ въ числѣ сихъ податей важнѣйшая часть поступаетъ нынѣ не на общіе государственные расходы, но на исправленіе внутреннихъ земскихъ повинностей, въ распорядкѣ коихъ существуетъ великая неуравнительность и безотчетность, отъ чего сіи повинности и составляютъ во многихъ губерніяхъ тяжесть, несравненно превышающую всѣ казенныя подати, то въ облегченіе оныхъ, на будущее время учрежденъ будетъ такой порядокъ, чтобъ повинности сіи располагаемы были на всѣ губерніи уравнительно и выгодамъ каждой соразмѣрно, и чтобы сборъ ихъ былъ производимъ съ тѣмъ же самымъ отчетомъ, какой для всѣхъ казенныхъ податей вообще установленъ“.

[39]) На трехлѣтіе 1857—1860 гг 15,5 м. руб. (См. Обзоръ бюджетнаго законодательства Россіи за 1862—1890 годы. Спб. 1891 (въ дальнѣйшемъ мы цитируемъ это изданіе „Кашкаровъ“), стр. 380.

въ самостоятельныя единицы, смѣты земскихъ повинностей остались принадлежностью лишь нѣкоторыхъ мѣстностей государства, причемъ изъ ихъ состава впослѣдствіи (въ 1875 г.) былъ выдѣленъ и объединенъ съ государственнымъ бюджетомъ и принадлежавшій по существу въ его сферѣ, но формально отдѣленный отъ него „государственный земскій сборъ".

Близкимъ къ этому же типу особымъ территоріальнымъ бюджетомъ являлся бюджетъ Закавказья [40]). Наконецъ долгое время въ особыхъ отношеніяхъ къ бюджету Россіи, стоялъ бюджетъ Царства Польскаго. Позже, въ 60-хъ годахъ. оба они были поглощены центральнымъ государственнымъ бюджетомъ. Изъ доходовъ Царства Польскаго включались въ нашъ государственный бюджетъ особо устанавливаемыя суммы въ видѣ пособій, что же касается доходовъ Закавказья, то по Высочайшему повелѣнію 29 ноября 1837 г. они стали показываться за балансомъ общихъ росписей въ равныхъ суммахъ по доходамъ и расходамъ, какъ отдѣльный бюджетъ этой области, находящійся въ завѣдываніи Главноуправляющаго Грузіей [41]).

Можно было бы указать и еще на нѣкоторые виды государственныхъ доходовъ и имуществъ, изъ которыхъ удовлетворялись расности по существу государственные, но внѣ общаго бюджета. Таковы, напр. Высочайшія пожалованія, аренды въ натуральной формѣ (въ денежной онѣ включались въ бюджетъ) [42]).

Такова общая картина бюджетныхъ изъятій въ эпоху, предшествовавшую реформѣ 60-хъ годовъ Трудно, конечно, подсчитать общій итогъ ихъ, но изъ указаннаго ясно, что внѣбюджетное хозяйство было чрезвычайно обширно и разнообразно, и за вычетомъ его нашъ оффиціальный бюджетъ давалъ выраженіе далеко не для всей суммы государственныхъ потребностей и затрачиваемыхъ на удовлетвореніе ихъ средствъ. Но полнота нашего государственнаго бюджета нарушалась еще и въ другомъ направленіи. Изъ приводимыхъ ниже цифръ нашихъ росписей 1826—1861 гг. и ихъ исполненія (см. таблицу на отдѣльномъ

---

[40]) См. 2-е П. С. З. 8 апрѣля 1827 г, № 1019. Объ устройствѣ финансовой части въ Закавказскихъ провинціяхъ.

[41]) Печеринъ, I, 188 О бюджетахъ Царства Польскаго и Закавказья см. Кашкаровъ. гл. 7—11. См также о польскомъ бюджетѣ H. Radziszewski, Skarb, I—II, Warszawa 1907—1908 гг и И. Блюхъ. Финансы Царства Польскаго Спб. 1897. О бюджетѣ Закавказья имѣется записка въ дѣлѣ Сп. К. № 3/63 „По части ст сек Татаринова, л 77—84" Блюхъ (Финансы Россіи XIX столѣтія, I, стр. 166) упоминаетъ еще объ аналогичномъ сборѣ, съ крымскихъ татаръ на улучшеніе Таврическаго полуострова Тотъ же территоріальный характеръ имѣлъ и упомянутый выше сборъ съ Бессарабской области.

[42]) См. напр. въ росписи на 1838 г. (излагаемой въ „Обозрѣніи" Канкрина въ систематическомъ видѣ—по предметамъ расходовъ, а не по вѣдомствамъ). „VIII. Пособій... в) арендныхъ денегъ, производимыхъ высшимъ сановникамъ и нѣкоторымъ другимъ лицамъ за отличныя заслуги, кромѣ арендъ, жалуемыхъ натурою... 5.955.656 р. 10 к" См. Сб. Ист. Общ. XXXI, стр. 69. См. еще о нѣкоторыхъ мелочныхъ видахъ изъятій изъ бюджета у Бліоха (Финансы Россіи, I, стр. 166—167) въ перечнѣ, гдѣ впрочемъ эти изъятія излагаются въ довольно спутанномъ и недостаточно опредѣленномъ видѣ.

листѣ) можно видѣть, что онѣ характеризовались, какъ и въ предыдущій періодъ, систематическимъ отнесеніемъ части постоянныхъ, слѣдовательно, предвидимыхъ расходовъ на долю сверхсмѣтныхъ ассигнованій и непомѣрнымъ развитіемъ сверхсмѣтныхъ кредитовъ въ подлинномъ смыслѣ слова. Борьба съ этимъ исконнымъ зломъ нашего бюджета была весьма мало реальна. Попытки Министровъ Финансовъ и Комитета Финансовъ устанавливать „нормальныя“ смѣты, ставить механическіе предѣлы росту требованій вѣдомствъ лишь временно, подъ вліяніемъ энергическихъ усилій Канкрина, въ первые годы его управленія, привели къ нѣкоторой задержкѣ роста расходовъ. Но по самому существу своему стремленіе къ установленію „нормъ“, для смѣтъ, фактически должно было вести лишь отчасти къ дѣйствительному сокращенію расходовъ, а главнымъ образомъ къ перенесенію части ихъ за предѣлы росписи въ область сверхсмѣтную. Выше мы видѣли примѣры такихъ попытокъ введенія расходовъ въ опредѣленныя заранѣе нормы для 1815—1823 гг. И въ дальнѣйшемъ основными мѣрами борьбы съ ростомъ расходовъ были почти ежегодныя Высочайшія повелѣнія, воспрещавшія выходить изъ предѣловъ смѣтъ, побуждавшія къ сокращенію расходовъ или устанавливавшія для нихъ стѣснительныя нормы.

Съ перваго же года своего управленія, Канкринъ ежегодно испрашивалъ соотвѣтственныя Высочайшія повелѣнія. 9 іюня 1823 г. послѣдовалъ указъ на имя Министра Финансовъ о томъ, чтобы вѣдомства „не только не выходили изъ расходовъ“, установленныхъ росписью предыдущаго года, но еще и „всѣми мѣрами старались о сокращеніи ихъ“. Точно такіе же указы мы имѣемъ отъ 14 марта 1824 г. и отъ 18 февраля 1825 г., для росписей на 1825 и 1826 гг. На 1827 г. Канкринъ представилъ Комитету Финансовъ проектъ „постоянной смѣты“ расходовъ, подтвержденный затѣмъ Высочайшимъ указомъ 26 марта 1826 г. Въ 1827 г. Императоръ Николай „не согласился подписать особый указъ, а Высочайше повелѣлъ объявить волю Его всѣмъ Министрамъ и главноуправляющимъ, чтобы они по возможности старались о сокращеніи расходовъ въ смѣтахъ на 1828 годъ“. И въ самомъ дѣлѣ въ эти годы мы замѣчаемъ сокращеніе расходовъ по росписямъ. Дѣйствительно производимые расходы неизмѣнно превышаютъ назначенія росписей. Но и они показываютъ сокращеніе.

Государственные расходы (въ мил. руб. ассигнац.):

Годы.	По росписямъ.	По всеподд. отчетамъ М-ра Ф-въ.
1823	431,6	449,8
1824	411,4	417,0
1825	381,0	413,5
1826	384,7	403,9
1827	378,8	421,6
1828	383,1	406,9

Событія 1829 и 1830 годовъ уже нарушили это кратковременное затишье:

1829	392,3	427,9
1830	403,2	427,8

Здѣсь не включены еще издержки изъ военнаго капитала по войнамъ съ Персіей и Турціей. Въ 1827 г. онѣ составили 24,9 мил. р., въ 1828—85,9, въ 1829—122,4, въ 1830—65,8 мил. р. [44]).

На 1831 г. опять Канкринъ пытается бороться со сверхсмѣтными расходами Высочайше утвержденнымъ 24 марта 1830 г. положеніемъ Комитета Министровъ постановлено: 1) о назначеніи по какой-либо части новаго постояннаго расхода Министры и Главноуправляющіе обязаны представлять въ Комитетъ Министровъ, указывая въ своихъ представленіяхъ, какіе, по ихъ мнѣнію, могутъ быть способы къ выполненію новыхъ расходовъ; отъ Комитета же будетъ зависѣть, допустить ли предположенный расходъ въ томъ же году, или отложить до слѣдующаго; 2) единовременныя выдачи въ счетъ запаснаго по росписи фонда назначать только въ крайнихъ случаяхъ, не терпящихъ никакого отлагательства, и 3) прибавочные оклады, при повышеніи чинами по военному и морскому вѣдомствамъ, обращать насчетъ некомплекта чиновъ того же года [45]). Однако на развитіи сверхсмѣтныхъ расходовъ это мало отразилось.

Министръ Финансовъ пытается составить нормальный бюджетъ, а Комитетъ Финансовъ испрашиваетъ Высочайшее повелѣніе о предписаніи вѣдомствамъ сократить расходы. На „примѣрномъ соображеніи о Государственной росписи на 1832 г.“ послѣдовала Высочайшая помѣта „...рѣшительно приказать кромѣ Военнаго Министерства, чтобы прочіе отнюдь не выходили изъ прошлогоднихъ смѣтъ“ [46]).

Но въ этой оговоркѣ о Военномъ Министерствѣ и заключалась вся сила. Именно военные расходы въ это царствованіе и были молохомъ, пожиравшимъ большую часть государственныхъ средствъ. Въ 1834 г. о тягостности и нераціональности гипертрофіи военнаго дѣла почтительно представилъ на Высочайшее благоусмотрѣніе самъ Комитетъ Финансовъ Въ журналѣ его отъ 29 декабря 1833 года мы находимъ слѣдующія соображенія.

„На всѣ издержки по Военному Министерству предположено 177 мил. р. и сверхъ того на дѣйствующую армію 18 мил. р., на Морское Министерство 33 мил., всего 228 мил. р., т.-е. болѣе половины обыкновенныхъ государственныхъ доходовъ.

Столь огромная издержка не могла не возбудить бдительнѣйшаго вниманія Комитета. Ему представилось соображеніе, что въ 1812 г. Россія имѣла несравненно менѣе войскъ, нежели нынѣ, и что сей самый

---

[44]) Бліохъ, I, стр. 188.

[45]) „Министерство Финансовъ 1802—1902“. I, стр 366

[46]) См. Печеринъ, I, стр. 100, 106, 110, 118—119, 123, 136, 148.

годъ доказалъ, что главная, почти неприкосновенная сила оной есть величина ея пространства, что Россія едва ли можетъ подлежать внезапному вторженію огромныхъ силъ непріятеля и что всякое сокращеніе состава арміи въ мирное время умножитъ способы Государства на случай войны не въ однихъ людяхъ, но и въ деньгахъ.

По симъ уваженіямъ всѣ члены Комитета Финансовъ осмѣливаются думать, что сила нашей арміи могла бы быть уменьшена, съ уменьшеніемъ и самой рекрутской повинности; что даже могло бы имѣть полезныя послѣдствія и на самыя политическія дѣла, находя при томъ, что и въ самомъ составѣ войскъ, въ расположеніи оныхъ и въ разныхъ частяхъ ихъ содержанія, можно бы было найти способъ также къ уменьшенію издержекъ.

Но признавая, что дальнѣйшее о семъ разсмотрѣніе, какъ по части арміи, такъ и флота, не можетъ быть предметомъ занятій, члены Комитета Финансовъ пріемлютъ дерзновеніе, какъ истинно вѣрноподанные предать на благоусмотрѣніе Его Императорскаго Величества, угодно ли будетъ назначить для сего особый Комитетъ, или дать сему разсмотрѣнію другой ходъ“ [47]).

Однако на журналѣ Комитета послѣдовала Высочайшая помѣта: „Предположеніе по росписи утверждаю, по прочимъ соображеніямъ предоставляю самому Себѣ“ [48]).

Въ дальнѣйшемъ военные расходы не только не уменьшились, но увеличивались, и притомъ именно на долю ихъ и приходилось наибольшее количество сверхсмѣтныхъ кредитовъ.

Росписи сводились такимъ образомъ, что за покрытіемъ обыкновенныхъ расходовъ оставлялась ежегодно на чрезвычайные расходы механически одна и та же сумма — 12 милл. руб. Эту цифру мы находимъ почти безъ измѣненія въ росписяхъ по 1839 годъ.

Но удержать расходы въ этихъ предѣлахъ было совершенно тщетнымъ стремленіемъ. Въ мнѣніи Государственнаго Совѣта по росписи на 1835 годъ мы находимъ такія постановленія [49]):

„.. Дабы на будущее время преподать Министру Финансовъ возможность ограничиваться при сводѣ одними обыкновенными доходами, а въ удовлетвореніи новыхъ, въ теченіи года, требованій токмо суммою, ежегодно отдѣляемою по росписи на чрезвычайные расходы, принять благовременныя мѣры, устроивъ дѣло на слѣдующихъ основаніяхъ:

Во-первыхъ, чтобы расходамъ по каждой части Государственнаго управленія назначены были положительные предѣлы, далѣе коихъ Министры и Главноуправляющіе не должны уже простирать своихъ требованій.

---

[47]) См. Печеринъ, I, стр 163.

[48]) Печеринъ, I т., стр. 164.

[49]) Ibid., стр. 169.

И, во-вторыхъ, чтобы о новой издержкѣ, въ теченіи года, входили они, по установленному порядку, съ представленіями своими токмо въ случаяхъ настоятельной надобности, или по причинамъ особо уважительнымъ и при томъ не иначе, какъ по предварительномъ сношеніи о томъ съ Министромъ Финансовъ, и когда онъ, по ближайшемъ соображеніи настоящихъ способовъ Государственнаго Казначейства, успѣха въ поступленіи доходовъ, количества возникшихъ уже, или по обстоятельствамъ ожидаемыхъ уже новыхъ расходовъ, не прибѣгая къ займамъ и не ослабляя въ средствахъ прочихъ частей управленія, признаетъ возможнымъ произвесть требуемый отпускъ исключительно изъ упомянутой выше, опредѣленной росписью суммы на чрезвычайные расходы".

Однако въ противорѣчіе съ только что цитированными соображеніями то же мнѣніе Государственнаго Совѣта предвидитъ возможность выхода за предѣлы только что опредѣленной суммы и указываетъ на этотъ случай и источникъ покрытія — позаимствованіе изъ кредитныхъ установленій, на каковое Министръ Финансовъ обычно испрашивалъ себѣ условное разрѣшеніе при составленіи росписи Такой порядокъ, естественно, вытекалъ изъ сознанія шаткости бумажныхъ ограниченій, устанавливаемыхъ росписью, и практиковался не въ видѣ исключенія, а какъ нѣчто обычное.

И въ самомъ дѣлѣ: польское возстаніе, холера, неурожаи 1833 и 1834 годовъ создавали быстрый ростъ расходовъ и не допускали сокращенія ихъ.

Съ 1831 по 1835 годъ расходы поднялись по росписямъ съ 407,9 до 490,7 милл. руб., а по отчетамъ Департамента Государственнаго Казначейства Государственному Контролеру—съ 446,6 до 587,1 милл. руб.

Для росписи на слѣдующій 1836 годъ употреблены были новыя усилія—того же характера Министръ Финансовъ начерталъ „нормальную" роспись и учреждены были „Особые Нормальные Комитеты" для дѣйствительнаго вмѣщенія расходовъ въ эти нормы. Комитетъ Финансовъ призналъ, что „нынѣ польза нормальной росписи оправдалась на самомъ опытѣ" и рекомендовалъ Министру Финансовъ и на будущій годъ примѣнить тотъ же порядокъ [30]). На короткое время удалось задержать расходы, понизивши ихъ по росписямъ съ 509,2 въ 1836 г. до 500,7 въ 1837 г. (а по отчетамъ съ 583,5 до 573.3 милл. руб.). Но это была лишь кратковременная задержка. Тонъ Высочайшихъ помѣтъ о запрещеніи новыхъ расходовъ становится болѣе суровымъ. На журналѣ Комитета Финансовъ по росписи на 1837 годъ надписано: „Рѣшительно и строжайше запретить дѣлать по Министерствамъ какія-либо представленія о новыхъ прибавкахъ, превышающихъ нынѣшнюю смѣту, которую считать нормальною, и стараться, ежели будетъ возможность, смѣту 1838 г. понизить по каждому Министерству и ниже

[30]) Ibid., стр. 173—176.

нормальнаго назначенія“ [51]) Однако расходы 1838 года (по росписи—505,1 милл. руб., по отчету—596,5 милл. руб.) замѣтно превысили предыдущій годъ, и Комитетъ Финансовъ вынужденъ былъ признать фактъ, полагая въ своемъ журналѣ: „Какъ роспись на 1837 годъ, по Высочайшему повелѣнію, должно считать нормальною, а роспись на 1838 годъ значительно превышаетъ оную отъ увеличенія разныхъ штатныхъ расходовъ, которые впослѣдствіи будутъ имѣть мѣсто, то по необходимости принять сію послѣднюю нормою на 1839 годъ“ [52]).

Роспись 1839 года, превышавшая предыдущую на 21 милл. руб. положено было считать нормальною на слѣдующій 1840 г. То же было постановлено и для 1841 г., хотя Комитетъ Финансовъ и констатировалъ для 1840 г. „необыкновенное увеличеніе смѣтъ по провіантской части Военнаго и Морского Министерствъ“. Однако Комитетъ выражая надежду, что это явленіе, вызванное неурожаемъ, „составляло единовременный чрезвычайный расходъ, покрываемый особыми рессурсами и исчисляемый по цѣнамъ, кои могутъ еще уменьшиться, полагалъ вмѣнить онымъ Министерствамъ въ обязанность остатки показывать къ зачету сихъ Министерствъ на 1841 годъ“.

На журналѣ этого Комитета (27 декабря 1839 г.) имѣется помѣта столь же суроваго характера, какъ и раньше: „Исполнить и сверхъ того подтвердить всѣмъ вѣдомствамъ наистрожайше не смѣть и входить съ представленіями о новыхъ надобностяхъ расходовъ въ теченіе 1840 года и смѣту на 1841 годъ стараться непремѣнно ввести въ размѣръ смѣты 1839 года“ (Ibid., стр 197)

Неурожаи 1839—1841 гг сильно нарушили разсчеты росписей, и расходы возрастали несмотря на ежегодныя напоминанія объ ихъ сокращеніи. Сверхсмѣтные расходы попрежнему далеко отклоняли исполненіе расходныхъ росписей отъ предположеній.

Въ 1844 году сдѣлана была нѣкоторая попытка сблизить росписи съ дѣйствительностью, такъ какъ, наконецъ, обращено было вниманіе, что „нѣкоторыя статьи относимы были къ расходамъ чрезвычайнымъ, тогда какъ оныя составляли расходы постоянные и даже постепенно возраставшіе, другія же хотя и назначались по росписямъ, но гораздо въ меньшемъ противу дѣйствительнаго ежегоднаго израсходованія размѣрѣ“.

Такихъ расходовъ включено было въ роспись на 1845 годъ на 4,6 милл. руб, въ связи съ чѣмъ понижена на $1^1/_2$ милл. руб. сумма, назначавшаяся на чрезвычайные расходы. Журналъ Комитета Финансовъ о росписи попрежнему сопровождался Высочайшей помѣтой „исполнить съ положительнымъ и строгимъ подтвержденіемъ всѣмъ Министерствамъ отнюдь ни подъ какимъ предлогомъ не входить съ представленіемъ о какой-либо прибавкѣ къ ихъ смѣтамъ“ [53]). Подобныя же

---

[51]) Высочайшее повелѣніе 28 декабря 1836 г. (Печеринъ, т. I, стр 180 и 185).

[52]) Ibid, стр. 186

[53]) Печеринъ, II т., стр. 9—12.

помѣты мы находимъ еще дважды: на журналахъ Комитета Финансовъ по росписямъ на 1847 и 1849 гг Въ дальнѣйшемъ онѣ, наконецъ, прекращаются· видимо, сознана была ихъ безплодность Сознаніе безполезности фиктивнаго преуменьшенія расходовъ въ росписяхъ выразилось въ 1849 г еще въ Высочайшемъ повелѣніи: „для избѣжанія огромныхъ передержекъ противъ суммъ, которыя прежде назначались по росписямъ на чрезвычайные расходы, впредь вносить суммы на этотъ предметъ не ниже дѣйствительнаго употребленія“ (Ibid , стр. 48).

Расходы продолжали неудержимо возрастать. Сокращенія ихъ по росписямъ были фиктивны Событія 1848—1849 гг дали сильный толчекъ этому процессу и такъ шло дѣло съ небольшими уклоненіями вплоть до послѣдняго года царствованія Императора Николая I—перваго года Крымской войны. Сопоставленіе росписей и отчетовъ объ ихъ исполненіи за дальнѣйшіе годы можно найти въ прилагаемой таблицѣ

Этотъ длинный рядъ указаній на безуспѣшность попытокъ сокращенія расходовъ привелъ наконецъ къ сознанію необходимости выйти изъ узкаго круга Комитета Финансовъ и вновь привлечь Государственный Совѣтъ къ болѣе близкому участію въ дѣлѣ составленія росписей. До сихъ поръ это участіе еще съ александровскихъ временъ оставалось совершенно формальнымъ. Императоръ Николай I лично слѣдилъ за составленіемъ росписей, просматривалъ смѣты министерствъ раньше, чѣмъ онѣ поступали къ Министру Финансовъ; Министръ Финансовъ ранѣе составленія проекта росписи представлялъ Иимператору обычно еще въ половинѣ года предварительныя соображенія о будущемъ бюджетѣ.

Проекты росписей разсматривались въ Комитетѣ Финансовъ „журналами котораго обыкновенно предоставлялось Министру Финансовъ составленную по заключеніямъ Комитета роспись доходовъ и расходовъ представить на Высочайшее разсмотрѣніе, а затѣмъ внести въ Государственный Совѣтъ для представленія въ установленномъ порядкѣ на окончательное Высочайшее утвержденіе [51]). При такомъ порядкѣ Государственному Совѣту приходилось выполнять букву закона, не вдаваясь въ обсужденіе уже установленныхъ безъ его содѣйствія цифръ и не имѣя для этого достаточныхъ фактическихъ данныхъ.

Насколько ненормально складывались отношенія между Комитетомъ Финансовъ и Государственнымъ Совѣтомъ въ дѣлѣ разсмотрѣнія Государственныхъ росписей достаточно свидѣтельствуетъ хотя бы указываемый Бліохомъ фактъ сознательнаго сокрытія передъ Государственнымъ Совѣтомъ съ вѣдома Императора Николая I дефицита по росписи на 1850 г, ведшій къ принятію и Высочайшему утвержденію росписи съ умолчаніемъ о 38 мил. р. дефицита. „Въ виду того что

---

[51]) „М-во Ф-въ 1802—1902“, I, стр 361.

дефицитъ по росписи 1849 г, составлявшій 28 600.000 р., былъ послѣдствіемъ необыкновенныхъ обстоятельствъ тогдашняго времени, угрожавшихъ всей Европѣ чрезвычайными событіями, и, поэтому, не могъ произвести особаго впечатлѣнія въ публикѣ,—то Комитету Финансовъ и не представлялось необходимымъ умолчать о немъ передъ Государственнымъ Совѣтомъ; но тѣмъ не менѣе повтореніе дефицита 1850 г. и притомъ на 10 милліоновъ болѣе,—при невозможности сохранить это дѣло въ совершенной и непроницаемой тайнѣ, когда проектъ будетъ разсматриваемъ въ Государственномъ Совѣтѣ,—можетъ имѣть весьма невыгодныя послѣдствія, тѣмъ болѣе, что въ это время происходятъ переговоры о значительномъ заграничномъ займѣ для окончанія работъ по сооруженію с.-петербургско-московской желѣзной дороги, и оглашеніе означеннаго дефицита могло бы повредить государственному кредиту, и если не остановить, то затруднить ходъ заграничнаго займа. По симъ уваженіямъ Комитетъ Финансовъ положилъ: представить на усмотрѣніе его Императорскаго Величества: не благоугодно ли будетъ повелѣть внести въ Государственный Совѣтъ проектъ росписи съ отчисленіемъ на расходы военнаго министерства только оставшихся изъ общей массы обыкновенныхъ доходовъ на покрытіе части смѣты 60.440 662 р. и, вмѣстѣ съ тѣмъ, довести до свѣдѣнія Совѣта, что расходы военнаго министерства, вслѣдствіе производящихся еще и не оконченныхъ сношеній о томъ, какія суммы дѣйствительно могутъ въ 1850 г. поступить къ зачету отъ Австріи, Молдавіи и Валахіи за продовольствіе нашихъ войскъ, не могли быть приведены еще въ положительную извѣстность; на этомъ основаніи распоряженіе о суммахъ, могущихъ потребоваться, кромѣ назначенныхъ уже для военнаго министерства, по росписи, 60.440.000 р., должно подлежать дальнѣйшему разрѣшенію, а между тѣмъ признано нужнымъ не останавливать по этой причинѣ утвержденія расходовъ для прочихъ вѣдомствъ".

Это положеніе Комитета Финансовъ удостоилось Высочайшаго утвержденія, и въ Государственный Совѣтъ внесена была государственная роспись, въ которой показано было расходовъ только 202.120.000 р., а о дефицитѣ въ 38.427.703 р. совершенно было умолчено, роспись эта по разсмотрѣніи Государственнаго Совѣта и удостоена была затѣмъ Высочайшаго утвержденія [55]). О чрезвычайныхъ военныхъ расходахъ по росписи на слѣдующій 1851 г. (10,2 м. р.) также не было доведено до свѣдѣнія Гос Совѣта, и въ роспись были включены расходы только по мирной смѣтѣ. Въ Выс. утв 27 Декабря 1850 г. журналѣ Комитета финансовъ по росписи, это мотивировано было такъ: „внести въ Государственный Совѣтъ самую роспись, со включеніемъ въ оную расходовъ

---

[55]) См Бліохъ, op. cit, I, стр. 284—285 Эту выписку изъ журнала Комитета Финансовъ можно полностью найти въ архивѣ Деп. Гос. Казначейства въ отдѣлѣ „Мнѣній Гос Совѣта и Журналовъ Комитета Финансовъ" по росписямъ (по росписи на 1850 г.).

Военнаго Министерства по одной мирной смѣтѣ, такъ какъ военныя смѣты, покрывавшіяся всегда изъ особыхъ рессурсовъ, Совѣтомъ, какъ въ прошедшемъ, такъ и въ прежніе годы, не были разсматриваемы" [36])

Но во всякомъ случаѣ, сравнительно съ предыдущимъ годомъ мы видимъ ту разницу, что дефицитъ (13,4 м. р.), оказавшійся и при внесеніи въ роспись лишь одной мирной смѣты, былъ показанъ въ ней и не былъ скрытъ отъ Гос. Совѣта [37])

Въ началѣ того же 1851 года, вслѣдъ за утвержденіемъ росписи на 1851 г., Предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта было объявлено въ засѣданіи Департамента Государственной Экономіи 8 января 1851 г. и сообщено Министрамъ, что Высочайше повелѣно Департаменту Экономіи „немедленно войти, независимо отъ послѣдовавшаго уже утвержденія росписи на 1851 г., въ подробный и самый тщательный разборъ смѣтъ на этотъ годъ по всѣмъ Министерствамъ и Главнымъ Управленіямъ, кромѣ Министерства Императорскаго Двора, и, вникнувъ въ причины возрастанія требованій каждаго управленія сдѣлать предположеніе объ ограниченіи ихъ на будущее время, съ правомъ пересмотрѣть, если окажется нужнымъ, и штаты разныхъ мѣстъ и учрежденій, для уменьшенія какъ числа чиновъ, такъ и содержаній, положенныхъ по штатамъ" Принявшись за исполненіе этого порученія, Департаментъ Государственной Экономіи потребовалъ отъ вѣдомствъ матеріалы (списки штатовъ, статистическія свѣдѣнія, смѣты) и соображенія ихъ о тѣхъ расходахъ, которые предполагалось бы исключить, и затѣмъ, по разсмотрѣніи полученныхъ данныхъ, постановилъ о сокращеніи съ 1852 г. нѣкоторыхъ штатовъ и объ исключеніи изъ смѣтъ разнаго рода суммъ, составившихъ всего по гражданскимъ вѣдомствамъ около 4 мил. р. Постановленія Департамента удостоились Высочайшаго утвержденія" [37]). Такимъ образомъ вновь, послѣ долгаго перерыва, Гос. Совѣтъ принялъ нѣкоторое участіе въ бюджетномъ дѣлѣ

Для росписи на слѣдующій годъ по Выс. пов 27 октября 1852 г. опять предписано всѣмъ вѣдомствамъ (кромѣ всѣхъ отдѣленій Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи и Министерства Императорскаго Двора) доставить смѣты въ Департаментъ Экономіи ранѣе ихъ разсмотрѣнія въ Комитетѣ Финансовъ. Такой же порядокъ примѣненъ былъ и къ росписи на 1854 г., а по Высочайшему повелѣнію 23 января 1854 г этотъ порядокъ оставленъ и на будущее время, какъ постоянное правило и соблюдался вплоть до реформы [38]).

Однако этотъ порядокъ не измѣнялъ прежняго формальнаго пути прохожденія проекта росписи чрезъ соотвѣтственныя инстанціи. Вслѣдъ

---

[36]) Печеринъ, II, стр 58

[37]) См. Печеринъ. II, 57—59.

[37]) „М-во Ф-въ 1802—1902", I, стр 376.

[38]) Ibid, стр. 377—378 Для этой работы составъ Деп. Экономіи былъ усиленъ (См Печеринъ, II, стр. 70 и 83 и дѣло Комитета Финансовъ № 35 „Соображенія по Государственной росписи на 1851" (въ архивѣ Деп Гос Казначейства)

за разсмотрѣніемъ въ Департаментѣ Экономіи, проектъ поступалъ въ Комитетъ Финансовъ, журналъ котораго по прежнему утверждался Государемъ и вносился въ Общее Собраніе Государственнаго Совѣта исключительно для выполненія буквы закона и подносился на Высочайшее утвержденіе со стереотипной формулой: „принявъ роспись въ томъ видѣ, какъ она составлена Министерствомъ Финансовъ, представить оную при Мнѣніи Государственнаго Совѣта на Высочайшее Его Императорскаго Величества благоусмотрѣніе и утвержденіе". [59])

Какъ сказано выше, разсмотрѣніе росписи въ Государственномъ Совѣтѣ по установившейся традиціи не распространялось на смѣты чрезвычайныхъ военныхъ расходовъ.

Этотъ порядокъ не измѣнился и съ привлеченіемъ Департамента Экономіи къ разсмотрѣнію расходныхъ смѣтъ, и при разсмотрѣніи таковыхъ на 1854 г., когда Военный Министръ внесъ двѣ смѣты, одну „по мирному положенію"—на 82,6 мил. руб, другую „по военному положенію"—на 36 мил. руб.—Департаментъ Экономіи уклонился отъ разсмотрѣнія этой послѣдней, „не считая себя вправѣ входить въ обсужденіе требованій, заключающихся въ смѣтахъ по военнымъ обстоятельствамъ, такъ какъ исчисленные въ сихъ смѣтахъ расходы зависятъ отъ особыхъ соображеній, извѣстныхъ Его Императорскому Величеству" [60]).

Такимъ образомъ и теперь, почти черезъ полъ-вѣка послѣ учрежденія Государственнаго Совѣта, не возстановился порядокъ установленный при Сперанскомъ, выраженный въ торжественныхъ словахъ манифеста 2 февраля 1810 г. и подтвержденный указомъ 22 марта того же года (см. выше стр 114): „представленія о военныхъ и гражданскихъ чрезвычайныхъ издержкахъ отнынѣ должны быть, по точной силѣ 7 статьи манифеста 2 февраля, вносимы на уваженіе Государственнаго Совѣта, и назначенія по онымъ не иначе могутъ быть производимы, какъ по формальнымъ о нихъ постановленіямъ".

Теперь послѣ 4 десятилѣтій реакціи Государственный Совѣтъ такъ свыкся со своимъ приниженнымъ положеніемъ, что самъ отклонялъ отъ себя право и обязанность предоставленныя ему неотмѣненнымъ закономъ. Впервые смѣта расходовъ военнаго времени была разсмотрѣна Государственнымъ Совѣтомъ лишь послѣ реформы въ 1864 г. [61]).

Въ прилагаемой таблицѣ сведены по тѣмъ же источникамъ, какъ и въ предыдущей, итоги нашего бюджетнаго хозяйства за время цар-

---

[59]) Эта формула взята нами изъ дѣла архива Деп Гос. Казначейста по росписи на 1857 г. (Въ отдѣлѣ „Мнѣнія Гос. Совѣта и Журналы Комитета Финансовъ") Роспись внесена была въ Комитетъ Финансовъ 30 декабря, а мнѣніе Гос. Совѣта послѣдовало 31 декабря. Такимъ образомъ разсмотрѣніе расходныхъ смѣтъ Департаментомъ Экономіи сокращало работу Комитета Финансовъ. Однако обсужденіе представленій Министра Финансовъ о мѣрахъ къ покрытію дефицита оставалось за Комитетомъ. См. то же дѣло архива Деп. Гос Казначейства. Такъ же Печеринъ II, стр. 141—142.

[60]) Ibid , стр 83

[61]) См Кашкаровъ, стр. 143.

ствованія Николая I. Характеръ сведенія росписей, какъ можно видѣть, вполнѣ сохранилъ всѣ типичныя черты предыдущей эпохи. Формально доходы и расходы сводятся теперь въ одинаковой балансовой цифрѣ. Выводимый по росписи небольшой остатокъ „на чрезвычайные расходы", съ совершенной явственностью принимаетъ форму фонда лишь на „непредусмотрѣнныя смѣтами надобности", вовсе не включая въ себя чрезвычайныхъ расходовъ въ собственномъ смыслѣ слова [62]). Цифра его фиксируется въ постоянномъ размѣрѣ лишь съ нѣкоторыми варіаціями, сначала въ 12 мил. руб. ассигнаціями, а потомъ въ почти точно соотвѣтствующей ей—4 мил. руб. кредитныхъ. Въ такомъ же качествѣ и количествѣ этотъ фондъ дореформенныхъ росписей перешелъ впослѣдствіи и въ нашъ реформированный бюджетъ. Вся подлинно чрезвычайная часть бюджета, такимъ образомъ, оставалась за предѣлами бюджетныхъ предположеній и относилась цѣликомъ на сверхсмѣтные расходы и источники главнымъ образомъ кредитные, не полностью показываемые и въ отчетахъ по росписямъ, а не только въ самыхъ росписяхъ Именно, вся отчетность по военному капиталу не входитъ въ цифры нашей таблицы Мы не имѣемъ этой отчетности по отдѣльнымъ годамъ. Но за все время существованія первоначальнаго военнаго капитала съ 1826 г. по 1846-й, когда особый счетъ военнаго капитала былъ закрытъ и остатки его присоединены къ оборотному капиталу государственнаго казначейства, общая сумма расходовъ изъ него достигла (кромѣ оборотныхъ суммъ) 650 мил. руб. ассигнаціями, получившихся отъ внѣшнихъ займовъ, выпуска серій, позаимствованій изъ кредитныхъ учрежденій, изъ Комиссіи Погашенія долговъ и другихъ мѣстъ, изъ суммъ персидской и турецкой контрибуціи. прибылей при обмѣнѣ цѣнностей и проч. [63]). И сверхсмѣтные расходы въ огромныхъ цифрахъ, и ежегодные дефициты ничѣмъ не отличаютъ наши бюджеты разсматриваемаго періода отъ предыдущей эпохи Цифры бюджетной отчетности, приводимыя нами, до 1830 г. извлечены изъ всеподданнѣйшихъ отчетовъ Министра Финансовъ, представленныхъ въ Государственный Совѣтъ [64]). Онѣ совпадаютъ съ циф-

---

[62]) Характерно, что этотъ фондъ и въ текстѣ росписей фигурируетъ въ рубрикѣ „обыкновенныхъ расходовъ" (см, напримѣръ, Печеринъ. II, стр. 7, 15, 21 и т д). Назначеніе его гр. Канкринъ въ своемъ „Обозрѣніи" характеризуетъ такъ: „насчетъ чрезвычайной суммы 12 м. р упадаютъ различныя награды, особенно войскамъ за смотры, парады и маневры, разныя ссуды и многоразличные чрезвычайные расходы, въ гос роспись не вошедшіе и въ теченіе года непремѣннаго отпуска требующіе,—и всѣ сіи расходы производятся по Выс. повелѣніямъ, частію изъ особыхъ указовъ состоящимъ, частію въ мѣсячный указъ вносимымъ" (Сб. Ист. Общ. XXXI, стр. 70)

[63]) См „Министерство Финансовъ 1802—1902 гг.", I, стр. 367—368. См. также въ „Обозрѣніи" гр. Канкрина, стр 71—73. У Блюха стр. 181—186, 188, 194—195, 198, 219—220, 229) есть цифры расходовъ изъ военнаго капитала за нѣкоторые отдѣльные годы, но онѣ противорѣчивы и не сходятся съ цифрами, приведенными, напр., для 1827—1837 гг. въ „Обозрѣніи" гр Канкрина и не даютъ общаго итога.

[64]) „Министерство Финансовъ, 1802—1902 гг ", I, стр. 630.

рами, даваемыми Печеринымъ. Очевидно онѣ взяты изъ одного источника. Но съ 1831 г. опять эти два ряда совершенно различны и выяснить причины этихъ различій по имѣющимся даннымъ нѣтъ возможности. Цифры приводимыя въ изданіи Министерства Финансовъ взяты за 1831—1854 гг. изъ генеральныхъ отчетовъ Департамента Государственнаго Казначейства представлявшихся Государственному Контролеру. Къ доходамъ добавлены еще суммы, поступавшія изъ особыхъ источниковъ, на покрытіе дефицитовъ [65]). Итоги расходовъ, куда включены и расходы на сооруженіе Николаевской жел. дор. вполнѣ сходятся съ съ цифрами приводимыми въ Статистическомъ Временникѣ [66]). Цифры, приводимыя Печеринымъ за 1844—54 гг. взяты изъ того же источника, видимо безъ включенія суммъ на постройку Николаевской дороги. Они, поэтому, даютъ меньшія суммы, чѣмъ первыя. Но за 1831—1842 гг. цифры, взятыя Печеринымъ изъ всеподданнѣйшихъ отчетовъ Министра Финансовъ, представленныхъ въ Государственный Совѣтъ, даютъ крупныя отклоненія отъ цифръ отчетовъ, представленныхъ въ Государственный Контроль, причемъ отклоненія не носятъ никакого правильнаго характера [67]).

Мы не имѣемъ данныхъ видѣть въ этихъ отклоненіяхъ желанія умышленно представлять Государственному Совѣту невѣрныя цифры, хотя бы и бывали исключенія, подобныя приведенному выше факту сокрытія дефицита 1850 г., ибо цифры расходовъ, представленныя во всеподданнѣйшихъ отчетахъ, сплошь и рядомъ превышаютъ цифры провѣренныя потомъ Государственнымъ Контролемъ. Мы врядъ ли можемъ видѣть даже въ сведеніи росписей безъ дефицита, или съ небольшимъ дефицитомъ желаніе нашихъ Министровъ Финансовъ представить положеніе дѣлъ въ лучшемъ свѣтѣ, чѣмъ оно было въ дѣйствительности. Правда, напр., во всеподданнѣйшемъ отчетѣ Канкрина за 20-тилѣтній періодъ его управленія дефициты указаны значительно

---

[65]) Ibid

[66]) 1866 г., отд. III, стр 80.

[67]) Гр Канкринъ въ своемъ „Обозрѣніи“ (стр 90) указываетъ, что въ Гос. Совѣтъ вносился только „генеральный бухгалтерскій кассовый отчетъ за прошедшій годъ, весьма огромный, къ сроку 1-го ноября, для соображенія при разсмотрѣніи новаго бюджета“. А Гос Контролю Деп Гос Казначейства доставляетъ черезъ два года „очищенный Контрольный отчетъ еще болѣе въ огромномъ размѣрѣ, для ревизіи. Отчетъ сей соглашается со счетами другихъ Департаментовъ“. Эти огромные фоліанты намъ пришлось видѣть въ старомъ архивѣ Деп. Гос Казначейства. Но отъ обоихъ упомянутыхъ видовъ отчетности гр Канкринъ отличаетъ представляемый самому Государю Императору „годовой отчетъ о дѣйствіяхъ и суммахъ заключающій общій обзоръ Министра Финансовъ, частные отчеты департаментовъ, канцелярій и кредитныхъ установленій, съ нужными числительными соображеніями, послѣднія не для контроля, а для усмотрѣнія хода дѣла, такъ какъ почти всѣ дѣйствія Министерства Финансовъ сопряжены съ денежными оборотами. Отчетъ сей не отдается въ Комитетъ Министровъ для сохраненія тайны“. Тѣмъ болѣе, очевидно, эти отчеты не доводились до свѣдѣнія Гос. Совѣта. Они намъ совершенно неизвѣстны, какъ и мѣсто гдѣ они могутъ храниться. Ссылокъ на нихъ мы не встрѣчали.

въ меньшемъ размѣрѣ, чѣмъ въ отчетахъ представленныхъ Государственному Контролеру [68]). И въ дальнѣйшемъ мы можемъ найти указанія, что министры финансовъ показывали, напр., цифры доходовъ, связанныя невыполненными расходами, какъ свободные рессурсы. Фактъ такого рода, какъ свидѣтельствуетъ С. Татищевъ былъ однимъ изъ поводовъ отставки министра финансовъ Брока въ 1885 г. [69]). Но цифры балансовъ росписей, какъ мы неоднократно подчеркивали, завѣдомо не включали въ себя чрезвычайныхъ расходовъ, и этотъ пріемъ бюджетной практики, повторявшійся изъ года въ годъ въ теченіе десятковъ лѣтъ можно и нужно осуждать съ точки зрѣнія правильной постановки бюджетнаго дѣла, но врядъ ли имъ имѣлось въ виду или можно было въ дѣйствительности кого нибудь обмануть. Лишь изрѣдка при самомъ составленіи росписи въ предположенія ея включались и чрезвычайные расходы. Такъ въ 1834 г. сильный неурожай предыдущаго года заставилъ раздѣлить роспись на обыкновенную и чрезвычайную. Въ суммѣ чрезвычайныхъ расходовъ (23,6 мил. руб. сверхъ обычнаго 12 мил фонда) фигурировало лишь на 11 мил. расходовъ военнаго и морского вѣдомства, остальные исчислены были по Министерству Финансовъ на пособія по случаю неурожая. Такое же частичное включеніе чрезвычайныхъ расходовъ уже въ моментъ составленія росписи мы видимъ и въ 1840—41 гг Въ 1848 г. при составленіи общей росписи отдѣляется отъ нея особая „чрезвычайная смѣта Военнаго Министерства“ (14,4 мил. руб.), включившая въ себя, конечно, далеко не всѣ военные расходы того года А въ слѣдующемъ году, въ виду того, что обыкновенные военные расходы не могли быть покрываемы обычными рессурсами постановлено какъ общее правило: „часть расходовъ Военнаго Министерства, какую Государственное Казначейство не въ состояніи будетъ покрыть обыкновенными доходами, отчислить по росписи изъ обыкновенныхъ расходовъ къ чрезвычайнымъ расходамъ, покрываемымъ особыми рессурсами“ [70]). Съ тѣхъ поръ это сдѣлалось обычнымъ пріемомъ. Роспись составлялась такъ, что опредѣлялся избытокъ доходовъ за вычетомъ расходовъ прочихъ вѣдомствъ. Этотъ избытокъ опредѣлялся на военное министерство по общей росписи. Прочее относилось на отдѣльную чрезвычайную смѣту военнаго вѣдомства [71]).

Эти своеобразные пріемы составленія росписей отчасти имѣли лишь техническое значеніе, но отчасти, какъ мы видѣли выше, они

---

[68]) Сборникъ свѣд. и мат по Министерству Финансовъ 1865 г., № 1, стр. 139—141. По подсчету проф. Мигулина, Канкринъ показалъ ихъ всего на 57,9 мил. руб. тогда какъ въ дѣйствительности они составили за эти же годы 147,5 мил. руб. (Государственный Кредитъ. I, стр. 89).

[69]) С. Татищевъ. „Императоръ Александръ II“. Спб. 1903 Т II, стр. 166.

[70]) Печеринъ. II, стр 48

[71]) Ibid. стр. 53 и 63 (для росписей на 1851 и 1852 гг.).

направлены были и къ отстраненію Государственнаго Совѣта отъ разсмотрѣнія чрезвычайныхъ военныхъ смѣтъ.

Изъ прочихъ деталей бюджетной техники можно отмѣтить, что начиная съ 1836 г росписи наши пополнились включеніемъ въ нихъ нѣкоторыхъ сборовъ, относившихся прежде къ земскимъ повинностямъ (на содержаніе земскихъ судовъ—5,1 милл. руб., на уплату по займамъ на шоссейныя работы — 0,7 милл. руб.) и остатками отъ доходовъ Царства Польскаго (11,4 милл. руб. въ 1836 г.). За балансомъ росписей стали показываться доходы закавказскихъ провинцій (1,3 мил. руб.).

Съ 1843 года, съ введеніемъ продажи вина откупщикамъ изъ казны, въ роспись вводятся соотвѣтственные оборотные расходы (18,1 м. р. въ 1843 г.), а также оборотные расходы по заготовленію казенными заводами металловъ для военнаго и морского вѣдомствъ (въ 1843 г. 1,7 м. р.).

Съ 1844—1845 годовъ въ росписи вводятся нѣкоторыя ранѣе не включавшіяся рубрики: на содержаніе государственныхъ банковъ и на платежи по займамъ на постройку Николаевской дороги. Суммы на недоборъ въ доходахъ, съ 1835 по 1844 г. исчислявшіяся по доходной росписи, съ 1845 г переходятъ въ расходную часть ея. Приведенныя замѣчанія необходимо имѣть въ виду при разсмотрѣніи цифръ прилагаемой таблицы; на прочихъ болѣе мелкихъ деталяхъ составленія росписей этого времени мы считаемъ возможнымъ не останавливаться. Необходимо упомянуть лишь, что по Высочайше утвержденному 1 іюля 1839 г. мнѣнію Государственнаго Совѣта, съ переходомъ къ новой денежной системѣ цифры росписей и отчетовъ стали показываться не на ассигнаціи, а на серебро (по курсу 1 р. сер.=3 р. 50 к. ассигнаціями)

Въ предшествующемъ изложеніи мы дошли до того момента, когда должно подвести итоги развитію нашего бюджетнаго дѣла въ николаевскія времена, а вмѣстѣ съ тѣмъ и за весь дореформенный періодъ.

Собранный воедино и приведенный въ извѣстность дѣятелями екатерининскаго царствованія нашъ бюджетъ въ законодательствѣ Сперанскаго долженъ былъ получить присущія ему силу и значеніе основного ежегоднаго финансоваго закона. Планъ государственнаго преобразованія Сперанскаго, если бы онъ былъ осуществленъ во всей широтѣ, долженствовалъ создать и для нашего государственнаго бюджета тѣ правовыя условія, какими отличается бюджетное дѣло въ конституціонныхъ государствахъ. Основныя идеи новаго бюджетнаго права были намѣчены въ широкихъ чертахъ въ „Планѣ финансовъ“ и въ изданныхъ во исполненіе его актахъ 1810—1811 годовъ. Крушеніе конституціонныхъ идей Сперанскаго лишило и нашъ бюджетъ той правовой и политической опоры, какую ему могло дать полное ихъ

осуществленіе. Брошенныя въ обстановку реакціи и мертвенную политическую и общественную среду, притомъ въ условіяхъ потрясеннаго финансоваго состоянія государства, эти идеи должны были увянуть не расцвѣвъ.

На всемъ протяженіи дореформенной эпохи мы наблюдаемъ атрофію бюджетной компетенціи Государственнаго Совѣта, расцвѣтъ распорядительной власти абсолютнаго монарха, дискреціоннаго всевластія министровъ и систему управленія при помощи Комитетовъ, дѣйствія и сужденія которыхъ покрыты непроницаемой тайной. Обращеніе съ 50-хъ годовъ за подмогою къ Деп. Экономіи для сокращенія расходовъ, не поддававшихся излюбленнымъ пріемамъ „нормальныхъ“ смѣтъ и Высочайшихъ запрещеній, врядъ ли сколько нибудь замѣтно измѣняло эту картину.

Въ бюджетномъ дѣлѣ эта система приводила къ принижению значенія бюджетнаго акта, какъ важнѣйшаго регулятора всего государственнаго хозяйства и управленія; къ широкому развитію внѣбюджетнаго хозяйства въ многообразномъ видѣ: привилегированныхъ вѣдомствъ, изъятыхъ изъ единаго государственнаго бюджета и изъ сферы общаго государственнаго контроля; спеціальныхъ сборовъ, доходовъ, имуществъ и капиталовъ отдѣльныхъ вѣдомствъ, дающихъ имъ въ руки широкую возможность вести обособленную финансовую политику, независимую отъ общегосударственныхъ задачъ и интересовъ и отъ состоянія общихъ государственныхъ рессурсовъ; наконецъ, въ развитіи сверхсмѣтныхъ кредитовъ до размѣровъ почти упраздняющихъ всякое значеніе заранѣе установленнаго бюджета, отнимающихъ у него роль цѣльнаго годичнаго плана государственнаго хозяйства.

И какъ результатъ всей политической системы, въ рамкахъ которой атрофія бюджетнаго правосознанія и идеи планомѣрности и законномѣрности въ веденіи государственнаго хозяйства, являлась лишь однимъ изъ неизбѣжныхъ выводовъ, мы видимъ придавленное состояніе государственнаго хозяйства, неискоренимые дефициты, паденіе государственнаго кредита, временами — казалось — упрочивавшагося, неустойчивость денежной системы—даже приведенной однажды въ порядокъ.

Но помимо этихъ исходившихъ не изъ бюджетной области вліяній, лишь отражавшихъ на ней болѣе глубокія условія всей тогдашней жизни Россіи, необходимо указать и на внутренніе моменты—техническую недоразвитость самого бюджетнаго права.

Бюджетныя идеи въ законодательствѣ 1810—1811 гг., лежавшемъ въ основѣ нашего бюджетнаго дѣла вплоть до реформы, намѣчены были лишь въ широкихъ чертахъ.

Если отстраненіе Государственнаго Совѣта отъ бюджетнаго дѣла, легкая возможность для министровъ испрашивать сверхсмѣтные кредиты и накоплять внѣбюджетные фонды связаны были съ дефектами политической системы, то и формальная незаконченность бюджетнаго

законодательства облегчала обходъ его въ высшей степени. Буква закона сохранялась — смыслъ его извращался, дѣйствіе — сводилось на нѣтъ.

Все время до реформы бюджетное дѣло регулировалось правилами, выраженными въ актахъ 1810—1811 годовъ: суммы, ассигнованныя въ распоряженіе вѣдомствъ, не могутъ быть употребляемы ни на какую иную, кромѣ обозначенной въ росписи, потребность; остатки этихъ суммъ должны возвращаться въ казну; экономическіе ихъ капиталы должны признаваться собственностью Государственнаго Казначейства.

Но мало — выразить эти элементарные принципы. Безъ техническихъ опредѣленій уклоненія отъ нихъ были практически неуловимы. Остатки должны возвращаться въ казну, но срока для этого не было установлено, и остатки лежали въ кассахъ вѣдомствъ, отдавались ими въ кредитныя учрежденія на проценты и въ концѣ концовъ оставались принадлежностью вѣдомствъ въ видѣ экономическихъ капиталовъ. Не только вернуть ихъ въ казну, но даже собрать свѣдѣнія о нихъ оказывалось весьма труднымъ. Въ 1848 г. потребовалось прямое вмѣшательство Государя, ибо Министръ Финансовъ рисковалъ не получить свѣдѣній.

Вотъ рядъ яркихъ фактовъ изъ этой области, приводимыхъ анонимнымъ, но, можно предполагать, высокоавторитетнымъ авторомъ въ оффиціозной статьѣ [72])

„Не имѣя въ виду обличенія дѣятелей, которые нерѣдко бываютъ только жертвою дурной системы, а желая обличить самое дѣло, старую отживающую систему, мы не будемъ называть лицъ, а приведемъ только факты, въ справедливости которыхъ просимъ повѣрить намъ на слово".

„Такъ, въ видахъ распространенія своихъ средствъ и воспособленія своему хозяйству, нѣкоторыя изъ управленій создавали у насъ сами источники доходовъ и причисляли ихъ къ собственнымъ средствамъ. Къ числу такихъ доходовъ принадлежатъ, между прочимъ, проценты на вносимыя въ кредитныя установленія, такъ называемыя свободныя по управленіямъ суммы, безъ надлежащаго на это въ законѣ уполномочія. Кредитныя установленія находились у насъ до сего времени въ тѣснѣйшей связи съ финансовой администраціей; если нѣкоторыя управленія находили возможнымъ вносить въ банки значительныя суммы и получать по нимъ проценты, то, въ это же время, правительство занимало изъ банковъ огромные капиталы на казенныя и общественныя надобности, платя по симъ займамъ проценты, ложившіеся, при непроизводительности казенныхъ оборотовъ, всею тяжестью на бюджетныя средства Казначейства. Очевидно, что при этомъ управленія, получавшія проценты, увеличивали средства на счетъ другихъ управленій, что гораздо раціональнѣе и проще было бы, не дѣлая

---

[72]) Морской Сборникъ. 1859 г., кн. 12, стр. 307—310.

займовъ, употреблять на казенныя и общественныя надобности свободныя по управленіямъ суммы".

„При этомъ надо замѣтить, что въ числѣ вносимыхъ въ банки, такъ называемыхъ свободныхъ по управленіямъ суммъ были и суммы, вытребованныя изъ Государственнаго Казначейства преждевременно,— когда ни малѣйшей надобности въ нихъ не предстояло,— и остатки отъ смѣтныхъ назначеній, составляющіе прямое достояніе казны, и капиталы, поступившіе для передачи постороннимъ мѣстамъ и частнымъ лицамъ, слѣдовательно,— частная собственность".

„Мы знаемъ примѣры, что вытребованныя изъ Государственнаго Казначейства суммы десятки лѣтъ лежали безъ употребленія въ нашихъ распорядительныхъ управленіяхъ, утративъ совершенно свое назначеніе; что нерѣдко управленія получали изъ Государственнаго Казначейства значительныя суммы въ счетъ смѣты слѣдующаго года, тогда какъ въ кассахъ ихъ находились свободные наличные остатки, превышавшіе полученные авансы".

„Одно управленіе, имѣя въ своихъ рукахъ многочисленныя суммы съ опредѣленнымъ назначеніемъ, производило постоянныя позаимствованія изъ одной суммы въ другую, и такъ какъ эти позаимствованія продолжались нѣсколько лѣтъ, и никогда не были вполнѣ уплачиваемы, то управленіе это до того запуталось въ долговыхъ расчетахъ, что въ продолженіе нѣсколькихъ лѣтъ не могло ихъ окончить. Къ тому же впослѣдствіи оказалось, что средствъ для полной уплаты этихъ долговъ не было и такимъ образомъ расходы, производимые сначала въ видѣ позаимствованій, обратились въ дѣйствительные, безвозвратные расходы, въ ущербъ тѣмъ суммамъ, изъ которыхъ они были произведены".

Срока для дѣйствія смѣтъ не было установлено, и каждый Министръ имѣлъ право требовать отпуска суммъ единовременно по нѣсколькимъ смѣтамъ и возможность оставлять истребованныя суммы въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ безъ употребленія.

Ассигнованныя суммы должны были расходоваться лишь на предметъ ассигнованія; но не было установлено никакой опредѣленной классификаціи рубрикъ расходовъ, за предѣлы которыхъ нельзя было бы переносить кредиты.

Департаментъ Гос. Экономіи въ „героическій" періодъ его исторіи—въ 1810—1811 гг., энергично слѣдилъ за тѣмъ, чтобы суммы назначаемыя по смѣтѣ не переносились съ одной потребности на другую. И Министры еще не рѣшались нарушать закона и обращались за разрѣшеніемъ переносовъ къ Гос. Совѣту, который разрѣшалъ ихъ, но подчеркивалъ при этомъ, что „подобные замѣны въ строгомъ смыслѣ противны установленіямъ объ управленіи финансовъ [73]). Еще въ 1825 г.

---

[73]) См. „Представленіе Министра Внутр. Дѣлъ о замѣнѣ суммъ опредѣленныхъ на расходы по ввѣренному ему министерству" — Журн. Деп. Эконом. 19 мая 1811 г. (Арх. Гос. Сов. IV, ч 1, стр. 195—197).

мы встрѣчаемъ фактъ такого же порядка [74]). Но за время царствованія Николая I, эти неотмѣненные законы забылись, и мы видимъ полный произволъ въ переносѣ кредитовъ.

Ни Министерство Финансовъ, ни Государственный Контроль не могли провѣрять законности и правильности назначенія тѣхъ или иныхъ суммъ, ибо для этого не давалось достаточныхъ данныхъ.

Внѣшняя форма бюджета не давала возможности окинуть однимъ взглядомъ всю картину—она лишь затемняла ее. Исторически наслаиваясь, отдѣльныя составныя части его разростались внѣ соотвѣтствія съ другими [75]). Приложенія къ военнымъ смѣтамъ, напримѣръ, заключали въ себѣ ни болѣе, ни менѣе, какъ 3,750 листовъ, да самыя военныя смѣты около 1,000 листовъ [76]).

Характерная черта. сама установленная закономъ форма смѣтъ предусматривала, что мотивироваться должны лишь ежегодныя измѣненія въ цифрахъ кредита, а не всѣ ихъ суммы въ полномъ размѣрѣ. Это типичный симптомъ эпохи государственнаго застоя· толща государственнаго бюджета представляла нѣчто закостенѣвшее, не внушавшее сомнѣній, не подлежащее критикѣ, провѣркѣ и періодическому пересмотру.

Однако, кромѣ техническихъ деталей бюджетнаго характера въ узкомъ смыслѣ слова, необходимо принять еще во вниманіе, что бюд-

---

[74]) Докладъ Межевого Департамента Прав Сената о позволеніи межевой канцеляріи употреблять изъ назначенныхъ ей расходныхъ суммъ при недостаткѣ одной остатковъ отъ другой". Журн. Деп. Экономи 19 іюня 1825 г. (Ibid стр. 197—200).

[75]) Преобразованіе государственной отчетности I т. По системѣ смѣтъ. Спб. 1861 г., ч. 1, объяснительная записка, стр 2—3 „Изложеніе нашихъ смѣтъ не имѣетъ строгой системы, и цифры назначеній не подкрѣплены достаточными данными. Нѣкоторыя части смѣтъ излагаются съ такою подробностію, что учрежденія ихъ разсматривающія, должны невольно теряться въ этихъ подробностяхъ; другія, напротивъ того, представляютъ однѣ валовыя суммы, и при этомъ замѣтить надо, что подробности находятся большею частію въ совершенно обратной прогрессіи со степенью ихъ надобности Рядомъ съ кредитами въ десятки милліоновъ рублей являются кредиты въ десятки рублей По изложенію основаній назначенія приводятся большею частію однѣ законоположенія, разрѣшающія предметъ расхода, а размѣръ его, по большей части управленій не обставляется достаточными доказательствами

При исполненіи смѣтъ, статьи смѣтныхъ назначеній не служатъ у насъ неизмѣняемыми для расходовъ предѣлами, недостатки замѣняются сбереженіями по самымъ разнороднымъ предметамъ и притомъ замѣняются произвольно, потому что, за исключеніемъ немногихъ управленій, не существуетъ даже закона о томъ какая власть должна разрѣшать подобные замѣны, и такимъ образомъ на практикѣ подобное положеніе дѣла едва ли не равносильно назначенію кредитовъ въ одной общей цифрѣ по всему Министерству.

Дѣйствіе финансовыхъ смѣтъ не ограничено никакимъ періодомъ времени, и каждый Министръ имѣетъ право требовать отпуска суммъ одновременно по нѣсколькимъ смѣтамъ и возможность оставлять истребованныя суммы въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ безъ употребленія"

[76]) См. отзывъ Военнаго Министра въ Выс. учр. Комиссію для разсмотрѣнія коренныхъ началъ гос. отчетности (напечатанъ у насъ въ прил. II, стр. 6.

жетное дѣло не представляетъ изъ себя обособленной административной функціи. Оно является составною частью общей системы государственной отчетности, счетоводства и движенія суммъ. И на нашемъ дореформенномъ бюджетѣ съ полной явственностью сказывалось пагубное вліяніе недоразвитости системы государственнаго контроля и архаическая система кассоваго дѣла.

Цифры бюджетныхъ назначеній лишь тогда могутъ подлежать дѣйствительно серьезной критикѣ, когда имѣется реально-дѣятельная инстанція, вывѣряющая и контролирующая ихъ. Разъ такой инстанціи нѣтъ—нѣтъ гарантіи ни противъ халатности вѣдомствъ въ составленіи смѣтъ, ни противъ прямыхъ злоупотребленій.

Безсиліе предварительной ревизіи бюджета въ Государственномъ Совѣтѣ мы уже видѣли. Дореформенный Государственный Контроль съ его системой генеральной отчетности, устраненный отъ ревизіи подлинныхъ документовъ и ограниченный разсмотрѣніемъ лишь того матеріала, какой дадутъ ему сами себя ревизующія вѣдомства, притомъ въ формѣ сводныхъ вѣдомостей, гдѣ исчезаютъ всѣ детали,—такой контроль былъ инстанціей вполнѣ удобной и спокойной для вѣдомствъ, но онъ былъ почти мертвъ. Однако даже такой контроль, въ тѣхъ немногихъ случаяхъ, когда ему было предоставлено право документальной ревизіи, отъ времени до времени могъ наталкиваться на факты прямой невѣрности отчетовъ вѣдомствъ [77]).

Наконецъ, раздробленность государственныхъ кассъ вела къ тому, что по свидѣтельству того же всеподданнѣйшаго доклада на 1 января 1855 года „въ кассахъ вѣдомства Министерства Финансовъ находилось въ наличныхъ и въ билетахъ всего до 75 милл рублей сер., а въ кассахъ постороннихъ управленій свыше 200 милл. [78])

Какимъ образомъ можно было добиться на практикѣ возвращенія по истеченіи смѣтнаго года остатковъ въ казну, когда кассы находились въ рукахъ тѣхъ же вѣдомствъ, отъ которыхъ требовалось воз-

---

[77]) „Несогласіе отчетовъ съ книгами открыто нынѣ по Коммиссаріатскому департаменту Военнаго Министерства и прежде, въ 1849 году, по Департаменту Горныхъ и Соляныхъ Дѣлъ". Авторъ цитируемаго доклада дѣлаетъ отсюда прямой и рѣзкій выводъ: „Въ виду этого факта,—говоритъ онъ,—*столь глубоко потрясающаго нынѣшнюю систему*, едва ли можно продолжать дальнѣйшую трату правительственной дѣятельности и денегъ на составленіе выводовъ и цифръ, въ вѣрности которыхъ Гос. Контроль не имѣетъ уже полнаго убѣжденія". Преобразованіе Государственной Отчетности, ч III. Спб. 1861, стр 50 См въ этомъ же всеподд. докладѣ Гос. Контролера (докладъ писанъ Татариновымъ) сдержанно-дѣловую, но яркую характеристику недостатковъ дореформеннаго контроля (стр 44 — 54).

[78]) См. тотъ же всеподданнѣйшій докладъ, представленный Императору Александру II Государственнымъ Контролеромъ Анненковымъ въ октябрѣ 1858 г, стр. 43. Характерно, что упомянутыя свѣдѣнія не могли быть замѣнены болѣе поздними, ибо Государственный Контроль, почти черезъ 3 года „не имѣетъ еще всѣхъ отчетовъ за 1855 годъ", а нѣкоторыхъ даже и за 1854 г. Характеристика положенія кассоваго дѣла ibid., стр. 42—44.

Государственные доходы и расходы 1826—1854 гг. (до 1840 въ милл. руб. ассигнаціями, съ 1840 въ милл. руб. кредитныхъ) [1]).

Годы	ПО РОСПИСЯМЪ.		ПО ОТЧЕТАМЪ.								Годы.
			ДОХОДОВЪ.			Займовъ.	РАСХОДОВЪ	Болѣе (+) или менѣе (—) противъ росписи	Избытокъ (+) или дефицитъ (—).	Расходы по даннымъ Печерина	
	Доходовъ и расходовъ	Въ томъ числѣ на чрезвычайные расходы.	Постоянныхъ и оборотныхъ.	Единовременныхъ.	Итого.						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1826	384,7	12,0	400,3	4,0	404,3	10,7	403,9	+19,2	—0,6	403,9	1826
1827	378,8	12,0	408,6	—	408,6	6,3	421,6	+42,8	—13,0	421,6	1827
1828	383,1	13,0	404,7	1,6	406,3	11,0	406,9	+23,8	—0,6	406,9	1828
1829	392,3	14,5	417,3	0,2	417,5	2,0	427,9	+35,6	—10,4	427,9	1829
1830	403,2	13,8	409,7	6,7	416,4	12,1	427,8	+24,6	—11,4	427,8	1830
1831	407,9	13,6	441,7	1,1	442,8	2,5	446,6	+38,7	—3,8	424,0	1831
1832	419,1	13,6	482,8	0,1	482,9	10,2	496,6	+72,5	—13,7	474,3	1832
1833	435,1	12,0+2,0	471,8	2,9	474,7	27,0	495,0	+59,9	—20,3	495,6	1833
1834	468,3	12,0+23,6	469,7	1,7	471,3	70,0	527,5	+59,2	—56,2	545,9	1834
1835	490,7	12,0	530,8	3,5	534,3	50,2	587,1	+96,4	—52,8	612,3	1835
1836	508,7	12,0	562,1	1,7	563,9	20,7	583,5	+74,8	—19,6	592,3	1836
1837	500,7	12,0	570,0	1,6	571,6	16,1	573,3	+72,6	—1,7	581,9	1837
1838	505,1	12,0	581,3	0,4	581,7	26,4	596,5	+91,4	—14,8	564,5	1838
1839	525,9	12,0	599,8	0,3	600,1	36,4	627,9	+102,0	—27,8	713,4	1839
1840	160,2	3,5+6,1	168,3	0,6	169,0	18,5	188,0	+27,8	—19,0	186,3	1840
1841	176,2	4,0+20,1	174,0	7,4	181,4	7,3	195,8	+19,6	—14,4	196,4	1841
1842	174,0	4,5	194,0	0,1	194,0	28,1	210,5	+36,6	—16,5	212,2	1842
1843	183,5	5,0	199,6	—	199,6	22,5	211,5	+28,0	—11,9	—	1843
1844	180,7	5,5	205,9	—	205,9	20,1	221,9	+41,2	—16,0	215,4	1844
1845	190,9	4,1	201,8	—	201,8	21,2	224,1	+33,2	—22,3	214,7	1845
1846	195,1	4,0	213,4	2,7	216,1	16,7	244,8	+49,7	—28,7	232,2	1846
1847	195,4	4,0	219,9	2,7	222,6	36,9	245,0	+49,6	—22,4	233,3	1847
1848	204,8	4,0	220,1	5,3	225,4	41,8	284,2	+79,4	—58,8	274,0	1848
1849	231,2	4,0	217,1	2,0	219,1	57,3	270,5	+39,3	—50,6	262,5	1849
1850	202,1 [2])	4,0	222,9	0,4	223,3	78,5	287,2	+85,1	—63,9	273,4	1850
1851	231,6	4,0	231,3	—	231,3	36,6	280,6	+49,0	—49,3	264,1	1851
1852	228,9	4,0	252,0	0,4	252,4	25,0	280,3	+51,4	—27,9	276,8	1852
1853	233,7	4,0	261,3	4,0	265,3	45,9	313,1	+79,4	—47,8	313,1	1853
1854	242,4	4,0	257,7	25,8	283,5	93,3	383,8	+141,4	—100,3	383,8	1854

[1]) Таблица составлена по тѣмъ же источникамъ какъ и предыдущая. Цифры росписей см. въ книгѣ Печерина (ч. I и II); цифры дѣйствительныхъ доходовъ и расходовъ за 1826—1830 гг въ юбилейномъ изданіи Министерства Финансовъ, которымъ мы пользуемся, извлечены изъ всеподданнѣйшихъ отчетовъ Министра Финансовъ, съ 1831 г. — изъ генеральныхъ отчетовъ Деп. Гос. К ва Гос. Контролеру съ добавленіемъ суммъ поступившихъ изъ особыхъ источниковъ и израсходованныхъ въ 1842—1852 гг. на постройку Николаевской дороги (см. „Министерство Финансовъ 1802—1903“. I, стр 630) Для сопоставленія съ итогомъ расходовъ столбца 8-го приводятся цыфры даваемыя Печеринымъ. съ 1826 по 1842 г. по всеподданнѣйшимъ отчетамъ, съ 1844 г.— по отчетамъ Деп Гос Казначейства Гос. Контролеру, но видимо безъ включенія суммъ на постройку Николаевской дороги.

[2]) Сверхъ того 38,4 м р. чрезвычайныхъ расходовъ Военнаго Министерства, смѣта которыхъ не была внесена въ Гос. Совѣтъ.

вращеніе остатковъ, когда не было никакого формальнаго воспрещенія дѣлать выдачи изъ кассъ и за предѣлами бюджетнаго срока, когда, наконецъ,—въ лучшемъ случаѣ—вмѣсто возврата суммъ, вѣдомства засчитывали ихъ въ счетъ смѣты будущаго года, а правильности этой процедуры зачета некому было провѣрять кромѣ нихъ же самихъ.

Вотъ положеніе технической стороны нашего бюджетнаго дѣла передъ реформой. Помимо общихъ политическихъ и экономическихъ причинъ финансоваго разстройства страны, область, въ которой порядокъ составляетъ самую душу дѣла, находилась въ состояніи такого безпорядка, который для государства, затронутаго уже вліяніемъ новой эпохи представлялся нестерпимымъ.

Наступалъ моментъ перелома—реформы, которою начинается новая эра въ нашемъ бюджетномъ правѣ.

ГЛАВА VI.

Бюджетная реформа.—Основныя начала ея.—Публикованіе гос. росписей.

Матеріалы для изученія бюджетной реформы Татаринова.—Состояніе русскихъ финансовъ послѣ Крымской войны—Обсужденіе вопроса о сокращеніи расходовъ и устраненіи дефицитовъ въ Комитетѣ финансовъ въ 1857 г—Заграничная командировка Татаринова и приступъ къ реформѣ.—Всеподд. докладъ Гос. Контролера о системахъ гос отчетности на Западѣ и о примѣненіи основныхъ началъ ихъ къ Россіи.—Учрежденіе Комиссіи для разсмотрѣнія коренныхъ началъ гос. отчетности и обсужденіе ею этихъ началъ.—Изъятія.—Возникновеніе вопроса о публикаціи росписей.—Сужденія заграничной прессы о положеніи нашихъ финансовъ.—Ходъ дѣла о публикованіи росписей.—Публикація смѣтъ.

Исторія бюджетной реформы, связанной съ именемъ В. А. Татаринова, извѣстна донынѣ лишь по его запискамъ о государственной отчетности въ четырехъ посѣщенныхъ имъ государствахъ [1]), по оффиціальному представленію трудовъ его комиссіи внесенному въ Государственный Совѣтъ [2]) и по книгѣ М. Кашкарова [3]) использовавшаго дѣло о разсмотрѣніи проекта смѣтныхъ правилъ 1862 г. въ Государственномъ Совѣтѣ. Только въ самое послѣднее время въ юбилейномъ изданіи Государствен-

---

[1]) Государственная отчетность въ Бельгіи, Франціи, Австріи и Пруссіи Спб 1858,—четыре записки В. А. Татаринова, напечатанныя въ очень ограниченномъ количествѣ экземпляровъ и давно ставшія библіографической рѣдкостью (Экземпляръ ихъ имѣется въ библіотекѣ Ученаго Комитета М-ва Ф-въ). Въ 1881—84 гг. три изъ нихъ были переизданы съ необходимыми дополненіями нынѣшнимъ профессоромъ С.-Петербургскаго Университета И. И Кауфманомъ, служившимъ тогда въ Гос. Контролѣ, и для этой работы командированнымъ заграницу Записка о гос отчетности Австріи не была къ сожалѣнію, переиздана, ибо за истекшее время система отчетности тамъ претерпѣла коренное преобразованіе, благодаря которому работа Татаринова сохранила для этого государства лишь историческій интересъ. Записки Татаринова о военной и морской отчетности во Франціи намъ не удалось видѣть.

[2]) Преобразованіе государственной отчетности, I По системѣ смѣтъ. Спб. 1861· часть первая—объяснительная записка; часть вторая—проекты, часть третья—всеподданнѣйшіе доклады. Часть четвертую—формы смѣтъ, огромный томъ образцовыхъ формъ по всѣмъ вѣдомствамъ, мы могли найти только въ архивѣ Гос. Совѣта (Дѣло деп. Экономіи 1861 (и 1862 гг.), № 132 и 102 О новомъ порядкѣ составленія, разсмотрѣнія, утвержденія и исполненія гос. бюджета и финансовыхъ смѣтъ Министерствъ и Главныхъ Управленій).

[3]) Обзоръ бюджетнаго законодательства Россіи за 1862—1890 годы. Изд. Гос. Канцеляріи. Спб. 1891, гл. 1 и 2

наго Контроля [4]) нѣсколько использованы подлинные журналы „Высшей Комиссіи“, обсуждавшей основныя начала реформы, журналы „Спеціальной Комиссіи“, выработавшей самый проектъ новыхъ бюджетныхъ правилъ и новыя формы смѣтъ, отчасти затронуты нѣкоторые неопубликованные всеподданнѣйшіе доклады Государственнаго Контролера, связанные съ работами этихъ комиссій и почти совершенно неиспользованы хранящіяся въ архивѣ Государственнаго Контроля подлинныя дѣла и переписка Комиссій, положившихъ начало новому дѣйствующему донынѣ органическому закону о нашемъ бюджетѣ—смѣтнымъ правиламъ 22 мая 1862 года Между тѣмъ эти дѣла представляютъ крупный историческій интересъ, освѣщая нѣкоторыя мало извѣстныя стороны эпохи реформъ 60 годовъ. Нѣкоторыя изъ этихъ дѣлъ, притомъ подлинныхъ, съ собственноручными помѣтами Императора Александра II, изъ архива Государственнаго Контроля, къ несчастью, изчезли [5]), повидимому еще въ давнее время.

Нѣкоторые документы, почерпнутые изъ дѣлъ упомянутыхъ комиссій и также нигдѣ не опубликованные, мы печатаемъ въ приложеніи. Рядъ другихъ донынѣ неопубликованныхъ документовъ: всеподданнѣйшіе доклады Государственнаго Контролера и подлинные Журналы Высшей и Спеціальной Комиссіи, въ высшей степени заслуживалъ бы изданія Наконецъ, переизданія заслуживала бы и библіографическая рѣдкость,—первыя три части „Преобразованія государственной отчетности“. Въ приложеніи мы печатаемъ также извлеченіе изъ описи дѣлъ архива Государственнаго Контроля, относящихся до излагаемой нами ниже исторіи нашей бюджетной реформы 1862 года [6]).

Первые годы новаго царствованія совпали съ Крымской войною. Намъ, конечно, нѣтъ надобности выяснять то значеніе, какое она имѣла для всѣхъ дальнѣйшихъ реформъ. Но вліянія ея на наше финансовое положеніе необходимо коснуться. Общераспространенное мнѣніе, что Крымская война привела въ полное разстройство наши финансы, требуетъ серьезныхъ оговорокъ.

---

[4]) „Государственный Контроль 1811—1911“. Спб 1911, стр. 112—151. Прочія изданія, какъ-то: Всеп. докладъ Гос. Контролера о развитіи и дѣятельности Гос. Контроля съ 1855 по 1880 г Спб 1880, книга В. А. Саковича (Гос. Контроль въ Россіи, ч. 1. Спб 1898), брошюра Н Алышевскаго (Въ память В. А. Татаринова, Спб. 1881), юбилейное изданіе М-ва Ф-въ, книги Бочковскаго, Блеха и существующіе курсы финансоваго права, начиная съ В А. Лебедева, пользуются при изложеніи Татариновской реформы только печатными матеріалами.

[5]) Таковы· дѣло Комиссіи для устройства кассоваго и ревизіоннаго порядка № 7/12 „Съ меморіями о занятіяхъ комиссіи, представленными Его Императорскому Величеству“ и „Нарядъ (всеподданнѣйшимъ докладамъ Гос. Контролера) № 3-й. Объ образованіи и личномъ составѣ Комиссіи для устройства кассоваго и ревизіоннаго порядка“

[6]) См. приложеніе I.

Правда, дефициты 1854—1856 гг были огромны. По даннымъ объ исполненіи нашихъ росписей за 1854 — 1861 гг. [7]) они таковы (въ мил. руб):

Годы.	Доходы обыкновенные, случайные и оборотные	Расходы.	Дефицитъ (—)
1854	260,5	383,8	— 123,2
1855	264,1	526,0	— 261,9
1856	353,6	619,4	— 265,8
1857	309,4	347,9	— 38,4
1858	358,4	363,4	— 5,0
1859	344,7	350,5	— 5,8
1860	386,9	438,2	— 51,3
1861	411,6	413,8	— 2,2

Но съ окончаніемъ войны дефициты падаютъ до незначительныхъ цифръ, даже, быть можетъ, получается избытокъ [8]). Возвратъ вкладовъ въ кредитныя установленія являлся уплатой капитальныхъ суммъ, производившейся частью и за счетъ общебюджетныхъ средствъ, если и можетъ быть относимъ къ источникамъ дефицита, то лишь условно, ибо это было погашеніе долговъ.

Процентные займы, консолидировавшіе этотъ старый неутвержденный долгъ, значительно улучшили общій составъ его. Въ 1852 году неутвержденный долгъ составлялъ 754,7 м. р. = 72,3% всей суммы государственныхъ долговъ (1.043,6 м. р.), включая и кредитные билеты, а въ 1861 г. всего 993, 6 м. р. = 63,9% всего долга (1.553,7 м. р.) [9]).

Изъ приведенной таблицы мы видимъ, что послѣ войны замѣчался сильный ростъ не только расходовъ, но еще больше доходовъ. Правда война потребовала огромнаго увеличенія выпусковъ кредитныхъ билетовъ, къ тому же сопровождавшагося ухудшеніемъ ихъ обезпеченія [10]):

Годы.	Въ обращеніи кредитныхъ билетовъ.	Размѣнный фондъ
	Въ милліонахъ рублей	
1852	311,4	140,3
1862	713,6	97,3

Но курсъ кредитныхъ билетовъ во время войны былъ довольно устойчивъ и понизился лишь позже, съ ограниченіемъ и затѣмъ пре-

---

[7]) Статистическій Временникъ 1866 г., I, отд. III, стр 80.

[8]) Болѣе крупная цифра 1860 г. съ избыткомъ объясняется возвратомъ позаимствованій сдѣланныхъ изъ кредитныхъ установленій (см П. Мигулинъ. Гос. Кредитъ, I, стр. 222—223). Принявши это же во вниманіе для годовъ 1858 — 1861, можно признать бюджеты этихъ лѣтъ заключенными съ избыткомъ, а не съ дефицитомъ.

[9]) П. Мигулинъ, ibid, стр. 280.

[10]) Мигулинъ, стр. 279. М. Кашкаровъ. Денежное обращеніе въ Россіи, I, стр. 72.

кращеніемъ размѣна. Вотъ данныя—средній курсъ въ копѣйкахъ серебромъ за 1 р. кредитный". [11]).

1853 г.	100,40	1858 г.	93,30
1854 „	94,26	1859 „	91,13
1855 „	93,44	1860 „	92,65
1856 „	98,26	1861 „	87,24
1857 „	95,95	1862 „	90,12

Курсъ кредитныхъ билетовъ поддерживался и промышленнымъ оживленіемъ, наступившимъ послѣ войны (до кризиса 1858—59 гг.), и приливомъ ихъ въ видѣ вкладовъ въ банки, и благопріятнымъ, даже послѣ опубликованія либеральнаго тарифа 1857 г., торговымъ балансомъ. Итоги ввоза и вывоза были таковы (въ мил. руб [12]):

Годы	Ввозъ.	Вывозъ.	Избытокъ вывоза (+), ввоза (—).
1857	151,4	165,4	+14,0
1858	148,8	148,4	— 0,4
1859	157,6	162,3	+ 4,7
1860	157,0	178,5	+21,5
1861	164,9	173,3	+ 8,4

И только опрометчивое,—а можетъ быть заслуживающее еще гораздо болѣе рѣзкаго эпитета,—изгнаніе вкладовъ изъ старыхъ кредитныхъ учрежденій разстроило нашъ государственный кредитъ и создало ненужное потрясеніе нашего бюджетнаго хозяйства, пришедшаго, хотя бы и временно, подъ вліяніемъ войны и суммъ, брошенныхъ ею въ народное обращеніе, въ состояніе сравнительнаго, хотя бы и неустойчиваго, равновѣсія.

Эти бѣглыя цифровыя характеристики намъ необходимы, ибо ими могутъ быть освѣщены нѣкоторые факты, относящіеся до нашей бюджетной реформы.

Военные дефициты, помимо кредитныхъ операцій и выпуска кредитныхъ билетовъ, привели въ первые же годы послѣ войны къ нѣкоторымъ мѣропріятіямъ бюджетнаго характера.

Въ январѣ 1857 г. Высочайше повелѣно было членамъ Комитета Финансовъ высказать свои мнѣнія о мѣрахъ къ поправленію финансовъ [13]). Приводимъ—какъ имѣющія технически бюджетное значеніе—мѣропріятія, предложенныя Государственнымъ Контролеромъ Аннен-

---

[11]) Статистич. Временникъ 1885 г. Серія III, вып. 15, стр. 47—48.

[12]) Ежегодникъ М-ва Ф-въ, в III, стр 425.

[13]) Дѣло архива Деп. Гос К-ва 1857 г № 7/17 О мѣрахъ къ уменьшенію дефицита. Въ дѣлѣ имѣются соотвѣтственныя записки членовъ К-та Ф-въ: гр Нессельроде, гр. А Д. Гурьева, Тенгоборскаго, министра финансовъ П. Ф. Брока, кн. Горчакова, ст-секр. Карнѣева и Гос. Контролера Н. Анненкова.

ковымъ [14]). Первые 3 пункта его предложенiй касаются денежной системы. Они говорятъ о прекращенiи выпуска кредитныхъ билетовъ, усиленiи размѣннаго фонда, замѣнѣ монетной единицы—рубля—четвертакомъ (равнымъ 1 франку). Но далѣе идетъ рядъ пунктовъ, въ зародышевомъ видѣ содержащихъ уже то, что полтора года спустя блестяще развито было въ запискахъ Татаринова:

„4. Разсмотрѣть во всей подробности назначенiе имѣющихся въ разныхъ вѣдомствахъ (не исключая и привилегированныхъ управленiй) запасныхъ, оборотныхъ, пенсiонныхъ капиталовъ и другихъ источниковъ, изъ коихъ удовлетворяются экстраординарные и постоянные расходы, съ тѣмъ, чтобы.

а) изслѣдовать мѣру надобности въ образованiи упомянутыхъ капиталовъ и способы ихъ пополненiя; изслѣдованiе это усугубить въ отношенiи къ тѣмъ изъ нихъ, на усиленiе коихъ отпускаются суммы изъ Государственнаго Казначейства;

б) привести въ извѣстность, не можетъ ли быть обращена на эти частные способы, часть расходовъ, производимыхъ изъ Государственнаго Казначейства; а съ другой стороны, не обращаются ли на эти капиталы такiе расходы и въ особенности постройки, въ коихъ нѣтъ крайней необходимости и которыя допускаются собственно по тому уваженiю, что на покрытiе ихъ не требуется никакихъ издержекъ на счетъ Государственнаго Казначейства;

в) опредѣлить, не могутъ ли нѣкоторые изъ сихъ капиталовъ быть присоединены къ кассѣ Государственнаго Казначейства, оставивъ изъ нихъ при каждомъ хозяйственномъ управленiи по одному только капиталу подъ названiемъ оборотнаго, для поддержанiя, въ случаѣ надобности, хозяйственныхъ того управленiя оборотовъ. Размѣръ этого капитала могъ бы быть опредѣленъ по предварительному соглашенiю подлежащаго Министерства съ Министромъ Финансовъ и по обсужденiи въ Комитетѣ Финансовъ и Государственномъ Совѣтѣ.

5. Всѣ тѣ расходы, которые въ разныхъ вѣдомствахъ и учрежденiяхъ обращаются нынѣ на проценты съ особыхъ капиталовъ, образуемыхъ собственно для удовлетворенiя сихъ расходовъ, отнести прямо на тѣ источники, изъ коихъ эти капиталы образуются, съ добавкою, буде нужно, изъ Государственнаго Казначейства; а упомянутые капиталы присоединить къ кассѣ Казначейства, равно какъ и остатки изъ доходовъ, буде таковые окажутся, обращать въ Казначейство.

6. Дѣятельно и строго наблюдать, чтобы отчетныя мѣста не требовали изъ Государственнаго Казначейства суммъ прежде наступленiя дѣйствительной надобности въ ихъ расходованiи: ближайшимъ къ тому средствомъ было бы учрежденiе отпуска суммъ не по третямъ года

---

[14]) Записка его помѣчена 16 февраля 1857 года. Она, какъ и многiе документы этого же дѣла, имѣется также въ архивѣ Н. Х. Бунге (въ библiотекѣ Кiевскаго университета), папка 37, дѣло № 33.

или по полугодіямъ на всю смѣту въ совокупности, а по статьямъ смѣты.

7. На операціи, продолжающіяся нѣсколько лѣтъ сряду, ассигновать сумму, потребную не на все предпріятіе, а только на ту часть онаго, которая должна быть исполнена въ смѣтномъ году, и затѣмъ исключить вовсе изъ требованія суммы, назначенныя по росписи на расходы, которые по какимъ-либо случаямъ не могутъ быть въ этомъ году выполнены.

8. Опредѣлить, чтобы невыполненные расходы отнюдь не переходили на второй годъ за отчетнымъ, а по истеченіи первыхъ восьми мѣсяцевъ перваго за отчетнымъ года, всѣ остающіяся отъ невыполненія расхода суммы были возвращаемы въ Государственное Казначейство или представляемы къ зачету со внесеніемъ оставшихся невыполненными расходовъ, буде надобность въ нихъ не миновалась, въ смѣты послѣдующихъ годовъ, особыми статьями

9. Строго наблюдать, чтобы суммы смѣтнаго года ни подъ какимъ предлогомъ не были перечисляемы на покрытіе расходовъ прежняго времени.

10 Воспретить обращеніе постоянныхъ, штатами опредѣленныхъ расходовъ, на остатки, могущіе быть отъ другихъ смѣтныхъ назначеній, которыя вслѣдствіе того, могутъ быть назначаемы съ возможно большею точностью".

Журналомъ своимъ, Высочайше утвержденнымъ 19 апрѣля 1857 г., Комитетъ Финансовъ проектировалъ рядъ мѣръ, направленныхъ къ уменьшенію расходовъ. Прежде всего, рѣшено было установленіе нормальныхъ смѣтъ на 3 года 1858—1860 для всѣхъ гражданскихъ вѣдомствъ (въ томъ числѣ и для Министерства Императорскаго Двора, но не для военныхъ вѣдомствъ). Во исполненіе этого, 31 мая Министромъ Финансовъ внесена была на Высочайшее усмотрѣніе вѣдомость о расходахъ всѣхъ этихъ вѣдомствъ по десятилѣтней сложности за 1847—56 г.г. и на 1857 г. и опредѣлены нормальныя цифры съ небольшимъ сокращеніемъ противъ 1857 г. Эти цифры и были утверждены [13]).

Тѣмъ же Высочайше утвержденнымъ 19 апрѣля 1857 г. журналомъ Комитета Финансовъ „рѣшительно отмѣнено на будущее время назначеніе расходовъ отдѣльно отъ смѣтъ, почему въ Государственную роспись 1858 г. внесены и всѣ тѣ относящіеся до Государственнаго Казначейства расходы, которые доселѣ покрывались отдѣльно отъ государственныхъ росписей посредствомъ особыхъ на счетъ казны займовъ изъ кредитныхъ установленій, какъ-то: на платежи по займамъ, учиненнымъ для Николаевской желѣзной дороги; на построеніе въ Москвѣ храма во имя Христа Спасителя и на разныя работы по вѣдом-

---

[13]) Вѣдомость напечатана у Печерина, II, стр. 157—159. См. также Кашкаровъ, стр. 627—628. Выс. утв. 19 апрѣля 1857 г. Журналъ Комитета Финансовъ см у Печерина, II, стр. 152—156.

ству Путей Сообщенія и Публичныхъ Зданій; вообще, на 7.850,000 р.". Сверхъ того, внесены были въ роспись 1858 г. и еще нѣкоторые расходы, не входившіе въ росписи прежнихъ лѣтъ, что въ общемъ составило до 11 мил. руб. [16]).

Предоставлено было Департаменту Экономіи при разсмотрѣніи смѣтъ, независимо отъ сдѣланныхъ вѣдомствами, сокращеній изыскивать способы къ дальнѣйшему сокращенію смѣтъ, „принявъ въ соображеніе имѣющіеся въ вѣдомствахъ капиталы" [17]).

Тѣмъ же журналомъ постановлено было: „Рѣшительно не допускать расходовъ сверхсмѣтныхъ и вообще превышенія противъ Высочайше утвержденныхъ смѣтъ, подъ какимъ бы предлогомъ ни было".

Поставлено было на видъ Министерствамъ, „что сокращенія расходовъ должно стараться достигнуть и посредствомъ отмѣны многихъ формъ, а въ особенности упрощеніемъ порядка дѣйствій разныхъ управленій, что дало бы возможность уменьшить самые штаты сихъ управленій"; въ виду чего возбуждался даже вопросъ объ упраздненіи Инспекторскаго Департамента гражданскаго вѣдомства.

Въ этомъ же журналѣ возбужденъ былъ вопросъ, пріобрѣвшій въ дальнѣйшемъ печальную извѣстность — „о пониженіи процентовъ по банковымъ установленіямъ" и о „переложеніи займовъ правительства изъ сихъ установленій на новые и болѣе продолжительные сроки, съ уменьшеніемъ ежегодныхъ платежей".

Таковы существенныя постановленія Комитета Финансовъ, открывшія собою въ области финансовой и въ частности бюджетной политики періодъ преобразованій новаго царствованія. Въ нихъ смѣшано еще старое съ новымъ, но они диктовались суровой необходимостью. Предсѣдатель Департамента Экономіи графъ А. Д. Гурьевъ — сынъ Министра Финансовъ александровскихъ временъ — характеризуетъ тогдашнее положеніе, какъ: „cette position plus que critique" [18]).

Но въ это же время уже положено было начало тому дѣлу, которое въ ближайшіе годы вылилось въ коренное преобразованіе всего нашего бюджетнаго, кассоваго и контрольнаго строя.

Ярко сказывавшаяся и проникшая въ сознаніе руководителей государственнаго управленія несостоятельность системы контроля повела къ образованію еще въ 1852 г. „Контрольнаго комитета". И въ немъ уже принималъ участіе въ качествѣ дѣлопроизводителя будущій реформаторъ системы нашей государственной отчетности В. А. Татариновъ. Труды Комитета однако оказались безплодными — время еще не пришло. Какъ свидѣтельствуетъ въ 1857 г. Государственный Контро-

---

[16]) Всеподд. докладъ М-ра Ф-въ 31 мая 1857 г. (Печеринъ. II, 160—161)

[17]) Такихъ капиталовъ обращено было въ казну по Статистическому Временнику 1866 г (отд III, стр. 77) 11 милл. руб., а по цитируемому дѣлу архива Деп. Госуд. Казначейства—19,67 милл. руб.

[18]) Записку его (на французскомъ языкѣ) см. въ цитируемомъ дѣлѣ архива Деп. Государственнаго Казначейства.

леръ Н Н. Анненковъ 2-й, заключенія Комитета „большею частью одобренные Государственнымъ Совѣтомъ остались безъ приложенія къ дѣлу собственно потому, что на принятіе ихъ не было общаго согласія всѣхъ Министровъ и Главноуправляющихъ“ [19]) Но съ перемѣной царствованія идея воскресла. Толчекъ къ ея практическому осуществленію данъ былъ либеральнымъ руководителемъ морского вѣдомства В. К. Константиномъ Николаевичемъ. Еще въ 1855 г. онъ рѣшилъ „въ видахъ усовершенствованія и упрощенія счетной части Морского Министерства“ [20]) командировать за границу служившаго въ его вѣдомствѣ чиновника особыхъ порученій, впослѣдствіи Министра Финансовъ, М. Х. Рейтерна. Но такъ какъ Рейтернъ могъ заняться за границей „изслѣдованіями по контрольной части только въ той мѣрѣ, въ какой она касается Морского Министерства“, то, какъ сообщаетъ Н. Н. Анненковъ, „по мнѣнію Его Высочества“, для изученія вообще контрольныхъ правилъ и устройства этой части въ другихъ государствахъ, казалось бы, весьма полезнымъ командировать отъ Государственнаго Контроля, независимо Рейтерна, опытнаго чиновника, знакомаго съ другими нашими вѣдомствами и учрежденіями“ [21]). По тексту оффиціальной бумаги трудно, конечно, судить, принадлежало ли это мнѣніе Вел. Князя всецѣло ему, или было ему внушено Анненковымъ или, быть можетъ, чрезъ посредство Анненкова самимъ Татариновымъ, но во всякомъ случаѣ вслѣдъ за этимъ Анненковъ въ ноябрѣ 1855 г. испросилъ Высочайшее разрѣшеніе на командированіе В. А. Татаринова въ Бельгію, Пруссію, Австрію, а затѣмъ и Францію, которая въ моментъ командированія еще была „по настоящимъ политическимъ событіямъ для насъ недоступна“ Въ цитируемомъ нами документѣ подробно выясняется цѣль командировки и устанавливается для нея подробная программа.

Любопытно, что въ той же оффиціальной бумагѣ предусматривается, чтобы Татариновъ и Рейтернъ „дѣйствовали одинъ отъ другого совершенно независимо и даже разновременно въ каждомъ государствѣ, такъ чтобы во время присутствія Рейтерна въ Пруссіи, вы (т.-е. Татариновъ) занимались изученіемъ контрольной части первоначально въ Бельгіи, а потомъ въ Германіи или Австрійской имперіи и прибыли въ Берлинъ послѣ отъѣзда г. Рейтерна въ Соединенные Штаты“. (Ibid., л. 14—15). Возможно, что эти двѣ, соперничавшія между собой заграничныхъ командировки были первымъ поводомъ къ тому антагонизму,

---

[19]) Высочайше одобренный 23 февраля 1857 г. всеподданнѣйшій докладъ Государственнаго Контролера Н. Н Анненкова 2-го. (Дѣло Спеціальной Комиссіи, № 1/27).

[20]) Дѣло Архива Государственнаго Контроля, подъ заглавіемъ: „Нарядъ всеподданнѣйшимъ докладамъ и запискамъ о преобразованіи государственной отчетности“. № 1, л. 2.

[21]) Ibid , л 3. Въ біографіи М. Рейтерна (сост. А. Н. Куломзинымъ и гр. В Г. Рейтернъ — бар Нолькенъ. Спб., 1910) между прочимъ неточно сказано, что Рейтернъ былъ командированъ для „собранія свѣдѣній къ усовершенствованію государственнаго счетоводства и смѣтнаго дѣла“ вообще (стр. 7)

который обнаружился со стороны Рейтерна по отношенію къ Татаринову впослѣдствіи.

Еще ранѣе возвращенія Татаринова изъ командировки Н. Н. Анненковъ, дѣятельно сочувствовавшій идеямъ преобразованія [22]), позаботился объ устраненіи одного существеннаго формальнаго препятствія къ осуществленію реформы, за которое могли бы держаться противники ея. Анненковъ въ февралѣ 1857 года дѣлаетъ Государю представленіе, указывая, что введеніе реформъ въ дѣйствіе „должно будетъ встрѣтить затрудненія въ примѣненіи къ нимъ закона (прим., къ ст 201, II ч. XV прод. I тома Св. Зак., Учр. Министерствъ), по силѣ котораго новыя мѣры или положенія, касающіяся предметовъ двухъ или нѣсколькихъ вѣдомствъ, должны быть представляемы въ Государственный Совѣтъ за общимъ подписаніемъ всѣхъ Министровъ и Главноуправляющихъ до управленія коихъ сіи положенія относятся". „Разительнымъ тому доказательствомъ" Анненковъ считаетъ отмѣченный нами выше неуспѣхъ предположеній Контрольнаго Комитета 1852—1853 гг. 23 февраля 1857 г. это представленіе было одобрено Александромъ II, который отозвался, что „нѣтъ надобности домогаться общаго согласія всѣхъ Министровъ .. на предположеніе Государственнаго Контроля; но необходимо, чтобы отзывы всѣхъ вѣдомствъ, до которыхъ дѣло касаться можетъ, были въ виду Государственнаго Совѣта или Комитета Министровъ" [23]).

Кромѣ того Анненковъ, представляя Императору свой ежегодный всеподданнѣйшій отчетъ (за 1857 г.), испросилъ Высочайшую резолюцію о печатаніи записокъ Татаринова и о сообщеніи ихъ по мѣрѣ напечатанія Министрамъ „дабы они къ тому времени, когда предположенная при Государственномъ Контролѣ комиссія составитъ общій сравнительный сводъ иностранныхъ постановленій съ существующими въ нашемъ государствѣ по счетоводству, отчетности и ревизіи правилами, могли быть предварительно и вполнѣ ознакомлены съ контрольными системами разныхъ государствъ", а Департаменту Экономіи тѣ же свѣдѣнія сообщить на тотъ конецъ, чтобы Департаментъ вошелъ въ соображеніе: не признается ли полезнымъ, независимо отъ правилъ, относящихся непосредственно къ счетоводству и отчетности, сдѣлать у насъ примѣненіе и другихъ началъ, касающихся собственно до финансоваго устройства".

Такимъ образомъ подготовлялась почва для реформы въ той широтѣ, какую съ самаго начала придалъ ей Татариновъ. „Государственная отчетность каждаго края—пишетъ онъ въ докладѣ о своей команди-

---

[22]) См. „Государственный Контроль, 1811—1911", глава о царствованіи императора Александра II.

[23]) Дѣло Архива Государственнаго Контроля № 1/27. „Объ учрежденіи высшей контрольной комиссіи для разсмотрѣнія коренныхъ началъ государственной отчетности и о дѣйствіяхъ ея", л. 2—3, всеподданнѣйшій докладъ Н. Н. Анненкова. Выс одобр. 23 февраля 1857 г.

ровкѣ—тѣсно связана съ его финансовыми учрежденіями, почему для полнаго уразумѣнія дѣйствующихъ въ Европѣ системъ отчетности и правильнаго заключенія о степени возможности примѣненія той или иной системы къ нашему отечеству мнѣ казалось необходимымъ изучить въ посѣщаемыхъ мною государствахъ, независимо порядка отчетности—процессъ, условія и формы самого движенія капиталовъ, т. е. систему смѣтъ и организацію кассъ Такимъ образомъ, специальное мое порученіе приняло по необходимости характеръ болѣе общій" [24]).

Результатомъ поѣздки Татаринова заграницу явились его извѣстныя четыре записки о государственной отчетности Франціи, Бельгіи, Австріи и Пруссіи. Въ извлеченіи содержаніе и сопоставленіе ихъ составило только что цитированную записку, представленную Анненковымъ Государю при докладѣ, за своею подписью, касавшуюся примѣнимости западно-европейскихъ началъ къ Россіи [25]) Въ октябрѣ 1858 г. обѣ записки представлены были Александру II, который на обзорѣ Татаринова надписалъ „Прочелъ съ большимъ вниманіемъ и любопытствомъ Искренне благодарю Д. С. С. Татаринова за его добросовѣстный и обстоятельный трудъ. Дай Богъ, чтобы у насъ умѣли извлечь изъ него ожидаемую пользу"

На докладѣ Анненкова Императоръ сдѣлалъ рядъ одобрительныхъ помѣтокъ и положилъ резолюцію „по важности сего дѣла желаю, чтобы оно было прочитано въ Совѣтѣ Министровъ —Я съ своей стороны совершенно раздѣляю Вашъ [26]) взглядъ и желаю, чтобы и прочіе гг. Министры убѣдились въ необходимости приступить къ радикальному улучшенію, какъ нашего счетоводства, такъ и вообще финансовой системы нашей"

Въ своемъ „Сравнительномъ обзорѣ", Татариновъ, отмѣчая нѣкоторые дефекты въ организаціи государственной отчетности посѣщенныхъ имъ странъ [27]), констатируетъ, что вездѣ въ основаніи ея лежатъ нѣкоторыя коренныя, принятыя всѣми государствами, начала, хотя и развитыя въ различной степени полноты и послѣдовательности.

Начала эти слѣдующія:

„1) Систематическое, въ главныхъ основаніяхъ вездѣ однообразное, составленіе, исполненіе и заключеніе смѣтъ, при дѣйствіи коихъ постановлено повсемѣстно: а) чтобы смѣты представляли всѣ безъ исключенія средства и потребности государ-

---

[24]) „Нарядъ I", л 29, „Общій сравнительный обзоръ системъ гос. отчетности во Франціи, Бельгіи, Австріи и Пруссіи" (напечатанъ въ изданіи „Преобразованіе Гос. Отчетности" I, по системѣ смѣтъ, ч. 3, Спб 1861 г.

[25]) Ibid л 76—120 „Соображенія о примѣненіи къ Россіи основныхъ началъ принятыхъ иностранными государствами Помѣчено 19 октября 1858 г. (напечатано также въ „Преобраз. гос отчетности) Эта записка писана также Татариновымъ. (См. „Гос. Контроль 1811—1911 гг.", стр 105.

[26]) т. е Анненкова

[27]) Преобр. Гос отчетности, ч. 3, стр. 33—34

ственныя, b) чтобы при изложеніи ихъ приводимы были всѣ данныя, принятыя для вывода той или иной цифры назначенія, c) чтобы общіе расходы государственные отдѣляемы были отъ издержекъ взиманія доходовъ, для вывода дѣйствительной производимости послѣднихъ, d) чтобы статьи смѣтъ служили неизмѣняемыми для расходовъ предѣлами, и для этого не былъ допускаемъ замѣнъ недостатковъ одной статьи сбереженіями по другой, и e) чтобы смѣты окончательно заключаемы были въ сроки опредѣленные

2) Единство кассы,—являющееся въ полномъ послѣдовательномъ развитіи въ Бельгіи и Франціи, но тѣмъ не менѣе принятое въ Австріи и Пруссіи, такъ какъ въ этихъ государствахъ большая часть управленій не имѣетъ также своихъ отдѣльныхъ кассъ.

3) Установленіе контроля, производствурасходовъ предшествующаго.. Не взирая на форму производства предварительнаго контроля, вездѣ очевидно, признана необходимость повѣрять независимымъ отъ распорядителя лицомъ или учрежденіемъ правильность выданнаго о расходѣ предписанія прежде его производства.

4) Сліяніе въ учрежденіяхъ Государственнаго Контроля повѣрки исполнителей (кассъ) и повѣрки распорядителей (лицъ, дающихъ предписанія).

5) Производство таковой ревизіи въ Государственномъ Контролѣ по подлиннымъ актамъ и документамъ.

Повсемѣстное принятіе этихъ началъ служитъ—заключаетъ В. А Татариновъ свой докладъ—неоспоримымъ доказательствомъ ихъ пользы и необходимости“[28]).

Второй докладъ Татаринова, одновременно представленный Государственнымъ Контролеромъ Анненковымъ Государю, содержалъ яркую критику существовавшей у насъ бюджетной, кассовой и контрольной системы, констатируя, что „ни одно изъ коренныхъ началъ, которыя въ иностранныхъ государствахъ служатъ основаніемъ движенія капиталовъ и ихъ повѣрки, у насъ не примѣнено“ (ibid. стр 39).

Подвергнувши дѣйствующую систему критикѣ, необходимо было намѣтить, какимъ путемъ идти къ ея преобразованію. Въ томъ же докладѣ проектируется дальнѣйшій ходъ работъ. Прежде всего—утвержденіе коренныхъ началъ реформы Высочайшею властью. Далѣе, разработка этихъ основныхъ началъ въ спеціальной комиссіи изъ представителей всѣхъ вѣдомствъ съ подробной программой ея работъ, очевидно завершающаяся составленіемъ проекта законодательныхъ постановленій. Дальнѣйшія работы по примѣненію новаго проекта въ дѣйствіе, составленіе образцовъ смѣтъ, инструкцій казначействамъ, формъ ихъ счетоводства, формы общаго отчета объ оборотахъ государственныхъ суммъ должны были составить задачу уже отдѣльныхъ Министерствъ,

---

[28]) Ibid, стр. 34—36

Министерства Финансовъ и Государственнаго Контроля. Для послѣдняго требовалось и выработка новой организаціи самаго вѣдомства.

Что касается коренныхъ началъ реформы, то они являются въ этомъ второмъ докладѣ лишь нѣсколько развитымъ повтореніемъ приведенныхъ выше.

Вотъ текстъ ихъ.[29])

По системѣ смѣтъ:

1) Составленіе смѣтъ по системѣ, однообразной для всѣхъ управленій, съ приведеніемъ всѣхъ данныхъ для удостовѣренія въ необходимости назначенія.

2) Тщательное отдѣленіе въ смѣтѣ расходовъ по взиманію доходовъ (для усмотрѣнія чистой производимости послѣднихъ) отъ общихъ расходовъ государственныхъ.

3) Классификація расходовъ и доходовъ постоянныхъ отдѣльно отъ расходовъ и доходовъ временныхъ.

4) Одновременность разсмотрѣнія и утвержденія смѣтъ съ разсмотрѣніемъ послѣдняго отчета по государству, какъ матеріала, представляющаго для всѣхъ расходовъ постоянныхъ лучшее мѣрило назначеній послѣдующихъ.

5) Обращеніе смѣтныхъ сбереженій на недостатки по однимъ лишь второстепеннымъ подраздѣленіямъ смѣты, съ сохраненіемъ неизмѣняемою нормою всѣхъ главныхъ ея по предметамъ подраздѣленій

6) Заключеніе смѣтъ въ срокъ опредѣленный, послѣ котораго министерскіе по смѣтѣ кредиты должны быть уничтожаемы.

По организаціи кассъ:

7) Установленіе въ Россіи единства кассъ, т.-е. сосредоточеніе всѣхъ денежныхъ средствъ въ рукахъ одного Министерства Финансовъ, которое, взимая всѣ въ государствѣ доходы, удовлетворяло бы изъ нихъ всѣхъ прямыхъ кредиторовъ казны непосредственно, по предписаніямъ министерствъ распорядительныхъ, визируемымъ Министерствомъ Финансовъ. Въ изъятіе изъ этого правила допустить только отпускъ распорядительнымъ учрежденіямъ изъ кассъ Министерства Финансовъ однихъ незначительныхъ авансовъ на мелочные, не терпящіе отлагательства, расходы, съ тѣмъ, чтобы отпускъ новаго каждому учрежденію аванса всегда обусловливался представленіемъ установленнаго отчета въ авансѣ предшествовавшемъ.

По системѣ отчетности:

8) Установленіе для производства ревизіи одной ревизіонной инстанціи—Государственнаго Контроля, который по подлиннымъ актамъ и документамъ повѣрялъ бы какъ дѣйствія исполнителей (кассъ), такъ

---

[29]) Преобр Гос. Отчетности, ibid, стр. 63—65.

и дѣйствія распорядителей (лицъ, дающихъ предписанія и дѣлающихъ распоряженія по движенію капиталовъ), съ тѣмъ различіемъ, что дѣйствія исполнителей ревизіонными приговорами Государственнаго Контроля судятся окончательно, а дѣйствія распорядителей, по надлежащей оцѣнкѣ правильности и выгодности распоряженій, представляются съ заключеніями министровъ на Высочайшее благовоззрѣніе черезъ установленныя высшія государственныя учрежденія или во всеподданѣйшихъ отчетахъ Государственнаго Контролера.

9) Введеніе въ ревизію Государственнаго Контроля элемента контроля предварительнаго, съ установленіемъ при этомъ правилъ, при дѣйствіи которыхъ предварительная ревизія не могла бы препятствовать безостановочному исполненію административныхъ обязанностей.

10) По ревизіи послѣдующей, — установленіе періодической присылки Государственному Контролю документовъ или счетовъ, съ правомъ производства мѣстной ревизіи самихъ кассъ при перечетѣ въ оныхъ наличности.

11) Составленіе общаго о государственныхъ оборотахъ отчета самимъ Государственнымъ Контролемъ, съ установленіемъ движенія счетовъ и ихъ ревизіи такимъ образомъ, чтобы отчетъ сей былъ представляемъ на Высочайшее усмотрѣніе не позже конца года, слѣдующаго за отчетнымъ и такимъ образомъ могъ быть принимаемъ въ соображеніе при разсмотрѣніи смѣты на слѣдующій годъ".

Государственный Контролеръ, очевидно, опасаясь возможности извращенія этихъ началъ, если бы ихъ обсужденіе попало въ постороннія руки, находилъ, что „коренныя начала отчетности не иначе могутъ быть опредѣлены, какъ Высочайшею властью предварительно" (ibid, стр 61).

Императоръ, сдѣлавъ помѣтку на поляхъ противъ изложенныхъ „коренныхъ началъ": „признаю всѣ эти соображенія весьма дѣльными", тѣмъ не менѣе постановилъ на докладѣ резолюцію:

„По важности сего дѣла желаю, чтобы оно было прочитано въ Совѣтѣ Министровъ. Я съ своей стороны совершенно раздѣляю Вашъ (т.-е Анненкова) взглядъ и желалъ бы, чтобы и прочіе г.г. Министры убѣдились въ необходимости приступить къ радикальному улучшенію какъ нашего счетоводства, такъ и вообще финансовой системы нашей" [30]).

Государственный контролеръ составилъ тогда краткую записку съ изложеніемъ и мотивировкою тѣхъ же коренныхъ началъ отчетности, и дѣло согласно волѣ Императора разсмотрѣно было въ Совѣтѣ Министровъ 5-го ноября 1858 г. [31]), гдѣ и было рѣшено, согласно съ предложеніями Государственнаго Контролера, учредить особую комиссію „для разсмотрѣнія и обсужденія пользы и необходимости принятія собственно

---

[30]) Преобр. Гос. Отчетности, ч. 3, стр. 71.

[31]) Записку Гос Контролера, представленную въ этомъ засѣдании Совѣта Министровъ, см. въ дѣлѣ Архива Гос Совѣта 1861 г. № 132 и 102 (по деп. Экономіи), лл. 893—895.

коренныхъ началъ... правильнаго движенія капиталовъ, отчетности и ревизіи". Мнѣніе Комиссіи должно было быть „конфиденціально" сообщено Министрамъ и Главноуправляющимъ, „для доставленія письменно или для личнаго въ Комиссіи объясненія соображеній ихъ по означенному мнѣнію" въ кратчайшій срокъ по назначенію Комиссіи, „послѣ чего Комиссія, по обсужденіи соображеній Министровъ и по опредѣленіи порядка предметовъ занятій спеціальной Комиссіи, предназначенной для примѣненія коренныхъ началъ къ дѣлу, имѣетъ представить общій окончательный по дѣлу сему докладъ на Высочайшее утвержденіе Его Императорскаго Величества" [32]).

Относительно этой второй части работы—технической разработки коренныхъ началъ, Государственный Контролеръ въ своемъ всеподданнѣйшемъ докладѣ указывалъ, что особая, спеціальная комиссія, которой должно быть поручено это дѣло, „должна работать непремѣнно по началамъ, предварительно утвержденнымъ Предоставленіе самой Комиссіи права опредѣлить эти начала несовмѣстно было бы съ ея составомъ, ибо каждый депутатъ будетъ смотрѣть на дѣло съ спеціальной точки зрѣнія своего управленія, подчиняя, быть можетъ, общіе государственные интересы мысли сохраненія или развитія правъ и преимуществъ своего управленія; при томъ же не простительно ли опасаться, чтобы въ подобныхъ депутатахъ, какъ второстепенныхъ дѣятеляхъ управленій, обнаружилось скорѣе стремленіе къ сохраненію стараго порядка, съ которымъ они уже свыклись, нежели стремленіе къ необходимымъ преобразованіямъ, путемъ которыхъ можно дойти до подчиненія дѣйствій ихъ по употребленію капиталовъ контролю дѣйствительному, а не номинальному. Наконецъ, опредѣленіе однихъ коренныхъ началъ отчетности не требуетъ вовсе свѣдѣній и работъ спеціальныхъ, къ которымъ предполагается призвать депутатовъ, а одно высшее, безпристрастное сознаніе общихъ интересовъ государственныхъ" [33]).

На журналѣ Совѣта Министровъ 13 ноября было надписано: „Исполнить", 14-го онъ сообщенъ былъ членамъ комиссіи, 21-го Татаринову и 29 ноября было назначено первое засѣданіе комиссіи.

Въ Комиссію, которая получила названіе Высшей Контрольной Комиссіи, назначены были: предсѣдателемъ—старѣйшій изъ ея членовъ предсѣдатель департамента Экономіи—гр. А. Д. Гурьевъ, предсѣдатель департамента Законовъ—гр Д. Н Блудовъ, членъ Государственнаго Совѣта—кн. П. П. Гагаринъ, Государственный Контролеръ—Н. Н. Анненковъ, Министръ Финансовъ—А. М Княжевичъ, производителемъ дѣлъ былъ назначенъ—В. А. Татариновъ [35]).

---

[32]) Преобр. Гос. Отчетн, ibid., стр. 72

[33]) Ibid, стр 61—62.

[35]) Ibid , стр. 72, см. также Кашкаровъ, стр. 6. Комиссія назначена была въ засѣданіи Совѣта Министровъ 5 ноября (у Кашкарова опечатка „3" ноября), въ которомъ присутствовалъ и самъ Императоръ. Въ дальнѣйшемъ умершаго гр. Гурьева замѣнилъ гр. Блудовъ, а по назначеніи его Предсѣдателемъ Гос. Совѣта (17 февр .1861 г.) предсѣдателемъ Комис-

Намъ неизвѣстно, когда и кѣмъ былъ намѣченъ этотъ составъ Комиссіи Несомнѣнно, что онъ былъ весьма благожелателенъ къ идеямъ реформы Опасеній надо было ожидать съ другой стороны—изъ среды Министровъ, которымъ надлежало въ будущемъ подчиняться новымъ началамъ отчетности

Коренныя начала были обсуждены Высшею Комиссіей въ первомъ же засѣданіи и приняты въ точности въ той же редакціи, какая была представлена Государственнымъ Контролеромъ. Въ томъ числѣ была одобрена и идея предварительнаго контроля лишь съ оговоркой, „чтобы исключенія были допускаемы только ввиду явныхъ затрудненій или прямыхъ препятствій къ безостановочному ходу администраціи“ [35]); сдѣланы было только два „разъясненія“ по вопросу о единствѣ кассы:

1) Комиссія усумнилась въ возможности „подчиненія всѣхъ безъ исключенія сборщиковъ доходовъ Министерству Финансовъ непосредственно“, почему вопросъ этотъ полагала подвергнуть предварительному подробному разбору въ спеціальной Комиссіи. Во всякомъ случаѣ Комиссія не видѣла препятствій къ тому, чтобы всѣ доходы, кѣмъ бы они ни собирались были немедленно и въ полной цифрѣ сбора передаваемы въ вѣдѣніе Министерства Финансовъ.

2) Относительно обращенія въ Государственное Казначейство капиталовъ вѣдомствъ, предоставить Комиссіи спеціальной разборъ вопроса о капиталахъ смѣшаннаго характера, „какъ напр. сборы съ сословій или обществъ, употребляемые частью на потребности государственныя и частью на потребности сословныя или мѣстныя“.

Такимъ образомъ, намѣтились сомнительные пункты, по которымъ можно было ожидать борьбы.

Согласно резолюціи Государя журналъ Комиссіи былъ конфиденціально сообщенъ Министрамъ и Главноуправляющимъ, и срокъ для ихъ отвѣтовъ установленъ былъ 18 декабря

Во второмъ засѣданіи 17 января 1859 г. Комиссія обсуждала доставленныя большинствомъ Министровъ замѣчанія. Въ замѣчаніяхъ большинства вѣдомствъ нельзя отрицать благожелательнаго отношенія къ общимъ началамъ реформы. Реакціонная группа составилась, главнымъ образомъ, изъ Министра Государственныхъ Имуществъ М. Н. Муравьева (Виленскаго), Главноуправляющаго Путями Сообщеній и Публичными Зданіями генерала Чевкина и Военнаго Министра Сухозанета. Самостоятельное мѣсто заняли Оберъ-Прокуроръ Святѣйшаго Синода кн. Сер. Урусовъ и вѣдомства—Имп. Двора и учр. Имп. Маріи.

Особенно и принципіально враждебны реформѣ, главнымъ образомъ, Государственнаго Контроля, были замѣчанія Муравьева. Онъ—

сіи сталъ кн П. Гагаринъ. Вмѣсто выбывшихъ членовъ въ комиссію вошли—предсѣдатель учрежденнои при М-вѣ Имп. Двора контрольной комиссіи, бар. Мейендорфъ и бывшій Морской М-ръ, бар. Врангель.

[35]) Журналъ Комиссіи Выс. учр. для разсмотрѣнія коренныхъ началъ гос. отчетности, 29 ноября 1858 г., № 1.

и надо сказать, совершенно правильно—утверждалъ, что *независимый* и *дѣйствительный* Контроль можетъ существовать только при конституціонномъ строѣ, при гласности и развитомъ общественномъ мнѣніи [36]).

Комиссія возражала, что еще болѣе необходимъ сильный контроль въ государствѣ, не обладающемъ этими гарантіями правильности хозяйствованія. Но явно это былъ отвѣтъ не вполнѣ по существу; онъ могъ подкрѣплять желаніе создать контроль *формально* наиболѣе независимый, но неизбѣжно оставлялъ безъ отвѣта вопросъ о практической достижимости такового.

Императоръ Александръ II присоединился къ мнѣнію Комиссіи и противъ изложеннаго мнѣнія Муравьева сдѣлалъ на поляхъ ея доклада характерную помѣту:

„Эти разсужденія весьма покойны для тѣхъ, которые не хотятъ никакихъ улучшеній, и оттого столь много полезныхъ предначертаній остались неисполненными, которыя имѣлись уже въ виду лѣтъ 20 тому назадъ“ [37]).

---

[36]) „...Но вмѣстѣ съ тѣмъ должно замѣтить, что указываемая система отчетности вытекаетъ сама по себѣ, какъ послѣдствіе финансовой организаціи и самихъ коренныхъ началъ государственнаго устройства Примѣнять тотъ или другой порядокъ отчетности къ данному финансовому управленію невозможно, ибо самая отчетность и контроль обусловливаются первымъ Самый опытъ показываетъ, что и въ иностранныхъ государствахъ современная финансовая отчетность и контроль образовались въ настоящемъ видѣ постепенно какъ послѣдствія введенія единства и сосредоточенія средствъ въ финансовомъ управленіи Контроль получилъ тамъ значеніе строгой, существенной повѣрки по мѣрѣ большаго подчиненія государственныхъ расходовъ и взиманія доходовъ суду гласности и общественнаго мнѣнія. Только при этихъ условіяхъ современнаго управленія въ иностранныхъ государствахъ могла обнаруживаться необходимость въ учрежденіи контроля въ формѣ высшаго трибунала, самостоятельнаго и независимаго отъ исполнительной власти Высшимъ же обезпеченіемъ, какъ для правильности контроля, такъ и для справедливаго распредѣленія государственныхъ средствъ между разными частями управленія, служатъ гласность дѣйствій законодательной власти, исполнителей, отчетныхъ и ревизующихъ лицъ и приведеніе смѣтъ въ форму особаго закона, по разсмотрѣніи всѣхъ нуждъ въ связи со средствами, въ особой Комиссіи законодательнаго учрежденія“ . (Изъ мнѣнія М—ра Гос Имуществъ Муравьева по соображеніямъ Комиссіи для разсмотрѣнія коренныхъ началъ Гос отчетности. Дѣло Спец Комиссіи № 1/27, л. 132—133). Изложеніе этого мнѣнія см. въ журналѣ Высшей Комиссіи № 2, 17 января 1859 г. и во всеподд. докладѣ ея 13 февраля того же года. (Преобр Гос Отчетн., ч 1, всеподд доклады, стр. 75—76).

[37]) „Нарядъ 1-й“, листъ 129—130 См. также Преобр. Гос. Отч., ч 1, всеподд. доклады, стр. 77, откуда мы приводимъ такую характерную мотивировку Высшей Комиссіи, которую Императоръ сопроводилъ приведенною одобрительной помѣтой „Введеніе многихъ полезныхъ иностранныхъ учрежденій устраняемо было у насъ потому, будто бы, что учрежденія эти непримѣнимы къ Россіи, причемъ поставляли обыкновенно препятствіемъ обширность нашего отечества и политическое устройство Россіи Не входя въ обсужденіе правильности этихъ возраженій, можно однако, въ извѣстной степени, допустить, что пространство государства должно имѣть вліяніе на болѣе или менѣе успѣшное примѣненіе тѣхъ или иныхъ *административныхъ* формъ и пріемовъ; но утверждать, что несуществованіе избирательныхъ камеръ и неполное развитіе гласности препятствуютъ учрежденію правильнаго и строгаго контроля государственнаго все равно, что утверждать, что безъ

Далѣе, въ связи съ отзывами, полученными отъ привилегированныхъ вѣдомствъ: Министерства Двора, Святѣйшаго Синода и IV отдѣленія собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи (въ вѣдѣніи котораго находились учрежденія Императрицы Маріи) возникъ принципіальный, не предусмотрѣнный резолюціей Императора, вопросъ объ изъятіяхъ отъ общаго порядка контроля. Комиссія постановила испросить по этому вопросу особое Высочайшее повелѣніе.

Министры сдѣлали еще рядъ замѣчаній, по существу относившихся уже къ деталямъ, а не кореннымъ началамъ. Это все было сдано въ спеціальную комиссію. Новый порядокъ составленія смѣтъ: 3 первыхъ пункта „коренныхъ началъ, т.-е. 1) однообразіе смѣтъ съ приведеніемъ обстоятельныхъ „очистокъ"; 2) отдѣленіе расходовъ взиманія; 3) раздѣленіе постоянныхъ расходовъ отъ временныхъ), какъ не затрагивающіе никакихъ правъ и привилегій вѣдомствъ прошли безъ принципіальныхъ возраженій, также какъ и 4-й пунктъ (разсмотрѣніе новой смѣты вмѣстѣ съ послѣднимъ отчетомъ).

Пунктъ 5-й—спеціализація кредитовъ, возбудилъ опасеніе, что кредиты по отдѣльнымъ §§ безъ возможности увеличивать ихъ за счетъ остатковъ по другимъ могутъ оказываться недостаточными. Съ полной наивностью Главноначальствующій надъ Почтовымъ Департаментомъ признается, что „придется отступить отъ принятаго по сему управленію порядка назначать постоянно однѣ и тѣ же суммы на расходы по существу измѣняющіеся, причемъ необходимо оказываются предметы, требующіе усиленія расходовъ, покрывать которые безъ обремененія Государственнаго Казначейства можно было только сбереженіями по другимъ статьямъ".

Ясно, что „порядокъ, принятый почтовымъ вѣдомствомъ", дѣлалъ составленіе смѣты фиктивной бумажной операціей, при которой достаточно было бы отпускать вѣдомству общій кредитъ безъ раздѣленія на какія-либо рубрики.

Наконецъ, и 6-й и послѣдній важный пунктъ, касающійся опредѣленнаго срока заключенія смѣтъ особыхъ возраженій не встрѣтилъ.

Серьезнѣе были возраженія по поводу той стороны вопроса объ единствѣ кассы, которая непосредственно была связана съ принципомъ единства гос. бюджета—вопроса объ изъятіи изъ неограниченнаго распоряженія вѣдомствъ ихъ капиталовъ. Именно этотъ пунктъ, какъ увидимъ ниже, вызвалъ наиболѣе упорную борьбу вѣдомствъ противъ него. Коренное начало было предрѣшено. Но борьба возможна была и въ этихъ рамкахъ. Въ томъ же засѣданіи М. Н. Муравьевъ предлагалъ

суда публики не можетъ быть суда правительства. Если бы подобное предположеніе требовало опроверженія, то оно представилось бы въ самыхъ фактахъ историческихъ· Французская Счетная Палата получила настоящее свое значеніе самостоятельнаго и независимаго трибунала во время министерства Молліена при Императорѣ Наполеонѣ I, когда, какъ извѣстно, ни мнѣніе общественное, ни мнѣніе камеръ не имѣли особаго простора".

ограничиться „единствомъ“ кассы въ предѣлахъ каждаго отдѣльнаго Министерства, Но комиссія разъяснила, что это то же, что ничего [38]).

Прочіе пункты 8—11 касались вопросовъ о контролѣ. Можно упомянуть, что тотъ же Муравьевъ кореннымъ образомъ возсталъ противъ системы предварительнаго контроля [39]), отстаивая мысль, что онъ долженъ принадлежать самимъ распорядителямъ.

Въ результатѣ Комиссія по всѣмъ пунктамъ осталась при своемъ прежнемъ мнѣніи.

Въ 3-мъ засѣданіи 21-го января 1859 года Комиссія выслушивала и обсуждала мнѣнія Министра Иностранныхъ Дѣлъ и Главноуправляющаго Путями Сообщенія и Публичными зданіями. Первый указалъ лишь на то, что „очистки“ не могутъ быть приводимы по секретнымъ расходамъ, съ чѣмъ Комиссія, естественно, согласилась Полное единомысліе Муравьевъ нашелъ въ Главноуправляющемъ Путями Сообщенія ген.-адъют. Чевкинѣ Этотъ послѣдній пытался похоронить дѣло единства кассы, указывая на необходимость „постепенности“ его введенія, заключающуюся въ томъ, что ежегодно нѣкоторое количество кассъ должно переходить въ вѣдѣніе Министерства Финансовъ. Комиссія весьма ядовито, „признавая всю правильность идеи постепенности“, полагала, что „надо условиться о томъ, что нужно подъ нею понимать“ [40]).

Взамѣнъ того, Комиссія видѣла постепенность въ введеніи сна-

---

[38]) Мотивировку комиссіи, направленную противъ того порядка, при которомъ „каждое распорядительное управленіе, обладая атрибутами Министерства Финансовъ имѣло особыя собственныя средства, вовсе неизвѣстныя гос казначейству“, см. въ юбилейномъ изданіи Гос Контроля, стр 125—126.

[39]) Почтовый департаментъ заявилъ, что предварительный контроль уже производится и ничему не мѣшаетъ Наоборотъ, Морское Министерство „находитъ невозможнымъ ввести у насъ предварительный контроль“

[40]) См. журналъ Комиссіи № 3, а также „Государственный Контроль 1811—1911“, стр 126—127 „Комиссія не можетъ себѣ даже представить, какое можетъ быть соотношеніе между внутренними, чисто административными мѣрами по установленію количества кассъ и тѣми результатами и порядкомъ, которыхъ надо ожидать отъ введенія единства кассы Можетъ ли, напримѣръ, Министерство Финансовъ сколько-нибудь приготовиться къ введенію новаго порядка при томъ условіи, что въ томъ или другомъ министерствѣ вмѣсто 100 будетъ сначала 80, потомъ 40 и наконецъ 20 кассъ; вѣдь кассы эти по прежнему будутъ вѣдать самостоятельно всѣми суммами, назначаемыми на потребности министерства и находящимися въ его распоряженіи. Кромѣ того, предлагаемая мѣра не только не подготовитъ къ новому порядку, но затруднитъ самый переходъ къ нему, возбудивъ сомнѣніе въ раціональности и пользѣ того коренного начала, къ осуществленію котораго будутъ подходить ежегодно возобновляемыми частичными преобразованіями Такая схема проведенія реформы создастъ только тревожное настроеніе, новый кругъ совершенно безплодной дѣятельности, такъ какъ въ концѣ-концовъ передача всего денежнаго движенія въ непосредственное распоряженіе Министерства Финансовъ во всякомъ случаѣ должна состояться, Министерству же Финансовъ совершенно безразлично, отъ какого количества кассъ оно приметъ на себя новую обязанность плательщика всѣхъ потребныхъ вѣдомствамъ суммъ“. Болѣе подробную мотивировку комиссіи см въ Преобр. Гос Отч., ibid, стр 100—105.

чала новой системы смѣтъ, затѣмъ уже новаго кассоваго строя и въ послѣднюю очередь—контрольнаго. Но взамѣнъ всякихъ подобныхъ реформъ, Чевкинъ предлагалъ издавна навязывавшуюся бюрократическимъ умамъ, не исключая даже Сперанскаго, и издавна на опытѣ оказывавшуюся безплодною панацею—нормальность смѣтъ Комиссія рѣшительно высказалась противъ, и ея мнѣніе очень поучительно и для настоящаго времени [41]).

Чрезвычайно характерны возраженія противниковъ реформы, наконецъ, противъ новой организаціи Государственнаго Контроля. Муравьевъ, вмѣстѣ съ Чевкинымъ и Морскимъ Министромъ Мѣтлинымъ возставали противъ системы предварительнаго контроля Еще болѣе опасеній возбуждало въ ихъ глазахъ предоставленіе Государственному Контролю ревизіи распорядителей, т.-е министровъ, тѣмъ болѣе соединенное съ личнымъ докладомъ Государственнаго Контролера Государю. Противъ этого энергично высказались Военный Министръ Сухозанетъ и Чевкинъ, предлагая доводить мнѣніе Государственнаго Контролера Государю черезъ Государственный Совѣтъ или даже черезъ Комитетъ Министровъ. Главноначальствующій надъ Почтовымъ Департаментомъ находилъ ревизію Контролемъ распоряженій министровъ „противуположной духу существующей въ Россіи организаціи государственнаго управленія, гдѣ всѣ министры равны и дѣйствуютъ другъ отъ друга независимо". Всѣ эти любопытныя проявленія борьбы противъ новыхъ началъ отчетности мы, однако, должны оставить въ сторонѣ, ибо они относятся болѣе прямо къ вопросу о государственномъ контролѣ, а

---

[41]) См Преобр. Гос отч., ibid., стр. 86—87.

„Учрежденіе годовыхъ финансовыхъ смѣтъ имѣетъ, какъ извѣстно, цѣлію сколь возможно вѣрное и полное опредѣленіе предстоящихъ средствъ и потребностей государственныхъ, которыя, по существу своему, подлежатъ болѣе или менѣе значительнымъ колебаніямъ. Сумма, въ извѣстномъ году, строго необходимая для покрытія потребностей какого-либо управленія, можетъ быть въ году слѣдующемъ, по упадку цѣнъ, по окончанію какихъ-либо временныхъ операцій, и т. п совершенно излишнею То же самое можетъ быть и наоборотъ Понятно, что встрѣчаются нерѣдко расходы, общественная польза которыхъ и ихъ производимость могутъ оправдывать временное возвышеніе бюджетовъ и даже совершеніе займовъ. Поэтому прибѣгать къ нормальнымъ смѣтамъ казалось бы, по мнѣнію Комиссіи, возможнымъ развѣ только въ минуты какихъ-либо кризисовъ, или отечественныхъ бѣдствій, когда польза, необходимость и даже производимость общихъ расходовъ государственныхъ должны умолкнуть предъ единой, быть можетъ, жизненной потребностію государства, отъ удовлетворенія которой правительство отдѣлять можетъ только избытокъ своихъ средствъ на общія, текущія потребности управленія Нормальныя смѣты, введеніемъ которыхъ законодательныя учрежденія еще болѣе устранены будутъ отъ необходимаго контроля бюджетовъ, не послужатъ даже никакимъ для Государственнаго Казначейства облегченіемъ опытъ подобныхъ смѣтъ былъ уже у насъ неоднократно предпринятъ, и они, какъ извѣстно, служили нормою весьма не надолго, и при томъ для весьма немногихъ управленій Такимъ образомъ ни собственный нашъ опытъ, ни указанія науки, ни примѣры иностранныхъ государствъ не могли бы оправдать системы смѣтъ нормальныхъ, введеніе которыхъ было бы очевиднымъ отступленіемъ отъ общеустановленныхъ въ дѣлѣ финансовомъ понятій

не къ бюджету [42]). Высшая Комиссія стойко отпарировала эти нападки, не согласившись ни съ однимъ изъ доводовъ нападавшихъ, и была въ этомъ всецѣло поддержана Императоромъ, сопроводившимъ эти мѣста доклада также рядомъ помѣтъ о своемъ согласіи съ мнѣніемъ Комиссіи.

7 февраля проектъ всеподданнѣйшаго доклада Комиссіи былъ уже готовъ и состоялось 4-е засѣданіе ея для выслушанія этого проекта (писаннаго, конечно, Татариновымъ [43]). Докладъ тотчасъ же былъ представленъ Государю Государственнымъ Контролеромъ и 13-го былъ Высочайше утвержденъ. 13-го же, по всеподданнѣйшему докладу Анненкова учреждена была Спеціальная Комиссія изъ депутатовъ вѣдомствъ, подъ предсѣдательствомъ Татаринова, для выработки проекта смѣтныхъ правилъ.

Уже послѣ утвержденія этого доклада комиссіи, военный министръ г. Сухозанетъ, дѣлавшій возраженія и раньше по многимъ пунктамъ, представилъ ей вторично свои возраженія противъ новыхъ началъ отчетности. Засѣданіе Комиссіи 16-го февраля посвящено было обсужденію этого дополнительнаго отзыва Военнаго Министра. Но такъ какъ онъ развивалъ лишь свои прежнія замѣчанія, то Комиссія не нашла возможнымъ и со своей стороны измѣнить мнѣніе отвергавшее почти всѣ его возраженія [44])

17 февраля доставленъ былъ Императору краткій дополнительный докладъ по этому поводу. 18 февраля докладъ получилъ Высочайшую санкцію, а къ 20-му февраля, дню слѣдующаго засѣданія Комиссіи, онъ былъ возвращенъ ей съ помѣтами Государя и въ этомъ засѣданіи постановлено было разослать доклады начальникамъ вѣдомствъ. Почти всѣ пункты доклада были одобрены Императоромъ, а помѣта его на препроводительной бумагѣ при докладѣ гласитъ: „Весьма благодаренъ за многосложный и дѣльный трудъ. Дай Богъ чтобы послѣдствія соотвѣтствовали моимъ ожиданіямъ“. А на самомъ докладѣ помѣчено: „Исполнить по помѣткамъ, на прочее согласенъ“ [45]).

Разногласіе между заключеніями Высшей Комиссія и прерогативами вѣдомствъ было однако поддержано Императоромъ въ вопросѣ о подчиненіи общему контролю Министерства Императорскаго Двора (см. ниже). Но въ отношеніи распространенія новыхъ началъ отчетности на Учрежденія Императрицы Маріи помѣта Императора гласила „непремѣнно“ [46]).

---

[42]) Изложеніе мнѣній по этимъ вопросамъ Министровъ и возраженія Комиссіи можно найти въ журналѣ ея № 3, а также во всеподданнѣйшемъ ея докладѣ (Преобр Гос. Отч., ibid., стр 105—126).

[43]) Дѣло № 1/27, л. 328. По этому засѣданію журнала не было составлено.

[44]) Журналъ Высшей Комиссіи № 4 Этотъ обширный отзывъ военнаго министра, рисующій дореформенную систему нашей военной отчетности, помѣщенъ нами въ приложеніи II.

[45]) См. „Нарядъ 1“, листы 121 и 123 и „Преобр Гос. Отчетности“ стр. 134.

[46]) См. Преобр. Гос. Отч., стр. 81.

Государственный Контролеръ Анненковъ помимо работы Комиссіи считалъ нужнымъ и иными путями обезпечивать благопріятную почву для реформы. 3 января онъ послалъ рапортъ о ходѣ работъ Великому Князю Константину Николаевичу въ Палермо, видя въ его вниманіи къ этому дѣлу „залогъ могучаго содѣйствія къ приведенію сихъ предположеній въ дѣйствіе“ [47])

На другой же день по полученіи рапорта, 23 февраля Великій Князь Константинъ пишетъ отвѣтъ, выражая свою „полную готовность содѣйствовать по Морскому вѣдомству осуществленію полезныхъ предначертаній“ его корреспондента.

Между прочимъ, признавая значеніе гласности, Великій Князь пишетъ: „...но для успѣха оныхъ Я полагаю совершенно необходимымъ сколь возможно болѣе знакомить съ этимъ дѣломъ служащихъ въ Морскомъ Управленіи чиновниковъ и нашихъ адмираловъ и капитановъ, которые нерѣдко занимаютъ береговыя должности. Это тѣмъ удобнѣе, что подобныя преобразованія не составляютъ никакой государственной или политической тайны, и потому они должны имѣть полную гласность. О подобныхъ предметахъ (составленіе и заключеніе смѣтъ, порядокъ счетоводства, устройство контроля и пр.) можно бы говорить въ Морскомъ Сборникѣ, и свободная полемика была бы весьма полезна, ибо она приготовила бы къ пониманію дѣла лицъ, которымъ придется со временемъ исполнять сочиняемыя нынѣ правила“ [48]).

Однако, двумя статьями въ Морскомъ Сборникѣ (1859 г., №№ 6 и 12): „о преобразованіи Государственнаго Контроля и нѣкоторыхъ частей финансовой администраціи въ Россіи“, дѣло и ограничилось. Хотя анонимный авторъ статей, стиль которыхъ близко напоминаетъ стиль докладовъ самого Татаринова [49]), и доказывалъ великое значеніе гласности въ этомъ дѣлѣ и призывалъ общество къ обсужденію предпринятыхъ преобразованій, но общество, повидимому, оставалось глухо, да это было и естественно оно не имѣло никакихъ данныхъ для сужденія по вопросу все еще покрытому тайной (бюджетъ нашъ впервые опубликованъ былъ лишь черезъ 2 года послѣ этого) [50]).

Уже во второмъ своемъ засѣданіи, въ связи съ полученными отзывами вѣдомствъ, Высшая Комиссія натолкнулась на вопросъ, рѣшеніе котораго сразу пробивало крупную брешь въ зданіи новой системы

---

[47]) Дѣло 1/27, л 168.

[48]) Дѣло Высшей Контрольной-Комиссіи № 1/27, л. 436—437

[49]) Предположеніе, что авторомъ статей былъ Татариновъ подтверждается еще и тѣмъ, что Анненковъ всеподд. докладомъ 26 Марта 1859 г. испросилъ разрѣшеніе на напечатаніе такого рода статьи (см. „Нарядъ 4-ый“, № 16)

[50]) Мы нашли въ дѣлахъ Гос. Контроля лишь одинъ документъ· бумагу изъ Цензурнаго Комитета съ сообщеніемъ, что въ С-Петербургскихъ вѣдомостяхъ предполагается къ напечатанію статья по этому вопросу, и съ запросомъ, не встрѣчается ли препятствій. Гос. Контролеръ препятствій, конечно, не встрѣтилъ, но была ли напечатана статья—намъ неизвѣстно.

отчетности. Введеніе этой системы по первоначальной широкой идеѣ Татаринова подразумѣвало, повидимому, подчиненіе общегосударственному Контролю всѣхъ безъ изъятіи вѣдомствъ. На этомъ пунктѣ, конечно, можно было ждать ожесточеннаго и властнаго противодѣйствія наиболѣе привилегированныхъ вѣдомствъ. Во всеподданѣйшихъ докладахъ о заграничныхъ системахъ отчетности этотъ щекотливый вопросъ былъ обойденъ. Яркая характеристика дореформенной системы контроля, на убѣдительность которой, вѣроятно, разсчитывалъ авторъ доклада, заключалась однако ссылкой на собственное мнѣніе Императора Александра II, который въ 1854 г, еще будучи Наслѣдникомъ, выразилъ свое мнѣніе о предположеніяхъ Контрольнаго Комитета 1852—1853 гг въ такихъ словахъ:

„Я не только согласенъ, но убѣжденъ, что существующая нынѣ въ Россіи система контрольной отчетности требуетъ преобразованія существеннаго; требуетъ для того, чтобы подчинить ревизіи строгой и правильной, и по документамъ и на самомъ мѣстѣ, всѣ операціи и денежныя и матеріяльныя всѣхъ, безъ изъятія отраслей государственнаго управленія".

Какъ и слѣдовало ожидать, противодѣйствіе сразу же сказалось. Отводъ предъявленъ былъ со стороны трехъ вѣдомствъ: Министерства Императорскаго Двора, Вѣдомства Императрицы Маріи и Св Синода.

Министръ Императорскаго Двора, между прочимъ отозвался, что „предполагаемыя Комиссіей мѣры не относятся до Министерства Императорскаго Двора, ибо Министръ Двора отдаетъ отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ только Государю Императору" [51]).

Начальникъ вѣдомства Учрежденій Императрицы Маріи, управляющій IV Отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи, „раздѣляя въ полной мѣрѣ заключенія Комиссіи, отозвался что вѣдомство учрежденій Императрицы Маріи, какъ содержимое на счетъ способовъ независимыхъ отъ Государственнаго Казначейства, не подлежитъ включенію въ предполагаемую общую систему смѣтъ и организаціи кассъ, а можетъ развѣ воспользоваться улучшеніями въ порядкѣ отчетности и ревизіи. Способы сего вѣдомства составились изъ сословныхъ, мѣстныхъ и частныхъ пожертвованій для цѣлей спеціальныхъ и предоставленнаго Высочайшими повелѣніями пользованія доходами сохранныхъ казенъ. На суммы же Государственнаго Казначейства содержится въ мужскихъ учебныхъ заведеніяхъ только нѣсколько пансіонеровъ, остающихся въ опредѣленномъ разъ навсегда комплектѣ. Затѣмъ, вѣдомство сіе, не заимствуя способовъ изъ Государственнаго Казначейства, не можетъ въ отношеніи расходовъ имѣть ничего общаго съ единственною для государственныхъ учрежденій кассою; если же вѣдомству сему случалось представлять нѣкоторый избытокъ своихъ способовъ въ облегченіе Государственнаго Казначей-

---

[51]) Журналъ Высшей Комиссіи № 2, 17 января 1859 г.

ства, то это происходило по особому каждый разъ Высочайшему повелѣнію и съ предоставленіемъ капитала или дохода въ полное распоряженіе Министерства Финансовъ, или того вѣдомства, коему пособіе назначалось. Надобность въ составленіи ежегодныхъ смѣтъ устраняется существованіемъ постоянныхъ штатовъ, въ коихъ расходы строго уравнены съ доходами. Для дальнѣйшаго же обезпеченія учрежденій, основанныхъ частною благотворительностью, составляются изъ собственныхъ средствъ постоянные капиталы, какъ общіе такъ и частные для отдѣльныхъ заведеній. При таковыхъ особенностяхъ вѣдомство сіе имѣло всегда свой контроль отдѣльный отъ государственнаго и представляетъ свои отчеты на Монаршье благоусмотрѣніе. По поводу же состоявшагося въ апрѣлѣ 1858 года Высочайшаго повелѣнія, о разсмотрѣніи отчета о дѣйствіяхъ всѣхъ вообще Министровъ и Управляющихъ отдѣльными частями въ особыхъ Комиссіяхъ, Главноуправляющій IV Отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи, относительно порядка представленія отчетовъ по вѣдомству учрежденій Императрицы Маріи, входилъ со всеподданнѣйшимъ къ Государю Императору докладомъ, на коемъ послѣдовала собственноручная Его Императорскаго Величества надпись: „До вашего вѣдомства оно вовсе не относится“. Въ заключеніе Управляющій IV Отдѣленіемъ добавилъ, что въ спеціальную Комиссію по контрольной части назначенъ депутатъ отъ сего вѣдомства съ тѣмъ, чтобы, изучивъ основанія, какія приняты будутъ для улучшенія контрольнаго дѣла, онъ представилъ соображенія о примѣненіи ихъ къ отчетности учрежденій Императрицы Маріи“ [52]).

Такимъ образомъ, не возражая противъ основаній новой системы отчетности, Управляющій учрежденіями Императрицы Маріи тѣмъ не менѣе рѣшительно отстаивалъ свою вѣдомственную независимость отъ общегосударственныхъ учрежденій.

Наконецъ, Оберъ-Прокуроръ Святѣйшаго Синода довелъ до свѣдѣнія Комиссіи, что „въ распоряженіи духовнаго вѣдомства состояли: 1) суммы, отпускаемыя изъ Государственнаго Казначейства, изъ коихъ по нѣкоторымъ (714.237 руб.) отчеты восходятъ на ревизію Государственнаго Контроля, а по другимъ (3.813 364 руб) ревизія отчетовъ оканчивается въ Святѣйшемъ Синодѣ, и 2) капиталы, составившіеся изъ собственныхъ источниковъ или пожертвованій. Ревизія сихъ суммъ не подлежитъ также Государственному Контролю“.

Какъ и представитель учрежденій Императрицы Маріи, Оберъ-Прокуроръ заявлялъ, что „Духовное вѣдомство не оставитъ примѣнить къ своимъ суммамъ, по возможности, тѣ же начала, кои будутъ введены въ государственную отчетность“, но стоялъ на той же, не предполагавшей возраженій точкѣ зрѣнія, какъ и два другихъ упомя-

---

[52]) Ibid Страницы журналовъ Высшей Комиссіи не нумерованы, а лишь скрѣплены по листамъ рукою Татаринова. Въ виду этого мы и не можемъ указывать въ ссылкахъ на нумерацію страницъ.

нутыхъ вѣдомства, что они имѣютъ право на обособленное и независимое отъ общегосударственнаго контроля положеніе

Высшая Комиссія признала, что „какъ ни близокъ ея занятіямъ вопросъ объ изъятіи нѣкоторыхъ учрежденій отъ общаго контроля", тѣмъ не менѣе она „не имѣетъ прямого указанія на его обсужденіе". Такое указаніе, впрочемъ, ко времени представленія Высшею Комиссіей ея всеподданнѣйшаго доклада, т.-е. къ 13 февраля 1859 г., уже послѣдовало относительно Министерства Имп. Двора. Именно, Государственный Контролеръ былъ извѣщенъ Министромъ Императорскаго Двора гр. Адлербергомъ, что имъ уже испрошено Высочайшее повелѣніе: „1) учредить при Министерствѣ Двора особую комиссію (подъ предсѣдательствомъ бар. Мейендорфа) для примѣненія къ контролю его новыхъ началъ отчетности, 2) поручить депутатамъ слѣдить за всѣми работами спеціальной комиссіи, собирать матеріалы и дѣлать извлеченія изъ дѣлъ Министерства Двора" [53]).

Что касается вѣдомства Императрицы Маріи, то Высшая Комиссія въ своемъ докладѣ обращалась за разрѣшеніемъ вопроса „должно ли, въ случаѣ Высочайшаго Вашимъ Величествомъ утвержденія коренныхъ началъ по системѣ смѣтъ и по организаціи кассъ, примѣнить сіи начала и къ учрежденіямъ Императрицы Маріи, т.-е. не по части кредитной, до которой эти правила относиться не могутъ, но собственно по заведеніямъ, входящимъ въ составъ сего управленія". На докладѣ комиссіи, какъ упомянуто выше, противъ этого мѣста рукою Императора написано было: „непремѣнно". Однако эта надпись сама по себѣ еще не указывала, имѣется ли здѣсь въ виду и подчиненіе даннаго вѣдомства общему порядку контроля, или же примѣненіе новой системы отчетности должно было оставить самостоятельность вѣдомства на прежнемъ положеніи.

Вопросъ о ревизіонныхъ изъятіяхъ былъ обсужденъ высшей комиссіей въ шестомъ засѣданіи ея—18 марта 1859 г. [54]).

Комиссія установила списокъ учрежденій, изъятыхъ отъ общаго порядка ревизіи; основанія, послужившія къ этому изъятію, цифры оборота изъятыхъ учрежденій и отзывы ихъ высшихъ начальствъ о томъ, находятъ ли они возможнымъ подчиниться общему контролю,

---

[53]) Дѣло Сп. Комиссіи № $^{1}/_{27}$. Надо прибавить, что когда, по учрежденіи Спец Комиссіи, Татариновъ, въ качествѣ ея предсѣдателя, обратился к о всѣмъ безъ изъятія вѣдомствамъ съ отношеніемъ о доставленіи Комиссіи матеріаловъ (частныхъ смѣтъ, приложеній къ нимъ и вѣдомостей о средствахъ и потребностяхъ вѣдомствъ), то 21 февраля 1859 года ему черезъ Государственнаго Контролера было сообщено Министромъ Двора только что цитированное Высочайшее повелѣніе, съ добавленіемъ, что „на доставленіе сихъ извлеченій и матеріаловъ предсѣдателю Спеціальной Коммиссіи... Высочайшаго соизволенія не послѣдовало, поелику, по существу § 2 Учр. М-ва Имп. Двора, Министръ онаго отдаетъ отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ только Его Императорскому Величеству" (Ibid.).

[54]) Журналъ № 6.

или поддерживаютъ необходимость существующихъ изъятій. Приводимъ этотъ перечень, напечатанный въ Преобр. Гос. Отчетности (ч 3, всеподд. доклады, стр 136—154) въ связи съ нѣкоторыми дополнительными данными, имѣющимися въ подлинномъ дѣлѣ: „о существующихъ изъятіяхъ отъ ревизіи Государственнаго Контроля и относительно дальнѣйшаго ихъ существованія“ [55]) Относительно Министерства Императорскаго Двора, Кабинета Его Императорскаго Величества и Удѣльнаго вѣдомства вопросъ былъ предрѣшенъ. О нихъ въ докладѣ комиссіи поэтому и не упоминается [56]). Прочія учрежденія, упоминаемыя въ докладѣ комиссіи таковы:

Учрежденія.	Основаніе изъятія.	Обороты.
1) I Отд Собств Е И В. Канцеляріи	Особаго постановленія не имѣется, но въ 1836 г. Императоръ Николай I, размѣчая при учрежденіи Гос. Контроля списокъ мѣстъ изъятыхъ отъ него, нѣкоторыя вычеркнулъ, эти же были оставлены, и вошли такимъ образомъ, какъ изъятыя,	15.546 р.
2) Канцелярія Гос. Совѣта.	въ списокъ въ Уставѣ Счетномъ	321.355 „
3) IV Отд. Соб. Е И В Канцеляріи учрежденія Импер. Маріи).	Манифестъ 28 января 1811 г. объ учрежденіи Гл Упр. ревизіи госуд. счетовъ. Подтверждено въ іюлѣ 1853 г.	—
4) Канцелярія Комитета М-ровъ.	В. у. 24 марта 1823 г. полож. К-та М-ровъ (П. С. З. № 29379).	40.315 „
5) Канцелярія Комитетовъ Сибирскаго и Кавказскаго	Подчинены по расходованію суммъ правиламъ канцеляріи К-та М-ровъ	66.370 „
6) Комиссія Прошеній.	4 іюля 1822 г. П. С. З № 29104.	105 000 „
7) Экстраординарныя суммы въ распоряженіи Намѣстника Кавказскаго.	Указъ, изданный 20 августа 1856 г.	114.285 „
8) Чрезвычайные расходы М-ва Ин. Дѣлъ.	2 ое П. С З. № 3591. Секретныхъ ок. 32 т. р. Не подл тайнѣ ок. 300 т. р.	
9) Военное М-во: Артиллерійск департаментъ въ суммѣ на содержаніе оружія въ чистотѣ.	В. у 8 февр 1836 г положеніе о запасахъ оружія (2-ое П С З. № 8850).	около 6.000 р.

---

[55]) Дѣло Сп. К № 1/62, лл. 80—109. См. также Св Зак (изд. 1857 г) т. VIII, ч. 2. Общ Уст. Счетный, прил. къ ст. 195, прим.

[56]) Изъятіе отъ контроля этихъ учрежденій опирается на такіе акты М-во Имп. Двора—П. С. З. № 29224, 25 ноября 1822 г. и № 29444, 1 мая 1823 г; Кабинетъ—П. С. З 28 янв. 1811 г. № 24502 и 23 іюня 1827 г, 2-е П С. З № 1207, Удѣльное вѣдомство—Указъ 1 іюня 1821 г.

10) Морское М-во Гидрографическій д-тъ въ суммѣ на покупку книгъ, картъ и проч.	9 іюня 1833 г. 2-ое П С. З. № 6254.	2.857 р.
11) Морская типографія.	В. п. 1855 г. объ устройствѣ типографіи на коммерческомъ основаніи.	11.080 „
12) Мастерская мореходныхъ инструментовъ.	В. п 7 іюля 1858 г	10.000 „
13) Государ. кредитныя установленія.	Положеніе объ отчетности М-ва Ф-въ 8 ноября 1830 г., 2-ое П. С. З. № 4074.	—
14) Канцелярія М-ра Ф-въ по кредитной части.		—
15) М-во Вн. Дѣлъ: по капиталамъ римско-католическаго духовенства.	Изъяты въ 1843 и 1844 гг. (Счетн. Уст. М. В. Д. ст. 86 прим. 1 и 2).	—
16) То же по капиталамъ протестантскаго духовенства.	Изъяты въ ноябрѣ 1850 г. (Ibid прим. 3).	—
17) Общества: Импер. Вольно-Экономическое.	По уставу его 24 февраля 1824 г.	Пособія изъ Гос. К-ва 8.571 р.
18) О-во Моск Сельск. Хозяйства	В. у. 22 сент. 1835 г. журналъ К-та М-ровъ.	16.857 „
19) О-во Сельскаго Хозяйства Южн. Россіи.	В. у. 22 августа 1844 г. журналъ К-та М-ровъ.	1.428 „
20) Имп. Человѣколюбивое О-во съ подвѣдомственными ему заведеніями.	Со времени учрежденія въ іюлѣ 1816 г. Подтверждено въ 1854 г. (2-ое П. С. З. № 27883).	Ежег.обор. до 400.000 р. Недвиж. свыше 2.300.000 р. Капиталовъ до 1.290.000 р.
21) Частныя благотворительн. об-ва и завед.	В. у. положеніе К-та М-ровъ 25 апрѣля 1839 г. 2-ое П. С З. № 12264.	—
22) Штатныя суммы губернск и уѣздныхъ мѣстъ мѣстными Казенными Палатами повѣряемыя [57]).	На основаніи § 135 В у. 28 января 1852 г. правилъ о сокращеніи дѣлопроизводства и переписки по гражданскому вѣдомству.	—

[57]) Сверхъ того въ вѣдомости объ изъятіяхъ (въ дѣлѣ № 4/64) упоминаются еще, отчасти имѣвшія еще, отчасти уже утратившія значеніе, изъятія. Воспитательные дома — П С З № 24502 (1811 г.), Комитетъ опекунства израильскихъ христіанъ — П. С. З. № 29178 (1822 г.), Царскосельскій лицей—ibid. № 4284 (1831 г.); Академія Художествъ—ibid. № 2668 (1829 г.), Россійская Академія — 1-е П. С. З. № 29058 (1822 г.); Церкви бывшаго ордена Іоанна Іерусалимскаго — ibid. № 29258 (1823 г.), Пажескій Корпусъ и

Приведенная таблица характерна для картины нашего бюджетнаго дореформеннаго строя. наряду съ привилегированными вѣдомствами мы видимъ здѣсь цѣлый рядъ мелкихъ учрежденій, изъятыхъ отъ общаго порядка контроля, причемъ для многихъ изъ цитируемыхъ узаконеній констатируется, что въ нихъ не указывается никакихъ мотивовъ для дѣлаемаго изъятія А изъятія отъ контроля, естественно, съ легкостью влекли за собою въ изъятыхъ вѣдомствахъ и накопленіе суммъ внѣ общаго государственнаго бюджета. Частныя общества, упоминаемыя въ перечнѣ (№№ 17—19 и 21), естественно не требовали подчиненія ихъ государственному контролю, ибо онъ могъ быть предоставленъ ихъ собственной иниціативѣ. Для суммъ секретныхъ и на извѣстное Его Императорскому Величеству употребленіе (№№ 1, 7 и часть № 8) спора быть не могло. Относительно ряда учрежденій не было спора и въ смыслѣ подчиненія ихъ общему порядку (№№ 2, 4, 5, часть 8-го, 10, 12, 15—16 и 22). Относительно Комиссіи прошеній (№ 6) и суммы Артиллерійскаго Департамента, типичнаго спеціальнаго капитала стараго времени (№ 9), начальники ихъ вѣдомствъ отстаивали сохраненіе изъятій. Но Императоръ Александръ II сдѣлалъ относительно ихъ помѣты: „не вижу въ этомъ никакой надобности“ и „не вижу въ этомъ необходимости“ Наоборотъ, относительно № 11—морской типографіи „въ виду того, что это было коммерческое предпріятіе, не требовавшее субсидій отъ казны, сдѣлана была помѣта „если такъ, то можно“ (оставить изъятіе). Для Государственныхъ Кредитныхъ установленій и Кредитной Канцеляріи (№№ 13 и 14) существовалъ особый порядокъ отчетности, который Министерство Финансовъ желало сохранить, противъ чего Комиссія не возражала

Разногласіе сосредоточилось на капиталахъ вѣдомства Императрицы Маріи и близкаго ему по типу Императорскаго Человѣколюбиваго Общества. Комиссія выставила общіе принципы для изъятій, мотивируя ихъ такимъ образомъ: „устраненіе отъ повѣрки оборотовъ, совершающихся подъ надзоромъ правительства, общаго государственнаго ревизіоннаго учрежденія, особо для этой цѣли организованнаго, вполнѣ независимаго отъ распорядителей капиталами, подчиненнаго одной Высочайшей власти и, слѣдовательно, соединяющаго въ себѣ всѣ ручательства для производства ревизіи строгой и правильной, такое устраненіе можетъ быть, по убѣжденію Комиссіи, допущено только при двухъ слѣдующихъ условіяхъ: во-первыхъ, когда суммы расходуются подъ непосредственнымъ наблюденіемъ Высочайшей власти и на предметы, Его Величеству извѣстные, и, во-вторыхъ, сословные, общественные или пожертвованные для опредѣленной цѣли

нѣкоторыя другія учрежденія въ ихъ экономическихъ суммахъ, и, наконецъ, по всѣмъ вѣдомствамъ, суммы на извѣстное Е И В. употребленіе (31 марта 1836 г. Выс. разсм· списокъ по Гос. Контролю).

капиталы въ тѣхъ собственно случаяхъ, когда ревизія сихъ капиталовъ предоставлена чрезъ депутатовъ этимъ же сословіямъ, обществамъ или самимъ жертвователямъ, прямо заинтересованнымъ въ добромъ хозяйствѣ и правильномъ употребленіи взимаемыхъ съ нихъ, или жертвуемыхъ ими суммъ. Такимъ образомъ, было бы раціонально допущеніе изъятія отъ ревизіи Государственнаго Контроля капиталовъ дворянскихъ, городскихъ и мірскихъ, а равно и нѣкоторыхъ, при вышеупомянутыхъ условіяхъ организованныхъ, благотворительныхъ и другихъ обществъ, безъ пособія отъ правительства существующихъ. Внѣ сихъ двухъ условій не представляется, по мнѣнію Комиссіи, основанія къ допущенію какихъ либо изъятій отъ общеустановленнаго порядка ревизіи, не представляется потому, что, съ устраненіемъ Государственнаго Контроля отъ ревизіи какого либо учрежденія, обороты этого учрежденія по необходимости подвергаются внутренней, такъ сказать, домашней ревизіи того же самаго учрежденія Понятно, что при подобномъ процессѣ ревизіи можетъ исполняться одна только часть ревизіоннаго дѣла, именно ревизія исполнителей; существенно же важная повѣрка распорядителей для подобныхъ ревизіонныхъ учрежденій совершенно недоступна, потому что распорядители суть прямые начальники тѣхъ же самыхъ ревизіонныхъ учрежденій. Выводъ этотъ убѣждаетъ въ томъ, что главнѣйшимъ условіемъ для допущенія изъятія должны быть не источники или предметы оборотовъ, ибо въ отношеніи, напримѣръ, суммъ пожертвованныхъ или другихъ постороннихъ, правительство обязано еще вящимъ, съ своей стороны, надзоромъ, какъ скоро этотъ надзоръ не предоставленъ самимъ жертвователямъ, но самая организація призваннаго, для ревизіи изъятыхъ оборотовъ учрежденія, которое, по существу дѣла, должно быть независимо отъ лицъ, ревизуемыми капиталами распоряжающихъ".

Изъ этихъ поучительныхъ разсужденій, по отношенію къ спорнымъ вѣдомствамъ Комиссія дѣлала выводъ, что изъятію изъ общаго порядка ревизіи, кромѣ секретныхъ и извѣстныхъ Его Императорскому Величеству, а также сословныхъ средствъ, дворянскихъ, городскихъ и мірскихъ [38]), подлежатъ лишь „тѣ изъ заведеній или капиталовъ вѣдомствъ: Имератрицы Маріи, Императорскаго Человѣколюбиваго Общества и благотворительныхъ при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ и другихъ по разнымъ вѣдомствамъ, ревизіякоторыхъ предоставлена самимъ жертвователямъ, учредителямъ или спеціально указаннымъ ими мѣстамъ и лицамъ".

Къ этимъ капиталамъ Государь присоединилъ въ своей помѣтѣ

---

38) „Въ виду недостаточнаго развитія образованія между городскими и сельскими обывателями" для ревизіи ихъ суммъ предполагалось выработать особыя правила, также какъ и принять во вниманіе различныя особенности вновь подчиненныхъ контролю управленіи и суммъ,—это все предполагалось возложить на спеціальную комиссію.

еще „расходы изъ капиталовъ принадлежащихъ опекунскимъ совѣтамъ“ [59]).

Комиссія энергично возражала противъ мнѣнія управляющаго учрежденіями Императрицы Маріи статсъ-секретаря А. Л. Гофмана, признававшаго капиталы этого вѣдомства „сословными“ Комиссія противопоставляла этому иной взглядъ, указывая что послѣдовавшее Высочайшее повелѣніе объ обращеніи въ казну экономическихъ и другихъ капиталовъ и „о допущеніи въ изъятіе изъ этого правила отдѣльнаго существованія только капиталовъ разныхъ сословій и обществъ, употребляемыхъ на мѣстныя сихъ же сословій или обществъ потребности, не оставляетъ никакого сомнѣнія въ томъ, что къ категоріи подобныхъ капиталовъ могутъ быть относимы только суммы, собранныя или собираемыя съ извѣстнаго сословія не только для цѣли опредѣлительной, но исключительно для потребностей того же сословія и притомъ въ мѣстности пребыванія облагаемаго сословія или общества. Сюда могутъ относиться суммы: дворянскія, принадлежащія городамъ, мірскимъ обществамъ и т п. Характера этого, сколько Комиссіи извѣстно, большая часть капиталовъ, принадлежащихъ учрежденіямъ Императрицы Маріи, вовсе не имѣетъ, потому что капиталы сіи хотя и употребляются съ цѣлію призрѣнія извѣстныхъ сословій, но образовались не изъ источниковъ симъ сословіямъ принадлежащихъ, а преимущественно изъ прибылей по кредитнымъ операціямъ,—источника чисто государственнаго“ [60]).

Однако Императоръ въ своей помѣтѣ раздѣлилъ мнѣніе управляющаго учрежденіями Императрицы Маріи и такимъ образомъ, вопреки мнѣнію Комиссіи это изъятіе сохранилось. Какъ извѣстно, это крупное изъятіе изъ общаго порядка контроля, сохраняющее свою силу и понынѣ, является въ то же время и однимъ изъ крупнѣйшихъ изъятій изъ принципа единства государственнаго бюджета. Тому же порядку послѣдовало и Императорское Человѣколюбивое Общество по всѣмъ своимъ капиталамъ въ томъ числѣ и имѣющимъ казенное происхожденіе.

Таковы были результаты обсужденія Высшей Комиссіею вопроса о ревизіонныхъ изъятіяхъ и ея всеподданнѣйшаго доклада, представленнаго ею 29 марта 1859 г.

Однако сказаннымъ не ограничилось обсужденіе вопроса объ изъятіяхъ. Ко времени обсужденія вопроса въ Высшей Комиссіи (18-го марта) въ нее не поступило никакого отзыва отъ Святѣйшаго Синода Только 23 марта [61]) товарищъ Оберъ-Прокурора гр. Толстой извѣстилъ Комиссію, что доставленіе отзыва Святѣйшаго Синода задерживается необходимостью получить мнѣніе нѣкоторыхъ отсутствовавшихъ его

---

[59]) Преобр. Гос. отчетности, стр 154—157.
[60]) Ibid, стр. 141.
[61]) Дѣло 1/27, л. 438—439.

членовъ и излагалъ „предварительно для выиграния времени“ мнѣніе Святѣйшаго Синода, что собственные капиталы духовнаго вѣдомства не должны быть подчинены Государственному Контролю, что это мнѣніе основано „на неоднократныхъ заключеніяхъ Святѣйшаго Синода, доведенныхъ въ разное время до свѣдѣнія Государя Императора и Государственнаго Совѣта, возбуждавшаго уже вопросъ о подчиненіи завѣдыванія и распоряженія капиталами духовнаго вѣдомства порядку существующему для суммъ казенныхъ“. Въ запискѣ, приложенной къ этому отношенію, Оберъ-Прокуроръ высказываетъ, что по мнѣнію Святѣйшаго Синода возможно примѣнить новыя коренныя начала т.-е. подчиненіе Государственному Контролю суммъ отпускаемыхъ Синоду изъ Государственнаго Казначейства, но съ изъятіемъ: такъ какъ въ числѣ этихъ суммъ есть такія, остатки по которымъ остаются въ распоряженіи Святѣйшаго Синода „то примѣненіе къ нимъ возможно лишь тогда, когда и всѣ расходы, на покрытіе коихъ предназначены упомянутые капиталы будутъ удовлетворяемы изъ казны“. Суммы же не изъ Государственнаго Казначейства и доходы отъ Синодальной Типографіи, по самому свойству своему должны и на будущее время въ отношеніи сбора, расходованія и отчетности оставаться въ непосредственномъ вѣдѣніи и распоряженіи духовнаго начальства [62]).

Эти предварительныя соображенія, конечно, были недостаточны, и Комиссія, представляя 29 марта свой вышеизложенный докладъ объ изъятіяхъ сообщила вмѣстѣ съ тѣмъ Государю, что отзыва отъ Святѣйшаго Синода еще не имѣетъ. Въ виду этого Императоръ, утверждая докладъ Комиссіи, сдѣлалъ на немъ помѣту относительно Святѣйшаго Синода· „для представленія имъ свѣдѣній положить срокъ не позже 1 мая нынѣшняго года [63]).

9 мая отзывъ Святѣйшаго Синода наконецъ былъ доставленъ и въ тотъ же день обсужденъ въ Высшей Комиссіи. Въ виду того, однако, что вопросъ объ изъятіи капиталовъ Святѣйшаго Синода отъ контроля тѣсно связанъ съ вопросомъ о передачѣ нѣкоторыхъ изъ этихъ капиталовъ въ казну, мы предпочитаемъ изложить исторію этого дѣла въ слѣдующей главѣ, въ связи съ вопросомъ о разборѣ Спеціальной Комиссіей капиталовъ вѣдомствъ.

Что касается занятій Высшей Комиссіи, то въ томъ же засѣданіи 18 марта [64]) она обсудила и приняла еще программу для работы Спеціальной Комиссіи. Но этотъ вопросъ также удобнѣе будетъ изложить въ связи съ изображеніемъ хода работъ Спеціальной Комиссіи также какъ и вообще изображеніе послѣдующей дѣятельности Высшей Ко-

---

[62]) Ibid . л. 461.

[63]) См. „Нарядъ 1-ыи“, листъ 248 Св. Синодъ былъ увѣдомленъ объ этомъ 7-го апрѣля

[64]) Журналъ № 6

миссіи, ибо въ дальнѣйшемъ она сосредоточилась главнымъ образомъ на разрѣшеніи разногласій, возникавшихъ въ Комиссіи Спеціальной.

Мы разсмотрѣли исторію утвержденія коренныхъ началъ, на которыхъ должна была быть построена реформа нашей государственной отчетности и тѣ отступленія, которыя въ первыхъ же стадіяхъ реформы пришлось сдѣлать. Но былъ еще одинъ коренной принципъ, также легшій въ дальнѣйшемъ въ основу нашей бюджетной реформы, но о которомъ страннымъ образомъ—мы не находимъ никакого упоминанія ни въ запискахъ Татаринова о заграничныхъ порядкахъ, ни въ представленныхъ Императору всеподданнѣйшихъ докладахъ, ни въ журналахъ Комиссіи, ни въ проектѣ смѣтныхъ правилъ, внесенномъ въ 1861 г. въ Государственный Совѣтъ. Это принципъ гласности бюджета.

Мы неоднократно наталкивались въ предыдущемъ изложеніи на факты традиціонной тайны, являвшійся краеугольнымъ камнемъ всей финансовой политики не только въ Россіи, но и на западѣ, на всемъ протяженіи финансовой исторіи различныхъ государствъ вплоть до новѣйшихъ временъ). Уже для XIX вѣка мы видѣли какъ въ 1802 г. ради сохраненія тайны. отъ разсмотрѣнія отчетовъ Министра Финансовъ отстраненъ былъ Сенатъ; какъ даже самъ Сперанскій не рѣшился коснуться въ бюджетномъ дѣлѣ этого освященнаго стариной и всѣми ея темными силами фетиша, какъ иногда охранялась эта тайна отъ Государственнаго Совѣта, а въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ даже отъ самого Комитета Министровъ [65]).

---

[65]) При желаніи можно было бы привести длинный рядъ характерныхъ примѣровъ. Такъ, въ петровскія времена Люберасъ, проектировавшій коллегіи, рекомендовалъ допускать къ финансовымъ дѣламъ только „дѣйствительныхъ тайныхъ совѣтниковъ“ (Милюковъ Гос хозяйство.., стр. 584, см. также Э Берендісъ „Баронъ А Э Люберасъ и его записка объ устройствѣ коллегій въ Россіи“ Спб. 1891) Въ „Начертаніи должности учрежденныхъ при Прав Сенатѣ Эксп о гос доходахъ и расходахъ“ (15 февраля 1781 г П. С З. XXI, № 15120, п 14) читаемъ „Всѣ вообще экспедиціи ввѣренныя имъ дѣла, заключающія въ себѣ вѣрное подробное свѣдѣніе о всѣхъ государственныхъ доходахъ, обязаны, по долгу присяги своеи и силѣ изданныхъ узаконеній, содержать въ высочайшей тайности и не токмо кому сказывать или писать, но ниже въ разговорахъ околичными изъясненіями дать кому-либо знать о томъ“ Екатерина была очень недовольна, когда оказалось, что французскій посолъ Дюранъ какъ-то получилъ выпись „изъ денежныхъ регистровъ“ генералъ-прокурора—записка ея, свидѣтельствующая объ этомъ, напечатана Ал. Ив Маркевичемъ въ протоколѣ 299 засѣданія Одесскаго Общества исторіи и древностей. (Чечулинъ, op cit., стр 263—264) —Въ Положеніи объ отчетности Министерства Финансовъ 1830 г (2-е П. С З. V. № 4074, § 24) подчеркивается, что списокъ государственной росписи сохраняется у Государственнаго Контролера „въ той же тайнѣ, какъ и въ М-вѣ Ф-въ“. Канкринъ, ознакомлявшій Наслѣдника Александра Николаевича съ русскими финансами, 17 января 1838 г. пишетъ въ рапортѣ Императору Николаю I „Какъ государственныя росписи сохраняются въ тайнѣ, то Министръ Финансовъ, приготовивъ все нужное, не осмѣливается однако приступить къ исполненію столь полезнаго дѣла, не испросивъ предварительно Выс. соизволенія В. И. В-ва“ На этомъ рапортѣ Императоръ надписалъ „Переговоримъ“, а затѣмъ Канкринымъ помѣчено: „Выс. повелѣно составить краткое общее обозрѣніе нашихъ финансовъ, главнѣйше относительно источниковъ до-

При такомъ положеніи дѣлъ намъ кажется наиболѣе правдоподобнымъ допустить, что осторожный Татариновъ вмѣстѣ съ всецѣло поддерживавшимъ его Государственнымъ Контролеромъ Анненковымъ не рѣшились преждевременно выдвигать этотъ щекотливый пунктъ, чтобы не усилить оппозиціи противниковъ реформы и выжидали момента, подготовляя быть можетъ почву для дѣйствія.

Во времена Сперанскаго ни состояніе финансовъ, ни внѣшнія политическія условія не давали почвы для того, чтобы идея гласности бюджета могла пріобрѣсти хоть какую нибудь почву подъ собою Мы видѣли, что ему самому въ Манифестахъ 1811 и особенно 1812 г. „о распорядкѣ Государственныхъ доходовъ и расходовъ“ пришлось прибѣгать къ оффиціальной лжи (или—быть можетъ—только терпѣть ее).

Единственная область, которая и тогда не могла обойтись безъ признанія, хотя бы относительнаго, принципа гласности—была область кредита. Какъ извѣстно отчеты нашихъ тогдашнихъ государственныхъ кредитныхъ учрежденій, въ томъ числѣ и Комиссіи Погашенія Долговъ, печатались во всеобщее свѣдѣніе, а къ контролю надъ ихъ операціями допускались представители дворянства и купечества.

Либеральный сподвижникъ Сперанскаго — Мордвиновъ проповѣдовылъ, конечно, полную гласность въ финансовыхъ дѣлахъ [66]), но нельзя отрицать того, что признать этотъ принципъ для руководителей государственной и финансовой политики того времени значило бы поставить и самихъ себя и весь политическій строй того времени въ

ходовъ, мнѣ же объяснить Его Высочеству все то, что нужно, чтобы имѣть на первый разъ общее понятіе по сей части. Спб. 29 января 1838 г.“ (Сб Ист. Общ. XXXI, стр. 1). Намъ кажется невѣроятнымъ, чтобы роспись не была предъявлена Наслѣднику Престола. Вѣроятно, онь и былъ ознакомленъ съ нею, но сама осторожность, съ какою все это дѣлалось, достаточно характерна И не было ли такихъ финансовыхъ документовъ—помимо росписи,—которые сочтено было преждевременнымъ открывать даже Наслѣднику—это вопросъ, на который у насъ, къ сожалѣнію, нѣтъ отвѣта.

[66]) Вотъ отрывокъ изъ мнѣнія Мордвинова, правда, не относящагося прямо государственному бюджету, но характерно озаглавленнаго „Отзывъ предполагающимъ вредъ и соблазнъ отъ раскрытія народу тайны о состояніи финансовъ Россійскаго государства“. См Собр мнѣній Н. С. Мордвинова, т VI Цитировано у Иконникова, op. cit, стр. 180. „Люди и народы по мѣрѣ какъ достигаютъ возможности и усовершенствованія въ разсудкѣ опытомъ и пріобрѣтеніемъ просвѣщенія—оставляютъ дѣтскія свои сужденія и начинаютъ принимать иныя о вещахъ и дѣлахъ понятія. Въ младенчествѣ народовъ управленіе государственными финансами вездѣ сохраняется въ тайнѣ, и соблюденіе сей тайны было первенствующею государственной обязанностью Въ Россіи и донынѣ есть люди, кои сильно утверждаютъ, что важная сдѣлается погрѣшность чрезъ объявленіе количества выпущенныхъ ассигнацій и признаніе бумажной монеты государственнымъ долгомъ. Напротивъ того, въ Англіи не скрываютъ долга и почитаютъ тамъ всякую тайну въ управленіи финансовъ весьма вредною. Такъ сіе должно быть! Дѣти иждивать могутъ только то наличное, что въ рукахъ своихъ имѣютъ возмужалые же стяжаютъ превосходныя богатства отъ довѣрія, въ обществѣ ими пріобрѣтаемаго. Народы, достигшіе высшей степени просвѣщенія и умудренные въ истинныхъ началахъ науки государственнаго управленія, признаютъ, что тайна и обманъ совокупно съ довѣренностью существовать не могутъ“

положеніе невозможное Гласность можетъ мириться только съ политикой коренныхъ реформъ, идущихъ до своего логическаго конца, иначе она обращается въ самоотрицаніе.

Каковы были условія для осуществленія бюджетной гласности въ концѣ 50-хъ годовъ?

Выше мы старались показать, что какъ ни было потрясено государство Крымской войною, тѣмъ не менѣе положеніе нашихъ финансовъ вовсе нельзя было назвать безнадежнымъ. Наоборотъ, подъ покровомъ тайны оно представлялось и нашимъ соотечественникамъ, и заграничнымъ правительственнымъ и финансовымъ сферамъ, и тѣмъ болѣе подозрительному, враждебно настроенному къ Россіи общественному мнѣнію широкой публики на западѣ худшимъ, чѣмъ оно было на дѣлѣ.

Выше мы приводили мнѣніе предсѣдателя департамента Экономіи того времени гр А Д Гурьева, признававшаго въ 1857 г. наше финансовое положеніе „plus que critique". Пересматривая иностранную періодическую прессу, брошюрную и даже книжную финансовую литературу, въ особенности, конечно, французскую и англійскую, можно набрать цѣлый характер ный букетъ презрительныхъ мнѣній о русскихъ финансахъ и о русской системѣ управленія Не удивительно конечно, что напр., Ливерпульская ассоціація финансовыхъ реформъ издаетъ въ 1855 г. памфлетъ подъ заглавіемъ „Black Mail to Russia" снабжая его такимъ эпиграфомъ изъ одного письма британскаго премьера временъ наполеоновскихъ войнъ лорда Кэстльри: „I had rather give the Prince of Orange something more to defend and fortify the Law Countries than assist the creditof a Calmuck Prince to overturn Europe [67]).

Такія вещи естественно направлять противъ враждебнаго правительства и кредита враждебнаго государства въ эпоху разрыва Нравы русской администраціи того времени также находили себѣ суровую оцѣнку. Мы можемъ сослаться въ данномъ случаѣ на отзывъ самой Королевы Виктоpіи [68]). Особенно прямолинейны были нападки на русскіе финансы со стороны французской прессы. Такъ въ Revue des Deux Mondes (15 августа 1854 г) появилась крайне рѣзкая статья небезызвѣстнаго экономиста Lèon Faucher, вызвавшая въ дальнѣйшемъ полемику между нимъ и Тенгоборскимъ [69]).

---

[67]) „Black Mail to Russia: a History of the Russo-Dutch Loan" Financial Reform Tracts (by the Liverpool Fin Ref Association). New Series № VIII. Liverpool. 1855 („Black mail"—называлось дань, платившаяся въ Шотландіи разбоиникамъ, чтобы они не грабили скота)

[68]) Her Majesty Queen Victoria, in a letter to the late Kin Leopold („Life of H. R H. the Prince Consort, by Martin 1875, v. 1) alludes to the awful corruption of the Russian Government, which must be eradicated as a „premier pas". См. брошюру (второй половины 70-хъ годовъ) „The Insolvency of Russia and of russian railwais", писанную какимъ-то „a functionary, attached to the russian ministry of finance during twenty five years"

[69]) M L. de Tęgoborski. Sur les finances de la Russie (Lettre au directeur de la Revue des Deux Mondes) Bruxelles 1854. Этотъ отвѣтъ былъ помѣщенъ въ томъ же журналѣ (15 ноября 1854 г) съ контръ-отвѣтомъ L. Faucher

Фоше довольно неразборчиво приводитъ въ своей статьѣ факты подобные тому, что русское правительство въ одинъ пріемъ позаимствовало изъ „lombard de Moscou“ ни болѣе ни менѣе какъ 19 мил. руб. (стр. 741); что то же правительство „s'est emparé des vases sacres à Tchenstohowa“ на миллионъ рублей Это образецъ полемики легковѣрной, гдѣ рядомъ съ серьезными мѣстами попадается много чисто сенсаціоннаго. Тѣмъ не менѣе она характерна, какъ показатель мнѣній о Россіи, очевидно, популярныхъ на западѣ.

Можно прибавить, что полемика о русскихъ финансахъ не прекращалась во французской литературѣ и позже. Извѣстный эпизодъ ея представляютъ статьи Воловскаго вызвавшія отвѣты Тернера, бар. Штиглица, Н. Х. Бунге, бар А Мейендорфа, В Порошина и Рафаловича [70]).

Но въ англійской литературѣ мы можемъ замѣтить болѣе трезвое теченіе. Такъ напр, въ 1857 г. мы можемъ отмѣтить брошюру, убѣждающую читателей, что Россія строитъ желѣзныя дороги не для военныхъ цѣлей, возстающую противъ руссофобіи, одобряющую политику Александра II и обращающую вниманіе англійскихъ капиталистовъ на русскія желѣзно-дорожныя предпріятія [71]).

Трудно конечно сказать, насколько такого рода брошюры не отражали на себѣ какихъ-либо закулисныхъ интересовъ, но мы можемъ указать, напр., на вполнѣ серьезную статью въ The Economist [72]), снабженную, правда устарѣлыми (за 1852 г) цифрами о русскомъ доходномъ бюджетѣ, но за то вполнѣ современными данными о размѣрахъ русскаго государственнаго долга. Отдавая должное богатству природныхъ рессурсовъ Россіи, здоровому состоянію ея промышленности и торговли „несмотря на недавнюю спекуляцію на Петербургской биржѣ“, а также и тому обстоятельству, что „несовершенствомъ своей цивилизаціи Россіи защищена отъ главной причины давящей на кредитъ нѣкоторыхъ европейскихъ странъ—страха революціи“, Economist выражаетъ пожеланіе о томъ, чтобы русское правительство публиковало болѣе полныя свѣдѣнія о своихъ финансахъ, приписывая въ значительной мѣрѣ этому обстоятельству и неуспѣхъ послѣдняго русскаго займа на лондонскомъ рынкѣ [73])

---

[70]) M. L Wolowski. Les finances de la Russie (статьи въ Revue des Deux Mondes 15 января и 1 марта 1864 г. и нѣсколько отдѣльныхъ изданій съ 1864 г)

[71]) Observations on the Objects and Prospects of the russian Railway entreprise. London. 1857.

[72]) 30 Juni 1860, p 699—700 „Russian finance“

[73]) It is much to be desired that the Russian Government would communicate somewhat more full information respecting their finances than the public is now possesed of They would probably gain much by so doing. The natural advantages of the Empire are great, its social condition is improving, its industry is profitable; its commerce, notwithstanding recent speculations at S. Petersburg, is sound and progressive. Russia is exempted by her imperfect civilisation from one of the principal causes which depresses the financial credit of many European States. There is no dread of a Russian revolution Whatever other

Въ самомъ дѣлѣ русскій 3% заемъ 20 марта 1859 г. [74]) на 12 мил. фун. стерл. помѣстить цѣликомъ оказалось невозможнымъ. Удалось реализовать лишь 7 мил. фун стерл номинальныхъ по курсу 64,94 за 100 [75]). Новый 4½% заемъ 28 мая 1860 г. [76]) на 8 мил, фун. стерл. также „не имѣлъ успѣха, такъ что оказалось возможнымъ реализовать его только на сумму 6,5 мил. фун стерл., и выручка составила только 89,22%" [77]). Между тѣмъ и бюджетные дефициты и пресыщеніе денежнаго обращенія кредитными билетами съ пріостановкой размѣна, и подготовляемыя реформы, и принявшая неожиданно—огромные размѣры операція съ уплатой вкладовъ, изымаемыхъ изъ старыхъ нашихъ кредитныхъ установленій, создавали до крайности острую нужду во внѣшнемъ кредитѣ. Вотъ какъ характеризуетъ положеніе Комитетъ Финансовъ въ своемъ журналѣ отъ 26 декабря 1861 г. [78]).

„Малый успѣхъ послѣднихъ нашихъ займовъ, паденіе курса на наши фонды, печатныя сужденія въ нашихъ и иностранныхъ журналахъ, частныя корреспонденціи банкировъ, все это слишкомъ ясно доказывало, что недовѣріе къ нашему финансовому положенію вкоренилось въ общественномъ мнѣніи.

Между тѣмъ мы, въ настоящее время, менѣе чѣмъ когда либо можемъ обойтись безъ пособія кредита. Съ прекращеніемъ палліативнаго поддержанія вексельнаго курса посредствомъ трассированія, мы должны или немедленно принять рѣшительныя мѣры къ установленію денежнаго нашего обращенія на прочномъ основаніи, или же ожидать паденія курса, коль скоро начнутся весенніе заказы по привозной торговлѣ. Оставлять въ настоящую минуту денежную нашу систему безъ

---

defects the Russian Government may have it is a stable Government, it is likely to last; there is no fear that the Russian funds will be depressed 20 percent by an émeute at Moscow or St. Petersburg But the Russian Government are unwise to base their financial anticipations wholly on their political credit. They ought to show us in detail what use they are making of their immense natural gifts, and of their settled social condition What we know seems satisfactory, but it is not a sufficient basis for a business-like confidence.. It was understood that the last loan which the Russian Government had to raise was entirely „placed"; but we now learn that this is an error The amount which the Government wished to raise was 12.000,000 £, but they only succeeded in obtaining 7.000,000 £. They took the rest „themselves", which is only a disguised way of saying that the public, on the terms then proposed, did not think fit to lend it to them. The Russian Loan just announced has not as yet been favourably received in this country; probably the limit fixed was too high, but it would have had at least a better chance of success if it had been accompanied with the usual information wich all great States furnish to their creditors—if we had received likewise the balance sheet of Russia at the present time

[74]) П С З. № 34263

[75]) См. Мигулинъ. Рус. гос. кредитъ I, стр. 210—211.

[76]) П С З № 35830.

[77]) Мигулинъ, ibid, стр. 219—220.

[78]) См. приложеніе XIV. Этотъ журналъ Комитета Финансовъ напечатанъ (съ нѣкоторыми пропусками) у Печерина (II, стр. 208—210). Въ приложеніи мы печатаемъ его полностью, по выпискѣ, сдѣланной для насъ съ разрѣшенія Министра Финансовъ.

рѣшительной и существенной поддержки, пропустить теперь даже нѣсколько мѣсяцевъ времени въ бездѣйствіи,—значило бы судьбу нашихъ финансовъ, можетъ быть на десятки лѣтъ, предоставить случайности болѣе или менѣе благопріятныхъ видовъ на урожай въ Западной Европѣ.

Возможность принятія и успѣхъ вышеозначенныхъ мѣръ зависитъ прямо и единственно отъ возможности заключенія и успѣшнаго выполненія значительнаго заграничнаго займа".

Цитируемый журналъ Комитета Финансовъ явился въ результатѣ обсужденія представленія сдѣланнаго Министромъ Финансовъ Княжевичемъ еще въ февралѣ того же года [79]), который характеризуетъ положеніе дѣлъ въ тѣхъ же чертахъ: „Недовѣріе къ нашему финансовому положенію уже выразилось неуспѣшнымъ ходомъ двухъ послѣднихъ займовъ. Между тѣмъ обстоятельства настоящаго времени таковы, что Правительство находится въ необходимости озаботиться, болѣе чѣмъ когда либо, объ утвержденіи Государственнаго кредита. Съ одной стороны колебаніе денежнаго курса, упадокъ достоинства кредитнаго рубля, прекращеніе размѣна кредитныхъ билетовъ на звонкую монету несмотря на принятое правительствомъ обязательство платить за нихъ, по предъявленіи, золотою или серебряною монетою и уменьшеніе размѣннаго фонда ниже $^1/_6$ части той суммы, на которую выпущено кредитныхъ билетовъ,—всѣ эти явленія не могутъ считаться успокоительными для лицъ, помѣстившихъ свои капиталы въ Россіи"... Между тѣмъ, „займовъ внутреннихъ нельзя дѣлать негласнымъ путемъ, съ тѣхъ поръ, какъ установленія сіи (т.-е. наши государственныя кредитныя установленія) перестали быть вспомогательною кассою Государственнаго Казначейства"

Вотъ тѣ условія, въ которыхъ не только возникла но и осуществилась рѣшимость порвать съ традиціонной бюджетной тайной. Врядъ ли однако, эта рѣшимость могла бы имѣть мѣсто, если бы положеніе финансовъ было безнадежно плохо. Но оно не было таковымъ И въ самомъ дѣлѣ, Комитетъ Финансовъ совершенно правильно разсуждалъ въ цитированномъ выше журналѣ, что „объявленіе дефицита въ 15 мил. руб. не произведетъ особеннаго впечатлѣнія, какъ по сравненію съ извѣстными въ настоящее время дефицитами другихъ государствъ, такъ и потому, что при смутныхъ слухахъ о положеніи нашихъ финансовъ всѣ убѣждены, что есть значительный дефицитъ". „Если безъ всякаго сомнѣнія, наше общее финансовое положеніе лучше австрійскаго, то объ этомъ публика не знающая нашей росписи не можетъ судить, а та сторона нашего финансоваго положенія, которая извѣстна публикѣ, т.-е. кредитная и денежная система, къ сожалѣнію, показываетъ

---

[79]) См Приложеніе XI „Представленіе М-ра Ф-въ Княжевича отъ 27 февраля 1861 г. въ Комитетъ Финансовъ по вопросу о публикованіи гос росписей" Сообщено намъ также въ выпискѣ и донынѣ не было опубликовано.

тѣ же признаки разстройства, какъ и австрійскіе финансы, т.-е. прекращеніе размѣна, паденіе цѣнности кредитнаго рубля и вексельнаго курса", мѣры сокращенія расходовъ и увеличенія доходовъ останутся тщетными, если вмѣстѣ съ тѣмъ не будетъ положено начало къ возстановленію довѣрія къ будущности финансовъ Россіи, ибо въ этомъ только случаѣ можно надѣяться заключить заемъ и остановить паденіе денежныхъ знаковъ и вексельнаго курса. Довѣріе же можетъ быть возстановлено не иначе, какъ полною откровенностью Правительства, относительно своихъ финансовъ. Слѣпое довѣріе, довѣріе по преданію, основанное на неопредѣленныхъ, но общепринятыхъ понятіяхъ о рессурсахъ Россіи, не имѣетъ уже прежней силы; возстановить его въ нашъ вѣкъ публичности невозможно; но оно можетъ быть возстановлено на другихъ основаніяхъ, конечно не вдругъ, а постепенно. Первый шагъ къ этому есть обнародованіе росписи. Ежели всякая мѣра будетъ принимаема гласно, съ полною откровенностью, то понятія о нашихъ финансахъ должны постепенно выясняться и привесть къ убѣжденію, что затрудненія наши какъ ни велики, но преодолимы и что многія изъ нихъ только временны и происходятъ не отъ ослабленія силъ, а отъ того, что Россія находится въ эпохѣ великихъ внутреннихъ преобразованій, которыя окончательно должны отозваться благопріятно и на финансахъ государства.

По всѣмъ симъ соображеніямъ, Комитетъ Финансовъ убѣжденъ, что публикованіе росписи не можетъ быть долѣе откладываемо безъ существеннаго и, можетъ быть, неисправимаго вреда для государственныхъ финансовъ".

Таковы обстоятельства и мотивы поведше къ публикованію нашихъ росписей. Каковъ былъ, однако, самый ходъ дѣла, завершеніемъ котораго явилась впервые офиціально опубликованная въ Россіи „Табель доходовъ и расходовъ Государственнаго Казначейства на 1862 г."? Мы ошиблись бы, если бы сочли эту табель первымъ нашимъ опубликованнымъ бюджетомъ этой эпохи. Дѣло въ томъ, что уже роспись на 1860 г. была опубликована въ „Колоколѣ" Герцена [80]),

---

[80]) Въ № 98/99 „Колокола" отъ 15 мая (н. ст.) 1861 г напечатана была точно сходящаяся въ цифрахъ съ оффиціальною, „табель доходовъ и расходовъ русскаго правительства на 1860 годъ" съ примѣчаніями редакціи. Нѣкоторыя изъ нихъ довольно наивны для современнаго читателя, нѣкоторые—затрогиваютъ серьезные вопросы Вотъ 2—3 примѣра. Оборотный доходъ и расходъ по заготовленію и отпуску вина для откупщиковъ, очевидно, показываемый въ одинаковой цифрѣ (5 742,000 р) въ обоихъ отдѣлахъ росписи, вызываетъ такое примѣчаніе: „проще же никакихъ сборовъ не дѣлать, чѣмъ употреблять на взиманіе сборовъ всю сумму сборовъ Это такой + — = 0, что развѣ одинъ юродивый не догадается".—Къ графѣ чрезвычайныхъ доходовъ: выпускъ билетовъ гос. казначейства (15 м. руб), примѣчаніе „Заемъ причисленъ къ доходамъ; это подражаніе тому помѣщику, помнится, Безобразову, Нижегородской губерніи, который съ 70 душъ сдѣлалъ 200 тысячъ долгу, онъ и намѣренія не имѣлъ платить, стало что ни заемъ—то доходъ" Но есть здѣсь и вещи, болѣе серіозныя Такъ напримѣръ,

а также въ памфлетѣ кн. Долгорукова „La Question polonaise et le budget russe“ Такимъ образомъ тайна росписей до извѣстной степени становилась секретомъ полишинеля. Мы видимъ и въ цитированномъ выше представленіи Министра Финансовъ Княжевича въ Комитетъ Финансовъ рядъ совершенно трезвыхъ доводовъ въ доказательство того, что и тайны дефицита скрыть нельзя [81]).

Англійскій „Economist“, съ характернымъ для англійской прессы антогонизмомъ русскому офиціальному міру ставитъ, конечно безъ достаточныхъ основаній, въ прямую связь публикаціи „Колокола“ и офиціальное опубликованіе русскаго бюджета [82]) и даже въ соотвѣтствіи оффиціальныхъ цифръ, съ цифрами „Колокола“ видитъ доводъ въ пользу достовѣрности первыхъ, сопровождая все это лестнымъ отзывомъ по адресу Рейтерна [83])

по поводу расходовъ военнаго вѣдомства, авторъ примѣчаній (повидимому, Н. Н Огаревъ) указываетъ на то, что „съ сокращеніемъ арміи расходы по арміи увеличились на 18 м. р“ (на 1859 г было 83,88 м р, на 1860 г 104,97) „Замѣчательно,—прибавляетъ онъ,—что военныя школы стоятъ столько же, сколько все министерство просвѣщенія“ (Гл. упр воен. учеб заведеній—3,31 м. р, М-во Нар. Просвѣщенія—3,41 м. р.). Констатируется, что военное вѣдомство, вмѣстѣ съ морскимъ, стоитъ свыше 125 м. р, „т.-е. почти половина доходовъ“ (NB Обыкновенныхъ доходовъ по росписи назначено было 267 м р) „Расходы и займы, — заканчиваетъ комментаторъ,—увеличиваются безъ нужды и ради грабежа, вотъ гдѣ причина революцій .“ Примѣчанія въ цитируемой статьѣ довольно скудны. Конечно, трудно было критиковать бюджетъ по голымъ цифрамъ краткой росписи Да въ „Колоколѣ“ и не было присяжныхъ финансистовъ На предположеніе, что авторомъ примѣчаніи былъ Огаревъ наводитъ насъ то, что вообще въ „Колоколѣ“ именно ему принадлежали по большей части статьи финансово-экономическаго содержанія Глава о финансово-экономическомъ состояніи Россіи имѣется и въ его книжкѣ. N. Ogareff. Essai sur la situation russe London 1862.

[81]) См. приложеніе XI

[82]) См. The Economist, 6 August 1864, p. 987. „The Russian Budget for 1864“ „The Russian revolutionary organ in London first published the Budget of 1860 in 1861, and the Russian Government very soon after determined to enter upon a course of financial publicity. That course was evidently to be an honest one as far as it lay in the power of the Minister of Finance, for the first Budget officially published corresponded most accurately in its items with the figures surreptitiously obtained by the malcontent editor of the Bell. The identity thus established furnishes a strong argument in favour of the truthfullnes of the statement, and commands a credence with might otherwise have been denied to the official document of a despotic Power“ Какъ могли цифры 1862 г совпадаетъ съ цифрами 1860 г.,—это тайна автора статьи.

[83]) „M. de Reutern, the present Minister of finance, deserves, indeed, the highest credit for the manner in which he now submits to the public his prospective balance sheet for 1864. Whatever may have been his practical success as far as the management of the Russian finances is concerned, he may fairly claim the credit of having introduced a system of public accounts wich must greatly simplify the task of Imperial legislation“. Похвала въ данномъ случаѣ не по адресу, ибо опубликованіе первой росписи послѣдовало еще при Княжевичѣ Княжевичъ былъ уволенъ, а Рейтернъ вступилъ въ управленіе Министерствомъ Финансовъ на другой день послѣ опубликованія росписи—23 января 1862 г. Можно отмѣтить, что въ ту же ошибку впадаетъ и русскій повѣствователь событій времени царствованія Александра II (см С. Татищевъ. „Императоръ Александръ II“ Спб., 1903, т II, стр 174). „Рейтернъ началъ съ мѣры, произведшей крутой

Каковъ былъ ходъ дѣла въ дѣйствительности? Какъ мы указали выше, первая подготовительная его стадія остается для насъ неясной. Въ статьѣ В. Судейкина о Министрѣ Финансовъ Княжевичѣ имѣется такое указаніе [84]) инициативѣ Княжевича приписывается „введеніе гласности въ финансовое вѣдомство и подготовленіе опубликованія росписи государственныхъ доходовъ и расходовъ во всеобщее свѣдѣніе. Какъ оказывается, А. М. поднялъ послѣдній вопросъ 1859 года въ Совѣтѣ Министровъ, однако, члены Совѣта съ нимъ не согласились, и дѣло было отмѣнено до 1862 г., когда послѣдовало Выс. утв. мнѣніе Гос. Совѣта объ изданіи росписи на 1863 г ".

На чемъ основано это указаніе—мы не знаемъ. Послѣднія строки цитаты не точны по изложенію: дѣло, какъ сейчасъ увидимъ ниже, дважды обсуждалось въ Комитетѣ Финансовъ въ 1861 году, а первая роспись была опубликована въ началѣ 1862 г.

Но возможно, что уже въ 1859 г. въ Совѣтѣ Министровъ вопросъ подымался. Возможно даже—хотя никакихъ положительныхъ указаній на это нѣтъ, — что Татариновъ и Анненковъ, избѣгая брать на себя иниціативу щекотливаго вопроса, чтобы неосторожнымъ шагомъ не повредить только что зарождавшемуся дѣлу реформы, могли инспирировать А. М. Княжевича, бывшаго однимъ изъ членовъ Высшей Комиссіи и вполнѣ благожелательно настроеннаго по отношенію къ реформѣ. „Выпустить" впередъ благодушнаго Княжевича [85]) позондировать почву въ Совѣтѣ Министровъ имѣло, конечно, смыслъ, тѣмъ болѣе, что фактическіе руководители реформы — Анненковъ и Татариновъ — ни мало не заботились о какомъ-либо пріоритетѣ, а работали исключительно въ интересахъ дѣла.

Попытка 1859 года — если она и имѣла мѣсто на самомъ дѣлѣ — очевидно, не удалась. Въ 1861 г. она была повторена. 27 февраля 1861 г. тотъ же Княжевичъ входитъ въ Комитетъ Финансовъ съ представленіемъ, которое мы цитировали выше. Въ немъ обстоятельно мотивируется необходимость публикованія росписей [86]). 2 марта Комитетъ Финансовъ, приступивши къ обсужденію записки Министра Финансовъ, „призналъ необходимымъ" однако при этомъ „имѣть въ виду самую роспись въ той формѣ, въ которой полагается ее напечатать, а посему

переворотъ въ нашихъ финансахъ. Онъ сорвалъ съ нихъ покровъ тайны, прикрывавшій ихъ испоконъ вѣка отъ глазъ непосвященныхъ и по его представленію состоялось Выс. повелѣніе объ обнародованіи во всеобщее свѣдѣніе гос росписи доходовъ и расходовъ на 1862 годъ".

[84]) В Судейкинъ „Александръ Максимовичъ Княжевичъ". „Рус Стар ". 1892 г., кн. 11, стр 429

[85]) Характеристику его, какъ и краткія замѣчанія о нѣкоторыхъ другихъ членахъ высшей комиссіи, можно найти въ извѣстной книгѣ Скальковскаго „Наши государственные и общественные дѣятели". Спб 1891. См также: C. Skalkovsky „Les ministres de finances de la Russie" Paris. 1891.

[86]) См. приложеніе XI.

предоставилъ Министру Финансовъ внести оную въ Комитетъ“ [87]). Къ 9 марта роспись была внесена, и мы приводимъ ее здѣсь съ сокращеніемъ въ деталяхъ, но съ указаніемъ на тѣ поправки, какія пытался, повидимому, сдѣлать въ ней Комитетъ Финансовъ (см. стр. 210).

Комитетъ Финансовъ при разсмотрѣніи этого проекта росписи „убѣдился, что государственная наша роспись составлявшаяся до сихъ поръ не съ цѣлью распубликованія, а по принятому издавна порядку представляетъ такія неполноты и неясности, которыя могли бы дать поводъ къ недоразумѣніямъ и даже нареканіямъ“. Въ виду этого, а также въ виду поздняго времени, такъ что распубликованіе „едва ли могло бы послѣдовать раньше половины года“, тѣмъ болѣе, что проектъ реформы смѣтныхъ правилъ уже внесенъ былъ въ то время въ Государственный Совѣтъ, Комитетъ Финансовъ „призналъ болѣе удобнымъ отложить обсужденіе настоящаго вопроса до свода росписи на 1862 годъ“ [88]). Это рѣшеніе, повидимому, было результатомъ замѣчаній, сдѣланныхъ въ Комитетѣ Финансовъ самимъ Государственнымъ Контролеромъ Анненковымъ, который находилъ большіе дефекты въ изготовленномъ Министерствомъ Финансовъ документѣ, и въ то же время ожидалъ, что ко времени свода росписи на 1862 г. бюджетная реформа уже пройдетъ въ Государственномъ Совѣтѣ.

Къ сентябрю Министерство Финансовъ изготовило новый исправленный проектъ росписи, предназначенный для опубликованія. Но онъ также подвергся серіозной критикѣ Государственнаго Контролера [89]). Для неискушенныхъ въ новомъ дѣлѣ, привыкшихъ къ прежнимъ порядкамъ составителей росписи, эта работа оказывалась не такъ проста [90]).

Какъ бы то ни было, къ концу года вопросъ былъ подготовленъ, и Комитетъ Финансовъ, обсудивши его въ засѣданіи 26 декабря, постановилъ опубликовать роспись въ видѣ краткой табели [91]). 17 января Комитетъ выслушалъ докладъ Министра Финансовъ о сводѣ росписи и принялъ мѣры для покрытія дефицита (14,8 мил. р.). 19 января этотъ журналъ получилъ Высочайшее утвержденіе. Затѣмъ роспись прошла въ Государственный Совѣтъ прежнимъ порядкомъ, съ тою же стерео-

---

[87]) Журналъ Комитета Финансовъ 9 марта 1861 г. въ дѣлѣ особой канцеляріи по кредитной части „О публикованіи ежегодной росписи (бюджета государственныхъ доходовъ и расходовъ) 1861 г. № 57 (Мы печатаемъ этотъ журналъ въ полномъ видѣ въ приложеніи XII).

[88]) Приведенныя цитаты взяты нами изъ Выс. утв. 17 марта 1861 г. Журнала Комитета Финансовъ. Упоминаніе объ этомъ журналѣ имѣется у Печерина (II, стр. 203), но подлинный журналъ донынѣ не былъ опубликованъ Мы печатаемъ его въ прил. XII.

[89]) Письмо его къ М-ру Ф-въ по этому вопросу мы печатаемъ въ прил. XIII

[90]) Можно упомянуть, что Татариновъ предложилъ было способъ, который долженъ былъ сильно облегчить вѣдомствамъ составленіе смѣтъ и приспособленіе ихъ къ новому порядку. Но это предложеніе повело къ такимъ неожиданнымъ послѣдствіямъ, что отъ него пришлось отказаться. (Объ этомъ эпизодѣ см. ниже въ гл. VIII).

[91]) См. цитированный выше журналъ К-та Ф-въ (прил. XIV).

ДОХОДЫ	Руб.
I. *Налоги.* Прямыя подати } Косв налоги . }	250.006 179
II *Правит регалии*	8 000 903
III. *Отъ каз имуществъ* .	16.521 941
IV Доходы по гос кред установленіямъ [1]; платежи по займ, сдѣланнымъ изъ гос кред установленій (9 314.248 р), платежи изъ Гос К-ва по выпущен. и могущ. быть выпущ. 4% бил. Гос Б-ка (1 000 000 р), поступленія по ссудамъ (около 33 м р.) и прибыли Гос. Банка (4.000 000 р) .	47 075 362
V. Разныхъ суммъ	8 156 002
VI. Доходовъ Закавказск. края	2 992 028
VII. Долговыхъ платежей . .	3 608 291
Всего доходовъ .	[2])336 360 706

РАСХОДЫ.	Руб.
XVI Гл. Упр. Путеи Сообщ	9.617.577
XVII. „ „ Почтъ	3 389 628
XVIII. По Гос Контролю . . .	196 501
XIX По Распорядит Комитету южныхъ поселеній . . .	605 791
XX. На возмѣщеніе расходовъ, упадавшихъ на капиталы разныхъ вѣдомствъ, обращенные въ Гос К-во . .	1 200 000
XXI. На чрезвычайные расходы и на случай недобора . .	9 000 000
XXII. На гражд. управленіе Закавказскаго края	2 992 028
Всего . . .	[2])336 360.706

РАСХОДЫ.	
I На платежи по гос. долгу	50.998 969
II. „ высшія госуд. учрежденія	827.405
III. По Выс. Двору [3])	7 983.442
IV. Св. Синодъ и построеніе храма Спасителя	5 278.746
V. М-во Нар. Просвѣщенія	3 657 764
VI. „ Военное	108 375.370
VII. Военно-учебныя заведенія	3 671.815
VIII. М-во Морское	26 780 913
IX. „ Ин. Дѣлъ	2 214.516
X. „ Вн. Дѣлъ	8.180,317
XII. „ Финансовъ	48.422 253
XIII. По Гос. Банку [4])	33 075.362
XIV. М-во Гос. Имуществъ . .	4.090 555
XV. „ Юстиции	5 801 754

Сверхъ того.

а) На содержаніе Главн. Упр Госуд. Коннозаводства на счетъ доходовъ съ имѣній, приписанныхъ къ конскимъ заводамъ	286 664
б) На содержаніе мѣстныхъ управленій Государ. Имуществами и поселянами а) изъ общественнаго сбора съ сихъ поселянъ	5.345 338
б) Изъ другихъ источниковъ .	726.860
На счетъ земскаго сбора:	
в) На содержаніе земскихъ полицій	1 888 422
г) На содержаніе почтовыхъ станцій (въ томъ числѣ на уплату займовъ—2 104 622)	8.409.050
Итого	16.656.334

---

[1]) Этотъ отдѣлъ зачеркнутъ и написано „за удовлетвореніемъ вкладчиковъ, за отчужденіемъ суммъ на погашеніе 5% банк билетовъ должно оставаться отъ платежеи заемщиковъ, равно прибылей по операціямъ Гос Банка—14 милл руб

[2]) А за упомянутымъ исправленіемъ—303 285 344 р.

[3]) На содержаніе Двора—5.017 933 р.; Кабинета—1 480,749 р; Капитула Орденовъ—349.320 р., Импер театровъ — 552.216 р, благотвор заведеній — 171.807 р; Акад. Художествъ и Ботан. сада—411.357 р.

[4]) Платежи %% — около 26 милл. руб.; содержаніе Банка, Экспедиціи, заготовл Гос. Бумагъ, Ссудныхъ и Сохран. Казенъ — 1 049 600. Для подкрѣпленія средствъ учр. Импер. Марии и Приказовъ обществ. призрѣнія — 4.350.000 р.; на могущія быть потери и резервный капиталъ—1 411.465 р

типной заключительной формулой, какую мы приводили раньше, 22 января была окончательно утверждена Государемъ и, наконецъ, опубликована. Опубликована она была однако не въ Сенатскихъ Вѣдомостяхъ, а лишь въ оффиціальномъ органѣ „Сѣверная Почта“ съ такимъ поясненіемъ: „Государю Императору благоугодно было Высочайше повелѣть: роспись государственныхъ доходовъ и расходовъ обнародовать для всеобщаго свѣдѣнія. Нынѣ роспись сія удостоилась 22 января 1862 г. Высочайшаго утвержденія и мы сообщаемъ здѣсь табель, составленную по статьямъ росписи въ томъ видѣ, какъ сія послѣдняя была доселѣ представляема на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта. По извѣстному уже публикѣ преобразованію порядка отчетности по государственному контролю, между прочими предположеніями, находится и измѣненіе образа составленія смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій, съ болѣе подробнымъ и яснымъ изложеніемъ всѣхъ статей расходовъ, каковой порядокъ и будетъ введенъ съ будущаго 1863 г. [92]).

Возможно, что такой особый порядокъ публикаціи именно и былъ вызванъ тѣмъ, что на слѣдующій годъ роспись должна была получить уже совершенно иную форму, въ связи съ осуществленіемъ бюджетнаго преобразованія, бывшаго въ полномъ ходу.

Опубликованіе Государственныхъ росписей естественно было встрѣчено съ сочувствіемъ прессой и обществомъ, хотя на первыхъ порахъ врядъ ли могло дать матеріалъ для серьезной общественной критики нашего бюджета [93]). Заграничныя финансовыя сферы, можно думать, оцѣнили значеніе факта. По крайней мѣрѣ начавшіеся въ это же время переговоры о внѣшнемъ займѣ увѣнчались успѣхомъ и на англійскомъ и на французскомъ рынкѣ. Заемъ выпущенъ былъ по Высочайшему указу 14 апрѣля 1862 г. [94]), т.-е. менѣе чѣмъ черезъ 3 мѣсяца по опубликованіи росписи на сумму 15 м. ф. ст. при посредствѣ фирмы Ротшильдовъ, Лондонской и Парижской. 5%-ный заемъ реализованъ былъ на этотъ разъ полностью на всю нарицательную сумму, за вычетомъ всѣхъ расходовъ по реализаціи, по курсу 91,25% (минусъ еще ½% ежегодно съ годичной суммы платежа въ пользу банкировъ). Проф. Мигулинъ считаетъ этотъ курсъ, конечно неблагопріятный сравнительно съ курсомъ французскихъ и англійскихъ фондовъ, „болѣе чѣмъ удовлетворительнымъ“, сравнительно съ займами австрійскими (котировавшимися не выше 84 за 100) и итальянскими (не дороже 76 за 100) [95]). Правда, дѣйствительная норма процента по займу, опредѣляемая проф. Мигулинымъ въ 5,481%, нѣсколько выше, чѣмъ въ предыдущемъ займѣ

---

[92]) Напечатана эта роспись была также въ мѣсяцесловѣ Академіи Наукъ на 1863 г. (перепечатана В. А. Лебедевымъ въ приложеніи къ второму изданію его „Финансоваго права“, прил. стр. 1—5). Въ П. С. З. она не вошла.

[93]) См. А. Головачевъ. Десять лѣтъ реформъ Спб. 1872, стр. 89.

[94]) П. С. З. № 38170

[95]) Проф. П. Мигулинъ, op. cit., стр. 297—298.

1860 г. (5,2053%) [96]). Но важно то, что теперь оказалось возможнымъ сразу же помѣстить всю крупную сумму, тогда какъ въ 1859 и 1860 гг. значительно меньшія суммы займовъ (12 и 8 м. ф. ст.) удалось реализовать лишь частично (7 и 6,5 м. ф. ст.) [97])

Можно ли такое измѣненіе ставить на счетъ одного лишь факта опубликованія росписи,—это конечно вопросъ, на который нельзя отвѣтить точно, но нельзя сомнѣваться, что это обстоятельство должно было имѣть серьезное вліяніе и на размѣры платежей, которые могли бы быть еще менѣе благопріятны при сохраненіи росписей въ тайнѣ, а главное, на самую возможнось реализаціи такой крупной суммы.

Правда, полемика противъ русскихъ финансовъ продолжалась и въ дальнѣйшемъ. Положеніе ихъ было достаточно плохо, чтобы дать для нея матеріалъ. Сама опубликованная роспись имѣла еще весьма не совершенный видъ, какъ это оффиціально призналъ и новый Министръ Финансовъ въ своемъ всеподданѣйшемъ докладѣ при опубликованіи слѣдующей росписи на 1863 г, составленной уже по новымъ формамъ. Но, во всякомъ случаѣ, въ нашемъ бюджетномъ дѣлѣ совершенъ былъ актъ столь большой важности, положившій такую рѣзкую грань между прошлымъ и настоящимъ, что значеніе его трудно переоцѣнить.

Не было конечно недостатка и въ нападкахъ въ заграничной прессѣ. Враждебный Россіи Times пишетъ въ очень рѣзкомъ тонѣ, но тѣмъ не менѣе признаетъ все значеніе факта [98]).

Не обошлось опубликованіе росписи и безъ характерныхъ историческихъ курьезовъ. Извѣстенъ фактъ, передаваемый Бліохомъ со словъ Министра Финансовъ Рейтерна, объ отказѣ директора Департамента Государственнаго Казначейства Ключарева исполнить порученное ему опубликованіе первой росписи [99]).

---

[96]) Ibid, стр. 220.

[97]) Ibid 210 и 220,

[98]) Times, 24-th October 1863. „An Oriental despotism cannot go on borrowing for long without learing to put order into its affairs, and to abstain from cheating itself and others by financial fictions". Можно упомянуть, что Огаревъ, въ упомянутой выше книгѣ „Essai sur la situation russe", даетъ, конечно, самую отрицательную оцѣнку системы тогдашней русской финансовой отчетности и скептически относится и къ публикаціи росписи. Критикуя совершавшуюся тогда ликвидацію нашихъ старыхъ кредитныхъ учрежденій, онъ прибавляетъ: „Le ministère de finance fait parade de publicité; il a même publié le budget de 1862; mais la censure, jointe au mystere qui plane sur les comptes-rendus, les sources des revenus et la realité des dépenses, réduit la presse á peu de chose et la publicité sert a maintenir le publique dans une agitation permanente de doute et de méfiance, au lieu de lui faire voir clair dans les finances de l'état" (p. 116). Мы видѣли, однако, что опубликованіе росписи было вызвано достаточно серьезными мотивами и диктовалось трезво сознанною необходимостью реформы, и заподозривать цифры росписей нѣтъ основаній. Что касается отчетовъ по росписямъ, то замѣчаніе Огарева справедливо: они не публиковались до 1866 г. Что касается, наконецъ, сужденія о настроеніи тогдашняго русскаго общества, вѣрнѣе различныхъ круговъ его, то объ этомъ, конечно, трудно судить.

[99]) См. Бліохъ, op. cit. II, стр. 78: „Не можемъ не привести здѣсь, по поводу финансовыхъ тайнъ того времени, весьма характернаго факта, слышаннаго нами отъ бывшаго въ то время министромъ финансовъ, статсъ-секретаря М. Х. Рейтерна, и относяща-

Къ этому смѣшному, но характерному факту мы можемъ прибавить, что Департаментъ Горныхъ и Соляныхъ Дѣлъ Министерства Финансовъ, въ своемъ отзывѣ въ Государственнный Совѣтъ на проектъ смѣтныхъ правилъ, усвоилъ себѣ мысль о пользѣ печатанія смѣтъ лишь въ очень своеобразной формѣ: „Департаментъ Горныхъ соляныхъ Дѣлъ, пишется въ этомъ отзывѣ, не отрицая пользы вообще печатанія бумагъ, значительно сокращающаго объемъ оныхъ, полагалъ бы не дѣлать правила о печатаніи дѣйствующихъ смѣтъ безусловно обязательнымъ для тѣхъ управленій, въ смѣты которыхъ входятъ многосложныя назначенія, какъ по доходамъ, такъ и по расходамъ“ [100]).

Впрочемъ, къ такому недоразумѣнію поводъ могъ быть поданъ самимъ текстомъ проекта смѣтныхъ правилъ (ст. 14), гдѣ просто говорилось, что смѣты должны представляться вѣдомствами „въ печатныхъ экземплярахъ“, но гдѣ мысль о публикованіи бюджета была тщательно затушевана.

Если опубликованіе баланса бюджета ближайшимъ образомъ связано съ вопросами гос. кредита, то опубликованіе финансовыхъ смѣтъ имѣетъ существенно иную цѣль—предоставить возможность обществу подвергнуть критикѣ детали бюджета. Этой задачѣ также соотвѣтствовала ст. 29 Выс. утв. 22 мая 1862 г. смѣтныхъ правилъ [101]).

Аналогичной статьи, какъ мы упоминали, въ проектѣ Спец. Комиссіи, представленномъ въ Гос. Совѣтъ, не заключалось, и она введена была уже въ дальнѣйшемъ ходѣ дѣла. При разсмотрѣніи первой росписи, составленной по новой формѣ 12 апрѣля 1863 г., Деп. Экономіи ничего не имѣлъ противъ того, чтобы смѣты вѣдомствъ съ измѣненіями,

---

гося къ первому въ Россіи публичному обнародованію государственной росписи на 1862 г. Фактъ этотъ всесторонне обрисовываетъ тогдашній взглядъ правительственныхъ сферъ относительно финансовыхъ дѣлъ. Указъ объ обнародованіи государственной росписи былъ отосланъ тому начальнику отдѣленія министерства финансовъ, у котораго хранились вообще всѣ росписи, съ предложеніемъ отправить таковой немедленно, вмѣстѣ съ росписью 1862 года, въ сенатскую типографію. Того же дня, вечеромъ, къ М. Х. Рейтерну явился начальникъ отдѣленія, г. Ключаревъ, съ разспросами: не ошибка ли, дѣйствительно ли роспись подлежитъ опубликованію? — На утвердительный, по этому поводу, отвѣтъ министра финансовъ, г. Ключаревъ возразилъ, что „обнародованіе росписи повлечетъ за собой революцію“, и что, „не желая быть причастнымъ столь страшному государственному преступленію“, онъ подаетъ въ отставку и проситъ немедленно уволить его отъ службы. Заранѣе приготовленное имъ прошеніе объ отставкѣ было передано при этомъ М. Х. Рейтерну. Никакія увѣщанія и разъясненія министра финансовъ не помогли: пришлось поручить опубликованіе росписи другому лицу“.

Мы можемъ добавить, что старый русскій бюрократъ по этому вопросу нашелъ себѣ единомышленника въ членѣ французской академіи Léon Faucher, который нѣсколькими годами раньше также писалъ: „Un budget serait une revolution dans ce pays“. См. Schnitzler. L'Empire des Tsars. III. Paris, 1866, p. 582.

[100]) См. въ дѣлѣ Деп. Экономіи № 132 и 102, въ числѣ отзывовъ вѣдомствъ поступившихъ въ Гос. Совѣтъ на проектъ смѣтныхъ правилъ.

[101]) „Гос. роспись и финансовыя смѣты, по утвержденіи ихъ Выс. властью, обнародываются по распоряженіи Министра Финансовъ во всеобщее свѣдѣніе“;

какія сдѣлаетъ въ нихъ Гос. Совѣтъ при разсмотрѣніи росписи, передавались Министру Финансовъ для продажи и разсылки ихъ. Однако, въ общемъ собраніи 22 апрѣля, Гос. Совѣтъ, въ виду неопредѣленности ст. 29-й относительно того, въ какомъ объемѣ и какимъ порядкомъ публиковать смѣты, постановилъ на 1863 г. ихъ не публиковать, а поручилъ Деп. Экономіи собрать по этому поводу отзывы вѣдомствъ.

Можетъ быть, на самомъ дѣлѣ такой неопредѣленности въ ст. 29 не было, и она имѣла въ виду возможность преданія гласности смѣтъ во всѣхъ деталяхъ, такъ что здѣсь главнымъ образомъ сыграли роль соображенія о крайней громоздкости этого матеріала, а отчасти и сомнѣнія въ допустимости опубликованія нѣкоторыхъ деталей смѣтъ. Большинство Министровъ ничего не имѣли противъ печатанія смѣтъ во всѣхъ подробностяхъ. Министръ Финансовъ Рейтернъ предлагалъ организовать при Министерствѣ и продажу ихъ по опредѣленной цѣнѣ. Наиболѣе либерально было мнѣніе шефа жандармовъ, кн. Долгорукова. Онъ полагалъ, что „цѣль правительства заключается, безъ сомнѣнія, въ томъ, чтобы разсѣять обращающіяся въ публикѣ неосновательныя опасенія на счетъ государственныхъ финансовъ; въ иныхъ случаяхъ объяснить ей необходимость возвышенія налоговъ, вообще же способствовать распространенію вѣрныхъ сужденій о государственномъ бюджетѣ, правильное установленіе котораго составляетъ для всякаго образованнаго общества предметъ первостепенной важности. Естественно, что упомянутая цѣль достигнется тѣмъ вѣрнѣй, чѣмъ съ большею подробностью будутъ обнародываемы финансовыя смѣты. И такъ, казалось бы полезнымъ смѣты публиковать не въ сокращеніи, а въ полномъ видѣ. Полумѣры, въ этомъ случаѣ, не принося ожидаемой пользы, могутъ повести даже къ отрицательному результату: неполныя свѣдѣнія о государственномъ бюджетѣ могутъ легко подать поводъ къ возбужденію произвольныхъ догадокъ и къ неосновательнымъ толкамъ о нашей финансовой системѣ, а тѣмъ самымъ парализовать благотворныя послѣдствія допускаемой гласности. Въ виду того, что совокупность смѣтъ составитъ изданіе обширныхъ размѣровъ, которое, въ случаѣ продажи по высокой цѣнѣ, будетъ недоступно для любознательнаго большинства, и въ томъ вниманіи, что финансовыя смѣты представляютъ матеріалъ для ученыхъ изслѣдованій, было бы полезно разсылать экземпляры собранія смѣтъ въ высшія учебныя заведенія гражданскаго вѣдомства и въ публичныя библіотеки и изъ этихъ послѣднихъ—въ столичныя, даже по нѣскольку экземпляровъ, такъ какъ въ столицахъ есть значительное число спеціальныхъ ученыхъ, которыхъ будутъ интересовать содержащіяся въ смѣтахъ финансовыя данныя. Кромѣ того, было бы неизлишне разрѣшить печатать смѣты въ видѣ прибавленій въ періодическихъ изданіяхъ, посвященныхъ финансамъ и политической экономіи, а равно сообщать экземпляры финансовыхъ смѣтъ вообще въ редакціи политическихъ газетъ и журналовъ, по крайней мѣрѣ тѣхъ, которыя пользуются довѣріемъ Правительства“.

Д. А. Милютинъ, къ этому времени смѣнившій уже Сухозанета на посту военнаго министра, сомнѣвался печатать подробности нѣкоторыхъ смѣтъ своего вѣдомства и предлагалъ ограничиться относительно его тѣмъ, что̀ даетъ публикуемая роспись, причемъ расходы, вызванные военными обстоятельствами, должны были бы публиковаться одной валовою суммой. Министръ Иностранныхъ Дѣлъ (Вице-канцлеръ кн. Горчаковъ) находилъ неудобнымъ публиковать вѣдомость о спеціальныхъ средствахъ и доходахъ этого вѣдомства. На основаніи Выс. утв. 12 мая 1863 г. соображеній Контрольной Комиссіи при Министерствѣ Двора, постановлено было ограничить публикацію свѣдѣній о суммахъ, получаемыхъ имъ изъ Государственнаго Казначейства, тою краткой смѣтой, какая должна была сообщаться Министромъ Двора Министру Финансовъ для занесенія въ роспись. Аналогичное Выс. повелѣніе послѣдовало и для 1-го Отд. Собств Его Императорскаго Величества Канцеляріи.

Наконецъ, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ гр. П. А. Валуевъ находилъ неудобнымъ, при публикаціи смѣтъ, терминъ „секретные“ расходы и предлагалъ замѣнить его обозначеніемъ: „расходы чрезвычайные“, также и личныя назначенія онъ предложилъ „соединять въ общую цифру безъ означенія лицъ, коимъ они испрашиваются“.

Представленіе этихъ отзывовъ и разногласія по нимъ задержали дѣло настолько, что въ слѣдующемъ году, для росписи на 1864 г., Деп. Экономіи нашелъ возможнымъ разрѣшить печатаніе лишь своднаго цифрового приложенія къ росписи съ указаніемъ всѣхъ §§ и статей смѣтъ и съ тѣми ограниченіями, какія указаны въ приведенныхъ только что отзывахъ Министровъ: Милютина, Валуева и кн. Горчакова.

На будущее время Министръ Финансовъ долженъ былъ проектировать постоянный порядокъ. Представленіе М. Х. Рейтерна по этому вопросу, внесенное на слѣдующій годъ въ Гос. Совѣтъ, предлагало узаконить порядокъ, принятый для 1864 г., т.-е. публиковать сводное цифровое, безъ какихъ либо объясненій, приложеніе къ росписи съ перечисленіемъ §§ и статей смѣтъ и съ принятыми уже ограниченіями и разсылать его при Сенатскихъ вѣдомостяхъ. Это и было узаконено Выс. утв. 16 декабря 1864 г. мнѣніемъ Гос. Совѣта.

Таково происхожденіе того, въ значительной мѣрѣ безполезнаго, оффиціальнаго документа, который и донынѣ прилагается къ нашимъ Гос. росписямъ. Однако, помимо его, то же Выс. утв. мнѣніе Гос. Совѣта, согласно представленію Министра Финансовъ, предоставляло право вѣдомствамъ продавать или раздавать учрежденіямъ и лицамъ и подлинныя смѣты, съ приложеніемъ цифровыхъ измѣненій, сдѣланныхъ въ нихъ Гос. Совѣтомъ, а также печатать изъ нихъ извлеченія въ оффиціальной или общей прессѣ.

Насколько можно судить, всѣ эти публикаціи нашли въ послѣдующее время весьма мало отклика въ обществѣ Цифровое приложеніе къ росписи было документомъ, мало полезнымъ для разра-

ботки. Гораздо болѣе интересный матеріалъ—журналы Деп. Экономіи по смѣтамъ—не подлежалъ опубликованію. Подлинныя смѣты доставать было трудно, да и въ самомъ обществѣ слишкомъ мало было лицъ, которыя могли бы заняться неблагодарной работой ихъ изученія безъ всякой практической цѣли: она могла стать и стала плодотворной лишь въ наши дни, въ рукахъ бюджетной Комиссіи Гос. Думы [102]).

---

[102]) Ходъ дѣла о публикаціи смѣтъ, по матеріалу, заключенному въ дѣлѣ архива Гос. Совѣта (по Деп. Экономіи, 1864 г., № 628), о порядкѣ публикованія финансовыхъ смѣтъ Министерствъ и Гл. Управленій") обстоятельно изложенъ М. Кашкаровымъ въ гл. V его „Обзора бюджетнаго законодательства".

ГЛАВА VII.

Начало работъ Спеціальной Комиссіи.—Разборъ капиталовъ казенныхъ и общественныхъ.

Учрежденіе Комиссіи и ея программа по отношенію къ смѣтному дѣлу —Компетенція и порядокъ занятій Комиссіи —Разборъ казенныхъ капиталовъ.—Расширеніе задачъ Комиссіи.—Возраженія вѣдомствъ.—Эпизодъ съ обращеніемъ вѣдомствами своихъ капиталовъ въ 4%-ные непрерывно доходные билеты —Борьба Спеціальной и Высшей Комиссіи съ Министромъ Государственныхъ Имуществъ М. Н. Муравьевымъ. — Обращеніе капиталовъ этого вѣдомства на крестьянское дѣло.—Возраженія оберъ-прокуроровъ Св. Синода противъ подчиненія суммъ духовнаго вѣдомства Государственному Контролю.—Спеціальныя средства духовнаго вѣдомства и остатки отъ смѣтныхъ назначеній —Возраженія прочихъ вѣдомствъ.—Разсмотрѣніе дѣла въ Комитетѣ Финансовъ.—Разборъ капиталовъ сословныхъ и общественныхъ.

Спеціальная Комиссія была учреждена по всеподд. докладу Государственнаго Контролера 13 февраля 1859 г. [1]). 18 февраля были Высочайше утверждены коренныя начала реформы [2]), и только 29 марта программа занятій Комиссіи. Въ этотъ промежутокъ времени Татариновъ обратился ко всѣмъ безъ изъятія вѣдомствамъ за матеріалами. Къ сожалѣнію, благодаря тому, что соотвѣтственные документы въ архивѣ Государственнаго Контроля утрачены, мы не имѣли возможности установить, какова была компетенція Комиссіи и ея предсѣдателя въ этомъ отношеніи. А какъ мы видѣли выше, Татариновъ, съ самаго же начала, наткнулся здѣсь на нѣкоторыя препятствія.

Программа вопросовъ, подлежавшихъ обсужденію Спец. Комиссіи, разсмотрѣна была Высшею Комиссіей въ засѣданіи 18 марта 1859 г. [3])

---

[1]) Кашкаровъ, стр 9. Въ дѣлѣ Спец. Комиссіи № 6/54 „Объ открытіи сей Комиссіи и дѣйствіяхъ ея“ недостаетъ первыхъ 6 листовъ, гдѣ, вѣроятно, и была бумага объ учрежденіи Комиссіи. „Нарядъ 3-й“—объ образованіи и личномъ составѣ Комиссіи также утраченъ.

[2]) Въ текстѣ бумагъ отъ Гос. К-ра Министрамъ указано, что Спец. Комиссія была учреждена послѣ утвержденія Государемъ доклада Высшей Комиссіи о коренныхъ началахъ. Дѣло въ томъ, что общій докладъ Высшей Комиссіи былъ Выс. утвержденъ 13 февраля, и тогда же, какъ сказано выше, Анненковъ испросилъ Выс. повелѣніе объ образованіи Спеціальной Комиссіи. А 18 февраля было Выс. утверждено только дополненіе къ докладу Высшей Комиссіи, вызванное вторичнымъ отзывомъ Военнаго Министра.

[3]) Журналъ Высшей Комиссіи № 6

и принята безъ измѣненія въ томъ видѣ, въ какомъ внесена была туда Государственнымъ Контролеромъ. Составлена она была, несомнѣнно, Татариновымъ и охватывала и смѣтное дѣло (пп. 1—10), и кассовое (пп. 11—20), и контрольное (пп. 21—36) Приводимъ текстуально первые 10 пунктовъ, относившіеся къ бюджетной реформѣ въ тѣсномъ смыслѣ. „Непреложнымъ указаніемъ“ для работъ Комиссіи должны были служить только-что утвержденныя „коренныя начала“ реформы, и ей предписывалось, „по примѣненію сихъ началъ къ дѣлу, произвесть слѣдующія работы и изысканія“ по системѣ смѣтъ:

„1) Какія данныя должны быть въ смѣтахъ каждаго управленія излагаемы (по каждой отдѣльной статьѣ и по каждому подраздѣленію), для достиженія Высочайше указанной цѣли, чтобы смѣты, въ своихъ составныхъ частяхъ, представляли достаточные матеріалы для полной повѣрки назначеній. При этомъ должны быть разсмотрѣны смѣты иностранныя и вывѣрены приводимыя въ нашихъ смѣтахъ ссылки на существующія законоположенія. 2) Что должно, въ строгомъ смыслѣ, относить къ расходамъ взиманія, и если окажется, что наблюдающія за взиманіемъ доходовъ учрежденія поставлены для совокупнаго надзора по нѣсколькимъ отраслямъ доходовъ, то подраздѣлить расходы взиманія на частные (собственно взиманія) и общіе (наблюденія), съ подробнымъ указаніемъ мѣстъ, и лицъ, и рода расходовъ, которые должны быть къ каждой категоріи отнесены. 3) Какіе предметы доходовъ и расходовъ должно считать постоянными, и какіе временными, и, если полезно будетъ подраздѣлить послѣдніе на доходы и расходы временные и экстраординарные, то какіе именно должно отнести къ каждой изъ двухъ послѣднихъ категорій. 4) Какіе предметы и при какихъ наименованіяхъ должны входить въ главныя подраздѣленія смѣты каждаго управленія, и какіе въ подраздѣленія второстепенныя; при чемъ, если это признается возможнымъ и удобнымъ, составить текстъ или остовъ смѣты со всѣми приложеніями въ томъ видѣ, какъ они должны быть представляемы въ Государственный Совѣтъ, включивъ въ означенный текстъ и предметы, нынѣ удовлетворяемые изъ капиталовъ экономическихъ и другихъ и подлежащіе, по передачѣ сихъ капиталовъ въ Государственное Казначейство, къ отнесенію на общіе доходы государственные. 5) Удобно и возможно ли введеніе у насъ Прусскаго процесса составленія смѣтъ чрезъ частныя (всѣхъ низшихъ распоряжающихся капиталами инстанцій) росписанія, которыя, кромѣ вѣрной, на мѣстахъ выведенной, данной для государственнаго бюджета, служатъ также данною по весьма многимъ назначеніямъ, для самаго производства расходовъ, и, сверхъ того, программою для самыхъ счетовъ, на ревизію счетной палаты представляемыхъ. 6) Въ какіе сроки смѣты должны быть доставляемы въ Министерство Финансовъ и отъ него представляемы на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта, принявъ въ соображеніе, что послѣдній срокъ долженъ дѣйствовать и для общаго о государственныхъ оборотахъ отчета, который имѣетъ быть соста-

вляемъ самимъ Государственнымъ Контролемъ. 7) Какой вообще порядокъ можетъ быть признанъ болѣе удобнымъ и удовлетворительнымъ для разсмотрѣнія смѣтъ въ новомъ ихъ видѣ. 8) Какая власть и по прошествіи какого срока, со времени дѣйствія смѣты, можетъ разрѣшать замѣнъ недостатковъ сбереженіями по второстепеннымъ подраздѣленіямъ смѣты. 9) Какимъ порядкомъ должны быть испрашиваемы кредиты сверхсмѣтные, имѣя въ виду, что порядокъ сей долженъ быть совершенно однороденъ съ порядкомъ разсмотрѣнія и утвержденія общаго государственнаго бюджета; при чемъ, если это признается возможнымъ, составить подробную по каждому управленію номенклатуру тѣхъ предметовъ, по коимъ могутъ быть испрашиваемы кредиты сверхсмѣтные. 10) Какой срокъ долженъ быть принятъ для окончательнаго заключенія смѣтъ и дополнительныхъ ассигнованій съ указаніемъ: должно ли быть это заключеніе безусловное, или нѣкоторые виды расходовъ и какіе именно, могутъ быть переносимы изъ одной смѣты въ другую, и какой долженъ быть срокъ для подобныхъ переносовъ".

Кромѣ этихъ пунктовъ, непосредственно съ вопросомъ о единствѣ бюджета связанъ былъ п. 12-й. „Какіе изъ существующихъ въ различныхъ управленіяхъ экономическихъ, хозяйственныхъ и другихъ подъ разнымъ наименованіемъ капиталовъ должны быть обращены въ Государственное Казначейство, и какіе, по смыслу Высочайше утвержденнаго о единствѣ кассы правила, могутъ сохранить отдѣльное отъ Государственнаго Казначейства существованіе".

Сюда же долженъ быть отнесенъ и п. 20-й: „Разсмотрѣть существующія по разнымъ управленіямъ законоположенія объ остаткахъ, и въ случаѣ ихъ разнообразія, проектировать правила, истекающія изъ одного общаго правила [4]).

Оба эти пункта отнесены были къ отдѣлу II программы, къ системѣ кассъ, но они неразрывнымъ образомъ связаны съ бюджетнымъ дѣломъ, и исторія разработки перваго изъ нихъ составитъ главное содержаніе нашего изложенія въ этой главѣ.

Помимо техническихъ вопросовъ программы, авторы ея озаботились установленіемъ гарантій того, чтобы дѣятельность комиссій могла быть проведена въ наибольшей широтѣ, и чтобы вѣдомства не могли уклониться отъ сообщенія Комиссіи какихъ-либо свѣдѣній или отъ обсужденія какого-либо, связаннаго съ ея работами, вопроса подъ предлогомъ, что это къ компетенціи Комиссіи не относится. Именно, Комиссіи поставлялось въ обязанность:

а) Вводить въ свои работы и обсуживать всѣ тѣ предметы, кои хотя и не указаны положительно въ настоящей программѣ, но, такъ сказать, истекаютъ изъ существа возлагаемыхъ на Комиссію обязанностей, или, по мнѣнію предсѣдателя ея, признаются необходимыми

---

[4]) См. Преобр. Гос. Отчетности, ч. 3. Всеподд. доклады, стр. 68—73.

для правильнаго и цѣли соотвѣтствующаго дѣйствія вновь установляемой системы движенія капиталовъ и ихъ ревизіи, имѣя при этомъ лишь въ виду, чтобы предметы сіи не противорѣчили смыслу Высочайше утвержденныхъ коренныхъ началъ.

b) Если бы въ изысканіяхъ Комиссіи встрѣтились предметы, не прямо относящіеся до возложеннаго на нее дѣла, но могущіе служить какимъ либо руководствомъ по части государственнаго хозяйства, или данною для учета смѣтъ и повѣрки государственныхъ оборотовъ, то всѣ сіи предметы Комиссія обязывается собирать отдѣльно и представлять, по окончаніи извѣстныхъ отдѣловъ своихъ работъ, на Выс. Вашего Имп. Величества усмотрѣніе установленнымъ на то порядкомъ, ожидая о дальнѣйшемъ направленіи сихъ замѣчаній Выс. В. Величества указанія“ [5]).

Кромѣ того, предоставлено было Предсѣдателю Комиссіи довести до свѣдѣнія Государственнаго Совѣта текстъ „коренныхъ началъ“, чтобы послѣдній имѣлъ ихъ въ виду и до введенія реформы, и всѣ новыя законоположенія, имѣющія связь съ нею „могли быть согласованы съ Высочайше утвержденными въ коренныхъ началахъ узаконеніями“.

Вопросы о б щ і е въ Комиссіи должны были рѣшаться, конечно, обычнымъ порядкомъ большинства голосовъ, но въ вопросахъ ч а с т н ы х ъ, несогласіе депутата вѣдомства даже съ единогласнымъ противнымъ заключеніемъ Комиссіи должно было л и ч н о доводиться ея предсѣдателемъ до свѣдѣнія начальника соотвѣтственнаго вѣдомства съ объясненіемъ мотивовъ. При несогласіи же этого послѣдняго на уступку мнѣнію Комиссіи, разногласіе должно было вноситься въ Высшую Комиссію, а ея заключеніе, ч е р е з ъ Г о с у д а р с т в е н н а г о К о н т р о л е р а, всеподданнѣйше докладываться Государю. Такой же порядокъ былъ обезпеченъ и на случай, е с л и б ы п р е д с ѣ д а т е л ь К о м и с с і и о с т а л с я в ъ м е н ь ш и н с т в ѣ по вопросу общему или частному. Признаніе же вопроса „общимъ“ или „частнымъ“ должно было зависѣть отъ предсѣдателя, т.-е. Татаринова. Право непосредственнаго сношенія его съ министрами по вопросамъ программы обезпечено было уже при учрежденіи самой Комиссіи всеподданнѣйшимъ докладомъ Анненкова; теперь это право распространено было и на всѣ вопросы и текущія дѣла, относящіеся до круга дѣйствій Комиссіи. Труды Комиссіи въ цѣломъ или по основнымъ отдѣламъ (бюджету, кассамъ, контролю) постановлено было вносить въ Государственный Совѣтъ для утвержденія въ законодательномъ порядкѣ, а, согласно желанію Государя, каждые 3 мѣсяца меморія предсѣдателя Комиссіи о ея работахъ должна была доводиться черезъ Государственнаго Контролера до его свѣдѣнія [6]).

---

[5]) Ibid., стр. 178.

[6]) См. Преобр. Гос. Отчетности, ibid., стр. 179—181. Татариновъ не получилъ права личныхъ всеподданнѣйшихъ докладовъ, какъ это неправильно сказано въ юбилейномъ изданіи Гос. Контроля (стр. 133), да на этомъ не было основаній и настаивать,

Приведенныя указанія свидѣтельствуютъ о томъ, что, при благожелательномъ отношеніи Государя, горячемъ отношеніи къ дѣлу Н. Н. Анненкова и всеобщемъ уваженіи, какимъ, видимо, пользовался Татариновъ въ Высшей Комиссіи, для работы ему—и какъ предсѣдателю Спеціальной Комиссіи, и какъ дѣлопроизводителю Высшей—обезпечено было достаточно свободное положеніе, огражденное отъ возможныхъ и даже неизбѣжныхъ проявленій противодѣйствія заинтересованныхъ вѣдомствъ. Все это возлагало на него огромную работу, которая еще усугублялась тѣмъ порядкомъ, какой, по его же иниціативѣ, былъ принятъ для работъ Спеціальной Комиссіи.

Именно, установлено было, „чтобы на обсужденіе Комиссіи въ полномъ ея составѣ вносимы были непосредственно только вопросы общіе, относящіеся до всѣхъ или большей части управленій съ тѣмъ, чтобы вопросы частные, спеціально относящіеся до одного или немногихъ управленій, были предварительно обсуждаемы между депутатами, до которыхъ дѣло относится, и предсѣдателемъ, и только при открывшемся между ними разномысліи были вносимы на обсужденіе Комиссіи; въ случаѣ же взаимнаго между ними соглашенія, подобные вопросы были бы только заявляемы Комиссіи впослѣдствіе сего соглашенія“ [7]).

Къ сожалѣнію, благодаря такому порядку, матеріалы Комиссіи, очевидно, должны были для историка отразить ходъ дѣла въ меньшей полнотѣ, чѣмъ это было бы при иномъ порядкѣ

Чтобы оцѣнить всю огромность работы, принятой на себя Татариновымъ, необходимо упомянуть, что въ ряду задачъ Комиссіи имѣлась обширнѣйшая и громоздкая, но практически чрезвычайно важная работа — пересмотръ смѣтъ всѣхъ вѣдомствъ, съ цѣлью надлежащей группировки всѣхъ §§ и статей, съ изложеніемъ всѣхъ „очистокъ“, внесенія въ смѣты всего, что должно было быть внесено туда во избѣжаніе неполноты бюджета, перенесеніе различныхъ статей изъ одной смѣты въ другую. Эта работа была такъ велика, что возложена была на Комиссію лишь условно, „если это признается по значительности труда возможнымъ [8]). Предполагалось, что для упрощенія дѣла это могло бы быть произведено самими вѣдомствами. Но и въ цѣляхъ логической стройности классификаціи, и для достиженія соотвѣтствія съ новыми началами реформы, и въ интересахъ правильной спеціализаціи кредитовъ, эту работу весьма рискованно было предоставить вѣдомствамъ, и она, совмѣстно съ депутатами каждаго вѣдомства въ отдѣльности, выполнена была самимъ Татариновымъ. Вотъ какъ характеризуется эта часть работы въ объяснительной запискѣ въ Государственный Совѣтъ. Она такъ ярко характеризуетъ готовность автора, въ интересахъ дѣла, принимать на себя работу, почти превышающую

разъ докладъ имѣлъ Анненковъ. Это, несомнѣнно, противорѣчило бы и всѣмъ правиламъ бюрократическаго этикета.

[7]) Журн. Спец Ком. № 1, 22 апрѣля 1859 г.

[8]) См. выше, программу Комиссіи п. 4 и Преобр. гос. отчетности, ч. 1, стр. 4.

человѣческія силы, что мы позволимъ себѣ привести это мѣсто записки in extenso:

„На основаніи Высочайше утвержденной инструкціи, Комиссіи поставлено было въ обязанность проектировать правила составленія, исполненія и заключенія финансовыхъ смѣтъ, но составленіе самыхъ формъ смѣтъ возложено было на Комиссію условно, если это признается, по значительности труда, возможнымъ. По ближайшемъ обсужденіи этого предмета, Комиссія пришла къ тому убѣжденію, что правильныя и раціональныя формы смѣтъ составляютъ основаніе всей предполагаемой реформы. Смѣтныя статьи служатъ главными данными не только для повѣрки смѣтныхъ назначеній, но и для открытія кассовыхъ счетовъ и для послѣдующей повѣрки самыхъ оборотовъ Поэтому добросовѣстное исполненіе дѣла не только не дозволяло устранить отъ себя этотъ трудъ, но даже ограничить его составленіемъ одной общей для всѣхъ управленій формы. какъ это сдѣлано въ нынѣшнемъ Счетномъ Уставѣ. Подобная форма опредѣлила бы только внѣшній видъ смѣты,—что, очевидно, было бы недостаточно. Необходимо было указать не только по каждому управленію, но и по каждому предмету доходовъ и расходовъ: на какія составныя части каждое назначеніе должно быть разбиваемо, и какими выводами и данными оно должно быть обставлено для удостовѣренія въ правильности его вывода. Этой цѣли, очевидно, нельзя было достигнуть иначе, какъ составленіемъ подробныхъ по каждому управленію формъ смѣтъ доходовъ и расходовъ, съ изложеніемъ въ этихъ формахъ всѣхъ безъ исключенія родовъ и видовъ поступленій и издержекъ, очистокъ, каждому виду свойственныхъ, и съ приведеніемъ, во многихъ случаяхъ, самыхъ цифръ, представляющихъ данныя, по коимъ извѣстные кредиты отнесены къ главнымъ (неподвижнымъ) подраздѣленіямъ, а другія — къ подраздѣленіямъ второстепеннымъ, и съ помощію которыхъ всякія ссылки и выводы дѣлаются наглядными. Исполненіе подобнаго многосложнаго труда, при ограниченныхъ средствахъ Комиссіи, нѣтъ сомнѣнія, отдалило представленіе въ Государственный Совѣтъ настоящаго перваго отдѣла занятій Комиссіи, но она имѣетъ полное убѣжденіе, что, только съ исполненіемъ этого труда, практическое введеніе новой системы смѣтъ не встрѣтитъ затрудненій, потому что, при исполненіи одной изъ существенно важныхъ частей этого дѣла,—при составленіи смѣтъ,—недоразумѣнія дѣлаются невозможными: немногія теоретическія правила составленія смѣтъ, помѣщенныя въ проектѣ положенія, относятся до общихъ, основныхъ по этому предмету правилъ, но весь порядокъ изложенія подробностей, такъ сказать, наглядно выраженъ въ подробныхъ проектахъ формъ, для практическаго примѣненія которыхъ, какъ формъ, имѣющихъ характеръ смѣтъ образцовыхъ, слѣдуетъ только, при составленіи дѣйствительныхъ смѣтъ, вставить цифры смѣтныхъ назначеній“.

Только по Морскому Министерству, гдѣ Вел. Кн. Константинъ

Николаевичъ уже раньше осуществилъ нѣкоторыя реформы, приближавшія составленіе смѣтъ къ новымъ началамъ, часть работы Комиссіи (изложеніе основаній назначенія) отпадала.

Такова была эта часть работы, внѣшнимъ памятникомъ которой является огромный томъ формъ смѣтъ, невольно внушающій къ себѣ почтеніе своими гигантскими размѣрами [9]).

Общій порядокъ работы въ самой Комиссіи установленъ былъ такой, что предсѣдатель Татариновъ давалъ предложенія Комиссіи по отдѣльнымъ вопросамъ; отдѣльные члены Комиссіи составляли доклады, которые заслушивались въ общемъ собраніи Комиссіи. Иногда, а, можетъ быть, и систематически, журналы Комиссіи и предложенія предсѣдателя печатались и разсылались депутатамъ, но ихъ въ печатномъ видѣ сохранилось немного, въ полномъ же видѣ имѣются лишь рукописные подлинные журналы Комиссіи [10]).

Комиссія открыла свои дѣйствія 22 апрѣля 1859 г. Въ первомъ засѣданіи Татариновъ предложилъ начать съ отдѣла о составленіи смѣтъ. Именно, согласно пп. 1—4 программы, каждому депутату предложено было составить: 1) классификацію смѣты своего управленія, примѣнительно къ новому началу спеціализаціи кредитовъ, въ виду того— говорилось въ предложеніи, что „какъ до настоящаго времени не существовало особаго законоположенія о безусловномъ воспрещеніи замѣнять по нѣкоторымъ статьямъ смѣты недостатки сбереженіями, то при нынѣшней (т.-е. дореформенной) классификаціи статей принимались, конечно, въ соображеніе совершенно иныя условія“ [11]).

Чтобы облегчить и уяснить депутатамъ ихъ работу и направить ее такъ, какъ это соотвѣтствовало бы духу реформы и идеямъ предсѣдателя, онъ составилъ уже къ этому засѣданію два конкретныхъ образца классификаціи смѣты: по Государственному Контролю, какъ образецъ смѣты, съ преобладаніемъ расходовъ штатныхъ, и по Комиссаріатскому Департаменту, для образца смѣтъ, съ расходами хозяйственными.

---

[9]) См въ въ Архивѣ Гос. Совѣта, дѣло Деп. Экономіи 1861—62 гг., № 132—102. Этотъ томъ составляетъ 4-ю и послѣднюю часть работъ Комиссіи по системѣ смѣтъ.

[10]) Составъ депутатовъ Комиссіи былъ такой отъ М-ва Имп. Двора — бар. Карлъ Кисперъ и Алексѣй Телесницкій; отъ IV Отд. Собств Е. И В. Канцеляріи — Артемій Вилламовъ, отъ М-ва Иностр. Дѣлъ — Яковъ Гинкуловъ и Василій Алферьевъ, отъ Св. Синода — Василій Лавровъ, отъ Военнаго М-ва — Никаноръ Пикторовъ, отъ М-ва Морского—Василій Хитрово, отъ Штаба Военно-Учебн. заведеній—Павелъ Долинянскій, отъ М-ва Вн. Дѣлъ — Николай Покровскій, отъ Деп Горныхъ и Соляныхъ Дѣлъ — другой Николай Покровскій; отъ М-ва Ф-въ — Карлъ Михельсонъ, отъ М-ва Гос Имуществъ— Іосифъ Гулакъ-Артемовскій, отъ М-ва Нар Просвѣщенія—Феликсъ Оношковичъ-Яцына; отъ Министерства Юстиціи—Иванъ Копѣйщиковъ, отъ Гл. Управленія Путей Сообщенія и Публичныхъ Зданій — полковникъ Алоизій Богушевскій; отъ Почтоваго Деп-та—Николай Крисковъ, отъ Статсъ-Секретаріата ЦарстваПольскаго—Феликсъ Мясковскій, отъ Гос. Контроля было три депутата· Петръ Вороновъ, Гавріилъ Сахаровъ и Михаилъ Николаевичъ Островскій—ближайшій помощникъ Татаринова, впослѣдствіи Министръ Гос. Имуществъ. Дѣлопроизводителемъ Комиссіи—былъ К. Иконниковъ.

[11]) Журалъ Спец. Комиссіи № 1, 22 апрѣля 1859 г.

Указанный вопросъ связанъ былъ, конечно, съ вопросомъ о покрытіи недостатковъ сбереженіями. Въ виду этого предложено было каждому депутату собрать всѣ законоположенія объ употребленіи остатковъ для обсужденія п 20 программы. Наконецъ, по п. 5 программы, Татариновъ далъ подробное разъясненіе прусскаго порядка составленія смѣтъ изъ частныхъ росписаній (см. ниже).

Пока депутатами была выполнена эта работа, прошло лѣто, и слѣдующее засѣданіе могло состояться только черезъ 5 мѣсяцевъ, 22 сентября 1859 г Въ этомъ засѣданіи Татариновъ предложилъ депутатамъ представить (къ 10 октября) свѣдѣнія о всѣхъ доходахъ отъ капиталовъ[12]) и сборовъ и о пособіяхъ вѣдомствамъ изъ постороннихъ источниковъ, вмѣстѣ съ цифрами расходовъ изъ нихъ за 1856—58 гг. для вывода средней и сравненія съ законоположеніями, которыми регулировались эти средства и расходы изъ нихъ [13]). Черезъ три дня послѣ этого засѣданія, 25 сентября, по всеподданѣйшему докладу Княжевича [14]), признавшаго, что производимый Комиссіею разборъ капиталовъ крайне необходимъ для предстоявшей ликвидаціи нашихъ дореформенныхъ кредитныхъ учрежденій, послѣдовало Высочайшее повелѣніе, возлагавшее на Комиссію новый большой трудъ.

Требовалось: 1) распространить разборъ на всѣ безъ исключенія капиталы управленій, хранившіеся въ кредитныхъ установленіяхъ, хотя бы они и не подлежали передачѣ въ Государственное Казначейство, 2) классифицировать, по ихъ назначенію, не только капиталы, передаваемые въ Государственное Казначейство, а и остающіеся въ завѣдываніи управленій, 3) составить особое соображеніе о дальнѣйшемъ направленіи всѣхъ этихъ капиталовъ, 4) составить соображеніе о значеніи ихъ въ дѣлѣ предстоявшей ликвидаціи, 5) распространить опредѣленіе расходовъ, падающихъ на капиталы, также и на Вѣдомство Императрицы Маріи и Приказы Общественнаго призрѣнія, „такъ какъ расходы по содержанію подвѣдомственныхъ имъ заведеній предполагается также вносить въ финансовыя смѣты“ [15]), 6) Высочайшее повелѣніе пріостанавливало, впредь до окончанія разбора всѣхъ капиталовъ, обращеніе ихъ въ непрерывно-доходные 4%-ные билеты. Это было подтвержденіемъ Высочайшаго повелѣнія 15-го мая того же года, о которомъ см. ниже. Наконецъ, 7) „имѣя въ виду, что къ 1 января 1860 г. потребуется установить балансъ нашихъ кредитныхъ установленій“, требовалось „опредѣлить состояніе ихъ долговъ и съ тѣмъ вмѣстѣ дополнить смѣту 1860 г. новыми расходами, нынѣ изъ капиталовъ производимыми“. Требовалось, наконецъ, „чтобы комиссія приняла

---

[12]) Какъ видно будетъ (см ниже), о самыхъ капиталахъ вѣдомости доставлялись отдѣльно Татаринову и обсуждались съ отдѣльными депутатами.

[13]) Журналъ № 2, 22 сентября 1859 г.

[14]) Журналъ № 3, 5 октября 1859 г

[15]) Выс. пов. 25 сентября 1859 г. п. 3. Впослѣдствіи Управляющій вѣдомствомъ, А. Л. Гофманъ, убѣдилъ Александра II отказаться отъ этого намѣренія.

всѣ зависящія отъ нея мѣры“ для окончанія этой работы къ 1 января 1860 г.

Работа комиссіи осложнялась. Она не должна была конечно, разобрать всѣ вклады, хранившіеся въ банкахъ [16]), а только вклады, находившіеся на счетахъ Управленій, которыхъ оказалось 256 мил. руб., но эта работа была въ интересахъ дѣла, ибо Комиссія лучше могла проконтролировать средства, оставляемыя въ распоряженіи вѣдомствъ.

Затрудненіе было въ томъ, что сами центральныя вѣдомства не всегда знали о вкладахъ, вносимыхъ въ банки мѣстными учрежденіями. „Нельзя было даже ручаться, чтобы обо всѣхъ капиталахъ, имѣющихъ характеръ частной собственности, находились въ Комиссіи точныя свѣдѣнія, въ особенности по вкладамъ этого рода, вносимымъ въ кредитныя учрежденія черезъ посредство губернскихъ или уѣздныхъ учрежденій [17])

Въ виду этого Татариновъ распорядился, всѣ эти данныя выбирать изъ подлинныхъ книгъ и дѣлъ самихъ кредитныхъ учрежденій, что должно было служить для повѣрки и пополненія свѣдѣній, сообщаемыхъ депутатами вѣдомствъ. Тотъ пунктъ приведеннаго Высочайшаго повелѣнія (п. 6), которымъ пріостанавливалось обращеніе капиталовъ въ 4% билеты, имѣлъ, свою исторію. Духовное вѣдомство (когда именно—изъ дѣла не видно), предвидя отобраніе нѣкоторыхъ изъ его спеціальныхъ капиталовъ въ казну, сдѣлало постановленіе (успѣло ли оно осуществить его, также нельзя усмотрѣть) объ обращеніи 15 мил. (изъ 23 мил. руб.) своихъ капиталовъ въ 4% непрерывно-доходные билеты. 9 мая Татариновъ сдѣлалъ въ высшей Комиссіи заявленіе о недопустимости этого, поставивши на ея усмотрѣніе такой вопросъ: „можно ли признать своевременнымъ и для Государственнаго Казначейства выгоднымъ обращеніе всѣхъ безъ разбора экономическихъ капиталовъ на пріобрѣтеніе непрерывно-доходныхъ билетовъ въ то время, когда нѣкоторые изъ таковыхъ капиталовъ будутъ переданы въ полное распоряженіе Государственнаго Казначейства частію, быть можетъ, безвозмездно или съ возмездіемъ, основаннымъ совершенно на другихъ, вѣроятно, менѣе обременительныхъ условіяхъ, нежели постоянная плата 4-хъ по симъ капиталамъ процентовъ“ [18]).

Высшая Комиссія постановила передать дѣло на обсужденіе Министра Финансовъ Княжевича. Оффиціальная бумага объ этомъ была послана ему 20 мая. Но надо думать, что Княжевичъ былъ уже инспирированъ Татариновымъ или Анненковымъ заранѣе, ибо въ тотъ же день 20 мая онъ отвѣтилъ на имя Государственнаго Контролера, что уже 15 мая Высочайше утвержденъ его всеподданѣйшій докладъ по этому вопросу. Пунктъ 1 этого Высочайшаго повелѣнія гласилъ: „разрѣ-

[16]) Къ 1858 г. ихъ было 1.012 м. р., см. Мигулинъ, I, 198.

[17]) Журналъ Сп. Комиссіи № 3, 5 октября 1859 г.

[18]) См. прил III, гдѣ напечатано это заявленіе Татаринова съ заключеніемъ Высшей Комиссіи въ письмѣ ея предсѣдателя къ Министру Финансовъ.

шить всѣмъ правительственнымъ мѣстамъ обращать, съ предварительнаго согласія Министра Финансовъ, на пріобрѣтеніе непрерывно-доходныхъ билетовъ всѣ тѣ, состоящіе въ завѣдываніи ихъ капиталы, которые не образовались изъ остатковъ отъ смѣтныхъ суммъ, такъ какъ сіи послѣдніе должны считаться принадлежностью Государственнаго Казначейства; пунктъ 4: вмѣнить казеннымъ мѣстамъ въ обязанность вести особую отчетность въ употребленіи самыхъ капиталовъ, завѣдываемыхъ сими мѣстами, какъ обращенныхъ въ непрерывно-доходные билеты, такъ и отдѣльно оставшихся въ кредитныхъ установленіяхъ и въ получаемыхъ съ оныхъ $^0/_0{}^0/_0$-хъ и отчетность сію подвергать строгой ревизіи со стороны Государственнаго Контроля. Такимъ образомъ обходъ вѣдомствами одного изъ самыхъ коренныхъ пунктовъ реформы былъ во-время замѣченъ и съ возможной быстротою (въ теченіе 6 дней съ 9 по 15 мая) предупрежденъ Татариновымъ.

Но 29 іюня того же 1859 года, по случаю пониженія $^0/_0{}^0/_0$ на вклады, а затѣмъ и ликвидаціи старыхъ кредитныхъ учрежденій, послѣдовало Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта [19]), которымъ постановлено было „всѣ капиталы, внесенные казенными вѣдомствами въ кредитныя установленія, раздѣлить, въ отношеніи количества опредѣленныхъ на нихъ $^0/_0{}^0/_0$, на 4 категоріи“, и было опредѣлено, какіе изъ этихъ капиталовъ (именно благотворительные) могутъ быть обращаемы въ непрерывно-доходные билеты.

Воспользовавшись этимъ обстоятельствомъ, нѣкоторыя вѣдомства, повидимому, пытались обойти Высочайшее повелѣніе 15 мая. Татаринову пришлось опять выступить противъ уловокъ вѣдомствъ, и Анненковъ представилъ 5 сентября всеподданнѣйшій докладъ [20]), которымъ, повидимому, и были предотвращены дальнѣйшія попытки вѣдомствъ, грозившія убытками Государственному Казначейству.

Въ текстѣ Высочайшаго мнѣнія 29 іюня не упоминалось прямо о томъ, что капиталы, хотя бы и благотворительнаго характера, но образовавшіеся изъ казенныхъ источниковъ и въ виду этого подлежавшіе по п. 7 „коренныхъ началъ“ передачѣ въ казну, не подразумѣваются въ числѣ тѣхъ, какіе можно было обращать въ непрерывно-доходные билеты.

Между тѣмъ—говорилось въ докладѣ Анненкова—„имѣя въ виду, что Высочайшее, положительно выраженное, повелѣніе объ обращеніи экономическихъ капиталовъ въ Гос. Казначейство не было отмѣнено никакимъ послѣдующимъ Выс. повелѣніемъ,—очевидно, что вышеприведенное мнѣніе Гос. Совѣта объ отверженіи экономическихъ капиталовъ должно примѣниться только къ тѣмъ капиталамъ, которые, впослѣдствіе произведеннаго Комиссіею разбора, окажутся неподлежащими передачѣ въ Гос. Казначейсево, а останутся въ распоряженіи

---

[19]) П. С. З. № 34692.

[20]) Онъ напечатанъ у насъ въ прил. IV-мъ.

самихъ управленій. Въ противномъ случаѣ Министерству Финансовъ пришлось бы обращать въ непрерывно-доходные билеты, т.-е. отверждать такіе капиталы, которые во времени непродолжительномъ будутъ переданы въ полное и непосредственное распоряженіе Гос. Казначейства. Между тѣмъ, Предсѣдатель Спеціальной Комиссіи доводитъ до свѣдѣнія моего, что нѣкоторые изъ депутатовъ, въ своихъ согласительныхъ съ нимъ совѣщаніяхъ объ обращеніи капиталовъ въ Гос. Казначейство, указываютъ на это положеніе Гос. Совѣта и видятъ въ немъ какъ бы новое направленіе для капиталовъ экономическихъ. Подобное толкованіе можетъ быть поводомъ безполезныхъ преній и переписки и отдалить такимъ образомъ рѣшеніе существенно важнаго вопроса объ обращеніи экономическихъ капиталовъ".

Въ виду этого Анненковъ и испрашивалъ, чтобы ему Высочайше разрѣшено было сдѣлать всѣмъ Министрамъ соотвѣтствующее разъясненіе [21]).

Этотъ характерный эпизодъ былъ прелюдіей къ дальнѣйшей борьбѣ.

Уже съ упомянутаго второго засѣданія Комиссіи 22 сентября началось обсужденіе разногласій съ вѣдомствами относительно передачи капиталовъ. Въ промежуткѣ Татариновъ выяснялъ отдѣльно съ депутатами, какіе капиталы должны быть переданы въ Гос. Казначейство. „Полное и безспорное соглашеніе" послѣдовало относительно капиталовъ Министерствъ: Морского, Внутреннихъ дѣлъ, Юстиціи (кромѣ капиталовъ Межевого и Училища Правовѣдѣнія, Иностранныхъ Дѣлъ, Гл. Упр Почтъ и Горнаго вѣдомства.

Несогласіе оказалось съ Министерствами: Военнымъ, Народнаго Просвѣщенія, Гос. Имуществъ, Гл. Управленіемъ Путей Сообщенія и Публичныхъ Зданій, Гл. штабомъ военно-учебныхъ заведеній и, наконецъ, Св. Синодомъ.

Протесты нѣкоторыхъ вѣдомствъ изобличали простое непониманіе началъ реформы. Въ особенности въ этомъ отношеніи характеренъ протестъ Министерства Народнаго Просвѣщенія Это вѣдомство утверждало, что „ни одинъ изъ капиталовъ этого Управленія не можетъ быть обращенъ въ распоряженіе Гос. Казначейства, и что самое единство кассы не можетъ быть примѣнено къ сборамъ и доходамъ Министерства и къ производимымъ изъ нихъ расходамъ".

Мнѣніе это депутатъ отъ Министерства Народнаго Просвѣщенія основывалъ на слѣдующихъ соображеніяхъ: „а) что капиталы и сборы этого вѣдомства имѣютъ опредѣлительное назначеніе; b) что нѣкоторые изъ сихъ сборовъ и капиталовъ даже недостаточны для покрытія лежащихъ на нихъ потребностей, и во всякомъ случаѣ они служатъ единственнымъ источникомъ для удовлетворенія сверхштатныхъ расходовъ; c) что въ Счетномъ Уставѣ положительно

[21]) См. дѣло Сп. К. № 6/54, лл. 55—58.

указывается на существованіе экономическихъ капиталовъ и на употребленіе ихъ въ добавокъ къ штатнымъ расходамъ; d) что нѣкоторые расходы на капиталы и сборы относимые, по своей измѣняемости не могутъ быть заранѣе опредѣлены и, слѣдовательно, не могутъ быть въ точной цифрѣ вносимы въ финансовыя смѣты; e) что хозяйство учебныхъ заведеній имѣетъ ту особенность, что эти заведенія расходуютъ свои суммы частью по мелочамъ, а частью на закупку припасовъ въ одно удобное время, и отпускъ для этого денегъ не въ полномъ количествѣ можетъ разстроить всѣ хозяйственные разсчеты заведеній, и f) что Министерство Народнаго Просвѣщенія не имѣетъ гарантіи, чтобы Государственное Казначейство, при затруднительныхъ для него обстоятельствахъ, не отказало въ удовлетвореніи новыхъ, необходимыхъ для Министерства расходовъ".

Татариновъ указывалъ, что этотъ отзывъ [22]) „опредѣлительно направиленъ противъ примѣненія къ этому Министерству нѣкоторыхъ изъ Высочайше утвержденныхъ коренныхъ началъ".

Спеціальная Комиссія единогласно отвергла мотивы депутата Министерства Народнаго Просвѣщенія „и находила даже, что они до разбираемаго вопроса весьма мало относятся, что они направлены прямо противъ новыхъ началъ реформы и относятся не къ какимъ-либо особенностямъ Министерства Народнаго Просвѣщенія, а ко всѣмъ вѣдомственнымъ капиталоммъ и сборамъ вообще. 8 членовъ даже полагали не давать хода этому отзыву, какъ противорѣчащему кореннымъ началамъ. Но Татариновъ и 6 членовъ считали нужнымъ дать обычный ходъ въ Высшую Комиссію, которая вполнѣ согласилась съ мнѣніемъ Спец. Комиссіи [23]).

Въ 6-мъ засѣданіи [24]) Спеціальная Комиссія обсуждала разногласіе съ вѣдомствомъ Гл. Упр. Путей Сообщенія, которое также всѣ капиталы вѣдомства полагало оставить на прежнихъ основаніяхъ.

Это обстоятельство вызвало энергическую отповѣдь Татаринова: „Въ виду подобнаго отрицанія Высочайше утвержденныхъ коренныхъ началъ,—пишетъ онъ въ своемъ докладѣ Спеціальной Комиссіи,—намъ предстоитъ разсмотрѣть вопросъ уже не о примѣненіи сихъ началъ, а о степени основательности требованія г. Депутата оставить Гл. Упр. П. С. въ исключительномъ по капиталамъ положеніи". Въ самомъ составленіи нѣкоторыхъ капиталовъ оказались противозаконныя распоряженія вѣдомства. Такъ, на основаніи ст. 17 Счетнаго Устава Путей Сообщенія, въ запасный капиталъ Гл. Управленія „могли быть обращены только остатки отъ суммъ, на производство работъ отпускаемыхъ", между тѣмъ, „за 3 послѣднихъ года, сюда обращено было свыше

---

[22]) Онъ былъ обсужденъ въ засѣданіи 3 октября 1859 г. Журналъ Спец. Комиссіи № 5.

[23]) Журналъ Высшей Комиссіи № 15, 15 октября 1859 г.

[24]) Журналъ Сп. Комиссіи. № 6, 31 октября 1859 г..

330 т. р. неподлежащихъ: остатки отъ штатныхъ суммъ, выручка отъ продажи ветхаго имущества, арендная плата и даже сумма, вырученная за проданную пустошь, т.-е. за отчужденное казенное имущество". Татариновъ горячо возсталъ противъ мнѣнія депутата, принципіально защищавшаго систему вѣдомственныхъ капиталовъ:

„Предсѣдатель почитаетъ долгомъ представить на Высочайшее Государя Императора воззрѣніе,—пишетъ Татариновъ въ томъ же докладѣ,—что система запасныхъ капиталовъ вредна не только потому, что она отвращаетъ государственныя средства отъ общаго ихъ центра, Государственнаго Казначейства, но въ особенности потому, что съ допущеніемъ ея парализованы будутъ всѣ основныя коренныя начала предстоящихъ по возложенному на насъ дѣлу преобразованій: при существованіи этой системы, нельзя достигнуть ни раціональной системы смѣтъ, ни раціональнаго развитія единства кассы. Основное начало новой системы смѣтъ состоитъ не въ новой формѣ означенныхъ смѣтъ, но исключительно въ томъ, чтобы эти смѣты представляли всѣ, безъ исключенія, средства и потребности государственныя. Но эта цѣль очевидно, не можетъ быть достигнута, какъ скоро Управленіямъ предоставлено будетъ нѣкоторые сборы и остатки обращать не въ Государственное Казначейство, но въ особые запасные капиталы, когда расходы изъ этихъ капиталовъ производимы будутъ мимо общихъ финансовыхъ смѣтъ, и когда въ эти послѣднія смѣты зачитаться будутъ только излишки отъ этихъ расходовъ, при чемъ цифра таковыхъ зачетовъ никогда не можетъ быть повѣрена высшимъ законодательнымъ учрежденіемъ и, слѣдовательно, назначеніе зачета всегда зависѣть будетъ отъ самого распорядительнаго Управленія. Въ Главномъ Управленіи Путей Сообщенія подобный порядокъ введенъ въ отношеніи всѣхъ отраслей его доходовъ. Съ трудомъ повѣрить можно, что столь важная отрасль государственныхъ доходовъ, какъ доходы съ Николаевской желѣзной дороги и производимые по оной расходы, въ наши финансовыя смѣты вовсе не вводятся, а въ нихъ зачитается только излишекъ, передаваемый въ распоряженіе Государственнаго Казначейства. Система запасныхъ капиталовъ, прямое послѣдствіе этого порядка, очевидно, клонится къ укорененію того изъятія, которое существуетъ нынѣ въ отношеніи доходовъ Путей Сообщенія и производимыхъ изъ нихъ расходовъ. Независимо сего, существованіе отдѣльныхъ запасныхъ капиталовъ предполагаетъ существованіе и отдѣльныхъ въ самихъ управленіяхъ кассъ, и, такимъ образомъ, въ очевидное нарушеніе вводимаго у насъ по Высочайшей волѣ правила объ установленіи единства кассы, продолжится и узаконится тотъ порядокъ, въ силу котораго, рядомъ съ общими государственными средствами, существовать будутъ средства и потребности отдѣльныхъ Управленій" [25]).

Къ мнѣнію Предсѣдателя присоединилась единогласно вся Ко-

[25]) Журналъ Сп. К. № 6, 31 октября 1859 г.

миссія, за единственнымъ исключеніемъ лишь депутата вѣдомства, противъ котораго направлены были приведенные аргументы—полковника Алоизія Богушевскаго.

Въ засѣданіи Высшей Комиссіи, куда перенесено было дѣло [26]) дававшій личныя объясненія Главноуправляющій Путями Сообщенія ген. Чевкинъ, не рѣшаясь возражать противъ Высочайше утвержденныхъ коренныхъ началъ, прибѣгнулъ къ прежнему пріему. Онъ пытался здѣсь, „изъяснить свое глубокое убѣжденіе, что сколь бы ни была полезна эта мѣра (отобраніе капиталовъ), но она, при настоящемъ положеніи ввѣреннаго ему управленія, можетъ быть приведена въ дѣйствіе только постепенно, иначе причинитъ неминуемое разстройство". Мы видѣли уже выше оригинальное значеніе, какое придавалъ понятію „постепенности" генералъ Чевкинъ въ отношеніи къ введенію системы единства кассъ. „Постепенность" въ данномъ случаѣ выражалась въ томъ, что, какъ констатировала Высшая Комиссія, 9 капиталовъ, на обращеніе которыхъ въ Государственное Казначейство Главноуправляющій изъявилъ согласіе, принадлежатъ къ незначительнымъ" (всего около 147 тыс. руб.). А „всѣ значительные капиталы вѣдомства Путей Сообщенія" генералъ Чевкинъ полагалъ оставить въ своемъ вѣдомствѣ, по крайней мѣрѣ, на 3 года".

Высшая Комиссія всецѣло присоединилась къ мнѣнію сторонниковъ реформы. Но гораздо болѣе упорно и болѣе успѣшно было противодѣйствіе со стороны Министра Государственныхъ Имуществъ М. Н. Муравьева и оберъ-прокуроровъ Святѣйшаго Синода кн. С. Урусова, а затѣмъ гр. А. П. Толстого и Ахматова.

Муравьевъ отстаивалъ отъ передачи, въ особенности, два крупныхъ капитала: 1) хозяйственный, вмѣстѣ съ нѣкоторыми образовавшимися изъ однородныхъ сборовъ всего 6.754 тыс. руб. и 2) капиталъ „на водвореніе нижнихъ воинскихъ чиновъ" (3.909 тыс. руб.). Послѣдній образовался изъ продаваемыхъ Министерствомъ рекрутскихъ квитанцій, первый же изъ спеціальнаго общественнаго сбора съ государственныхъ крестьянъ и нѣкоторыхъ другихъ источниковъ. Министръ Государственныхъ Имуществъ упиралъ на то, что государственные крестьяне представляютъ особое сословіе, а всѣ сословные капиталы должны, по новымъ коренным началамъ, оставаться въ вѣдѣніи Министерствъ.

Татариновъ возсталъ противъ такой игры словами и развилъ передъ Спеціальной Комиссіей слѣдующія соображенія, любопытныя и по своей аргументаціи и по фактамъ, характеризующимъ дореформенное бюджетное хозяйствованіе Министерства Государственныхъ Имуществъ:

„Принадлежность капитала казнѣ или сословію—говоритъ онъ въ своемъ докладѣ—опредѣляется, съ одной стороны, источниками, изъ

---

[26]) Журналъ Высш. Комиссіи № 12, 23 ноября 1859 г.

коихъ капиталъ составляется, и, съ другой стороны, потребностями изъ капитала удовлетворяемыми. Первоначально хозяйственный капиталъ составлялся изъ слѣдующихъ источниковъ: особаго сбора, взимаемаго по смѣтѣ общественной собственно для составленія хозяйственнаго капитала, всѣхъ остатковъ отъ расходовъ, упадающихъ на общественный сборъ, половины сбора съ отдаваемыхъ частнымъ лицамъ казенныхъ земель, половины дохода съ состоящихъ въ пользованіи сельскихъ обществъ оброчныхъ статей, суммы, выручаемой отъ продажи имущества государственныхъ крестьянъ, умершихъ безъ наслѣдниковъ, дохода съ разныхъ хозяйственныхъ заведеній и разныхъ штрафныхъ денегъ. Употребленіе его ограничивалось расходами по распространенію улучшеній сельскаго хозяйства (т. XII Св. Зак., ст. 496).

„Впослѣдствіи, какъ источники хозяйственнаго капитала, такъ и удовлетворяемыя изъ онаго потребности значительно измѣнились: изъ вышепоименованныхъ источниковъ въ вѣдѣніи хозяйственнаго капитала остался только сборъ, взимаемый по общественной смѣтѣ. Остатки отъ общихъ расходовъ, упадающихъ на общественный сборъ, обращаются нынѣ въ хозяйственный капиталъ въ количествѣ весьма незначительномъ, потому что большая часть не распредѣляемыхъ суммъ общественнаго сбора, вмѣсто обращенія ихъ въ хозяйственный капиталъ, отчисляется въ особые капиталы (на что, впрочемъ, нѣтъ въ виду закона). училищный, медицинскій, запасныхъ магазиновъ и другіе. Затѣмъ, всѣ остальные вышепоименованные, прямо хозяйственные источники обращаются нынѣ не въ капиталъ хозяйственный (въ смѣтахъ котораго ихъ не видно), а причисляются къ капиталамъ мірскимъ, чисто сословнымъ капиталамъ, образованнымъ въ 1843 г., и на которые пали по закону всѣ мѣстныя улучшенія по части сельскаго хозяйства.

„Расходы, удовлетворяемые нынѣ изъ хозяйственнаго капитала, не представляютъ также не только сословнаго, но даже исключительно хозяйственнаго характера и приняли по преимуществу характеръ расходовъ государственныхъ. Въ этомъ убѣдиться можно разсмотрѣніемъ смѣты хозяйственнаго капитала за 1859 г., изъ которой видно, что изъ числа 1.183.000 р. предположенныхъ изъ этого капитала расходовъ только 210.000 р. относятся хотя къ сословнымъ, но къ хозяйственнымъ предметамъ, поименованнымъ въ 498 ст. XII т. Св. Зак., опредѣляющей родъ расходовъ, упадающихъ на капиталъ хозяйственный, именно: содержаніе учебныхъ фермъ, осушеніе болотъ, межевые расходы и т. п.; остальные затѣмъ до 973,000 р. предназначены на расходы общіе государственные, именно: на постройки и исправленія церквей (235 тыс. руб.), на добавочное содержаніе чиновникамъ 156 тыс. руб., на воспитаніе дѣтей чиновниковъ (50 тыс. руб.), на уплату долговъ кредитнымъ установленіямъ по имѣніямъ, состоящимъ въ залогѣ, 112 тыс. руб., на содержаніе Комиссій по управленію денежныхъ сборовъ (90 тыс. руб.), на переселеніе крестьянъ и на покрытіе расходовъ Государственнаго Казначейства и расходовъ чрезвычайныхъ (до 120 тыс. руб.).

„Хотя депутатъ со стороны Министерства Государственныхъ Имуществъ и признаетъ сіи расходы сословными, но, чтобы убѣдиться въ противномъ, стоитъ только взглянуть на государственную роспись, гдѣ весьма много расходовъ подобныхъ вышеприведеннымъ. Такъ не далѣе какъ въ росписи 1859 г. находятся слѣдующіе расходы: на люстрацію, регулированіе имѣній, содержаніе инспекцій сельскаго хозяйства, Лисинскаго училища, Горыгорѣцкаго Института, постройка домовъ для причтовъ, расходы по переселенію. Изъ этого очевидно, что, слѣдуя мысли г. Депутата, надо бы всѣ расходы Министерства Государственныхъ Имуществъ назвать потребностями сословными.

„Всѣ сіи выводы убѣждаютъ въ томъ, что капиталъ хозяйственный не имѣетъ характера капитала сословнаго ни по источникамъ его образованія, ни по расходамъ, изъ него удовлетворяемымъ Источникъ его составленія есть дополнительный сборъ или налогъ уравнительно падающій на всѣхъ казенныхъ крестьянъ, и, слѣдовательно, не имѣющій никакого соотношенія съ мѣстными требованіями означенныхъ крестьянъ,—условіе, необходимое для признанія капитала частнымъ. Серьезно же задаваться тою идеею, что всякій сборъ, взимаемый исключительно съ одного, а не со всѣхъ или многихъ сословій въ государствѣ, составляетъ собственность этого сословія, очевидно, невозможно, потому что на этомъ основаніи слѣдовало бы отнести къ сословнымъ капиталамъ и сборъ оброчный, взимаемый исключительно съ государственныхъ крестьянъ, и гильдейскую подать, платимую сословіемъ торгующимъ, и многіе другіе сборы. Городскіе капиталы мірскихъ обществъ отнесены нами къ сословнымъ капиталамъ не потому, что они образованы сборомъ съ сословія городскихъ и сельскихъ обывателей, но собственно потому, что они употребляются на потребности того же города, или той мірской общины, съ которыхъ деньги были собраны. Въ подкрѣпленіе подобнаго мнѣнія я могу привести мнѣніе высшей, по нашему дѣлу, Комиссіи, состоящей подъ предсѣдательствомъ Гр. Гурьева, которая, въ журналѣ своемъ отъ 29 марта 1859 г., представленномъ на Высочайшее Государя Императора усмотрѣніе, между прочимъ, постановила, что къ капиталамъ сословнымъ слѣдуетъ относить суммы, собранныя или собираемыя съ извѣстнаго сословія не только для цѣли опредѣленной, но исключительно для потребностей того же сословія и притомъ въ мѣстности пребыванія облагаемаго сословія или общества. Сюда, по мнѣнію Комиссіи, могутъ бытя отнесены суммы дворянскія, принадлежащія городамъ и мірскимъ обществамъ. Наконецъ, въ самомъ Высочайшемъ повелѣніи или коренныхъ началахъ, которыя должны служить для насъ основнымъ и единственнымъ указаніемъ, положительно сказано, „что отдѣльное существованіе капиталовъ можетъ быть допущено только по капиталамъ разныхъ сословій или обществъ, употребляемымъ на мѣстныя сихъ сословій или обществъ потребности“ [27]).

[27]) Журналъ Сп. К. № 3, 22 сентября 1859 г.

То же самое направленіе должно быть принято и для всѣхъ капиталовъ, которые образовались или изъ остатковъ отъ хозяйственнаго капитала, или изъ суммъ, которыя должны были въ него поступить".

Эти доводы всецѣло раздѣлила и Высшая Комиссія въ засѣданіи 15 октября [28]): Всеподд. докладъ ея по этому дѣлу представленъ былъ Государю 28 октября безъ отзыва Министра Гос. Имуществъ, такъ какъ Муравьевъ его не далъ. Выс. помѣта на докладѣ гласила: „Исполнить" [29]). Вскорѣ послѣ этого Высшая Комиссія получила отъ Муравьева увѣдомленіе, что въ тотъ же день, когда представленъ былъ Государю докладъ Комиссіи, т. е. 28 октября имъ было испрошено Высочайшее повелѣніе „по соединеніи нѣкоторыхъ капиталовъ въ меньшее число статей по предметамъ ихъ назначенія, нынѣ же отдѣлить изъ суммъ къ нимъ принадлежащихъ и обращающихся въ Кредитныхъ установленіяхъ до 10 мил. руб, съ передачею этого фонда въ распоряженіе Министра Финансовъ на пріобрѣтеніе предполагаемыхъ къ выпуску по крестьянскому дѣлу выкупныхъ квитанцій", остальную же часть капиталовъ Министерства Государственныхъ Имуществъ, „состоящую изъ *необходимыхъ* для его дѣйствія операціонныхъ и запасныхъ суммъ, Его Величеству благоугодно было Выс. разрѣшить *въ настоящее время* оставить въ распоряженіе Министерства съ тѣмъ, чтобы впослѣдствіи, по мѣрѣ открывающейся къ тому возможности изъ нея снова были заимствуемы пособія для тѣхъ кредитныхъ операцій", Министръ Гос. Имуществъ „увѣдомилъ Комиссію, изъ какихъ именно капиталовъ онъ полагаетъ отдѣлить означенные 10 мил. руб. и одновременно съ симъ сообщилъ предсѣдателю Спеціальной Комиссіи, что вопросъ о капиталахъ должно по его мнѣнію считать разрѣшеннымъ Высшей властью [30]). Но этотъ ходъ не удался генералу Муравьеву. Татариновъ тотчасъ же вошелъ въ Высшую Комиссію съ докладомъ, гдѣ разъяснялъ, что задача Комиссіи опредѣлить — какіе капиталы должны быть переданы въ Государственное Казначейство, „нисколько не устраняется заявленнымъ генераломъ отъ инфантеріи, Муравьевымъ Высочайшимъ повелѣніемъ, потому что Его Императорскому Величеству благоугодно было только указать собственно то назначеніе, которое должны получить капиталы, какіе по вѣдомству Гос. Имуществъ будутъ признаны принадлежащими Государственному Казначейству", что конечно нисколько не предоставляетъ Министру права самостоя-

[28]) Журналъ Высш. Комиссіи № 10.

[29]) „Нарядъ 4-й", всеподд. докладъ № 2. Въ этомъ же докладѣ представлено было на благовоззрѣніе Государя о передачѣ въ казну „капитала подвижного ополченія" (2.895 т. р.), хотя и образовавшагося изъ пожертвованій, т.-е. не изъ казенныхъ источниковъ, но фактически казеннаго, ибо возвратить суммы жертвователямъ было невозможно. Капиталъ повелѣно обратить въ казну.

[30]) Описка ли это въ оффиціальной бумагѣ или своеобразный пріемъ въ сношеніяхъ съ непріятными лицами, но въ упоминаемомъ увѣдомленіи Муравьевъ называетъ Татаринова, вмѣсто Валеріанъ Алексѣевичъ, „Валеріаномъ Ивановичемъ" (15 ноября 1859 г. Дѣло Сп. К. № 24/31, л. 66.

тельно опредѣлять какіе именно изъ капиталовъ, находящіеся въ его завѣдываніи, ему угодно будетъ ассигновать на крестьянское дѣло. Между прочимъ, въ счетъ этихъ 10 мил. руб. М. Н. Муравьевъ предположилъ отдѣлить 3.2 мил. руб. не изъ казенныхъ капиталовъ, а изъ продовольственнаго капитала, который Комиссія признала сословнымъ т.-е. такимъ, которымъ Министръ вовсе не могъ распоряжаться вопреки его прямого назначенія. Сверхъ того, Муравьевъ на то же крестьянское дѣло предполагалъ ассигновать и 3 мил. руб. изъ „хозяйственнаго капитала", который почти цѣликомъ находился въ долгахъ (по вѣдомости, представленной депутатомъ вѣдомства въ Комиссію, 3.152 тысячи изъ 3.570 тысячъ находились въ долгахъ, и 3 мил. руб. изъ капитала на водвореніе нижнихъ чиновъ [31]).

Татариновъ въ своемъ контръ-докладѣ искусно объяснялъ, что „необходимы" для Министерства Государственныхъ Имуществъ лишь тѣ суммы, которыя соотвѣтствуютъ 3-хъ лѣтней сложности его расходовъ, и что „въ настоящее время" значитъ—до введенія единства кассы, т.-е. когда и у всѣхъ вѣдомствъ еще въ кассовомъ отношеніи капиталы не отбирались, а лишь счетное распоряженіе ими сосредоточивалось въ рукахъ Министерства Финансовъ.

Высшая Комиссія всецѣло согласилась съ мнѣніемъ Татаринова [32]) и для закрѣпленія своего постановленія испросила на него Выс. утвержденіе [33]). Въ отвѣтъ на такой оборотъ дѣла М. Н. Муравьевъ 11 декабря пишетъ въ Высшую Комиссію отношеніе довольно рѣзкаго содержанія, имѣя въ виду выяснить „нѣкоторыя недоразумѣнія", которыя „повидимому возникли въ настоящемъ дѣлѣ", и требуетъ, чтобы, при обсужденіи способовъ исполненія доведеннаго имъ до свѣдѣнія Комиссіи Выс повелѣнія, Комиссія предварительно снеслась „съ тѣмъ Министромъ, по всеподданнѣйшему докладу котораго оное состоялось", доводя до свѣдѣнія Комиссіи, что онъ „затрудняется нынѣ исполненіемъ Выс. повелѣнія объ ассигнованіи 10 мил. руб." на крестьянское дѣло. Комиссія выяснила ген. Муравьеву свою точку зрѣнія, установленную ранѣе, и признала необходимымъ просить его, если онъ вновь будетъ входить съ всепод докладомъ, чтобы на Высочайшее усмотрѣніе онъ представилъ и мнѣніе Комиссіи [34]).

Для доведенія этого дѣла до Выс. свѣдѣнія Анненковъ испросилъ личную аудіенцію и 29 декабря представилъ дополнитель-

---

[31]) Письмо М. Муравьева къ гр, Блудову 15 ноября 1859 г. Дѣло Спец. Комиссіи № 24/31, листъ 67. Гр. Д. Н. Блудовъ былъ въ это время уже назначенъ предсѣдателемъ Высшей Комиссіи вмѣсто умершаго гр. А. Д. Гурьева.

[32]) Журналъ Высш. Ком. № 12, 23 ноября 1859 г.

[33]) „Нарядъ 4-й", № 3. Всеподд. докладъ 27 ноября 1859 г. (Выс. утвержденъ 30 ноября)

[34]) Журналъ Высшей Комиссіи № 14, 23 декабря 1859 года См также письмо гр. Блудова къ ген. Муравьеву отъ 3 января 1860 г. въ дѣлѣ Сп. К № 1/27.

ный докладъ Высшей Комиссіи по поводу этого остраго разногласія съ Министромъ Гос. Имуществъ [35]).

Положеніе ген. Муравьева оказалось тѣмъ болѣе неудобнымъ, что Министру Финансовъ онъ сообщилъ испрошенное имъ 28 октября Выс. повелѣніе въ существенно иномъ видѣ, чѣмъ Высшей Комиссіи. Тамъ онъ просто указываетъ, что 10 милл. рублей должны быть переданы изъ капиталовъ М-ва Гос. Имуществъ Министру Финансовъ, для пріобрѣтенія выкупныхъ облигацій Министру же Финансовъ онъ сообщаетъ нѣчто иное—именно, что „Его Императорскому Величеству благоугодно, чтобы и тѣ 10 милл руб, которые передаются въ распоряженіе Вашего Пр-ства, были употреблены на пріобрѣтеніе предполагаемыхъ выкупныхъ облигацій по крестьянскому дѣлу въ пользу Министерства Гос. Имуществъ, и чтобы впредь до пріобрѣтенія означенныхъ облигацій Министерство продолжало получать проценты съ предполагаемаго для сей операціи фонда“ [36]).

Муравьевъ, не сочтя нужнымъ точно передать Комиссіи словесное Высочайшее повелѣніе (или же давши ему распространительное толкованіе), пишетъ Министру Финансовъ, что имъ предположенъ рядъ новыхъ мѣропріятій, требующихъ значительныхъ средствъ, такъ что ему, очевидно, „необходимы“ были гораздо большія средства, чѣмъ средніе расходы за 3 года.

Нѣтъ ничего удивительнаго, что ген. Муравьевъ былъ крайне непріятно пораженъ вышеупомянутыми Выс утв. докладами Высшей Комиссіи. Докладъ, предполагавшій изъятіе всѣхъ капиталовъ Министерства Гос. Имуществъ, признанныхъ собственностью Гос. Казначейства, изъ непосредственнаго завѣдыванія вѣдомства, удостоился Выс. помѣты „Совершенно согласно съ тѣмъ, что я желалъ“. Противъ замѣчанія Комиссіи, что продовольственный капиталъ, какъ признанный Спец Комиссіею сословнымъ, можетъ быть переданъ на крестьянское дѣло лишь заимообразно—сдѣлана была Выс. помѣтка: „справедливо“. Далѣе, въ докладѣ своемъ Комиссія, въ виду того, что капиталовъ, подлежащихъ безусловному обращенію въ Государственное Казначейство (за вычетомъ производившихся изъ нихъ по сложности послѣднихъ лѣтъ расходамъ Министерства) оказалось не 10, а свыше 12 мил. рублей, единогласно признала излишнимъ дальнѣйшее сношеніе съ Министромъ Гос. Имуществъ по поводу того, какіе именно изъ этихъ капиталовъ могутъ быть обращены на крестьянское дѣло. Именно противъ этого абзаца доклада Комиссіи рукою Александра II написано было „Дѣльно“ [37]). Наконецъ, вмѣсто того, чтобы на 10 милл. руб.

---

[35]) „Нарядъ 4-й“, доклады № 4 и 6, оба отъ 29 декабря 1859 г. Докладъ Комиссіи Выс. утвержденъ былъ 30 декабря.

[36]) Копія съ отношенія Министра Гос. Имуществъ къ Министру Финансовъ отъ 14 ноября 1859 г за № 1323. (Дѣло Спец. Комиссіи № 24/31, о разногласіяхъ между большинствомъ Комиссіи и депутатами вѣдомствъ, л. 127.)

[37]) Выс. утв. 30 декабря 1859 г. всеподд. докладъ Высшей Комиссіи (Дѣло Спец. Комиссіи „о представленіи всеподд доклада и внесеніи въ Комитетъ Финансовъ записки

были куплены выкупныя облигаціи „въ пользу Министерства Гос. Имуществъ“ и переданы ему для полученія %%, Высшая Комиссія, въ упомянутомъ второмъ докладѣ, представила, „чтобы капиталы Министерства Государственныхъ Имуществъ для означенной цѣли, т.-е. пособія крестьянскому дѣлу, предназначенные, по немедленной ихъ передачѣ Министерству Финансовъ, на что послѣдовало уже Высочайшее Его Величества повелѣніе, были Министерствомъ Финансовъ хранимы въ кредитномъ учрежденіи въ видѣ вклада на диспозицію Его Величества (на тѣхъ условіяхъ, кои при предстоящемъ преобразованіи нашихъ банковъ постановлены будутъ для вкладовъ собственно Государственнаго Казначейства) и требуемы были изъ Банка не иначе, какъ при неотложной въ сихъ капиталахъ надобности, при томъ съ Высочайшаго Его Величества, каждый разъ испрашиваемаго, соизволенія“. Противъ этихъ послѣднихъ словъ Императоръ Александръ II написалъ: „очень хорошо“. Все это въ высшей степени не соотвѣтствовало видамъ Министра Государственныхъ Имуществъ, и М. Н Муравьевъ, не будучи въ состояніи воспрепятствовать немедленной въ 1860 г. передачѣ капиталовъ въ Государственное Казначейство 11 января все же исхлопоталъ себѣ, вопреки докладу Высшей Комиссіи, Выс. повелѣніе, чтобы изъ капиталовъ Министерства Гос. Имуществъ отчисленія на крестьянское дѣло производились не иначе, какъ при непосредственномъ въ избраніи оныхъ участіи Министра Гос. Имуществъ“, „съ представленіемъ о томъ особыхъ съ его стороны всеподданнѣйшихъ докладовъ и въ размѣрѣ на сей предметъ Высочайшей волею Государя Императора указанномъ“ [38]).

Изъ дѣлъ, бывшихъ у насъ въ рукахъ, не видно продолженія этого конфликта, но изъ Высочайше утвержденнаго 13 февраля 1860 года журнала Комитета Финансовъ отъ 30 января 1860 года видно, что на крестьянское дѣло опредѣлены были капиталы Министерства Гос. Имуществъ въ томъ размѣрѣ, въ какомъ признала ихъ подлежащими передачѣ въ Государственное Казначейство Спеціальная Комиссія (12.300.000 р.). Такимъ образомъ этотъ характерный эпизодъ, повидимому, окончился полной побѣдой сторонниковъ реформы. Вскорѣ самого Муравьева смѣнило на его посту Министра Гос. Имуществъ другое лицо—ген.-лейт. Зеленый [39]). Необходимо замѣтить, что все это оказы-

---

Комиссіи о послѣдствіяхъ произведеннаго разбора Казенныхъ Капиталовъ“ № 25/39, лл. 104—107).

[38]) Отношеніе Министра Гос Имуществъ къ Министру Финансовъ отъ 9 марта 1860 г. № 267 Дѣло № 19/45, л. 201, „о капиталахъ вѣдомства Министерства Госуд. Имуществъ“.

[39]) Относительно спорныхъ капиталовъ М-ва Гос. Имущ.—„хозяйственнаго“ и „лѣсохозяйственнаго“—въ Гос. Совѣтѣ также возобладало мнѣніе Комиссіи (См. Кашкаровъ, стр. 80—81). Надо прибавить, что капиталы, ассигнованные на крестьянское дѣло, повидимому, мало послужили ему. По крайней мѣрѣ, въ ближайшіе годы, мы въ дѣлахъ о составленіи росписей находимъ указанія, что изъ нихъ дѣлались позаимствованія на иное назначеніе — покрытіе ежегодныхъ дефицитовъ по росписямъ (См. дѣло по росписи на

валось возможнымъ лишь при зоркости Татаринова, энергіи Анненкова, дружномъ содѣйствіи Высшей Комиссіи, крайне благожелательномъ отношеніи Государю и, вѣроятно, вліяніи Великаго Князя Константина Николаевича.

Другимъ вѣдомствомъ, борьба котораго противъ подчиненія нѣкоторымъ изъ новыхъ началъ бюджетнаго строя была еще болѣе упорна и при томъ увѣнчалась полнымъ успѣхомъ, — было вѣдомство Св. Синода.

Еще при обсужденіи Высшей Комиссіею коренныхъ началъ реформы Оберъ-Прокуроръ Св. Синода далъ отзывъ, что нѣкоторыя суммы, отпускаемыя вѣдомству изъ Гос. Казначейства (всего на 714 т. р.), подлежатъ ревизіи Гос. Контроля, другія (3,8 милл. руб.) — не подлежатъ, а по суммамъ, составившимся изъ собственныхъ источниковъ или пожертвованій, ревизія также изъята отъ Гос. Контроля, но что „Духовное вѣдомство не оставитъ примѣнить къ нимъ по возможности тѣ же начала, какіе будутъ введены въ гос. отчетность“ [40]).

Однако по дальнѣйшимъ изысканіямъ Оберъ-Прокурора оказалось, что нѣкоторыя суммы, „и образовавшіяся изъ источниковъ не принадлежащихъ къ Гос. Казначейству и составляющія частную собственность духовнаго вѣдомства не исключены отъ ревизіи Гос. Контроля, именно капиталы. 1) на пенсіи и пособія духовенству; 2) для призрѣнія бѣдныхъ духовнаго званія; 3) общій возсоединеннаго духовенства; 4) капиталъ духовенства западныхъ епархій; 5) на производство епархіальнымъ преосвященнымъ добавочнаго содержанія и др.“ [41]).

Такъ какъ Комиссіею установленъ былъ общій принципъ, что подлежатъ ревизіи Гос. Контроля только тѣ суммы, которыя образовались изъ средствъ Государственнаго Казначейства, съ чѣмъ Св. Синодъ долженъ былъ согласиться, то, наткнувшись на такую неожиданность, гр. Толстой тотчасъ же воспользовался ею, чтобы въ журналѣ Комиссіи „принять къ обсужденію возможность изъятія изъ ревизіи Го-

---

1861 годъ въ Архивѣ Деп. Гос. К-ва, также журналъ Комитета Финансовъ отъ 27 января 1861 года, сообщенный намъ въ выпискѣ). Обсуждая вопросъ о покрытіи дефицита по росписи на 1861 годъ, Комитетъ Финансовъ находилъ, „что расходы по крестьянскому дѣлу на первое время вполнѣ обезпечены накопившимися уже по сіе время и оставляемыми на этотъ предметъ суммами; что за симъ увеличеніе этого капитала отдѣленіемъ значительной части государственныхъ доходовъ, въ то время, когда доходы эти далеко не покрываютъ расходовъ, вынудило бы обратиться нынѣ же къ новымъ займамъ, обременительнымъ для Казначейства и для денежнаго рынка. Посему Комитетъ, соглашаясь съ мнѣніемъ Министра Финансовъ, находитъ, что къ покрытію дефицита представлялось крайнимъ средствомъ отдѣленіе отъ крестьянскаго капитала около 7 милліоновъ, но заимствованіе это можетъ считаться временнымъ, съ тѣмъ, что когда наступитъ дѣйствительная надобность въ сей суммѣ для крестьянскаго дѣла, то тогда ужъ должно будетъ возмѣстить оную посредствомъ займа“. Выдержку изъ этого журнала см. Печеринъ. II, стр. 193).

[40]) Журн. Выш. Комиссіи № 2, 17 января 1859 г.

[41]) Дѣло $^{1}/_{27}$, л. 83. Отношеніе Оберъ-Прокурора Св. Синода гр. А. Толстого къ гр. Д. Н. Блудову 9 декабря 1859 г.

сударственнаго Контроля всѣхъ вообще суммъ духовнаго вѣдомства, составившихся изъ источниковъ не принадлежащихъ Государственному Казначейству“ [42]) Такимъ образомъ, въ нѣкоторомъ отношеніи изъятія отъ Контроля должны были еще расшириться.

По вопросу объ изъятіяхъ Св. Синодъ очень долго не давалъ отзыва, какъ мы видѣли выше, такъ что Высшая Комиссія должна была выдѣлить духовное вѣдомство изъ общаго своего доклада объ изъятіяхъ, представленнаго 29 марта, и Государю пришлось поставить для Св. Синода новый мѣсячный срокъ для представленія отзыва. Оберъ-Прокуроръ, какъ мы видѣли, оправдывался тѣмъ, что Синодъ не имѣетъ еще мнѣній нѣкоторыхъ отсутствующихъ своихъ членовъ. И въ самомъ дѣлѣ, только 7 мая доставленъ былъ Комиссіи отзывъ московскаго митрополита Филарета. Отзывъ отъ Оберъ-Прокурора Синода хотя и былъ отправленъ 1 мая, но только предварительный [43]). Окончательный же докладъ Св. Синода въ видѣ записки Оберъ-Прокурора, кн. Сергія Урусова, „объ изъятіи капиталовъ духовнаго вѣдомства отъ ревизіи Гос. Контроля“, былъ доставленъ въ назначенный срокъ—1 мая [44]).

Св. Синодъ становится здѣсь на ту точку зрѣнія, что церковь содержится на с в о и средства, лишь съ пособіемъ отъ государства. Внесеніе всѣхъ ихъ въ смѣты „могло бы поставить правительство въ затруднительное положеніе, ибо утвержденіе таковыхъ смѣтъ и, слѣ-

---

[42]) Ibid., л. 84.

[43]) Дѣло № $^{1}/_{27}$, л. 447. Приводимъ болѣе любопытныя выдержки изъ имѣющагося въ этомъ дѣлѣ отзыва московскаго митрополита Филарета Св. Синоду на всеподданнѣйшій докладъ Высшей Контрольной Комиссіи.

Общее положеніе, которое поддерживалъ авторъ отзыва, таково „О церковныхъ имуществахъ и доходахъ вообще 38 правило Апостольское говоритъ „да управляетъ Епископъ властельски церковное имѣніе; и 41 присовокупляетъ. аще бо честныя души человѣческія поручены суть имъ, кольми паче имѣнія поручити имъ подобаетъ“. Сіи правила особенно справедливо должны быть приложены къ неокладнымъ доходамъ Архіерейскихъ домовъ, монастырей и церквей... и слѣдственно сіи доходы не должны быть подчинены свѣтской власти“ (л. 455).

Владыка соглашался на подчиненіе контролю суммъ, получаемыхъ вѣдомствомъ изъ Гос. К-ва, напр., строительныхъ, что „особенно благословно“, ибо „въ семъ есть цѣль“ (л. 453). „Но есть и казенныя суммы, которыхъ государственное контролированіе не можетъ принести желанной пользы и не имѣетъ цѣли. Представимъ, что предлежатъ освидѣтельствованію приходныя и расходныя книги казенныхъ суммъ 322 монастырей. Въ нихъ усмотрится, что годовое жалованье іеромонаха составляетъ 6 р. 90 к., а младшаго монаха—5 р. 73 к., на все содержаніе 100 монахинь въ первоклассномъ монастырѣ—600 руб; подобно сему и прочія штатныя назначенныя суммы далеко не достаточны для удовлетворенія дѣйствительной потребности. Очевидно, что здѣсь контроль не найдетъ ни лишняго расхода, ни возможности остатка· и слѣдственно трудъ Гос. Контроля былъ бы безплодный: для соблюденія же порядка достаточенъ ближайшій удобный контроль благочиннаго, монастырей и консисторій. Что здѣсь сказано о монастыряхъ, то можетъ быть отнесено и къ Архіерейскимъ домамъ“ (л. 453—454).

[44]) Дѣло $^{1}/_{27}$, л. 459—462. Общія соображенія, изложенныя въ этой запискѣ, напечатаны у насъ въ прил. V.

довательно, сознаніе въ необходимости требуемыхъ для духовнаго вѣдомства расходовъ, возложило бы на правительство нравственную обязанность, въ случаѣ недостатка церковныхъ средствъ для покрытія смѣтныхъ назначеній, пополнять такой недостатокъ изъ Государственнаго Казначейства".

Но Оберъ-Прокуроръ видѣлъвъ дѣлѣ, „кромѣ экономическихъ соображеній", еще и „нравственную, болѣе важную сторону".—„Подчиненіе свѣтскому учрежденію ревизіи суммъ, составляющихъ достояніе Церкви и, неизбѣжное при семъ вмѣшательство гражданскаго посторонняго вѣдомства въ Духовное Управленіе, не можетъ не произвесть грустнаго и сильнаго впечатлѣнія на большую часть православнаго народа: на ту именно часть, которая наиболѣе предана Церкви и своими усердными, посильными приношеніями, наиболѣе доставляетъ средствъ къ обезпеченію нуждъ ея. А такое впечатлѣніе на народъ неминуемо выразилось бы въ охлажденіи его усердія и вмѣстѣ въ сокращеніи пожертвованій, безъ коихъ Духовное вѣдомство лишилось бы возможности къ удовлетворенію своихъ первѣйшихъ вещественныхъ потребностей и было бы поставлено въ самое крайнее положеніе. Въ недавнемъ еще времени, въ духовенствѣ и народѣ были распространены слухи о заимствованіи церковныхъ капиталовъ въ казну. Правительству должно быть извѣстно, какое прискорбное впечатлѣніе произвели сіи ложные слухи".

Во всякомъ случаѣ, записка не настаивала на изъятіи отъ контроля суммъ, имѣвшихъ источникомъ Гос. Казначейство, а указывала лишь на „необходимость допустить для суммъ, пріобрѣтенныхъ собственными его (т.-е. духовнаго вѣдомства) средствами, безъ пособія отъ правительства, такое же изъятіе, какое предоставлено, по Высочайше утвержденному заключенію высшей Комиссіи, капиталамъ и оборотамъ нѣкоторыхъ свѣтскихъ вѣдомствъ и учрежденій".

Въ частности Оберъ-Прокуроръ настаивалъ на необходимости изъять отъ передачи въ казну и отъ свѣтскаго контроля капиталъ Синодальной типографіи, по поводу котораго и возгорѣлась въ дальнѣйшемъ борьба между Синодомъ и Комиссіей.

По свѣдѣніямъ, сообщеннымъ Комиссіи Оберъ-Прокуроромъ, по Управленію Духовныхъ Дѣлъ Православнаго Исповѣданія отъ ревизіи Государственнаго Контроля изъяты:

1. Содержаніе городского и сельскаго духовенства въ суммѣ 3.244,000 р, отпускаемыхъ изъ Государственнаго Казначейства.

2. Епархіальныя управленія, монастыри и Духовныя Правленія въ Западныхъ Епархіяхъ — въ 298,000 р., отпускаемыхъ изъ Государственнаго Казначейства на штатное ихъ содержаніе.

3. Управленіе духовною частію въ Закавказскомъ Краѣ въ 75,000 руб., отпускаемыхъ изъ Государственнаго Казначейства.

4. Различные экономическіе капиталы, состоящіе въ вѣдѣніи Хо-

зяйственнаго и Духовно - Учебнаго Управленія и восходящіе до 23.730 т. р. Къ капиталамъ симъ принадлежатъ: 1) духовно - учебные (16 226,818 р.), 2) на пенсіи и пособія духовенству (5.177,971 руб.), 3) типографскій (480,859 руб.), 4) духовенства западныхъ епархій (350,462 руб.), 5) возсоединеннаго духовенства (631,256 р.), 6) остаточный отъ штатныхъ суммъ западныхъ епархій (523,507 р.), 7) на производство добавочнаго жалованья Епархіальнымъ Преосвященнымъ (243,616 р.), и 8) на призрѣніе бѣдныхъ духовнаго званія (96,170 р.).

Изъ числа этихъ капиталовъ, капиталы на пенсіи и пособія духовенству и остаточный отъ штатныхъ суммъ, западныхъ епархій образовались изъ однѣхъ суммъ, Государственному Казначейству принадлежащихъ [45]). капиталы духовно-учебные составились изъ источниковъ смѣшанныхъ: частію изъ Государственнаго Казначейства и частію изъ сборовъ церковныхъ; источники остальныхъ капиталовъ Государственному Казначейству не принадлежатъ. Получаемые съ сихъ капиталовъ проценты расходуются на содержаніе духовныхъ училищъ, нѣкоторыхъ мѣстъ и лицъ духовнаго управленія, на пенсіи и пособія духовенству и на изданіе книгъ духовнаго содержанія.

5. Доходы отъ продажи свѣчъ (около 940 т. р.), вѣнчиковъ и листовъ разрѣшительной молитвы (около 80 т. р.).

6. Употребляемые на нештатное содержаніе архіерейскихъ домовъ, викарныхъ епископовъ, лавръ, монастырей и церквей: а) доходы съ недвижимыхъ ихъ имѣній, экономическихъ заведеній и капиталовъ.

b) отъ доброхотныхъ дателей;

c) изъ Гос. Казначейства: 21,928, взамѣнъ неполученныхъ архіерейскими домами и монастырями угодій; 16,952—въ милостынную дачу монастырямъ и 9,302 руб., взамѣнъ отошедшихъ въ казну угодій.

7. Капиталы и доходы епархіальныхъ попечительствъ о бѣдныхъ духовнаго званія (до 300 тысячъ рублей), а именно:

a) %% съ капитала попечительства;

b) отпускъ изъ духовныхъ учебныхъ капиталовъ;

c) пожертвованія;

d) кружечный сборъ въ церквахъ;

e) доходы отъ кладбищенскихъ церквей;

f) штрафныя деньги по духовному вѣдомству.

Комиссія въ своемъ заключеніи и въ соотвѣтственномъ всеподд. докладѣ находила, „что выраженная Св. Синодомъ мысль о подчиненіи общему для государственныхъ оборотовъ установленному контролю суммъ, отпускаемыхъ духовному вѣдомству изъ Государственнаго Казначейства, а равно и образовавшихся изъ этого источника ка-

---

[45]) Упомянутый выше дальнѣйшій отзывъ Оберъ-Прокурора (отъ 9 декабря) въ противорѣчіе съ этимъ указывалъ, что капиталъ на пенсіи и пособія образовался изъ источниковъ Гос К-ву не принадлежащихъ. (См. дѣло 1/27, л. 83).

питаловъ, вполнѣ рацiональна, Точно также справедливо и требованiе его, чтобы, съ обращенiемъ въ Государственное Казначейство нѣкоторыхъ его экономическихъ капиталовъ, упадающiе на сiи капиталы расходы вносимы были въ общую финансовую смѣту. Эта мысль представлена уже была Высшею Комиссiею на Высочайшее Вашего Императорскаго Величества усмотрѣнiе и удостоена утвержденiя Вашего Величества“ [46]).

Комиссiя не видѣла никакихъ основанiй не отбирать и типографскаго капитала, ибо подобные капиталы существовали по ряду вѣдомствъ. Что касается капиталовъ, образовавшихся изъ источниковъ смѣшанныхъ и не принадлежащихъ Государственному Казначейству, т.-е. такихъ, которые не должны были быть отобраны отъ Синода, то Комиссiя не видѣла основанiй изымать ихъ отъ общаго порядка ревизiи. Относительно доходовъ и суммъ подъ рубрикой 5-й Комиссiя согласилась съ Оберъ-Прокуроромъ, но за такими изъятiями. Такъ какъ эти доходы (около 1 милл. руб.) идутъ преимущественно на духовно-учебное дѣло, расходы котораго (1.700,000 руб.) далѣе пополняются изъ % % съ духовно-учебнаго капитала (16,2 милл. р.), то Комиссiя, признавая, что надо изъять отъ контроля процессъ с б о р а этихъ доходовъ, находила, что нѣтъ основанiй для изъятiя отъ контроля р а с х о д о в ъ изъ нихъ, „если при окончательной разработкѣ этого предмета не встрѣтится какихъ-либо особыхъ, собственно въ контрольномъ отношенiи неудобствъ“, ибо духовно-учебное дѣло—дѣло общегосударственное. Группу 6-ю и 7-ю доходовъ Комиссiя соглашалась изъять отъ ревизiи Государственнаго Контроля въ виду того, что даже сами цифры доходовъ архiерейскихъ домовъ, соборовъ, монастырей и церквей неизвѣстны Св. Синоду. Однако Комиссiя находила необходимымъ „для полноты нашихъ финансовыхъ смѣтъ, чтобы всѣ вообще изъятые отъ общихъ правилъ отчетности церковные сборы и капиталы и производимые изъ нихъ расходы были въ означенныхъ смѣтахъ указываемы хотя въ общихъ цифрахъ, безъ изложенiя данныхъ, для учета прочихъ статей необходимыхъ, но собственно для усмотрѣнiя имѣющихся во всѣхъ управленiяхъ средствъ и тѣхъ потребностей, кои означенными средствами покрываются“. Это мнѣнiе Комиссiя постановила представить на Высочайшее утвержденiе, которое и послѣдовало 20 мая 1859 года. Однако Оберъ-Прокуроръ Св. Синода [47]), пользуясь тѣмъ, что Выс. утв. докладъ Комиссiи выражался условно: „если не будетъ неудобствъ въ контрольномъ отношенiи“, протестовалъ противъ предположеннаго контроля расходовъ, производимыхъ изъ церковныхъ

---

[46]) Журналъ Высш. Комиссiи № 8, 9 мая 1859 г. (см. также дѣло 4/62, лл. 113—119) Всеподд. докладъ Комиссiи объ изъятiяхъ по духовному вѣдомству напечатанъ въ Преобр Гос. Отчетности, ч. 3, стр. 159—168.

[47]) Письмо на имя предсѣдателя Высшей Комиссiи отъ 28-го мая 1859-го года. (Дѣло $^{1}/_{27}$ л. 465—466)

сборовъ, на тѣхъ же основаніяхъ, какія были указаны въ изложенной выше запискѣ его отъ 9-го мая. Депутатъ духовнаго вѣдомства, несмотря на только что послѣдовавшее Выс. повелѣніе относительно типографскаго капитала, подчинявшее его сумму общему порядку отчетности, протестовалъ противъ такого подчиненія. Татариновъ внесъ это разногласіе на обсужденіе Спеціальной Комиссіи [48]), которая стала вся на его сторону, за исключеніемъ лишь депутата Главнаго Штаба военно-учебныхъ заведеній П. Долинянскаго. 15-го октября вопросъ обсуждался въ Высшей Комиссіи [49]), которая вторично не нашла основаній для изъятія капитала типографіи отъ передачи въ Гос. Казначейство (а не только отъ ревизіи Гос. Контроля). Это мнѣніе вторично было представлено на Выс. утвержденіе, которое и послѣдовало 28-го октября [50]). Тогда Оберъ-Прокуроръ вошелъ (17-го ноября 1859 г.) съ всеподданнѣйшимъ докладомъ, который былъ по Выс. повелѣнію обсужденъ въ 15-мъ засѣданіи Высшей Комиссіи 23-го декабря [51]).

Мотивировка доклада такова: „По каноническимъ правиламъ высшей духовной власти предоставлено исключительное завѣдываніе церковнымъ имуществомъ. На этомъ основаніи бывшая Патріаршая Типографія въ Москвѣ и учрежденная потомъ Синодальная Типографія въ С.-Петербургѣ со всѣми своими доходами, расходами и сбереженіями всегда состояли въ полномъ и безотчетномъ распоряженіи Патріарха и Преемника Патріаршей власти Святѣйшаго Синода. Передача образовавшагося изъ сихъ сбереженій Типографскаго капитала въ Государственное Казначейство, съ подчиненіемъ Контролю, была бы сопряжена съ тягостными для церкви послѣдствіями:

1) Типографскій капиталъ служитъ церкви однимъ изъ могущественныхъ орудій для пресѣченія зла или для укорененія истины Если онъ будетъ переданъ въ Государственное Казначейство, то церковь лишится возможности дѣйствовать рѣшительно и безотлагательно въ тѣхъ случаяхъ, когда того потребуютъ настоятельныя нужды Православія. Стѣсненная предварительно утвержденнымъ бюджетомъ, она утратитъ средства оказывать по своему усмотрѣнію, по собія, при открывающейся иногда непредвидимой надобности въ распространеніи Богослужебныхъ и учебныхъ книгъ Правительству невозможно будетъ обязаться при первомъ востребованіи доставлять Духовному вѣдомству такія суммы, которыя внезапно окажутся нужными на чрезвычайныя издержки, невозможно также предварительно исчислить цифру расходовъ, которые въ случаѣ надобности могутъ

---

[48]) Журналъ Сп. К. № 4, 22-го сентября 1859 г.

[49]) Журналъ Высш. Комиссіи № 10, 15 октября 1859 г.

[50]) Журналъ Высш. Комиссіи № 11, 28 октября 1859 и „Нарядъ 4-ый", № 2.

[51]) Журналъ Высш. Комиссіи № 15, 23 декабря 1859 г. Всеподд. Докладъ Оберъ-Прокурора Св. Синода напечатанъ у насъ въ прил. VI

потребоваться для усиленія средствъ печатанія или даже устройства отдѣльныхъ Типографій въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ.

2) Свѣтскій контроль будетъ неподлежаще поставленъ судьею духовныхъ побужденій, коими руководствуется Церковь, располагая принадлежащимъ ей капиталомъ и назначая изъ него сопряженные, быть можетъ, съ вещественнымъ ущербомъ, расходы для достиженія высшихъ неземныхъ цѣлей.

3) Зависимость отъ Казначейства и Контроля можетъ быть причиною безсилія и бездѣйствія не только вредныхъ, но и несовмѣстныхъ съ достиженіемъ церкви".

Можно предполагать, что со стороны Духовнаго вѣдомства тѣмъ временемъ ведена была агитація противъ умаленія его прерогативъ, и въ этомъ засѣданіи Комиссіи по вопросу о типографскомъ капиталѣ произошло уже разногласіе: два члена—князь Гагаринъ и Анненковъ—остались при прежнемъ мнѣніи, но предсѣдатель гр. Блудовъ, представитель М-ва Имп. Двора, баронъ Мейендорфъ и Министръ Финансовъ Княжевичъ измѣнили мнѣніе, и такимъ образомъ типографскій капиталъ оставленъ въ полномъ завѣдываніи Св. Синода [52]).

Пользуясь случаемъ, Оберъ-Прокуроръ въ своемъ всеподданнѣйшемъ докладѣ не ограничивается мелкимъ вопросомъ о типографскомъ капиталѣ, а возбуждаетъ и общій вопросъ, выражая „сомнѣнія о томъ, слѣдуетъ ли привлекать церковь къ участію въ финансовыхъ преобразованіяхъ, безспорно благодѣтельныхъ для всѣхъ отраслей свѣтскаго управленія".

Эти сомнѣнія выражались въ слѣдующемъ: „Послѣ двукратнаго обращенія церковныхъ имѣній и капиталовъ въ казну и при незначительности получаемаго изъ казны, сравнительно съ другими вѣдомствами, пособія, церковь по необходимости удовлетворяетъ свои нужды одними почти благотвореніями народа и усиленною бережливостью, отъ которой неизбѣжно происходитъ крайній недостатокъ въ содержаніи Духовно-учебныхъ и Духовно-административныхъ учрежденій. Преобразованіе въ финансовомъ устройствѣ церкви должно будетъ вызвать огромные расходы со стороны Правительства на покрытіе нуждъ церкви по крайней мѣрѣ наряду съ прочими установленіями, такъ какъ ожидать увеличенія пособія отъ Правительства церковь имѣетъ тѣмъ болѣе основанія, что при подчиненіи Духовнаго вѣдомства свѣтскому контролю, можно съ увѣренностью предвидѣть, что то печальное чувство, которое овладѣетъ Духовенствомъ, отразится въ народѣ и повлечетъ за собою уменьшеніе добровольныхъ сборовъ, поддерживающихъ нынѣ преимущественно самыя настоятельныя нужды церкви.

---

[52]) Меморія по журналу была представлена Государю, и онъ утвердилъ ее 7-го января 1860 г. съ помѣтой· „Исполнить,—касательно же разномыслія согласенъ съ Предсѣдателемъ и двумя членами, т. е. большинствомъ. (Дѣло $^{24}/_{31}$ л, № 161)

„Съ другой стороны и съ важнѣйшей точки зрѣнія, участіе свѣтскаго вѣдомства въ дѣлѣ церковнаго управленія поколеблетъ самостоятельность Святѣйшаго Синода, который доселѣ во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ давалъ отчетъ единой Державной власти. Безъ сей самостоятельности Святѣйшій Синодъ утратилъ бы уваженіе, которое онъ внушаетъ народу, не могъ бы служить сильною опорою Государственному Управленію. Всегда имѣвъ свою особую систему чиноначалія, суда, управленія, обученія,—Духовное вѣдомство также всегда отдѣльно и независимо отъ прочихъ вѣдомствъ завѣдывало на точномъ основаніи каноническихъ постановленій, доходами церкви, коихъ источникъ не въ узаконяемыхъ Гражданскими постановленіями сборахъ, а въ благочестивой ревности православныхъ къ Святынѣ Господней.

„Охладивъ народное усердіе знакомъ недовѣрія къ Высшему Духовному учрежденію, нельзя уже будетъ расположить русскій народъ къ мысли, что церковные интересы будутъ ограждаемы съ большимъ тщаніемъ не Духовными лицами, а свѣтскими, въ числѣ коихъ могутъ быть и бываютъ части иновѣрцы. Смѣю думать, что вопросъ сей принадлежитъ къ числу такихъ Государственныхъ вопросовъ, коихъ и самое возбужденіе бываетъ опасно. Самая мысль о подчиненіи Духовнаго вѣдомства Свѣтскому контролю можетъ возбудить народные толки, уменьшить добровольное подаяніе, внести неискренность въ будущія отношенія церкви съ Правительствомъ, и замѣнить оффиціальною холодною зависимостью то живое, нравственное единеніе, въ которомъ Духовная часть пребывала у насъ всегда съ Гражданскою“.

Однако по общему вопросу о подчиненіи суммъ Духовнаго вѣдомства Гос. Контролю, Комиссія подтвердила свое прежнее мнѣніе, признающее необходимость этого подчиненія, но не предрѣшающее п о р я д к а ревизіи суммъ, признанныхъ подлежащими общему контролю.

Оберъ-Прокуроръ отказался подписать этотъ журналъ Высшей Комиссіи [53]) и препроводилъ Татаринову новую записку „О подчиненіи капиталовъ Духовнаго вѣдомства гражданскому Контролю“, гдѣ энергично развивалъ тѣ же доводы.

Этимъ закончился первый актъ борьбы—вопросъ о подчиненіи Духовнаго вѣдомства общему порядку контроля. Въ дальнѣйшемъ борьба вновь возникла по вопросу о занесеніи спеціальныхъ средствъ Духовнаго вѣдомства въ финансовыя смѣты. Въ засѣданіи 29-го сентября 1860 года Спеціальная Комиссія разсмотрѣла вопросъ о спеціальныхъ средствахъ и проектировала соотвѣтственныя положенія, вошедшія затѣмъ въ смѣтныя правила 1862 года. Относительно спе-

---

[53]) Письмо гр. А. П Толстого къ Татаринову отъ 27 декабря 1859 г. съ приложеніемъ записки. (Дѣло $^{24}/_{31}$ л, 129—147)

ціальныхъ средствъ установлено было, чтобы о нихъ представлялись Государственному Совѣту приложенія къ смѣтамъ, которыя имъ „разсматриваются и утверждаются".

Относительно спеціальныхъ средствъ духовнаго вѣдомства, это правило было смягчено, и эта статья снабжена была Спеціальною Комиссіей такимъ примѣчаніемъ:

„Приложенія о спеціальныхъ средствахъ Духовнаго Вѣдомства утверждаются Св. Синодомъ непосредственно и представляются Государственному Совѣту для свѣдѣнія; причемъ въ отношеніи суммъ типографскихъ Св. Синодъ не стѣсняется изложеннымъ въ приложеніи распредѣленіемъ, но имѣетъ по изданію книгъ духовнаго содержанія производить расходы въ приложеніи не показанные" [54]). Депутатъ Духовнаго Вѣдомства (Кол. Сов. Лавровъ) не подписалъ этого журнала, протестуя и противъ этого. По его заявленію [55]) о средствахъ, оставленныхъ въ непосредственномъ распоряженіи Синода, приложеній къ его смѣтамъ не должно дѣлаться. Мотивировалъ онъ это тѣмъ, что средства, оставленныя въ завѣдываніи самыхъ сословій, должны подлежать ихъ же контролю, какъ это было признано пунктомъ 2-мъ Выс. утв. мнѣнія Высшей Комиссіи объ изъятіяхъ. Духовное Вѣдомство именно и есть такое же сословіе, которому и должно быть предоставлено завѣдываніе его суммами. „Духовныя лица, ревизующія первоначально расходы по Духовному Вѣдомству, и Св. Синодъ болѣе, чѣмъ кто-либо заинтересованы въ добромъ хозяйствѣ и правильномъ употребленіи пожертвованныхъ или собранныхъ суммъ на потребности Духовнаго Вѣдомства". „Когда доходы Комитетовъ призрѣнія гражд. чиновниковъ и раненыхъ воиновъ изъяты отъ внесенія въ финансовую смѣту и подчинены правиламъ сословнаго Контроля, воинство духовное тѣмъ болѣе имѣетъ правъ на подобное изъятіе". Этотъ протестъ былъ поддержанъ Оберъ-Прокуроромъ и передъ Высшей Комиссіей куда перешло дѣло. Оберъ-Прокуроръ настаивалъ на томъ, что изъятыя самой Высшей Комиссіей отъ общаго контроля спеціальныя средства Духовнаго Вѣдомства, являются средствами сословными и по аналогіи съ таковыми другихъ видовъ не должны входить въ приложенія о спеціальныхъ средствахъ. Лично явившись передъ Высшей Комиссіей, Оберъ-Прокуроръ (гр. А. П. Толстой) указывалъ, что въ запискахъ Татаринова ничего не упоминается о подчиненіи собственныхъ средствъ духовныхъ учрежденій Государственному Контролю и что поэтому онъ счелъ необходимымъ собрать свѣдѣнія „и по полученнымъ мною даннымъ, хотя еще не полнымъ, могу однако же, утвердительно сказать, что доходы и собственныя средства духовныхъ учрежденій въ тѣхъ странахъ не входятъ въ составъ

---

[54]) Журналъ Спец Комиссіи № 29, 29 сент. 1860 г.

[55]) Дѣло Спец Комиссіи. № 39 „Съ мнѣніями Депутатовъ Св Синода", лл. 6—9.

Государственной смѣты и не подчиняются высшему Государственному Контролю“ [56]).

Однако на Высшую Комиссію это все же не произвело желаемаго дѣйствія, и резолюція ея носитъ довольно рѣшительный характеръ.

Справки Оберъ-Прокурора относительно иностранныхъ государствъ были самымъ категорическимъ образомъ опровергнуты „болѣе подробной“ справкой Татаринова [57]). Комиссія довольно рѣзко ставила на видъ, что у Синода не можетъ быть тайнъ отъ Государственнаго Совѣта [58]), а стало быть онъ и не можетъ претендовать на то,

---

56) Журналъ Высш. Комиссіи. 8 іюня 1861 г, № 25. Повидимому свѣдѣнія, собранныя Оберъ-Прокуроромъ, заключались въ справкѣ изъ книги Gaudry Législation de cultes, гдѣ излагаются правила о бюджетѣ духовныхъ учрежденій, основанныя на декретѣ 30 декабря 1809 г Тамъ сказано· a) Le budget approuvé ou modifié par l'Evêque est définitif; Le budget des dépenses est délibéré en conseil de fabrique et est soumis à l'approbation de l'Evêque; c) La fabrique est seule compétente pour vérifier et arrêter les comptes de son trésorier; d) Les fabriques légalement constituées ont un droit d'action très étendu, et en général leurs actes ne sont soumis à la nécessité d'aucune vérification superieure. Elles font sans contrôle tous les actes de leur administration, elles arrêtent seules les comptes de son trésorier et ne sont assujeties à aucune de régles ordinaires des deniers publiques. „Такія начала, продолжаетъ гр Толстой, допускаемыя даже во Франціи, гдѣ строгость католицизма ослаблена нравами Галликанской церкви, еще болѣе имѣютъ силы въ другихъ чисто-католическихъ земляхъ“. (Отзывъ за подписью гр. Толстого, повидимому доставленный Спеціальной Комиссіи въ подкрѣпленіе заявленію Депутата Духовнаго вѣдомства. Дѣло Спеціальн. Ком. № 39, л. 10—12).

57) Къ сожалѣнію, подлинника этой „болѣе подробной“ справки Татаринова мы не могли найти въ дѣлахъ Комиссіи.

58) „Цифра ежегодныхъ собственныхъ средствъ Духовнаго вѣдомства не можетъ быть для Государственнаго Совѣта тайной Государственный Совѣтъ, при разсмотрѣніи государственнаго бюджета, призывается къ обсужденію финансоваго положенія Государства, и потому въ виду его необходимо должны быть тѣ средства, коими управленія располагаютъ независимо суммъ, получаемыхъ ими изъ Государственнаго Казначейства. Это было бы необходимо даже и въ такомъ случаѣ, еслибы Духовное вѣдомство покрывало всѣ свои расходы однѣми собственными средствами, но оно получаетъ до 5 м р. изъ Государственнаго Казначейства; какимъ же образомъ Государственный Совѣтъ можетъ правильно оцѣнить эту послѣднюю потребность, не зная вовсе какими внутренними средствами Духовное вѣдомство располагаетъ?“.

„Въ заключеніе Комиссія не можетъ не оговорить мнѣнія исправляющаго должность Оберъ-Прокурора о необходимости въ приложеніи новой системы допускать извѣстныя изъятія По мнѣнію Комиссіи, изъятія, несомнѣнно вредя дѣлу недопущеніемъ въ немъ желаемаго единства, должны быть разрѣшаемы съ крайнею осмотрительностью и въ виду положительно доказанныхъ практическихъ неудобствъ распространенія общихъ правилъ на вопросы частные Но въ настоящемъ случаѣ, когда изъятіе испрашивается собственно для сохраненія въ тайнѣ отъ Государственнаго Совѣта имѣющихся въ духовномъ вѣдомствѣ средствъ, таковое изъятіе не оправдывалось бы не только необходимостью, но даже простымъ удобствомъ и очевидно повело бы къ испрошенію многоразличныхъ и по другимъ управленіямъ изъятій, которыя нарушили бы все значеніе Высочайше утвержденныхъ коренныхъ началъ совершаемой реформы кассоваго и ревизіоннаго устройства“. Противъ этого мѣста на поляхъ всеп. доклада Высш. Комиссіи Государемъ сдѣлана была помѣта „справедливо“.

„Если центральное Духовное управленіе, какъ видно изъ отзыва самаго Оберъ-Прокурора, отобрало отъ церквей и монастырей принадлежащіе и накопленные ими

что эти средства будутъ подвергнуты контролю высшаго государственнаго учрежденія [59]).

Высшая Комиссія пошла дальше спеціальной и постановила, чтобы смѣты спеціальныхъ средствъ Св. Синода прилагались къ финансовымъ смѣтамъ не для свѣдѣнія только, а и для разсмотрѣнія Гос. Совѣтомъ, наравнѣ со спеціальными средствами всѣхъ прочихъ вѣдомствъ [60]).

Это постановленіе Комиссіи было представлено на Высочайшее утвержденіе, котораго оно и удостоилось 21 іюня 1861 года.

Но это Высочайше утвержденное мнѣніе Комиссіи не вошло въ проектъ смѣтныхъ правилъ, представленный въ Государственный Совѣтъ, ибо проектъ ихъ, противъ соотвѣтственной статьи котораго заявленъ былъ протестъ депутатомъ Духовнаго Вѣдомства В. Лавровымъ, внесенъ былъ туда Спеціальной Комиссіей еще въ февралѣ того же 1861 г. Въ проектѣ смѣтныхъ правилъ этотъ вопросъ реализовался въ формѣ примѣчанія къ ст. 24, (говорившей о смѣтахъ спеціальныхъ средствъ" въ формѣ болѣе скромной, чѣмъ только что изложенное Высочайше одобренное мнѣніе Высшей Комиссіи [61]).

Дальнѣйшій ходъ дѣла о спеціальныхъ средствахъ Св. Синода былъ таковъ. Оберъ Прокуроръ Св. Синода гр. Толстой внесъ по поводу всѣхъ разногласій съ Комиссіями, обширный протестъ въ Гос. Совѣтъ [62]). При разсмотрѣніи дѣла въ Деп. Экономіи, Гос. Контролеръ сообщилъ по этому вопросу копію съ цитированнаго нами

средства и образовало такимъ образомъ большую часть своихъ капиталовъ, которые употребляетъ по своему усмотрѣнію, безъ всякаго вмѣшательства прежнихъ собственниковъ, то управленіе сіе тѣмъ самымъ отняло у сихъ средствъ характеръ мѣстной сословной собственности и дало имъ значеніе капиталовъ, расходуемыхъ на общія потребности управленія съ коими всегда связанъ и общій Правительственный надзоръ".

[59]) Противъ этого мѣста стоитъ Выс. помѣтка „Совершенно справедливо". (В утв. 21 іюня 1861 г. всеподд докл Высш Ком. „Нарядъ 4-ый л. 226").

[60]) Журн. Высш Ком 8 іюня 1861 г., № 25: „По симъ уваженіямъ Высшая Комиссія, не находя достаточныхъ основаній къ принятію мнѣнія Оберъ-Прокурора полагаетъ, что сдѣланное Спеціальною Комиссіею распредѣленіе доходовъ Духовнаго вѣдомства на средства сословныя и средства спеціальныя должно остаться безъ измѣненія съ тѣмъ, чтобы о спеціальныхъ средствахъ Духовнаго вѣдомства представляемы были при финансовыхъ смѣтахъ особыя въ Государственный Совѣтъ приложенія для разсмотрѣнія ихъ собственно въ тѣхъ видахъ, чтобы помянутыя средства распредѣляемы были на тѣ именно предметы, на кои они предназначены, безъ права обращенія ихъ на какія-либо иныя общія потребности государственныя. О таковомъ заключеніи Комиссія положила представить на Высочайшее Государя Императора усмотрѣніе". Заключеніе Комиссіи, представленное въ видѣ всеподд. доклада, на которомъ 21 іюня 1861 г помѣчено было „Исполнить" и сдѣланы двѣ упомянутыя въ текстѣ помѣты, напечатано нами въ прил VII.

[61]) Ст 24, прим. „Приложенія о спеціальныхъ средствахъ духовнаго вѣдомства утверждаются Св Синодомъ непосредственно и представляются Гос. Совѣту для свѣдѣнія (Преобр. Гос Отчетности, ч. 2, проекты, стр. 13).

[2]) Онъ напечатанъ у насъ (съ замѣчаніями на поляхъ членовъ Деп Экономіи) въ прил IX.

всеподд доклада Высшей Комиссіи, „изъ каковой копіи усматривалось, что Его Императорское Величество въ 21 день іюня 1861 г. въ Красномъ Селѣ Высочайше повелѣлъ· „сдѣланное Спеціальною Комиссіею распредѣленіе доходовъ Духовнаго Вѣдомства на средства спеціальныя и средства сословныя оставить безъ измѣненія, съ тѣмъ, чтобы о спеціальныхъ средствахъ Духовнаго Вѣдомства представляемы были, при финансовыхъ смѣтахъ, особыя въ Государственный Совѣтъ приложенія для разсмотрѣнія (а не для свѣдѣнія, какъ предположено Спеціальною Комиссіею въ примѣч. къ ст. 24 ея проекта) ихъ собственно въ тѣхъ видахъ, чтобы помянутыя средства распредѣляемы были на тѣ именно предметы, на которые они предназначены, безъ права обращенія ихъ на какія либо иныя общія Государственныя потребности".

Департаментъ Гос. Экономіи нашелъ, что вопросъ объ установленіи связи между спеціальными средствами Духовнаго Вѣдомства и общими финансовыми смѣтами разрѣшается приведеннымъ Высочайшимъ повелѣніемъ, но во время дальнѣйшаго разсмотрѣнія настоящаго дѣла въ Департаментѣ Гос. Экономіи, новый Оберъ-Прокуроръ Святѣйшаго Синода (Тайный Совѣтникъ Ахматовъ) сообщилъ (17 марта 1862 г.) Государственному Секретарю, что его предмѣстникъ, Генералъ-Лейтенантъ Графъ Толстой, входилъ къ Государю Императору со всеподданнѣйшимъ докладомъ о прекращеніи въ Государственномъ Совѣтѣ дальнѣйшихъ разсужденій о церковныхъ капиталахъ, съ тѣмъ, чтобы Духовное Вѣдомство по прежнему отдавало отчетъ въ тѣхъ только суммахъ, которыя получаются изъ Государственнаго Казначейства и что Его Императорское Величество на докладѣ объ этомъ изволилъ собственноручно написать: „Объявить кому слѣдуетъ, что Я приказалъ дальнѣйшее разсужденіе о семъ дѣлѣ въ Государственномъ Совѣтѣ прекратить, съ тѣмъ чтобы прежній порядокъ оставался въ своей силѣ". [63]).

Въ виду этого Департаментъ Гос. Экономіи измѣнилъ проектированное Спеціальной Комиссіей примѣчаніе о томъ, что приложенія о спеціальныхъ средствахъ Духовнаго Вѣдомства утверждаются непосредственно Св. Синодомъ и представляются Государственному Совѣту для свѣдѣнія, замѣнивши его примѣчаніемъ, что приложеній о спеціальныхъ средствахъ Духовнаго Вѣдомства Государственному Совѣту не представляется. [64]).

Такимъ образомъ, въ этомъ отношеніи Синодъ добился, наконецъ, побѣды, и только въ 1909 г. онъ въ исполненіе настойчиваго пожеланія Государственной Думы представилъ Палатамъ смѣту спеціальныхъ средствъ на 1908 г., и съ тѣхъ поръ, хотя и съ запозда-

---

[63]) Подлинникъ этого отношенія Оберъ-Прокурора Ахматова см. въ дѣлѣ Деп. Экономіи 1861—62 гг., № 132—102, л. 1114.

[64]) См. Кашкаровъ. Обзоръ бюджетнаго законодательства Россіи, стр. 39—40

ніемъ на годъ, но представляетъ ихъ и понынѣ, впрочемъ исключительно для свѣдѣнія, а не для разсмотрѣнія.

Но этимъ не ограничилась борьба Духовнаго вѣдомства противъ основныхъ началъ бюджетной реформы. Оказался еще одинъ пунктъ этой борьбы—вопросъ объ остаткахъ кредитовъ. По новымъ кореннымъ началамъ, всѣ остатки должны были, какъ извѣстно, переходить въ собственность Государственнаго Казначейства. При дореформенномъ порядкѣ существовалъ рядъ отдѣльныхъ казуистическихъ постановленій относительно того, что нѣкоторые остатки кредитовъ сохраняются за вѣдомствами [65]).

Докладъ по вопросу объ остаткахъ въ Спеціальной Комиссіи порученъ былъ какъ разъ депутату отъ Духовнаго Вѣдомства кол. сов. Лаврову. Докладъ, очень дѣльный, проектировалъ уничтоженіе всѣхъ этихъ исключеній, но за однимъ изъятіемъ—относительно „сословныхъ" средствъ Синодальной Типографіи, а также суммъ, ассигнуемыхъ изъ казны монастырямъ, лаврамъ, соборамъ и архіерейскимъ домамъ [66]).

Это послѣднее изъятіе мотивировано было тѣмъ, что „такое ассигнованіе составляетъ незначительную часть производимыхъ ими ежегодныхъ расходовъ, и, слѣдовательно, строго говоря, такихъ остатковъ въ тѣхъ учрежденіяхъ не должно бы быть, тѣмъ еще болѣе, что правильность показанія штатныхъ суммъ во всѣхъ управленіяхъ можетъ быть вычислена и повѣрена, напротивъ, въ означенныхъ духовныхъ установленіяхъ она не подлежитъ никакому контролю".

Комиссія съ этимъ изъятіемъ не согласилась, вслѣдствіе чего депутатъ подалъ особое мнѣніе, въ коемъ приводилъ рядъ небезынтересныхъ историческихъ и юридическихъ справокъ, доказывающихъ, что эти пособія суть ничто иное, какъ „милостынная дача" и, какъ послѣдняя, дается безъ условій возврата какой-либо части въ казну": „всѣ вышедшія по сему предмету узаконенія подтверждаютъ сказанное выше, а именно: 1) по штатамъ 1764 г. положено о суммѣ, отпускаемой на Архіерейскіе дома, что она отдается „въ полную диспозицію Архіерею", онъ можетъ прибавлять и убавлять жалованье, лишь бы только оно „сверхъ опредѣленной на нихъ по росписанію суммы не превосходило". 2) Въ именныхъ Высочайшихъ указахъ 2-го февраля 1766 г. и 17 генваря 1768 Архіереямъ, Архимандритамъ, Игуменамъ и прочимъ властямъ дана власть „употреблять содержаніе по ихъ произволу". 3) 1785 г. марта 15-го, 1797 г. мая 1-го и 1801 г. августа 2-го о суммахъ, отпускаемыхъ на Лавры.

---

65) Перечень этихъ изъятій для духовнаго вѣдомства приведенъ у насъ выше, на стр. 143.

66) Журналъ Спец. Комиссіи, № 31, 29 сентяб. 1860 г. (см. также дѣло Спец Ком, № 39, лл 3—5). Этотъ докладъ напечатанъ у насъ въ прил. VIII.

Кіево-Печерскую, Свято-Троицкую Сергіеву и Александровскую, прямо сказано: „остатковъ отъ отпускаемыхъ суммъ не отбирать“, и 4) наконецъ, 6-го августа 1824 г. остающуюся отъ штатнаго положенія духовныхъ учрежденій сумму „яко вообще количество небольшое составляющую, не отсылая въ Казначейства и Казенныя Палаты, оставлять въ самыхъ тѣхъ мѣстахъ для предположеннаго употребленія“. Изъ этихъ узаконеній видно, что Правительство всегда смотрѣло на ассигнованія означеннымъ установленіямъ какъ на вспомогательное средство ихъ существованія и не требовало остатковъ въ казну, какъ составляющихъ притомъ незначительное количество“ [66а]).

Это мнѣніе было обсуждено Спеціальной Комиссіей 8 января 1861 г. (Журн. № 42). Комиссія замѣтила, что, если, по мнѣнію депутата, остатковъ быть не можетъ, то нѣтъ никакой надобности и въ изъятіи. Если же они будутъ накопляться, то это будетъ возвращеніемъ къ той системѣ, необходимость уничтоженія которой „столь ясно и положительно выражена какъ въ „коренныхъ началахъ“, такъ и во всѣхъ Высочайше данныхъ Комиссіи указаніяхъ“.

Это разногласіе, какъ касающееся текста самихъ проектированныхъ правилъ, не было передано на обсужденіе Высшей Комиссіи, а представлено было уже въ Гос. Совѣтъ. Въ дальнѣйшемъ на это постановленіе Спеціальной Комиссіи, вошедшее въ проектъ смѣтныхъ правилъ былъ заявленъ протестъ уже въ Деп. Экономіи, который сначала согласился съ возражавшимъ на него Гос. Контролеромъ, но гр. Толстой вторично протестовалъ, и Деп. Экономіи согласился съ нимъ и постановилъ, „не касаясь штатовъ на содержаніе лавръ, соборовъ, монастырей и архіерейскихъ домовъ, предоставить этимъ учрежденіямъ остатки отъ отпускаемыхъ на нихъ изъ государственнаго казначейства суммъ и сообразно съ этимъ включить въ форму смѣты Святѣйшаго Синода, противъ суммъ, отпускаемыхъ на содержаніе означенныхъ учрежденій, примѣчаніе объ оставленіи остатковъ отъ этихъ кредитовъ въ распоряженіи Духовнаго Вѣдомства [67]).

Мы изложили исторію двухъ, наиболѣе яркихъ эпизодовъ, характеризовавшихъ тѣ трудности, на которыя наталкивалась реформа въ вопросѣ объ отобраніи вѣдомственныхъ капиталовъ въ казну и подчиненіи ихъ общему гос. контролю.

Были возраженія и со стороны другихъ вѣдомствъ. Мы видѣли, что съ Министерствомъ Имп. Двора вопросъ покончень былъ быстро и опредѣленно. Здѣсь представителямъ вѣдомства не было надобности вести никакой борьбы.

Такое же изъятіе послѣдовало и относительно капиталовъ вѣдомства Имп. Маріи. Хотя Высшая Комиссія въ своемъ всеподданнѣй-

---

[66а]) Дѣло Сп. Комиссіи № 39, л. 1—2, см также Особое мнѣніе IX, въ прил. къ объясн. запискѣ къ проекту Спец. Комиссіи (Преобр. Гос. Отч, ч. 1).

[67]) См. Кашкаровъ, стр. 25

шемъ докладѣ отвергла его притязанія на обособленіе отъ общегосударственнаго бюджета, но, какъ мы видѣли, на ея докладѣ Высочайшая помѣта ставила veto, соглашаясь съ мнѣніемъ управляющаго вѣдомствомъ А. Л. Гофмана.

Вопросъ о капиталахъ Сенатской типографіи обсужденъ былъ по протесту Министра Юстиціи въ засѣданіи Высшей Комиссіи 10 іюня 1860 г. [68]). Но такъ какъ типографія эта снабжена особыми привилегіями, то доходы ея отнесены были къ казеннымъ.

Возраженія прочихъ вѣдомствъ отчасти носили техническій характеръ, отчасти ихъ противодѣйствіе коренилось въ непониманіи реформы, и поэтому было не очень сильно и въ защитѣ отъ нея, какъ мы видѣли на примѣрѣ Министерства Народнаго Просвѣщенія [69]), отчасти оно не имѣло особаго успѣха и не приводило къ столь продолжительной борбѣ.

Между прочимъ, нѣкоторые капиталы военно-учебныхъ заведеній (около 200 тыс. руб.) Министръ Финансовъ, вопреки мнѣнію Комиссіи, отнесшей ихъ къ подлежащимъ передачѣ въ Государственное Казначейство, на основаніи сообщеній начальника Главнаго Е. И. В. штаба по военно-учебнымъ заведеніямъ (ген.-ад. Ростовцева), призналъ возможнымъ обратить на пріобрѣтеніе 4% непр. доход. билетовъ, и лишь послѣ этого уже Директоръ Особой Канцеляріи по Кредитной Части Ю. Гагемейстеръ сообщилъ объ этомъ Татаринову, запрашивая при этомъ, какія именно основанія имѣла его Комиссія причислить эти капиталы къ казеннымъ? [70]). Татариновъ далъ подробную справку. Повидимому, эти капиталы по Высочайше утв. 13 февраля 1860 г. Журналу Комитета Финансовъ были обращены въ Государственное Казначейство. Послѣ этого, 26 апрѣля 1860 г., Высшая Комиссія обсудила всеподд. докладную записку начальника Главнаго Штаба военно-учебныхъ заведеній объ оставленіи въ его вѣдѣніи нѣкоторыхъ мелкихъ капиталовъ, но и на это не согласилась (Журналъ № 19).

Согласно Журналу Высшей Комиссіи отъ 18 сентября 1860 г. (№ 21), были оставлены лишь нѣкоторые капиталы въ вѣдѣніи Министерства Народнаго Просвѣщенія; Журналомъ № 23 (отъ 29 мая 1861 г.) разрѣшенъ былъ вопросъ о межевыхъ капиталахъ Министерства Юстиціи въ смыслѣ ихъ передачи въ казну; наконецъ,

---

[68]) Журналъ Высш Комиссіи 10 іюня 1860 г., № 20. Особое Выс повелѣніе о включеніи въ смѣты лишь доходовъ тѣхъ типографій которыя получаютъ пособія отъ казны послѣдовало 19 іюня 1860 г

[69]) М-во Ф-въ конечно не протестовало противъ обращенія экономическихъ капиталовъ и сборовъ въ казну, но и въ его пониманіи дѣла можно усумниться (см. упомянутый выше эпизодъ съ проектомъ образованія особаго фонда для покрытія расходовъ обращавшихся ранѣе на спец капиталы).

[70]) Дѣло $^{20}/_{96}$, лл. 9—10 (отношеніе Ю. Гагемейстера къ Татаринову отъ 24 іюля 1859 г., № 4233)

24 іюня того же года (Журналъ № 24) Высшая Комиссія подтвердила, что логическимъ выводомъ изъ факта передачи капиталовъ въ казну является передача и всѣхъ тѣхъ сборовъ и источниковъ доходовъ, которые послужили къ образованію капиталовъ.

Такова любопытная исторія борьбы, центромъ которой, конечно, оказался вопросъ о единствѣ кассы и связанный съ нимъ тѣснѣйшимъ образомъ вопросъ объ отобраніи вѣдомственныхъ капиталовъ и доходовъ въ общіе государственные рессурсы. Надо однако сказать, что въ этой борьбѣ можно видѣть и нѣкоторую послѣдовательность не съ узко вѣдомственной точки зрѣнія, можно найти нѣкоторыя оправданія ей и съ точки зрѣнія общей Распоряжаться собственными капиталами для удовлетворенія вѣдомственныхъ потребностей или же вносить о нужныхъ для этого кредитахъ представленія въ Гос. Совѣтъ въ законодательномъ порядкѣ, притомъ при необъединенномъ кабинетѣ, при вѣдомственномъ соперничествѣ, при финансовомъ разстройствѣ,—немудрено, что министры дорого цѣнили самостоятельность, даваемую имъ вѣдомственными капиталами. Еще, наконецъ, надо принять во вниманіе, что разбросанность органовъ вѣдомства по всей необъятной территоріи Имперіи дѣлала иногда просто абсудной централизацію ихъ въ единомъ общегосударственномъ бюджетѣ.

Спеціальная Комиссія вѣрно понимала различіе между вредоносной административной централизаціей и принципомъ единства, организованности Государственнаго управленія [71]), но и она въ

---

[71]) Вотъ разсужденіе анонимнаго автора (Татаринова?) въ статьѣ въ „Морскомъ Сборникѣ", цитированной выше. „Мы не можемъ пройти молчаніемъ одного возраженія, которое представляетъ не болѣе, какъ игру словъ, показываетъ, однако, до какой степени еще сбивчивы у насъ понятія о предметахъ, касающихся финансовой администраціи Такъ, возражаютъ, что вводимое у насъ сосредоточеніе всѣхъ финансовыхъ средствъ государства въ министерствѣ финансовъ не есть единство кассы, а только централизація (и, конечно, вредная) „Вредныя послѣдствія централизаціи, какъ системы, выражаются не только стѣснительнымъ подчиненіемъ низшихъ управленій въ рѣшеніи подлежащихъ ихъ веденію дѣлъ управленіямъ высшимъ, но, обыкновенно, и вмѣшательствомъ администраціи (центральной или мѣстной—это почти все равно) во всѣ интересы и дѣла сословій и обществъ" „Между тѣмъ, отдѣльныя административныя управленія и не должны имѣть своихъ частныхъ финансовыхъ интересовъ; поэтому подчиненіе сихъ управленій въ финансовомъ дѣлѣ общимъ государственнымъ видамъ не только не можетъ назваться вреднымъ, напротивъ того, оно вполнѣ разумно и составляетъ одно изъ главнѣйшихъ отличій просвѣщеннаго и благоустроеннаго государства. Другое дѣло, если бы сословія и общества лишены были самостоятельности въ опредѣленіи своихъ собственныхъ потребностей, лишены были достаточнаго полномочія въ своевременномъ и полномъ ихъ удовлетвореніи своими собственными средствами; тогда съ полнымъ правомъ можно было бы обвинять предпринятую реформу въ развитіи у насъ вредной централизаціи. Но предполагаемое кассовое въ Россіи устройство не только не способствуетъ развитію централизаціи въ этомъ смыслѣ, но, напротивъ, подрываетъ ее въ корнѣ: оно предоставляетъ вполнѣ самостоятельное существованіе и значеніе интересамъ, средствамъ и потребностямъ сословій и обществъ съ возможнымъ устраненіемъ (какъ увидимъ ниже и осо-

одномъ случаѣ отступила отъ этого принципа, предоставивши въ распоряженіе высшей администраціи Амурской области нѣкоторыхъ средствъ, не имѣющихъ характера спеціальныхъ[71]а).

Однако, этотъ серьезный вопросъ можетъ быть вполнѣ освѣщенъ лишь во второй части нашей работы (въ главѣ о бюджетной централизаціи и децентрализаціи).

Въ предшествующемъ изложеніи мы нѣсколько нарушили хронологическую связь, чтобы дать полную картину борьбы между вѣдомствами, съ одной стороны, Высшею и Спеціальною комиссіей съ другой.

Къ сроку, указанному въ Высочайшемъ повелѣніи 25 сентября о разборѣ капиталовъ—къ концу 1859 г.—Спеціальная Комиссія закончила первую часть работы—разборку капиталовъ казенныхъ. Всѣ возникшія къ этому времени разногласія были переданы въ Высшую Комиссію, обсуждены ею и такъ или иначе разрѣшены по Высочайшимъ указаніямъ на ея всеподданнѣйшихъ докладахъ.

Въ 8 засѣданіи 23 декабря 1859 г. Спеціальная Комиссія обсуждала дальнѣйшій ходъ работъ по разбору капиталовъ [72]). Согласно Высочайшему повелѣнію 25 сентября, это дѣло должно было перейти на разсмотрѣніе Комитета Финансовъ, и относительно казенныхъ капиталовъ нужно было спѣшить еще и потому, что съ передачею ихъ въ Государственное Казначейство въ роспись на 1860 г. приходилось занести новые расходы, лежавшіе раньше на этихъ капиталахъ.

Провѣряя вѣдомости, доставленныя депутатами работою въ Кредитныхъ установленіяхъ, Комиссія выяснила, что у центральныхъ управленій не было свѣдѣній о крупномъ капиталѣ Южныхъ поселеній (находившемся въ вѣдомствѣ М. Н. Муравьева!). Прочіе капиталы были незначительны. За этимъ изъятіемъ количество капиталовъ, подлежащихъ передачѣ въ Казначейство, оказалось 50.476,714 руб. 17¼ коп.

Изъ нихъ:

Свободныхъ	47.501,062 р. 72 к.
Связанныхъ	2.975,651 р. 45¼ к.

бенно изъ слѣдующей статьи) вмѣшательства административныхъ властей въ хозяйство и ревизію суммъ дворянскихъ, городскихъ и мірскихъ обществъ. Сообразно съ этимъ, въ министерствѣ финансовъ сосредоточиваются только такія финансовыя средства, которыя носятъ характеръ чисто государственный и которыя поэтому должны быть подчинены общимъ государственнымъ видамъ и направлены къ общимъ государственнымъ цѣлямъ („Преобразованіе Гос. Контроля и нѣкоторыхъ частей финансовой администраціи въ Россіи". Статья вторая. Морской Сборникъ 1859 г., кн. 12).

[71]) Журналъ Спец. Комиссіи № 12, 9, марта 1860 г.

[72]) Журналъ Спец. Комиссіи 23 декабря 1859, № 8.

Послѣдняя рубрика на основаніи послѣдовавшихъ Высочайшихъ повелѣній и другимъ законнымъ основаніямъ предназначена была на единовременные расходы изъ самыхъ капиталовъ. Расходы по 3-лѣтней сложности по капиталамъ первой рубрики составляли всего 223,129 р. 12 к., т.-е. менѣе ½%. Наиболѣе крупный капиталъ второй рубрики 1.140 т. р. былъ по Военному Министерству.

Комиссія предлагала, чтобы Комитетъ Финансовъ теперь же ввелъ въ роспись на 1860 г. эти расходы. Вѣдомость о нихъ была совершенно подготовлена. Въ связи съ передачей капиталовъ на Гос. Казначейство должна конечно, была быть возложена и обязанность выполнять расходы непредвидѣнные, лежавшіе на тѣхъ же капиталахъ.

Употребленіе освободившихся капиталовъ Министерства Гос. Имуществъ (12.360,531 р 2½ к.) было предрѣшено; 2.105,676 р. 70 к. должны были быть переданы въ Министерство Финансовъ на особый отдѣльный счетъ (капиталы по вѣдомству М-ва Финансовъ и Путей Сообщенія), а остальные 33.034,855 р. оставались свободными. Комиссія представляла, что, по ея глубокому убѣжденію, эти суммы лучше всего могли быть употреблены на уплату внутренняго срочнаго государственнаго долга, такъ какъ всякое иное употребленіе вызвало бы массовый единовременный отливъ этихъ вкладовъ изъ Банковъ. Изъ смѣты 1860 г. такимъ образомъ можно было бы исключить %% на этотъ долгъ или, сохранивши ихъ, сократить срокъ погашенія.

Что касается капиталовъ приказовъ Общ. Призрѣнія и учрежденій Императрицы Маріи, то Комиссія, несмотря на смѣшанность ихъ источниковъ, причислила ихъ къ капиталамъ общественнымъ, а не къ казеннымъ. Такъ какъ въ пользу этихъ учрежденій передавались прибыли отъ кредитныхъ операцій Сохранныхъ Казенъ и Приказовъ, что должно было упразднится съ преобразованіемъ кредитныхъ учрежденій, то Комиссія признала, что при опредѣленіи суммы подлежащей выдачѣ имъ изъ казны, нужно руководиться не прибылями ихъ отъ прежнихъ кредитныхъ операцій, а 3-лѣтнею сложностью расходовъ. За вычетомъ остающихся за ними доходовъ для Приказовъ это оказалось 837 руб.

Отъ Вѣдомства Императрицы Маріи не было доставлено такихъ свѣдѣній, а, въ концѣ-концовъ, получено было извѣщеніе, что съ одобренія Государя сумма пособія этому Вѣдомству отъ Гос. Казначейства должна составлять 3.500,000 руб.

Комитетъ Финансовъ разсмотрѣлъ дѣло въ засѣданіи 30 января. Здѣсь были тренія по двумъ вопросамъ. Два члена „заявили затрудненія въ исполненіи самаго распредѣленія капиталовъ по двумъ предположеннымъ Комиссіею категоріямъ: безусловно передаваемыхъ и

обращаемыхъ условно собственно для храненія съ правомъ постояннаго востребованія". А нѣкоторые члены комитета признавали необходимымъ дать всѣмъ управленіямъ 7-мѣсячный срокъ для представленія Министру Финансовъ болѣе современныхъ о капиталахъ свѣдѣній [73]). Гос. Контролеръ заявилъ протестъ противъ этого. Онъ находилъ, что Комитетъ Финансовъ „призывается собственно для обсужденія вопроса о назначеніи казенныхъ капиталовъ, т.-е. на что именно должны быть употреблены эти капиталы. Вопросъ же о распредѣленіи капиталовъ по категоріямъ или о признаніи извѣстныхъ капиталовъ казенными есть вопросъ, окончательно рѣшенный двумя спеціально для того учрежденными коллегіями и даже .утвержденный Высочайшею властью во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда Министры, съ вѣдома которыхъ ведено было все дѣло о капиталахъ, протестовали противъ принятаго сими Комиссіями распредѣленія (ibid, л. 142).

Въ соотвѣтствіи съ доводами Гос. Контролера, Комитетъ Финансовъ постановилъ распредѣленіе капиталовъ по категоріямъ „не подлежащимъ уже дальнѣйшему со стороны Министровъ разбору и обсужденію". [74]).

Работа Комиссіи, по мнѣнію Анненкова, все уже подготовила для немедленной передачи капиталовъ въ Гос Казначейство и въ оттягиваніи этого дѣла на нѣсколько мѣсяцевъ Гос. Контролеръ по-просту видѣлъ стремленіе воспользоваться этимъ временемъ, чтобы употребить возможно большія суммы на собственныя нужды вѣдомствъ [75]).

„При извѣстной подвижности капиталовъ,—заявлялъ Н. Н. Анненковъ,—имѣть вполнѣ точно о ихъ цифрѣ свѣдѣнія возможно только въ минуту востребованія капиталовъ, что и сдѣлалось бы извѣстнымъ и возможнымъ только при самой передачѣ: какая бы ни была въ вѣдомостяхъ означена цифра, передадутъ, конечно, то, что дѣйствительно состоитъ налицо. Свѣдѣнія, вторично собранныя, не будутъ точнѣе свѣдѣній первоначальныхъ; на ихъ собраніе, разсмотрѣніе, докладъ потребуется не менѣе употребленнаго Комиссіей времени и слѣдовательно свѣдѣнія эти, относительно, будутъ также несовершенны, При томъ же собственно для собранія или свода имѣющихся въ Министерствахъ свѣдѣній нужны не мѣсяцы, а дни, что доказывается вывѣркою свѣдѣній въ Морскомъ Министерствѣ въ теченіе нѣсколькихъ дней января. Такимъ образомъ, очевидно, что предоставленіе 7-мѣсячнаго срока имѣло одно только значеніе собственно въ смыслѣ дальнѣйшаго сохраненія права расходованія экономическихъ

---

[73]) Дѣло Спец. Комиссіи № $^{26}/_{39}$, лл. 144—145.
[74]) Выс. утв. 13 февраля 1860 г. Журналъ К-та Ф-въ, ibid., л. 124.
[75]) $^{26}/_{39}$, лл. 145—147

капиталовъ. Едва ли можно сомнѣваться въ томъ, что правомъ симъ большая часть Управленій воспользуется весьма широко, потому что они признаютъ полезнымъ и даже существу ихъ спеціальныхъ обязанностей соотвѣтствующимъ (и будутъ правы съ извѣстной точки зрѣнія) улучшить ввѣренныя имъ части на счетъ утрачивающихъ свое назначеніе такъ называемыхъ, собственныхъ средствъ. Такимъ образомъ, очевиднымъ результатомъ назначенія 7-мѣсячнаго срока будетъ весьма значительное уменьшеніе въ цифрѣ предположенной къ передачѣ капиталовъ".

Гос. Контролеръ признавалъ необходимымъ принять рядъ мѣръ для предупрежденія обхода вѣдомствами Высочайшей воли и растраты средствъ Гос. Казначейства на ихъ нужды. Именно, чтобы Министръ Финансовъ предписалъ всѣмъ кредитнымъ учрежденіямъ не выдавать вѣдомствамъ вкладовъ, обозначенныхъ въ вѣдомости Спеціальной Комиссіи, какъ принадлежащихъ Гос. Казначейству, предписать вѣдомствамъ доставить Министру Финансовъ билеты на ихъ вклады; по капиталамъ, находящимся внѣ кредитныхъ установленій принять порядокъ передачи, предложенный Спеціальной Комиссіей, а падающій на отбирамые капиталы расходъ (223 тыс. руб.) внести въ роспись на 1860 годъ.

Комитетъ финансовъ постановилъ: „Приступить немедленно къ передачѣ капиталовъ на основаніи принятаго Спеціальною Комиссіею распредѣленія капиталовъ и составленныхъ ею вѣдомостей, съ тѣмъ, чтобы передачу сію совершить окончательно не позже 1 іюля сего года (за исключеніемъ капиталовъ Министерства Гос. Имуществъ, на передачу которыхъ, какъ заявилъ Ген.-отъ-инф. Муравьевъ Государю Императору благоугодно было назначить особый срокъ) и передать капиталы въ томъ размѣрѣ, въ какомъ они при передачѣ состоять будутъ".

Это постановленіе надо понимать, какъ торжество мнѣнія Гос. Контролера, ибо Кемитетъ Финансовъ въ мотивахъ къ нему объясняетъ, что „крайній, опредѣленный срокъ" назначается имъ „для самаго процесса передачи, т-е. для вывѣрки цифръ и передачи билетовъ"; цифры же капиталовъ должны быть „современными"; они могутъ не совпадать съ вѣдомостями Комиссіи лишь въ виду результатовъ вывѣрки цыфръ, или въ виду того, что свѣдѣнія, получаемыя вѣдомствами отъ своихъ мѣстныхъ, иногда отдаленныхъ органовъ, могутъ относиться и къ иному, болѣе позднему сроку, чѣмъ свѣдѣнія, занесенныя въ вѣдомости Комиссіи. Во всякомъ случаѣ, очевидно, предполагалось, что распоряжаться своими прежними капиталами вѣдомства съ момента утвержденія Журнала Комитета Финансовъ уже не должны.

Въ дѣйствительности, конечно, передача капиталовъ шла значительно медленнѣе, чѣмъ было постановлено.

	Должно было поступить по вѣдомости комиссіи [76])	Дѣйствительно поступило по свѣдѣніямъ деп. Гос. Казначейства. по 27 іюля 1860 г.	по декабрь 1860 г. [77]).
	Въ тысячахъ рублей.		
Отъ М-ва Морского . . .	1.447,3	528,0	613,4
„ „ Вн. Дѣлъ . . .	1.127,7	429,9	440
„ „ Ин. Дѣлъ . . .	18,2	5,9	6,4
„ „ Юстиціи. . . .	798,0	568,3	590,9
„ „ Военнаго . . .	9.600,4	601,4	4,110,7
„ „ Нар. Просвѣщ.	2.433,4	875,4	1.316,7
„ Штаба Военно Учебныхъ заведеній	5.752,0	4.966,0	5.595,7
Отъ Гл. упр Путей Сообщ. и Публич. зданій	3.821,4	2.757,4	2.789,2
Отъ Комиссіи для построенія храма Христа Спасителя	142,5	92,2	95,3
Отъ Св. Синода	5.620,5	4.668,3	4.707,2
„ М-ва Финансовъ:			
По системѣ кредита . . .		43,2	
„ деп. Внѣш. Торговли.		88,8	
„ „ Горн и Солян. дѣлъ.	4.350,8	223,6	6.313,8
По деп. Гос. К-ва		704,9	
„ „ разн. Под. и Сб.		5,6	
„ 2 Отд. Собств. Е.И. В. Канцеляріи	28,3	—	2,3
Отъ М-ва Гос. Имуществъ.	12.360,5	?	?
„ Врем. расп. комитета по устройству Южныхъ поселеній	—	—	3.003,4
Сверхъ того $^0/_0{}^0/_0$, накопившихся на билеты Кред. установленій . . .	—	—	2.094,0
	47.501,1	16.558,9	31.679,1
Сверхъ того: условно для храненія до востребованія управленій	2.975,7	1.204,7	

Въ дальнѣйшемъ Спеціальная Комиссія получила свѣдѣнія еще о нѣкоторыхъ капиталахъ, подлежащихъ передачѣ въ казну: на 5.170,727 р.—безусловно, на 331,577 р.—условно, до востребованія

[76]) Журналъ Сп Комиссіи 23 декабря 1859 г., № 8.

[77]) Преобр. Гос. Отчетности, ч. 1, стр. 12, прим.

управленій, всего на 5.502,300. Объ этихъ капиталахъ Комиссія сдѣлала представленіе Комитету Финансовъ въ своемъ докладѣ отъ 7 марта 1860 г. [78]) вмѣстѣ съ разобранными ею къ тому времени сословными и общественными капиталами. Здѣсь также былъ заявленъ протестъ Муравьевымъ, требовавшимъ, чтобы одинъ изъ капиталовъ Комитета Южныхъ Поселеній былъ взятъ отъ него лишь условно. Этотъ протестъ переданъ былъ Комитетомъ въ Высшую Комиссію установленнымъ порядкомъ [79]), разсмотрѣнъ ею [80]) и по всеподданнѣйшему докладу ея, Высочайше утвержденному 16-го апрѣля, рѣшенъ противъ притязаній Министра Гос. Имуществъ.

Что касается дѣла о разборѣ сословныхъ и общественныхъ капиталовъ, разобранныхъ спеціальною Комиссіею въ промежутокъ времени съ 23 декабря 1859 г. по 9 марта 1860 г., назначеніе которыхъ опредѣлено было упомянутымъ выше Журналомъ Комитета Финансовъ, то въ приложеніяхъ мы печатаемъ любопытную вѣдомость объ этихъ капиталахъ и полный текстъ Журнала Комитета Финансовъ [81]). Въ упомянутую вѣдомость вошли составною частью и тѣ капиталы, которые составили спеціальныя средства, оставшіяся въ распоряженіи вѣдомствъ.

---

[78]) Журналъ Спец. Комиссіи 9 Марта 1860 г № 11.

[79]) Высочайше утвержден. 14 Апрѣля 1860 г. Журналъ К-та Ф-въ (дѣло № 25/29, лл. 160—166).

[80]) Журналъ Высш. Комиссіи 10 Апрѣля 1860 г. № 18.

[81]) Прил XV и XVI.

ГЛАВА VIII.

Дальнѣйшая работа Спеціальной Комиссіи.—Бюджетная реформа въ Гос. Совѣтѣ.

Законопроектъ „о государственномъ бюджетѣ".—Ограждение принципа единства бюджета. — Образцовыя смѣты, ихъ классификація и внѣшняя форма. — Составленіе смѣтъ изъ частныхъ росписаній.—Сроки представленія смѣтъ и росписи.—Порядокъ разсмотрѣнія бюджета.—Условія его исполненія и заключенія —Ходъ дѣла въ Гос Совѣтѣ —Внесеніе законопроекта и передача его на заключеніе вѣдомствъ —Подготовительныя мѣры къ составленію бюджета на 1862 г. по новой формѣ.—Разсмотрѣніе дѣла въ Деп. Экономіи и въ Общемъ Собраніи въ связи съ отзывами вѣдомствъ —Законодательные акты 22 и 28 Мая 1862 г.

Разборъ вѣдомственныхъ капиталовъ, являясь подготовительной мѣрой къ осуществленію единства кассы, помимо крупныхъ суммъ на погашеніе гос. долговъ и на крестьянское дѣло, помимо включенія въ бюджетъ сборовъ, ускользавшихъ отъ контроля и служившихъ къ накопленію праздно лежавшихъ капиталовъ, съ формально-бюджетной точки зрѣнія приводилъ къ наиболѣе полному — при тогдашней исторической и политической обстановкѣ—осуществленію принципа единства гос. бюджета. Этотъ принципъ былъ со всею ясностью выраженъ въ ст. 1-й проектированнаго Комиссіею законодательнаго акта: „о государственномъ бюджетѣ".

Статья эта гласила: „Гос. бюджетъ представлять долженъ всѣ, безъ исключенія, средства и потребности государственныя. На этомъ основаніи никакой, для удовлетворенія сихъ потребностей, расходъ въ смѣтѣ не показанный, или не разрѣшенный экстраординарнымъ кредитомъ, испрошеннымъ законодательнымъ порядкомъ, не можетъ имѣть мѣста" [1]).

Средства, не подлежащія включенію въ общій бюджетъ, перечислены въ ст. 2-й проекта. Первый пунктъ ея, средства сословныя, выражалъ идею, развитую самою Комиссіей въ ея всеподд. докладѣ объ изъятіяхъ (см. выше, стр. 196—197). Второй пунктъ—средства прививи-

---

[1]) Преобразованіе Гос. Отчетности.—I. По системѣ смѣтъ, ч. 2. Проекты, стр. 1. Подлинникъ Выс. утв 22 мая 1862 г. смѣтныхъ правилъ, съ собственноручной помѣтой Императора Александра II находится въ архивѣ Государств. Контроля въ дѣлѣ „Нарядъ II-ой".

легированныхъ благотворительныхъ учрежденій—несогласный съ мнѣніемъ Татаринова и Анненкова, включенъ былъ Комиссіею въ результатѣ всеподдан доклада управляющаго учрежденіями Императрицы Маріи. Третій пунктъ — спеціальныя средства въ собственномъ смыслѣ этого слова (терминъ, введенный Комиссіею), составилъ неизбѣжный, очищенный отъ ненадлежащихъ элементовъ, придатокъ, существующій въ бюджетахъ всѣхъ государствъ [2]).

Необходимо было закрѣпить дѣло въ томъ смыслѣ, чтобы вновь не могли накопляться въ рукахъ отдѣльныхъ вѣдомствъ средства, аналогичныя только что изъятымъ отъ ихъ распоряженія. Въ виду этого въ образцовыя формы смѣтъ включены были въ точности всѣ виды сборовъ и доходовъ, донынѣ стоявшіе внѣ бюджета, и теперь въ него включаемые. Съ другой стороны, всѣмъ спеціальнымъ средствамъ, остающимся внѣ бюджета, смѣты которыхъ лишь должны были прилагаться къ финансовымъ смѣтамъ вѣдомствъ (ст 2, п в), равно какъ и сословнымъ и благотворительнымъ суммамъ (пп. а и б) составлена была исчерпывающая „номенклатура“ [3]). Сборы, не вошедшіе въ нее, обязательно должны были включаться въ смѣты а вновь открывающіеся сборы, имѣющіе характеръ спеціальныхъ средствъ, поступали въ распоряженіе вѣдомствъ только путемъ дополненія „номенклатуры‘, притомъ, не иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ (ст. 3). Это условіе представляло, „по убѣжденію Комиссіи“, „необходимую и единственную гарантію къ дальнѣйшему сохраненію полноты финансовыхъ смѣтъ, ибо при часто встрѣчающемся по многимъ управленіямъ образованіи новыхъ доходовъ и поступленій, произвольное ихъ отнесеніе къ средствамъ казеннымъ или общественнымъ, можетъ чрезъ извѣстный періодъ времени, имѣть результатомъ прежнюю неполноту финансовыхъ смѣтъ“.

Чтобы дать Гос. Совѣту возможность оцѣнить значеніе вновь вводимыхъ въ смѣты сборовъ, какъ „предметъ важности существенной“, въ соотвѣтственныхъ формахъ смѣтъ приведены были данныя о ихъ поступленіи и о расходахъ за счетъ ихъ за послѣднее 3-лѣтіе. Чтобы еще больше „гарантировать М-во Ф-въ“, принимавшее на себя новые расходы, „въ полной и безотлагательной ему передачѣ всѣхъ сборовъ и доходовъ государственныхъ; хотя бы эти доходы и взимаемы были агентами постороннихъ сему Министерству вѣдомствъ“— проектирована была ст. 4 новаго закона о гос. бюджетѣ:

---

[2]) Въ ст. 15 и 16 приложенія къ общимъ правиламъ („Прил. къ ст. 13 проекта—Правила составленія финансовыхъ смѣтъ“) указывалось, что смѣты спецальныхъ средствъ должны были, „по возможности придерживаться формъ классификаціи, порядка статей и порядка изложенія данныхъ установленныхъ для смѣтъ финансовыхъ“, а если спеціальныя средства употреблялись на потребности общія, т.-е. если вѣдомство покрывало какую либо потребность отчасти изъ средствъ казенныхъ, а отчасти изъ спецальныхъ, эта послѣдняя сумма должна была показываться и въ финансовыхъ смѣтахъ.

[3]) Ibid Прил. къ ст. 2, стр. 1—14.

„Открытые законодательнымъ путемъ кредиты не могутъ быть увеличены никакими посторонними, внѣ смѣтныхъ ассигнованій, поступленіями, и для этой цѣли всѣ внутренніе по управленіямъ сборы и доходы, не поименованные въ номенклатурѣ, приложенной къ ст. 2, передаются немедленно и въ полной цифрѣ сбора въ мѣстныя кассы Министерства Финансовъ“ [4]).

Таковы были постановленія, проектированныя въ развитіе принципа единства гос. бюджета.

Они могли найти свое технически законченное выраженіе, быть закрѣплены только въ образцахъ самихъ смѣтъ въ точномъ, исчерпывающемъ занесеніи туда всѣхъ новыхъ сборовъ и соотвѣтственныхъ имъ расходовъ. Не даромъ руководители реформы придавали первостепенное значеніе этой, казалось бы, скорѣе внѣшней для дѣла и въ то же время кропотливой и огромной по размѣрамъ работѣ.

Покончивши съ разборомъ капиталовъ, Комиссія опять принялась за выработку формъ и содержанія смѣтъ. Въ засѣданіи Спец. Комиссіи 19 января 1860 г. [5]) проектировано было пополненіе смѣтъ доходовъ. Въ дореформенное время, помимо доходовъ отъ спеціальныхъ сборовъ, капиталовъ и имуществъ, въ смѣты не вносились еще: пособія казначейству изъ посторонніхъ источниковъ (главнымъ образомъ, земскихъ и городскихъ сборовъ и суммъ Приказовъ Обществ. Призрѣнія), далѣе доходы существовавшихъ во многихъ вѣдомствахъ типографій и, наконецъ, различные случайные доходы (отъ оброчныхъ статей, продажи негоднаго имущества, штрафовъ, начетовъ и взысканій и проч.) [6]). Все это вело къ тому, что при новомъ порядкѣ всѣ вѣдомства должны были впредь начать составлять и представлять на разсмотрѣніе Гос. Совѣта не только смѣты ихъ расходовъ, но и такія же исчерпывающія смѣты всѣхъ ихъ ежегодныхъ рессурсовъ.

Сверхъ того, необходимо было установить однообразный способъ опредѣленія неокладныхъ доходовъ—по сложности послѣднихъ лѣтъ, тогда какъ раньше законъ (прил. къ ст. 1 Общ. Уст. Счет., ст. 3) неопредѣленно требовалъ лишь „руководствоваться примѣрами предыдущихъ лѣтъ“) и, наконецъ, опредѣлить порядокъ осуществленія новаго пріема—опредѣленія издержекъ взиманія доходовъ. Это составило предметъ засѣданія Комиссіи 14 марта 1860 г. [7]).

Далѣе, необходимо было проектировать образцы расходныхъ смѣтъ вѣдомствъ съ преобладаніемъ хозяйственныхъ и съ преобладаніемъ

---

[4]) Мы приводимъ въ текстѣ лишь гла внѣишія изъ статей проекта. Въ полномъ видѣ, въ сопоставленіи съ тѣми измѣненіями, которыя внесены были въ него Гос. Совѣтомъ основной (ст. 1—56) проектъ Комиссіи Татаринова напечатанъ нами въ прил. XVII, а дѣйствовавшія ранѣе бюджетныя правила—въ прил XVIII.

[5]) Журналъ № 9.

[6]) Преобр. Гос. Отч. Объясн. записка, стр. 15—18.

[7]) Журналъ № 14.

штатныхъ расходовъ; ввести въ нихъ дѣленіе на расходы постоянные, временные и экстраординарные; дополнить ихъ вновь вносимыми расходами, соотвѣтственно съ падавшими на стоявшіе раньше внѣ бюджета источники доходовъ. Необходимо было проработать всю классификацію смѣтныхъ статей; перенести рядъ ихъ изъ однѣхъ смѣтъ въ другія для достиженія наибольшей логической стройности бюджета; установить внѣшнюю форму всѣхъ вообще смѣтъ и ея составныя части; проектировать смѣты спеціальныхъ средствъ; наконецъ, напечатать всю груду соглашенныхъ формъ смѣтъ. Эта работа заняла рядъ засѣданій комиссіи, чередуясь съ другими вопросами до самаго конца ея работъ [8]). Помимо засѣданій, эта работа дополнялась обсужденіемъ смѣтъ Татариновымъ отдѣльно съ депутатами каждаго вѣдомства. Неудивительно, что на деталяхъ этихъ формъ, затрогивавшихъ иногда существенно интересы вѣдомствъ, происходили постоянныя разногласія. Рядъ особыхъ мнѣній депутатовъ приложенъ былъ къ представленію Комиссіи въ Гос. Совѣтъ. Почти половина ихъ (5 изъ 11) относится именно къ этой части работы.

Классификація смѣтныхъ рубрикъ, конечно, условная, пріобрѣтавшая теперь существенное значеніе для вопроса о спеціализаціи кредитовъ, стремилась избѣжать обѣихъ крайностей: чрезмѣрной дробности, которая стѣсняла бы вѣдомства и вела бы къ испрошенію дѣйствительныхъ кредитовъ, и чрезмѣрной общности, которая вредила бы точности бюджета. Принципомъ соединенія расходовъ въ одинъ § являлась, конечно, ихъ условная однородность, принципомъ раздѣленія статей внутри параграфа „разнородность объясненій или очистокъ, требуемыхъ для оправданія назначеній“ [9]).

Расходы вообще раздѣлены были на расходы a) общаго управленія и b) взиманія доходовъ, причемъ къ послѣднимъ отнесены издержки, спеціально направленныя на извлеченіе доходовъ, но не расходы соотвѣтственныхъ частей центральнаго управленія [10]). Тотъ и другой отдѣлъ раздѣленъ былъ, вмѣсто дореформеннаго дѣленія на расходы штатные и операціонные—на расходы: a) по содержанію управленій; b) хозяйственно-операціонные и c) разные—логически не вмѣщавшіеся въ двѣ первыхъ рубрики. Комиссія стремилась къ возможно болѣе полному раздѣленію расходовъ по содержанію управленій отъ хозяйственныхъ, но это практически оказалось не вполнѣ достижимо. Именно, принято было за общее правило: „содержаніе личнаго состава отдѣлять особыми §§-ами отъ штатныхъ расходовъ хозяйственныхъ (къ коимъ относятся: канцелярскіе матеріалы, наемъ и обмундированіе служителей, наемъ курьерскихъ лошадей, отопленіе, освѣщеніе, наемъ

---

[8]) Журналы Спец. Комиссіи №№ 9, 13—19, 21—22, 24—26, 28—29, 32, 34, 40—41 и 46

[9]) Объясн. зап., стр. 63—64.

[10]) Ibid., стр. 52,

и ремонтъ зданій) въ такомъ только случаѣ, когда эти послѣдніе расходы опредѣляются штатами совокупно на все вообще управленіе. Если же штатные хозяйственные расходы назначаются на извѣстныя части управленія (по мѣстамъ) отдѣльно, то расходы сіи означать совмѣстно съ личнымъ составомъ тѣхъ же самыхъ частей въ одномъ и томъ же параграфѣ, съ отдѣленіемъ сихъ расходовъ однѣми второстепенными подраздѣленіями".

„Расходы по содержанію личнаго состава и расходы хозяйственные по существу своему совершенно разнородны, и потому было бы раціональнѣе ни въ какомъ случаѣ не смѣшивать сихъ расходовъ въ одномъ и томъ же главномъ кредитѣ. Но къ отступленію отъ сего послѣдняго правила Комиссія побуждаема была тѣмъ, что по нынѣ дѣйствующимъ законоположеніямъ тѣ и другіе расходы опредѣляются одними и тѣми же штатами и въ большей части случаевъ остатки по однимъ предметамъ предоставлено употреблять на дополненіе штатнаго назначенія по другимъ и, такимъ образомъ, отдѣленіе сихъ двухъ видовъ расходовъ, въ смыслѣ отдѣльныхъ главныхъ кредитовъ, потребовало бы измѣненія существующихъ законоположеній, и въ нѣкоторыхъ случаяхъ могло бы имѣть результатомъ увеличеніе смѣтныхъ назначеній, по невозможности замѣны передержекъ сбереженіями" [11]).

Выдѣленіе въ особую графу расходовъ „временныхъ" мотивировалось необходимостью дать возможность учрежденіямъ, повѣряющимъ смѣты, слѣдить за „правильностью испрошенія такихъ кредитовъ, кои, по существу своему, не составляютъ непреложнаго и по своему предмету неизмѣняемаго обязательства Правительства и законность которыхъ, независимо общихъ основаній ассигнованія, должна быть доказана существованіемъ или продолженіемъ тѣхъ условій, при коихъ это временное обязательство было Правительствомъ принято" (ibid., стр. 61) [12]).

Отъ временныхъ подраздѣлены были расходы экстраординарные — для выдѣленія въ особые отдѣлы смѣтъ, если они покрывались таковыми же рессурсами, и даже въ отдѣльныя смѣты — расходы военнаго времени (Ibid., стр. 72).

Легальные титулы или по старинному выраженію — „очистки" — въ отличіе отъ дореформенныхъ смѣтъ должны были оправдывать не только измѣненіе кредита сравнительно съ предыдущимъ годомъ, и не только предметъ расхода, но и всю сумму его. Болѣе подробная мотивировка назначеній должна была излагаться: a) въ приложеніяхъ и b) въ объяснительныхъ запискахъ. Вмѣстѣ съ c) „перечнемъ" §§ смѣтъ, составляющихъ основныя дѣленія, заносимыя и въ самую роспись и

---

[11]) Объясн. записка, стр. 64—66.

[12]) Такъ, напр., „всѣ оклады, присвоеные не должностямъ, а извѣстнымъ лицамъ" (но не именные оклады высшимъ чинамъ, которые отнесены къ расходамъ постояннымъ). Изъ хозяйственныхъ расходовъ всѣ сооруженія, капитальныя исправленія, заготовленіе запасовъ (но не текущій ремонтъ), ibid, стр. 70—71.

d) подробною смѣтою эти отдѣлы представляютъ четыре основныхъ составныхъ части каждой смѣты.

„Подробная смѣта расходовъ должна, по существу самаго дѣла, представлять полную картину потребностей управленія, съ наглядными и достаточными доказательствами правильности испрашиваемыхъ на покрытіе этихъ потребностей кредитовъ. Этой существенной задачи нынѣшняя форма не выражаетъ: ею установлено объяснять (въ двухъ соотвѣтствующихъ графахъ) однѣ причины прибавокъ и убавокъ противъ назначеній предшествовавшихъ. Но нуженъ ли на смѣтный годъ остальной кредитъ, переносимый отъ прошедшаго года безъ измѣненія, — для этого не установлено формою смѣтъ никакихъ объясненій (Составленіе особыхъ приложеній по нѣкоторымъ управленіямъ хотя и установлено, какъ, напр., Положеніемъ о военной отчетности, но приложенія эти не восходятъ до Государственнаго Совѣта, и составляютъ внутренній документъ, по своему объему не доступный разсмотрѣнію Государственнаго Совѣта). Существующая въ смѣтѣ графа для приведенія указовъ и штатовъ неполноты этой не устраняетъ, какъ потому, что графа эта относится до смѣты истекшей, такъ и потому, что Высочайшіе указы, въ большей части случаевъ, могутъ оправдывать одинъ только предметъ расхода, а не его цифру. Между тѣмъ, очевидно, что повѣрка финансовыхъ смѣтъ не можетъ ограничиваться повѣркою одной и при томъ самой незначительной части испрашиваемыхъ кредитовъ, — одною повѣркою измѣненій. Ясно, что при этомъ должно имѣть данныя для убѣжденія въ необходимости назначенія всей цифры кредита. Всѣ значительнѣйшіе государственные расходы основаны на данныхъ измѣняющихся и, слѣдовательно, со времени предшествовавшей повѣрки, измѣняется нерѣдко вся обстановка прежняго кредита. Какъ ни осязательна эта истина, но тѣмъ не менѣе самая форма смѣтъ по необходимости вызывала къ односторонней и неполной повѣркѣ нашихъ смѣтъ и могла служить поводомъ къ ихъ увеличенію“ (Ibid, стр. 43—44).

Болѣе детально на этомъ отдѣлѣ работъ комиссіи, формулированномъ въ ст. 7—14 приложенія о составленіи финансовыхъ смѣтъ [13]), мы считаемъ возможнымъ не останавливаться. Надо прибавить, что рядъ особыхъ мнѣній депутатовъ былъ вызванъ проектомъ показанія въ подробныхъ смѣтахъ: 1) расходовъ за истекшій годъ (условно,

---

[13]) Прил. къ ст. 13 проекта правилъ. Ст. 2—6 его говорившія о составленіи частныхъ росписаній въ связи съ разассигнованіемъ кредитовъ имѣли отношеніе гл. обр. къ кассовому дѣлу, ст 7 описывала составленіе перечня, подробной смѣты, приложеній и объяснительной записки, ст. 8—13 формулировали только что приведенныя подраздѣленія расходовъ на расходы общаго управленія и расходы взиманія доходовъ; расходы по содержанію управленій, хозяйственно-операціонные и разные, штатные по личному составу и штатные хозяйственные, наконецъ постоянные, временные и экстраординарные; доходы подраздѣлились на окладные и неокладные, ст. 14 гласила объ изложеніи „очистокъ“.

пока не была налажена отчетность), 2) ассигнованій на текущій, съ подраздѣленіемъ этихъ рубрикъ на постоянные, временные и экстраординарные расходы. Депутаты отстаивали существовавшій ранѣе порядокъ, опасаясь сложности и трудности новаго [14]).

Въ связи съ составленіемъ образцовыхъ смѣтъ произошелъ характерный инцидентъ, содержаніе котораго составило даже особое дѣло [15]).

Въ засѣданіи Спеціальной Комиссіи 14 марта 1860 г. [16]) Татариновъ предложилъ вмѣсто мертвой работы—выработки формъ смѣтъ по старому матеріалу—продѣлать совмѣстно со счетными частями вѣдомствъ работу надъ подлежащими составленію дѣйствительными смѣтами на 1862, а кому невозможно—на 1861 г. Это невинное техническое предложеніе повело къ неожиданному осложненію. Противъ этого заявленъ былъ протестъ тремя депутатами, которые находили это просто практически неудобнымъ. Но Военный Министръ усмотрѣлъ въ этомъ нѣчто большее — узурпацію со стороны Спеціальной Комиссіи и утверждалъ — будто бы она испрашивала во всеподданнѣйшемъ докладѣ разрѣшенія „составлять, начиная съ 1861 или 1862 г., при участіи Комиссіи смѣты всѣхъ Министерствъ по тѣмъ формамъ и правиламъ, кои ею установлены будутъ", противозаконно подчиняя такимъ образомъ вѣдомства своему надзору.

Всѣ доводы Анненкова въ возникшей между нимъ и Сухозанетомъ по этому поводу частной конфиденціальной перепискѣ оказались тщетны. Дѣло внесено было въ Высшую Комиссію [17]), которая нашла неудобнымъ предложеніе Татаринова, ибо: 1) проектированныя формы могутъ быть и не утверждены Гос. Совѣтомъ, 2) распоряженія Министровъ при составленіи смѣтъ не подлежатъ внесенію въ Спеціальную Комиссію до разсмотрѣнія ихъ въ Департаментѣ Экономіи.

Анненковъ, указавши, что дѣло благодаря этому затянется, но что другихъ неудобствъ не будетъ — отказался отъ предложенія.

Онъ, однако, внесъ докладъ [18]), что если Военный Министръ внесетъ свое мнѣніе съ обвиненіемъ Спеціальной Комиссіи передъ Государемъ то чтобы „и настоящій его протестъ противъ неточнаго представленія дѣла повергнутъ былъ вмѣстѣ съ симъ на усмотрѣніе Государя Императора" [19]).

Съ своей стороны Муравьевъ, Чевкинъ и Сухозанетъ, явившіеся лично въ засѣданіе Высшей Комиссіи, потребовали, что если Гос. Конт-

---

[14]) Особыя мнѣнія. I—IV въ приложеніи къ объяснительной запискѣ.

[15]) Дѣло № $^{28}/_{95}$. О пересоставленіи формы смѣтъ и предположеній составить дѣйствительныя образцовыя смѣты на 1861 или 1862 г.

[16]) Журналъ № 13

[17]) Журн № 17, 28 марта 1860 г.

[18]) Дѣло $^{28}/_{95}$, лл. 76—80.

[19]) Ibid., л. 80.

ролеръ войдетъ съ докладомъ по этому вопросу, то чтобы и ихъ протесты были представлены. Этимъ инцидентъ и былъ исчерпанъ [20]).

Противъ такихъ странныхъ обвиненій приходилось защищаться Татаринову!

Надо коснуться еще, чтобы закончить изложеніе перваго техническаго отдѣла работъ Комиссіи—о составленіи смѣтъ—вопроса о составленіи финансовыхъ смѣтъ изъ такъ называемыхъ „частныхъ росписаній“ всѣхъ мѣстныхъ учрежденій. Этотъ порядокъ, изученный Татариновымъ въ Пруссіи, связанный главнымъ образомъ съ кассовымъ дѣломъ, для составленія смѣтъ представлялъ удобства простоты, большей точности и жизненности смѣтнаго дѣла—ибо смѣты составлялись бы на основаніи матеріала мѣстъ непосредственно связанныхъ съ полученіемъ доходовъ и производствомъ расходовъ. Но эта удобная система наталкивалась въ Россіи на несовмѣстимую съ ней систему административной централизаціи.

„Составленіе правильныхъ частныхъ смѣтъ на мѣстахъ сбора и употребленія доходовъ,—пишетъ Татариновъ,— возможно только тогда, когда мѣстныя учрежденія, для составленія росписаній призванныя, имѣютъ достаточныя свѣдѣнія о предстоящихъ имъ денежныхъ оборотахъ, — свѣдѣнія, прямо истекающія изъ извѣстной степени власти въ самомъ совершеніи сихъ оборотовъ; иначе росписанія не будутъ имѣть достаточной точности и, подлежа пересоставленію и даже, быть можетъ, новому составленію въ центральномъ управленіи, очевидно, не будутъ достигать цѣли своего учрежденія.

Въ Пруссіи мѣстныя хозяйственныя учрежденія имѣютъ самостоятельное въ распоряженіи суммами значеніе: бо́льшая часть хозяйственныхъ распоряженій и выдачъ совершается по ихъ непосредственнымъ указаніямъ, и эта децентрализація власти въ употребленіи смѣтныхъ кредитовъ дѣлаетъ возможнымъ обязательное для всѣхъ мѣстныхъ учрежденій составленіе частныхъ расписаній. У насъ, напротивъ того, нѣкоторыя мѣстныя учрежденія, преимущественно по Военному Министерству, не имѣютъ никакого въ распоряженіи суммами самостоятельнаго значенія и, слѣдовательно, никакихъ свѣдѣній о предстоящихъ имъ оборотахъ, и такимъ образомъ подобныя учрежденія не могутъ съ пользою для дѣла составлять частныя росписанія“ [21]).

Въ виду этихъ соображеній прусскую систему пришлось проектировать для составленія финансовыхъ смѣтъ у насъ лишь факультативно—для тѣхъ вѣдомствъ, которые найдутъ это возможнымъ [22]).

Что касается сроковъ представленія смѣтъ и росписи, то Комиссія предвидѣла увеличеніе работы Гос. Совѣта благодаря по-

---

[20]) См. по этому дѣлу еще всеподданнѣйшіе доклады Анненкова 20 марта и 14 апрѣля 1860 г. „Нарядъ 2-й“, №№ 2 и 3).

[21]) Объяснительная записка, стр. 35—36.

[22]) О системѣ этихъ частныхъ росписаній см. Объясн. зап., стр. 31—42, проектъ, ст. 7—12 и прилож. къ нему, ст. 2—6.

вѣркѣ смѣтъ доходовъ прежде въ него не вносившихся, объединенія бюджета и внесенія въ него всѣхъ данныхъ для повѣрки. Для этого предполагалось дать Совѣту время въ 5—6 недѣль, съ 1 ноября. Послѣднія недѣли года считались необходимыми, чтобы успѣть разассигновать кредиты до 1 января. Для разсмотрѣнія же смѣтъ и повѣрки ихъ „противъ существующихъ законоположеній и ссылокъ" Министерству Финансовъ давалось два мѣсяца съ 1 сентября (для военныхъ смѣтъ только съ 1 и 15 октября) [23]).

Установленіе порядка разсмотрѣнія смѣтъ и росписи не было предусмотрѣно программою Спеціальной Комиссіи. Въ виду этого Анненковъ, по иниціативѣ Татаринова, представилъ дѣло на Высочайшее благоусмотрѣніе, и 10 сентября повелѣно было разсмотрѣть этотъ вопросъ въ соединенномъ засѣданіи Высшей Комиссіи съ Департаментомъ Экономіи. Въ этомъ дѣлѣ есть весьма любопытный пунктъ, о которомъ, къ сожалѣнію, можно догадываться лишь по намеку, брошенному Татариновымъ въ одномъ изъ своихъ писемъ, недавно опубликованныхъ въ журналѣ „Русская Мысль" [24]). Татариновъ пишетъ 9 ноября 1860 г. своему родственнику и однофамильцу, члену редакціонныхъ Комиссій—Ал. Ник. Татаринову: „Мое дѣло теперь въ сильномъ ходу: въ началѣ января дѣло о смѣтахъ должно внести въ Гос. Совѣтъ; крѣпко работаемъ и скоро приступимъ къ печатанію нѣкоторыхъ частей. Предположеніе мое о бюджетныхъ комиссіяхъ не удалось, всѣ видѣли какъ бы заднюю мысль, но зато прошло участіе Контроля при разсмотрѣніи смѣтъ".

Что это были за „бюджетныя комиссіи" — объ этомъ никакихъ указаній ни въ журналахъ Высшей Комиссіи, ни въ дѣлахъ архива Гос. Контроля не сохранилось; и мы тщетно пытались найти хоть какое-нибудь разъясненіе путемъ разспросовъ тѣхъ лицъ, съ которыми намъ удалось бесѣдовать по этому поводу.

Другимъ пунктомъ, которому Татариновъ придавалъ кардинальное значеніе, какъ видно изъ цитированнаго письма, было участіе Гос. Контроля въ предварительномъ разсмотрѣніи смѣтъ. Функціи была распредѣлены такъ, что Гос. Контролю предоставлена была повѣрка бюджета „противъ предшествовавшаго, дѣйствительнаго исполненія смѣтъ, а по отношенію къ смѣтамъ Министерства Финансовъ—и „противъ существующихъ законоположеній", Министерству Финансовъ,—„противъ существующихъ законоположеній и штатовъ", Гос. Совѣту—„въ общихъ видахъ гос. хозяйства". Такія функціи лежали на Министерствѣ Финансовъ и Гос. Совѣтѣ теоретически и раньше. Роль Гос. Совѣта при дореформенномъ строѣ выяснена нами была въ предыдущихъ главахъ. Что касается дѣйствительности повѣрки легальныхъ титуловъ Министер-

---

[23]) Журналъ Сп. Комиссіи 27 октября 1860 г., № 35; см. Объясн. зап., стр. 79—83 и проектъ ст. 14 и прим. 1—2.

[24]) 1911 г. Мартъ.

ствомъ Финансовъ, то о ней мы можемъ найти такія указанія въ отзывахъ вѣдомствъ на проектъ смѣтныхъ правилъ, представленныхъ въ Гос. Совѣтъ. И Княжевичъ, и смѣнившій его Рейтернъ уклонялись отъ возлагаемой на ихъ министерство обязанности, хотя, какъ сказано, по закону она лежала на нихъ и ранѣе, и предпочитали предоставить ее Гос. Контролю или вѣдомствамъ. Директоръ Деп. Гос. Казначейства Ключаревъ пишетъ въ своемъ отзывѣ, представленномъ черезъ Министра Финансовъ Княжевича въ Гос. Совѣтъ.

„Смѣта каждаго М-ва и Управленія, на основаніи 14-го пункта правилъ, разсматривается предварительно Совѣтами М-въ и утверждается М-рами и Главноуправляющими. При такомъ положеніи новая повѣрка Д-томъ Гос. Казначейства того, что разсмотрѣно Министерскими Совѣтами и утверждено самими Министрами и Главноуправляющими, не будетъ соотвѣтствовать порядку подчиненности и степени отношеній того Департамента ко всѣмъ Министерствамъ и Управленіямъ и возбудитъ, безъ всякихъ основаній, какое-то недовѣріе къ показаніямъ М-ровъ и Главноуправляющихъ А какъ Гос. Контроль, по тѣмъ же правиламъ, принимаетъ на себя обязанность представлять Гос. Совѣту свои замѣчанія по бюджету, то было бы полезнѣе отнести къ его же обязанности присовокуплять и заключенія о правильности назначеній по смѣтамъ М-въ и Гл. Управленій и соотвѣтственности сихъ назначеній съ законоположеніями“.

На случай, если бы такая повѣрка все же была бы на него возложена, Директоръ Деп. Казначейства считалъ необходимымъ требовать отъ М-въ ряда свѣдѣній и настаивалъ на значительномъ усиленіи штатовъ его Деп-та.

Гос. Контролеръ возражалъ, что М-во Ф-въ обязано повѣрять смѣты и по существующимъ законамъ:

„Изъ Наказа Министерству Финансовъ (Св. Зак., т. I) видно, что всѣ расходы, при назначеніи ихъ, принадлежатъ къ разсмотрѣнію Министра Финансовъ (ст. 817), что правильное назначеніе государственныхъ расходовъ составляетъ одну изъ самыхъ существенныхъ операцій въ дѣлахъ финансовыхъ (ст. 818) и, наконецъ, что Министру Финансовъ надлежитъ по Гос. Казначейству имѣть попеченіе, дабы расходы вездѣ были производимы по закону (ст. 899).

„Эти законоположенія, казалось бы, не оставляютъ никакого сомнѣнія въ томъ, что, предварительно открытія кредитовъ по финансовымъ смѣтамъ, эти смѣты должны быть въ Министерствѣ Финансовъ повѣряемы“.

Между тѣмъ, отзывъ М-ра Ф-въ „заставляетъ предполагать, что дѣло идетъ о какомъ-то совершенно новомъ на Министерство Финансовъ возлагаемомъ трудѣ, какъ будто бы дѣло шло о возложеніи повѣрки смѣтъ на Министерство Юстиціи или Управленіе Государственнаго Коннозаводства“. Между тѣмъ, Департаментъ, излагая сопряженную съ повѣркою смѣтъ работу, приводитъ, что онъ долженъ „вести

по-прежнему установленные меморіалы всѣмъ перемѣнамъ и прибавкамъ расходовъ, въ теченіе года происшедшимъ, ибо иначе онъ не имѣлъ бы никакихъ средствъ для повѣрки статей, вновь включаемыхъ въ расходныя смѣты Министерствъ и Главныхъ Управленій". Стало быть—заключалъ Гос. Контролеръ,—частныя смѣты повѣрялись, т.-е. всякая перемѣна и всякое новое назначеніе, за совершеніемъ, конечно, повѣрки предыдущихъ назначеній въ свое время" [25]).

Отзывъ Ключарева былъ поддержанъ и Рейтерномъ: „что относится до возлагаемой 15-й ст. проекта на Деп Гос. Казначейства повѣрки каждой отдѣльной статьи огромнаго Гос. бюджета съ законоположеніями, то я раздѣляю мнѣніе д. с. Княжевича, что существующее законодательство не возлагаетъ на Деп. Гос. Казначейства этой обязанности въ предполагаемыхъ размѣрахъ. Во всякомъ случаѣ, не подлежитъ сомнѣнію, что Деп. Гос. Казначейства до сихъ поръ не повѣрялъ всѣ статьи бюджета съ законоположеніями и не считалъ себя къ тому обязаннымъ, что, слѣдовательно, 15 ст. проекта или останется мертвою буквою, или же исполненіе ея потребуетъ значительнаго усиленія штата Д-та, что не только причинитъ немаловажный расходъ, но дастъ Д-ту Казначейства, состоящему уже изъ 15-ти отдѣленій, такой объемъ, что одно лицо едва ли будетъ въ силахъ имъ управлять и потребуется новое подраздѣленіе этого учрежденія". Рейтернъ предвидѣлъ отъ раздѣленія повѣрки между вѣдомствами и М-вомъ Ф-въ опасность ослабленія отвѣтственности и предлагалъ оставить дѣло на отвѣтственности вѣдомствъ [26]). Его отзывъ былъ принятъ во вниманіе Гос. Совѣтомъ, который и ввелъ въ ст. 15 проекта редакціонную поправку. Вмѣсто словъ „противъ приведенныхъ по каждой статьѣ ссылокъ на существующія законоположенія" сказано было теперь просто „противъ существующихъ законоположеній". Логически говоря такая формула не должна бы была освобождать М-во Ф-въ отъ повѣрки законномѣрности каждой статьи расхода,—практически, повидимому, М-во Ф-въ могло считать себя освобожденнымъ отъ этой огромной и отвѣтственной работы [26a]).

---

[25]) Дѣло Спец Комиссіи № 32, л. 159—160. См. тѣ же отзывы вѣдомствъ въ дѣлѣ архива Гос. Сов. (по деп. Экономи 1861 г № 132 и 102, лл. 481—653).

[26]) Дополнительный отзывъ Рейтерна см. въ цитируемомъ дѣлѣ Архива Гос. Совѣта, лл. 1077—1086. Тѣ же мысли развиваетъ въ своемъ отзывѣ и ген Чевкинъ, указывая, что приводимыя Гос Контролеромъ статьи закона не возлагаютъ на М-ра Ф-въ обязанности „производить повѣрку размѣра назначеній по каждой статьѣ ссылокъ на существующія законоположенія и удостовѣряться, что законоположенія сіи оправдываютъ предметъ и размѣръ предположенныхъ назначеній. Статьи сіи обязываютъ Министерство Финансовъ къ наблюденію только, чтобы расходы изъ Государственнаго Казначейства назначались правильно и вездѣ были производимы по закону". Отзывъ ген. Чевкина см. ibid., лл. 1087—1108) Мы затрудняемся, однако, уловить разницу, проводимую авторомъ отзыва въ цитируемомъ подраздѣленіи.

[26a]) См. прил. XVII (проектъ ст. 15—законъ ст. 18).

Тѣмъ не менѣе Гос. Совѣтъ, по существу, присоединился къ мнѣнію Высшей Комиссіи и Деп. Экономіи.

Участіе Гос. Контроля въ предварительномъ разсмотрѣніи смѣтъ прошло также повидимому не безъ борьбы, какъ можно предположить судя по отзывамъ представленнымъ нѣкоторыми вѣдомствами въ Гос. Совѣтъ Такъ, въ цитированномъ только что отзывѣ Министра Путей Сообщенія къ сказанному выше относительно повѣрки легальныхъ титуловъ Министерствомъ Финансовъ добавлялось: „Къ сему обязываюсь еще присовокупить, что предположенную по ст. 19 и 20 проекта повѣрку смѣтъ Государственнымъ Контролемъ можно будетъ обсудить съ надлежащею полнотою только при вопросѣ о преобразованіи сего Контроля въ ст. 60 указанномъ; нынѣ же сужденіе о семъ рановременно [27]).

Государственный Контролеръ, предвидя возможность именно такого возраженія, представилъ въ соединенное засѣданіе Высшей Комиссіи и Департамента Экономіи особую записку, гдѣ, признавая что проектируемый видъ повѣрки въ самомъ дѣлѣ съ полнотою можетъ быть осуществимъ лишь преобразованнымъ Контролемъ, тѣмъ не менѣе настаивалъ, что участіе Контроля особенно важно для первыхъ составленныхъ по новому порядку бюджетовъ.

Дѣло прошло согласно намѣреніямъ сторонниковъ реформы и въ Высшей Комиссіи, заключеніе которой представлено было Государю гр. Блудовымъ и Высочайше утверждено 22 октября [28]), и въ Государственномъ Совѣтѣ, создавши въ Россіи для Государственнаго Контроля преимущество въ бюджетномъ дѣлѣ, какого аналогичныя учрежденія не имѣютъ на Западѣ.

Слѣдующимъ отдѣломъ работы Спеціальной Комиссіи былъ порядокъ исполненія смѣтъ. Если не затрогивать вопросовъ, относящихся къ кассовому дѣлу, то основнымъ предметомъ здѣсь было установленіе и оформленіе принципа спеціализаціи кредитовъ. Онъ былъ подготовленъ выработанною уже классификаціей смѣтныхъ подраздѣленій. Переносъ кредитовъ въ предѣлахъ §§-овъ предоставленъ былъ коллегіальнымъ учрежденіямъ — Министерскимъ Совѣтамъ, гдѣ они были; при отсутствіи ихъ—Министрамъ. Въ нѣкоторыхъ мѣстныхъ учрежденіяхъ (Министерства Народнаго Просвѣщенія и вѣдомства Военно Учебныхъ Заведеній, также Военнаго и Морского вѣдомства), гдѣ

---

[27]) На поляхъ соотвѣтственнаго Журнала Высшей Комиссіи мы нашли такую характерную помѣтку, анонимную, но, можно думать, принадлежащую кому-либо изъ лицъ, могшихъ вліять на дѣло. „Гос Совѣтъ—такъ, но нуженъ ли Контроль Гос. Контроля. Вообще не знаю, при желаемомъ нами всѣми и уже усматриваемомъ улучшеніи разныхъ частей управленія, въ т. ч. и бюджетной, нужно ли это постоянное надзираніе и недовѣрчивая перевѣрка“.

[28]) Ст. 14—25 проекта, соотвѣтствующія ст. 17—28 Выс. Утв. 22 мая 1862 г. смѣтныхъ правилъ. Обсужденіе дѣла Высшей Комиссіей вмѣстѣ съ Деп. Экономіи, см. въ Журналѣ Высшей Комиссіи 27 октября 1860 г. № 35.—Всеподд. докладъ Блудова, Выс, утв. 22 октября 1860 г., см. „Нарядъ II, № 5“.

по самому существу дѣла имѣлись данныя для нѣкоторой децентрализаціи распоряженія кредитами, она въ интересахъ „самой пользы дѣла“ была сохранена.

Разрѣшеніе дополнительныхъ кредитовъ за счетъ сбереженій по другимъ §§-амъ установлено была лишь въ законодательномъ порядкѣ (ст. 27).

Новыя постановленія внесли рѣзкія измѣненія въ существовавшія дотолѣ законоположенія объ остаткахъ. Вотъ какъ характеризуетъ дореформенную практику депутатъ В. Лавровъ въ своемъ докладѣ Спеціальной Комиссіи по этому вопросу [29]).

„Общимъ, господствующимъ правиломъ было удерживать остатки въ управленіяхъ, опредѣляя способъ употребленія ихъ особыми положеніями и только въ рѣдкихъ случаяхъ поставлялось обязанностію возвращать такіе остатки въ Государственное Казначейство. Понятно, что подобная система допускала существованіе кассъ, отдѣльныхъ отъ Государственнаго Казначейства, давала возможность ускользать изъ общаго бюджета разнаго рода расходамъ и затрудняла самую повѣрку употребленія суммъ при множествѣ особыхъ положеній объ остаткахъ“.

Остатки или 1) расходовались на потребности, которыя не были показаны въ смѣтахъ, или 2) шли на образованіе экономическихъ капиталовъ,—то и другое теперь, съ внесеніемъ расходовъ за счетъ капиталовъ въ смѣты и запрещеніи переноса кредитовъ за предѣлы §-а должно было уничтожиться, 3) за счетъ общихъ остатковъ по смѣтѣ покрывались недостатки по другимъ частямъ ея. Особенно велики были такіе расходы за счетъ общихъ смѣтныхъ остатковъ въ военномъ вѣдомствѣ, гдѣ они доходили до $3_{,2}$ мил руб. Общій экономическій капиталъ, куда зачислялись всѣ остатки, за исключеніемъ остатковъ по штатнымъ назначеніямъ, дѣлалъ излишнимъ точное составленіе смѣтъ по дѣйствительной вѣроятности расходовъ. Депутатъ военнаго вѣдомства Пикторовъ упорно отстаивалъ этотъ порядокъ, убѣждая Комиссію, что съ отмѣной его расходы Государственнаго Казначейства увеличатся. Тщетно убѣждала его Комиссія, что это увеличеніе мнимое, что оно соотвѣтствуетъ лишь показанію расходовъ въ смѣтахъ въ дѣйствительныхъ и возможно-точныхъ цифрахъ, вмѣсто привычнаго для вѣдомства, но противорѣчащаго началу полноты смѣтъ порядка, при которомъ вѣдомство теряло побужденія къ точному составленію смѣтъ. Два особыхъ мнѣнія депутата Военнаго Министерства, приложенныхъ къ запискѣ Комиссіи [30]), не были поддержаны ни однимъ изъ 19 членовъ ея. Къ нимъ присоединился лишь постоянный единомышленникъ депутата военнаго вѣдомства, депутатъ вѣдомства Путей Сообщенія полковникъ Богушевскій.

Слѣдующая форма употребленія остатковъ—зачетъ ихъ въ счетъ

---

[29]) Журналъ Спец. Комиссіи 29 сентября 1860 г. № 31.

[30]) №№ 6 и 7.

будущей смѣты—должна была упразднiться съ установленiемъ единства кассы.

Лишь одинъ, пятый по счету, типъ расходовъ за счетъ остатковъ былъ сохраненъ комиссiей—на награды и пособiя изъ остатковъ отъ личнаго состава Мотивировка Комиссiи состояла въ томъ, что „образованiе остатковъ отъ личнаго состава служитъ яснымъ доказательствомъ, что нѣкоторыя лица понесли усиленные труды за другихъ, и на этомъ основанiи имѣютъ нѣкоторое право на соотвѣтственную трудамъ симъ плату на счетъ суммы, назначаемой для совершенiя общаго труда, упадающаго на долю извѣстнаго мѣста. Такимъ образомъ, совершаемыя при сихъ условiяхъ выдачи, не имѣя прямаго характера наградъ, представляютъ расходъ, ближе подходящiй къ обыкновенному содержанiю (дополнительному) служащихъ, и слѣдовательно, при этомъ значенiи, выдачи сiи не составляютъ новаго предмета расхода, требующаго для его производства особаго, законодательнымъ порядкомъ испрашиваемаго кредита“. Исходя изъ этого принципа Комиссiя логически, установила и два ограниченiя, именно: Комиссiя признала необходимымъ: „a) чтобы вышеизложенное правило не было распространяемо на могущiя образоваться остатки отъ упраздненныхъ должностей и отъ окладовъ такихъ лицъ, кои не принадлежатъ къ составу присутственныхъ мѣстъ или канцелярiй, и b) чтобы остатки отъ личнаго состава одного мѣста не были обращаемы въ награду чиновникамъ другаго мѣста“ [31]).

Единственнымъ нарушенiемъ принципа, проведеннаго въ правилахъ объ остаткахъ, явилось закрѣпленное за духовнымъ вѣдомствомъ по протесту его депутата, а въ дальнѣйшемъ и Оберъ-Прокурора Св. Синода остатковъ отъ штатнаго содержанiя Соборовъ, Лавръ, Монастырей и Архiерейскихъ домовъ [32]).

Въ коренное отличiе отъ дореформеннаго порядка проектомъ Комиссiи установлены были точныя правила для заключенiя смѣтъ—объединенiя бюджета во времени. Вмѣсто полной неопредѣленности смѣтнаго перiода, принятъ былъ — по иностраннымъ образцамъ—точный годовой перiодъ, съ установленiемъ льготнаго срока въ 5 мѣсяцевъ для всѣхъ вѣдомствъ и въ 6—для военнаго. Необходимо замѣтить, что льготный срокъ проектированъ былъ собственно для расходовъ хозяйственно-операцiонныхъ (при условiи—совершенiя торговъ для контрактныхъ операцiй и предписанiя начальства о совершенiи работъ или прiобрѣтенiя вещей—для операцiй, производимыхъ хозяйственнымъ способомъ). Для расходовъ по содержанiю управленiй предположено было въ принципѣ—не давать льготнаго срока и лишь въ видѣ уступки, по неимѣнiю данныхъ и изъ осторожности, проектиро-

---

[31]) Объясн. записка, стр 101—102.

[32]) Правила объ исполненiи смѣтъ см. въ проектѣ, ст. 26—29; Объясн. записка, стр. 96—102. Относительно изъятiя для духовнаго вѣдомства, изложеннаго выше въ гл VII, см. Кашкаровъ, стр 25.

ванъ былъ и для нихъ, въ видѣ опыта, временно, на два года, общій льготный срокъ. Такимъ образомъ, умышленно или не умышленно, эти расходы, главнымъ образомъ, состоявшіе именно въ наградахъ и пособіяхъ за счетъ остатковъ отъ личнаго состава, въ противорѣчіе съ изложенными выше постановленіями, оставлены были подъ сомнѣніемъ, разрѣшить которое поручалось представленіемъ Гос. Контролера въ Гос. Совѣтъ, по накопленіи данныхъ двухлѣтняго опыта.

Льготный срокъ разсчитанъ былъ такъ, чтобы онъ не стѣснялъ управленій своею краткостью, но въ то же время не тормазилъ составленіе смѣтъ на ближайшій годъ.

Для кредиторовъ казны, размѣры претензій которыхъ уже извѣстны, тѣмъ болѣе, которымъ выданы уже предписанія объ уплатѣ, установленъ былъ дополнительный льготный срокъ въ 2 бюджетныхъ періода, т.-е. $2^1/_2$ года, съ составленіемъ для нихъ М-вомъ Ф-въ особыхъ кредиторскихъ списковъ.

Тотъ же льготный срокъ установленъ былъ и для кредитовъ строительныхъ, но съ ограниченіемъ: чтобы министры при составленіи смѣтъ заявляли Гос. Совѣту для его утвержденія такое право переноса для каждаго отдѣльнаго строительнаго кредита.

Для смѣтъ доходовъ установленъ былъ, по западнымъ образцамъ, общій льготный срокъ только для доходовъ окладныхъ, въ виду взысканія недоимокъ. Для неокладныхъ доходовъ, какъ и на Западѣ, бюджетный періодъ заключался 31 декабря.

Относительно недоимокъ Комиссія констатировала характерное отличіе отъ западно-европейскихъ порядковъ. Тамъ краткій льготный срокъ для недоимокъ имѣлъ реальный смыслъ. Быстрое очищеніе недоимокъ—взысканіе ихъ или сложеніе со счетовъ, не служащее поэтому поводомъ къ смѣшенію смѣтныхъ періодовъ,—какъ констатируется въ докладѣ Комиссіи, — объясняется тѣмъ, что „мѣстныя учрежденія принимаются въ иностранныхъ государствахъ ближайшими, даже единственными судьями прямой безнадежности недоимокъ или упущеній въ ихъ взысканіи и поэтому въ дѣлѣ недоимокъ учрежденія сіи дѣйствуютъ вполнѣ самостоятельно. Подобный порядокъ заключенія смѣтъ окладныхъ доходовъ, по связи его съ недоимочнымъ дѣлопроизводствомъ, продолжающимся у насъ цѣлые годы и даже десятилѣтія, не можетъ быть въ настоящее время къ намъ примѣненъ, и поэтому, при нынѣ существующемъ положеніи дѣлъ, Комиссіи оставалось только постановить правиломъ, что на смѣту доходовъ окладныхъ распространяются льготные сроки, для расходныхъ смѣтъ установленные, съ тѣмъ, чтобъ поступающія въ этотъ періодъ времени недоимки причисляемы были къ недопоступившимъ до 31 декабря окладамъ.

Но такое постановленіе было лишь формальнымъ рѣшеніемъ задачи. Не останавливаясь на немъ, Комиссія въ особомъ предположеніи представляла на усмотрѣніе Гос. Совѣта вопросъ о рѣшеніи за-

дачи и по существу: сближенія нашихъ порядковъ съ западными. Комиссія предполагала: „не представится ли возможнымъ нашимъ мѣстнымъ учрежденіямъ предоставить въ дѣлѣ сложенія недоимокъ бо̀льшую самостоятельность, такъ какъ при этомъ только условіи и возможно осуществленіе мысли о связи заключенія смѣтъ съ разборомъ и извѣстною очисткою недоимокъ".

На случай одобренія Гос. Совѣтомъ, Комиссія напоминала, что въ собранныхъ ея предсѣдателемъ заграницей матеріалахъ „имѣются подробныя свѣдѣнія о порядкѣ сложенія недоимокъ, которыя могли бы съ пользой быть приняты въ соображеніе" [33]).

Наконецъ, помимо ревизіоннаго отчета Гос. Контроля, представляемаго въ Гос. Совѣтъ 1 ноября, проектировано было представленіе ему же въ тотъ же срокъ и особаго бухгалтерскаго отчета Министра Финансовъ, предназначеннаго „преимущественно для указанія оставшихся отъ заключенной смѣты рессурсовъ" [34]).

Послѣднимъ отдѣломъ работъ Комиссіи были правила о кредитахъ сверхсмѣтныхъ. Основной принципъ для порядка ихъ назначенія былъ предрѣшенъ самой программой Комиссіи (п 9), гласившимъ, что этотъ порядокъ „долженъ быть совершенно однороденъ съ порядкомъ разсмотрѣнія и утвержденія общаго гос. бюджета". Въ этомъ была,—по идеѣ Татаринова,—главная гарантія въ борьбѣ съ этимъ традиціоннымъ зломъ русскаго бюджета. Имѣлись въ виду и другія гарантіи, но разборъ ихъ можетъ привести къ убѣжденію, что борьба со зломъ помощью однихъ лишь предписаній закона была врядъ ли реальна. Была мысль, условно внесенная въ программу,—составить номенклатуру предметовъ по каждому вѣдомству, по которымъ можно было бы испрашивать кредиты „экстраординарные", не предусмотрѣнные смѣтами (въ противоположность „дополнительнымъ" къ статьямъ смѣтъ). Но изученіе конкретнаго матеріала указало на такое разнообразіе этихъ кредитовъ, не подчиняющееся никакимъ обобщеніямъ, что пришлось вынужденно прибѣгнуть къ субъективному критерію, напоминающему старую неудачную попытку Сперанскаго—дать подобный же критерій для составленія его „образцовой смѣты". Теперь допустимость разрѣшенія „экстраординарнаго" сверхсмѣтнаго расхода опредѣлялась тѣмъ, что расходъ „не могъ быть предвидѣнъ при утвержденіи смѣты, дѣйствующей и безъ крайняго вреда не могъ быть отложенъ до смѣты будущей".

Иного критерія для сверхсмѣтныхъ расходовъ, естественно и быть не можетъ. Но подобныя опредѣленія даютъ на практикѣ призрачную гарантію. Реальная гарантія можетъ заключаться лишь въ авторитетномъ положеніи того лица или учрежденія, безъ котораго разрѣшить

---

[33]) Преобр. Гос Отч., ч 1, особыя предположенія Комиссіи, стр. 11—13.

[34]) Постановленія проекта о заключеніи смѣты содержатся въ статьяхъ 30—45 его. Мотивы Комиссіи см. въ Объясн. запискѣ, стр 102—122. Обсужденіе ихъ въ Комиссіи см. Журналъ ея отъ 27 октября 1860 г. № 36.

такого кредита нельзя. Опираться приходилось, конечно, на Гос. Совѣтъ и на безусловное требованіе согласія Министра Финансовъ не только на прямой сверхсмѣтный расходъ, но и на утвержденіе всякаго рода законопроектовъ, „результатомъ котораго можетъ быть денежный для Гос. К-ва расходъ". Гос. Контроль призывался лишь къ совѣщательной роли, да и то, исходя изъ того же принципа, что онъ является экспертомъ лишь относительно уже ранѣе произведенныхъ расходовъ, только при разрѣшеніи сверхсмѣтныхъ кредитовъ дополнительныхъ.

Для многочисленныхъ мелочныхъ сверхсмѣтныхъ кредитовъ разныхъ хозяйственныхъ управленій устанавливалось—въ видахъ освобожденія Гос. Совѣта отъ массы мелкихъ дѣлъ—ежемѣсячное испрошеніе кредитовъ особыми вѣдомостями. Порядокъ, установленный для испрошенія сверхсмѣтныхъ кредитовъ распространенъ былъ и на авансовые, какъ аналогичные сверхсмѣтнымъ „для того періода времени, въ который они испрашиваются". Единственное изъятіе изъ общаго законодательнаго порядка испрошенія сверхсмѣтныхъ кредитовъ установлено было для кредитовъ, „требующихъ особой быстроты и тайны", для приведенія вооруженныхъ силъ на военное положеніе и нѣкоторыхъ кредитовъ дипломатическаго вѣдомства. Они должны были испрашиваться непосредственными всеподд. докладами начальниковъ вѣдомствъ [35]).

Наконецъ, въ видѣ временныхъ мѣропріятій для перехода отъ старыхъ порядковъ къ новымъ, проектированы были постановленія о необходимыхъ дополненіяхъ доходныхъ и расходныхъ смѣтъ предметами, ранѣе не вносившимися въ нихъ,—о передачѣ всѣхъ сборовъ, не поименованныхъ въ „номенклатурѣ", въ кассы Министерства Финансовъ, о переносѣ разныхъ статей изъ однѣхъ смѣтъ въ другія, объ уничтоженіи всѣхъ существующихъ законоположеній объ остаткахъ, о временномъ порядкѣ для Гос. Контроля предварительнаго разсмотрѣнія смѣтъ и о временномъ же—на два года—льготномъ срокѣ для кредитовъ по содержанію управленій [36]).

Въ своихъ „Особыхъ предположеніяхъ" Комиссія, кромѣ отмѣченнаго выше предположенія о порядкѣ сложенія недоимокъ, въ видахъ единства бюджета проектировала еще перенесеніе нѣкоторыхъ сборовъ, относимыхъ къ земскимъ повинностямъ, но имѣющимъ общегосударственный характеръ [37]). Это преобразованіе требовало законода-

---

[35]) О сверхсмѣтныхъ кредитахъ см. ст 46—56 проекта, стр. 122—130 Объяснит. записки и Журн. Спец. Комиссіи отъ 9 ноября 1860 г. № 37.

[36]) См. проектъ, ст. 57—62.

[37]) „Особыя предположенія", I „О связи смѣтъ земскихъ повинностей и общественнаго съ государственныхъ крестьянъ сбора съ общимъ государственнымъ бюджетомъ" Обсужденіе дѣла см. въ журналахъ Комиссіи отъ 22 сентября и 9 ноября 1860 г., №№ 30 и 38.

тельныхъ измѣненій въ уставѣ о земскихъ повинностяхъ, почему Комиссія и могла лишь представить его на усмотрѣніе Гос. Совѣта.

Наконецъ, хаотическое состояніе узаконеній, опредѣлявшихъ штаты вѣдомствъ, крайне затруднявшее повѣрку смѣтныхъ „очистокъ", и вызывавшее крайне громоздкія приложенія къ смѣтамъ, побудило Комиссію представить на усмотрѣніе Гос. Совѣта мысль о составленіи сводовъ штатовъ по всѣмъ управленіямъ [38]).

Этимъ закончились работы Спеціальной Комиссіи по системѣ смѣтъ. Въ дальнѣйшемъ ей пришлось обсудить еще нѣкоторые протесты депутатовъ и, раздѣлавшись съ ними, она приступила ко второй части своихъ работъ—кассовому дѣлу, а 23 февраля 1861 года вся сложная работа Комиссіи въ видѣ проекта правилъ съ объяснительной запиской и „особыми предположеніями", собраніе формъ смѣтъ — кромѣ смѣты Главноуправляющаго Путями Сообщенія [39])—и съ приложеніемъ всеподданнѣйшихъ докладовъ Анненкова о заграничныхъ системахъ отчетности и примѣненіи ихъ къ Россіи; Высшей Комиссіи — о коренныхъ началахъ реформы, объ изъятіяхъ изъ нихъ и о программѣ работъ Спеціальной Комиссіи, — весь этотъ плодъ огромнаго интенсивнаго и притомъ быстраго—менѣе, чѣмъ двухлѣтняго труда [40])—былъ представленъ въ Гос. Совѣтъ подъ именемъ „проекта положенія о государственномъ бюджетѣ".

Представленіе Комиссіи внесено было въ Гос. Совѣтъ вмѣстѣ съ послѣднею изъ тѣхъ меморій, которыя Татариновъ доводилъ чрезъ Анненкова до свѣдѣнія Государя. Въ этой меморіи сдѣланъ былъ общій обзоръ всей работы Спеціальной Комиссіи, вызвавшій одобрительную помѣту на заглавномъ листѣ: „очень хорошо". Изъ меморіи явствовало, что дѣло передается въ Госуд Совѣтъ въ столь подготовленномъ видѣ, формы смѣтъ были такъ отчетливо разработаны, что Комиссія имѣла право выразить увѣренность, что уже въ текущемъ году роспись и смѣты на слѣдующій 1862 г. вполнѣ могутъ быть составлены въ новомъ порядкѣ. Противъ этого образца поставлена была еще одна помѣта, гласившая: „непремѣнно" [41]).

Однако на первыхъ же шагахъ возникло формальное затрудненіе, грозившее сильно затянуть дѣло, и, дѣйствительно, отсрочившее его

---

[38]) „Особыя предположенія", II. „Объ узаконеніяхъ (штатахъ), опредѣляющихъ содержаніе служащихъ"

[39]) Ген. Чевкинъ протестовалъ противъ формы его смѣты, составленной Комиссіею, составилъ таковую независимо отъ нея и уклонился отъ представленія ея Комиссіи, а прямо направилъ ее въ Гос Совѣтъ

[40]) Надо принять въ разсчетъ еще сложный трудъ по разбору капиталовъ, отнявшій почти весь первый годъ работы Комиссіи и самого Татаринова и потребовавшій упорной борьбы съ вѣдомствами.

[41]) См. Кашкаровъ, стр. 15. Подлинникъ меморіи, представленной Государю 15 февраля 1861 г., съ приведенными помѣтами долженъ находиться въ нынѣ утраченномъ дѣлѣ Спец. Комиссіи № $^{7}/_{12}$.

выполненіе на цѣлый годъ. Когда Высшая Комиссія въ мартѣ 1859 г. представила Государю программу работъ Спеціальной Комиссіи, постановлено было, что проектъ подлежащихъ выработкѣ правилъ о бюджетѣ долженъ быть представленъ въ Гос. Совѣтъ на его разсмотрѣніе и утвержденіе. Противъ этого абзаца доклада Государемъ помѣчено было: „да“ [42]).

Такъ и было сдѣлано, но Деп. Экономіи встрѣтилъ препятствіе къ немедленному разсмотрѣнію дѣла.

Предварительно ознакомившись съ нимъ—онъ усмотрѣлъ, что дѣло не было представлено на предварительное заключеніе всѣхъ Министерствъ, какъ требовала буква закона. Цѣлыхъ два года Комиссія работала въ непосредственномъ соприкосновеніи съ вѣдомствами. Депутаты ихъ въ вопросахъ, затрагивавшихъ вѣдомственные интересы, были прежде всего представителями этихъ послѣднихъ, а лишь во вторую очередь сотрудниками своего предсѣдателя Это видно хотя бы изъ того характернаго факта, что вносимыя ими особыя мнѣнія въ рѣдкихъ случаяхъ поддержаны были однимъ-двумя (въ одномъ случаѣ тремя) лицами. Единодушны были главнымъ образомъ представители вѣдомствъ: Военнаго—Пикторовъ и Путей Сообщенія—Богушевскій. Въ большинствѣ же случаевъ вся Комиссія оставалась единогласною въ вопросахъ, не затрагивавшихъ и не требовавшихъ оффиціальнаго противодѣйствія новому порядку. Предсѣдатель, какъ мы упоминали выше, при разногласіяхъ долженъ былъ лично объясняться съ соотвѣтственнымъ министромъ. Надо сказать, впрочемъ, что мы не имѣемъ въ дѣлахъ никакихъ указаній, осуществлялъ ли Татариновъ на дѣлѣ это постановленіе. Во всякомъ случаѣ вѣдомства были болѣе, чѣмъ въ курсѣ дѣла. Они имѣли полную возможность высказать всѣ свои доводы предъ Комиссіей или, при разногласіи, довести ихъ въ видѣ особыхъ мнѣній депутатовъ до свѣдѣнія Гос. Совѣта. Они имѣли, наконецъ, возможность сдѣлать свои возраженія Департаменту Экономіи на его журналъ по дѣлу, что и было выполнено въ соотвѣтственной стадіи разсмотрѣнія.

Но Деп. Экономіи, сохраняя въ данномъ случаѣ, можетъ быть, чрезмѣрную лойяльность, постановилъ все же запросить еще и предварительные отзывы Министровъ [43]).

Пришлось примириться съ этимъ и сдѣлать лишь что возможно, чтобы изъ-за этого дѣло съ составленіемъ росписи по обновленному порядку не отсрочилось на цѣлый годъ.

---

[42]) Преобр. Гос. Отчетности, ч 3, стр. 181.

[43]) Это постановленіе было сдѣлано въ мартѣ 1861 г., но журнала по нему, очевидно, не было составлено, по крайней мѣрѣ въ дѣлѣ Деп. Экономіи № 132 (такъ мы и будемъ цитировать его), такого журнала нѣтъ. Мы будемъ цитировать въ нашемъ изложеніи отчасти и подлинное дѣло Архива Гос. Совѣта, хотя обширныя извлеченія изъ него и сдѣланы Кашкаровымъ, пользуясь этимъ, чтобы исправить нѣкоторыя (впрочемъ, немногочисленныя) неточности, допущенныя имъ.

2 апрѣля 1861 г. Анненковъ пишетъ отношеніе Государственному Секретарю В. П. Буткову, что было бы необходимо, чтобы предсѣдатель Государственнаго Совѣта настоялъ на томъ, чтобы Министерства сдѣлали распоряженія о собираніи матеріаловъ для составленія смѣтъ на 1862 г уже по новой формѣ (Военный Министръ уже сдѣлалъ такое распоряженіе), не дожидаясь утвержденія новыхъ смѣтныхъ правилъ въ Государственномъ Совѣтѣ. Государственный Секретарь отвѣчаетъ 18 апрѣля, что Блудовъ предполагаетъ 20 апрѣля представить Его Величеству особый по сему предмету докладъ [44]).

Онъ состоялся 19 апрѣля, и 29 числа В. П. Бутковъ разослалъ циркуляръ всѣмъ Министрамъ, что по докладу графа Д. Н. Блудова Государь повелѣлъ: „дабы они приступили немедленно къ собранію всѣхъ тѣхъ свѣдѣній, кои необходимы для изготовленія смѣты доходовъ и расходовъ съ 1862 г. по новой формѣ и правиламъ предначертаннымъ Спеціальною Комиссіею, по крайней мѣрѣ въ отношеніи къ тѣмъ частямъ или статьямъ проектовъ, по коимъ не сдѣланы ими и не предполагаются какія-либо важныя, именно противъ сихъ формъ и правилъ замѣчанія“ [45]).

Высочайшая помѣта на всеподданѣйшемъ докладѣ графа Блудова гласила: „Со—ъ“ (согласенъ) и въ виду того, что Министры Сухозанетъ, Муравьевъ, Чевкинъ и Министръ Народнаго просвѣщенія Е. П. Ковалевскій еще не доставили отзывовъ, другая помѣта гласила: „не позже 15 мая“. Отзывы вѣдомствъ поступали вплоть до первыхъ чиселъ іюня. 22 мая Департаментъ Экономіи въ виду того, что рядъ замѣчаній въ нихъ касался и формъ смѣтъ, и самого существа проектированныхъ постановленій, положилъ передать ихъ всѣ на соображеніе Государственному Контролеру, который и долженъ былъ его внести обычнымъ порядкомъ въ Государственный Совѣтъ Положеніе Департамента Экономіи Высочайше утверждено было 1 іюня, сообщено Анненкову 5 іюня, а уже 9 іюня имъ представлены были въ Департаментъ Экономіи объемистыя „Соображенія Государственнаго Контролера“ [46]), гдѣ самымъ обстоятельнымъ образомъ и съ ясностью, отличавшею всѣ работы Татаринова, были разобраны отзывы вѣдомствъ.

Надо прибавить, что въ ряду отзывовъ была представлена, наконецъ ген. Чевкинымъ и форма смѣты вѣдомства путей сообщенія, которую онъ взялъ изъ Комиссіи, послѣ того какъ она признана была ею негодной. Департаментъ Экономіи, куда Чевкинъ направилъ дѣло передалъ его, естественно, на разсмотрѣніе Спеціальной Комиссіи. 10 іюня она была разсмотрѣна тамъ [47]), оказалось что она: „не заключая въ себѣ никакихъ указаній по предмету изложенія смѣтныхъ дан-

---

[44]) См. дѣло Спец Комиссіи № 32, л 31; На этомъ письмѣ имѣется, помѣта рукою Анненкова: „Письмо наше, какъ кажется было кстати и вовремя“.

[45]) Дѣло Сп. К № 32, лл. 33—34, см. также дѣло Деп. Эк. № 132, л. 362—368.

[46]) Дѣло Деп. Эк. № 132, лл. 481—653.

[47]) Журналъ Спец. Комиссіи 10 іюня 1861 г., № 46.

ныхъ и никакихъ проектовъ нужныхъ къ смѣтамъ приложеній, представляетъ одну только классификацію смѣтныхъ статей", къ тому же отличную отъ составленной Комиссіей. Не включены были въ нее и нѣкоторые сборы, отнесенные Комиссіей къ государственнымъ, но которые генералъ Чевкинъ хотѣлъ сохранить въ качествѣ спеціальныхъ средствъ вѣдомства. Спеціальная Комиссія утвердила свою классификацію и представила такимъ образомъ въ Государственный Совѣтъ и эту послѣднюю форму смѣты. [48]).

Генералъ Чевкинъ писалъ, что относительно приложеній къ смѣтѣ онъ представитъ такія какія „при самомъ составленіи смѣты окажутся по опыту необходимыми для полнаго объясненія дѣла". Государственный Контроль объяснялъ, что это дѣло возложено было на Спеціальную Комиссію, на основаніи Высочайшаго утвержденной программы.

Трудъ этотъ,—указывалъ Государственный Контролеръ—„исполненъ Комиссіею по всѣмъ вообще управленіямъ, съ указаніемъ тѣхъ предметовъ и данныхъ, которые должны быть излагаемы въ смѣтныхъ очисткахъ, и тѣхъ подробностей, которыя должны найти мѣсто въ особыхъ приложеніяхъ. Опытъ въ этомъ случаѣ можетъ дѣйствительно быть полезенъ для удостовѣренія въ полнотѣ и достаточности подобныхъ объясненій, но опытъ прямого дѣйствія этихъ указаній, а не тотъ опытъ или не то право, въ силу котораго Министрамъ было бы предоставлено доставлять при смѣтахъ то или другое приложеніе, приводить ту, или другую данную по ихъ усмотрѣнію. Это уже былъ бы не опытъ, а право предоставленное Министрамъ улучшать смѣты по ихъ усмотрѣнію. Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что если бы подобная мѣра была принята, если бы предъявленіе Государственному Совѣту тѣхъ или другихъ данныхъ было предоставлено самимъ Министрамъ, то по расходамъ однороднымъ одно управленіе признало бы достаточнымъ такія удостовѣренія, которыя другимъ управленіемъ были бы найдены неполными, явились бы недостаточныя или излишнія подробности и прямымъ результатомъ такого положенія дѣла было бы отсутствіе всякаго единства въ изложеніи смѣтъ и съ тѣмъ вмѣстѣ отсутствіе всякой гарантіи въ ихъ улучшеніи".

Въ іюнѣ же (19 и 21-го) Гос. Секретарь получилъ заявленія отъ Военнаго Министра [49]) и отъ Гл. Начальника военно-учебныхъ заведеній (Вел. Кн. Михаила Николаевича), что по сложности дѣла, позднему времени и ряду возникшихъ вопросовъ нѣтъ возможности составить смѣты на 1862 г. по новымъ образцамъ (дѣло № 132, лл. 808 и 806).

Послѣ личныхъ переговоровъ съ Гос. Секретаремъ Анненкову пришлось согласиться на неизбѣжную отсрочку, и гр. Блудовъ испросилъ 29 іюня 1861 г. Выс. повелѣніе въ томъ смыслѣ, чтобы вѣдом-

---

[48]) Дѣло Деп. Эк. № 132, л. 654.

[49]) Сухозанета смѣнилъ къ этому времени уже Милютинъ.

ства, не прекращая работы по собиранію матеріаловъ для составленія смѣтъ новаго образца, тѣмъ не менѣе смѣты на 1862 г. составили по прежней формѣ Относительно разсмотрѣнія проекта положенія о бюджетѣ и новыхъ формъ его, Выс. повелѣніе настаивало на томъ, чтобы „дѣло это непремѣнно было разсмотрѣно въ Совѣтѣ и Высочайше утверждено въ 1861 г, дабы новыя правила составленія смѣтъ могли быть введены въ дѣйствіе въ 1862 году“ (ibid, лл. 839—830).

Департаментъ Экономіи принялся за разсмотрѣніе дѣла осенью 1861 г. Проектъ его журнала отъ 24 ноября и 8 декабря былъ еще разъ сообщенъ всѣмъ Министрамъ, отъ которыхъ поступили въ ихъ отзывахъ замѣчанія, а также и Гос. Контролеру [50]). Такимъ образомъ, вѣдомства еще разъ получили возможность высказать свои возраженія, задержавшія дѣло до половины марта 1862 г. Для окончательнаго обсужденія дѣла Деп. Экономіи, кромѣ тѣхъ Министровъ, которые сдѣлали замѣчанія, пригласилъ также на соединенное засѣданіе и членовъ Высшей Комиссіи, вмѣстѣ съ Татариновымъ [51]).

Въ приложеніяхъ мы печатаемъ законопроектъ Комиссіи Татаринова въ томъ видѣ, какъ онъ былъ внесенъ въ Гос. Совѣтъ, съ параллельнымъ указаніемъ всѣхъ тѣхъ измѣненій, какія сдѣланы были въ немъ Департаментомъ Экономіи, а затѣмъ и Общимъ Собраніемъ Гос. Совѣта [52]) Въ приложеніи къ ст. 13 его—правилахъ о составленіи смѣтъ отдѣльныхъ вѣдомствъ Гос. Совѣтъ выпустилъ цѣликомъ первый отдѣлъ [53]), такъ какъ онъ по существу относился болѣе къ кассовому, чѣмъ къ бюджетному дѣлу, въ остальномъ же сдѣлалъ лишь немногочисленныя и совершенно несущественныя, чисто редакціонныя измѣненія, почему мы и сочли возможнымъ не печатать этого приложенія [54]).

Проектъ встрѣтилъ въ Гос. Совѣтѣ въ общемъ благожелательное отношеніе и тѣ измѣненія, которыя въ немъ были сдѣланы, возникли, главнымъ образомъ, въ связи съ возраженіями вѣдомствъ.

Измѣненія, сдѣланныя по иниціативѣ самого Гос. Совѣта весьма немногочисленны, да и изъ возраженій вѣдомствъ большинство было

---

[50]) Дѣло № 132, лл 1007—1015 Къ сожалѣнію, въ дѣлѣ мы не нашли этого предварительнаго журнала. Въ печатномъ экземплярѣ (лл 1116—1214) онъ соединенъ уже съ журналомъ засѣданій 14—21 марта въ связи съ полученными отзывами вѣдомствъ

[51]) См Кашкаровъ, стр. 20. Подъ журналомъ, однако, его подписи не имѣется, а имѣются подписи членовъ Деп. Экономіи (П. Брока, Н Бахтина, Е Ковалевскаго), членовъ Высшей Комиссіи (А. Княжевича, П. Гагарина, бар. Ф. Врангеля и Анненкова), изъ министровъ—Мѣтлина, Чевкина и Рейтерна.

[52]) См. Приложеніе XVII

[53]) Ст. 2—6, гласившія о порядкѣ составленія смѣтъ изъ частныхъ расписаній, которыя въ то же время должны были служить и орудіемъ для послѣдующаго разассигнованія кредитовъ по отдѣльнымъ кассамъ.

[54]) Оно напечатано, вмѣстѣ съ текстомъ закона, какъ онъ вышелъ изъ рукъ Гос. Совѣта между прочимъ у Кашкарова, стр. 113—131.

отклонено Деп. Экономіи, согласно съ объясненіями Государственнаго Контролера.

Разсматривалось дѣло и въ Деп Экономіи и въ Общемъ Собраніи въ порядкѣ тѣхъ основныхъ подраздѣленій, на которыя распадался проектъ Комиссіи. Начать разсмотрѣніе ихъ приходится, однако, съ характернаго измѣненія самого обозначенія законопроекта. Въ представленіи Комиссіи онъ озаглавленъ былъ: „О Государственномъ бюджетѣ“, а въ дѣлахъ ея можно найти обозначеніе его, какъ „Положеніе о Гос. Бюджетѣ“. Это названіе, звучавшее чѣмъ-то совершенно новымъ для русскаго законодательства передѣлано было въ Гос. Совѣтѣ на старый ладъ.

Министръ Финансовъ М Х. Рейтернъ предлагалъ ввести новыя бюджетныя правила лишь въ видѣ опыта на три года (а не только формы смѣтъ, какъ предлагала и сама Комиссія). Гос. Контролеръ протестовалъ противъ этого, и хотя Деп. Экономіи и раздѣлилъ его мнѣніе, въ которомъ онъ отстаивалъ необходимость прочнаго установленія новыхъ правилъ, „какъ основного закона о государственномъ бюджетѣ“, но тѣмъ не менѣе этотъ терминъ конституціоннаго права не вошелъ въ наше законодательство, и проектъ вышелъ изъ Гос. Совѣта, озаглавленный гораздо болѣе скромно· „Правила о составленіи, разсмотрѣніи, утвержденіи и исполненіи Государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ Министерствъ и Главныхъ Управленій“

Соотвѣтственно этому и другіе иностранные термины были замѣнены русскими.

Въ отдѣлѣ I-мъ проекта — объ общихъ основаніяхъ составленія бюджета, кромѣ редакціонныхъ измѣненій сдѣлано было лишь одно дополненіе уже въ общемъ собраніи Государственнаго Совѣта: къ средствамъ „сословнымъ“, не заносимымъ въ смѣты добавлены были „суммы, назначаемыя на удовлетвореніе губернскихъ и частныхъ земскихъ повинностей“. Что касается тѣхъ составныхъ частей земскихъ повинностей, которыя по существу имѣли характеръ общегосударственный (гос. земскій сборъ, губернскій сборъ на содержаніе лицъ вѣдомства Министерства Юстиціи, общественный сборъ съ гос. крестьянъ въ той его части, которая шла на содержаніе обще-административныхъ учрежденій), то Государственный Совѣтъ постановилъ согласно особому предположенію Спеціальной Комиссіи также включать ихъ въ смѣты пособіемъ Государственному Казначейству, и возложилъ разработку этого вопроса на Спеціальную Комиссію [35]). Это измѣненіе и было введено въ текстъ ст. 2 правилъ (п. а.). По поводу включенія въ смѣты сборовъ, составлявшихъ источникъ двухъ капиталовъ Министерства Государственныхъ Имуществъ — „хозяйственнаго“ и „лѣсохозяйственнаго“, вновь, и въ Государственномъ Совѣтѣ возникло прекаліе съ преемникомъ М. Н. Муравьева ген.-лейт. Зеленымъ, отстаивавшимъ

---

[35]) В. у. 22 мая 1862 г. Мн. Гос. Совѣта (П. С. З. № 38309) п. IV.

домогательство своего предшественника. Департаментъ Экономіи, сталъ нъ сторону Государственнаго Контролера; Общее Собраніе также признало вопросъ уже рѣшеннымъ предыдущими Высочайшими повелѣніями. Но ген. Зеленый „изложивъ свое мнѣніе въ особой запискѣ, объявилъ Гос. Совѣту, что Его Императорскому Величеству благоугодно было разрѣшить это его мнѣніе представить Совѣту. Общее Собраніе, принявъ во вниманіе, что мнѣніе это не было предварительно разсмотрѣно Деп. Гос. Экономіи положило предоставить этому Департаменту, вмѣстѣ съ Высшею Комиссіею и Министромъ Гос. Имуществъ, войти въ обсужденіе представленнаго этимъ Министромъ мнѣнія и затѣмъ дѣло это внести въ Общее Собраніе Государственнаго Совѣта“ [56]).

Такимъ образомъ, еще разъ Министерствомъ Государственныхъ Имуществъ была сдѣлана попытка оставить эти сборы въ своемъ распоряженіи, но повидимому она не привела ни къ чему, и сборы согласно новымъ началамъ бюджетной реформы были обращены въ Государственное Казначейство.

Отдѣлъ II-й проекта—о составленіи смѣтъ, вызвалъ очень сочувственный отзывъ Департамента Экономіи, такъ какъ былъ направленъ къ устраненію вопіющихъ несовершенствъ составленія дореформенныхъ смѣтъ.

Департаментъ подчеркивалъ, „до какой степени существовавшій порядокъ составленія смѣтъ не соотвѣтствовалъ условіямъ, необходимымъ для полной и раціональной государственной отчетности. Въ смѣтахъ не соблюдалось порядка распредѣленія статей доходовъ и расходовъ, на главные и второстепенные отдѣлы; испрашиваемые кредиты излагались разнообразно: одни съ указаніемъ всѣхъ составныхъ частей расхода и основаній, на которыхъ онъ производится, другіе общими цифрами, требующими, для ихъ повѣрки, предварительнаго раздробленія на составныя части, и безъ достаточныхъ ссылокъ, могущихъ оправдать смѣтное назначеніе; форма, въ какой излагались смѣты, была такова, что все вниманіе обращалось исключительно на статьи, вновь вводимыя въ смѣту или исключаемыя изъ нея, статьи же, которыя переносились безъ измѣненія изъ предыдущей смѣты, не обставлялись достаточными данными для удостовѣренія въ необходимости продолженія означаемаго въ нихъ расхода; а отъ смѣшенія въ одной общей графѣ расходовъ постоянныхъ съ расходами временными происходило, по мнѣнію Департамента, то, что послѣдніе часто принимали характеръ постоянныхъ и могли быть заносимы въ смѣту даже и по прекращеніи причинъ первоначальнаго ихъ установленія“ [57]).

Противъ проектированнаго Комиссіей объединенія частныхъ роспи-

---

[56]) Журналъ Общаго собранія Гос. Совѣта, 30 апрѣля 1862 г. въ дѣлѣ № 132, лл. 1215—1257.

[57]) См. Кашкаровъ, стр. 30.

саній для составленія смѣтъ съ кассовыми росписаніями для разассигнованія кредитовъ возражалъ покровитель реформы Вел. Кн. Константинъ Николаевичъ. Возможно, что здѣсь неудобства и были, или же они были выставлены ближайшими подчиненными Великаго Князя. Во всякомъ случаѣ Великій Князь Константинъ Николаевичъ указывалъ на неудобства этого порядка для Морского Вѣдомства. Департаментъ Экономіи не согласился ни съ первоначальнымъ отзывомъ Начальника Морского Вѣдомства, ни съ вторичными замѣчаніями его на проектъ журнала Комиссіи, поддерживая мнѣніе возражавшаго на нихъ Государственнаго Контролера. Общее Собраніе однако обошло это разногласіе, признавши, что вопросъ относится собственно не къ смѣтному дѣлу, а ко второй части работъ Спеціальной Комиссіи—организаціи кассовой. Такимъ образомъ изъ статей проекта было исключено упоминаніе о томъ, что частныя росписанія должны служить и средствомъ разассигнованія кредитовъ, а изъ приложенія о порядкѣ составленія смѣтъ выброшенъ былъ весь первый отдѣлъ его (стр. 1—6), говорившій о томъ же предметѣ.

Другое возраженіе исходило отъ Главнаго Штаба Военно Учебныхъ заведеній и было подписано Главнымъ Начальникомъ этого вѣдомства Великимъ Княземъ Михаиломъ Николаевичемъ. Отзывъ его настаивалъ на томъ, что смѣты хозяйственныхъ расходовъ этого вѣдомства необходимо составлять не по установленному въ законѣ порядку опредѣленія ихъ по штатамъ и табелямъ, а по дѣйствительной потребности и дѣйствительнымъ цѣнамъ предметовъ. По существу это замѣчаніе, конечно, было правильно и соотвѣтствовало идеямъ новаго бюджетнаго порядка, но оно относилось не къ одному лишь вѣдомству, а къ цѣлой системѣ, преобразованіе которой конечно было необходимо, но представляло огромную и чрезвычайно сложную задачу. Государственный Контролеръ и возражалъ съ такой именно точки зрѣнія, а, какъ мы видѣли, Спеціальная Комиссія въ одномъ изъ своихъ предположеній, требовавшихъ особаго законодательнаго акта, настаивала на необходимости пересмотра штатовъ вѣдомствъ и составленія сводовъ ихъ. До разработки этого общаго правила не было, конечно, основаній дѣлать изъятіе для одного вѣдомства, съ чѣмъ согласился и Департаментъ Экономіи. Вѣдомство Военно-Учебныхъ заведеній настаивало еще на продленіи для него срока представленія смѣты въ Государственный Совѣтъ на мѣсяцъ—до 1 октября—наравнѣ съ Военнымъ Министерствомъ. Департаментъ Экономіи нашелъ это невозможнымъ, опасаясь, что эта отсрочка „необходимо побудитъ и другія управленія къ такому же требованію“. Однако въ Общемъ Собраніи Государственный Совѣтъ сдѣлалъ эту уступку, признавши вѣдомство Военно-Учебныхъ заведеній частью Военнаго Управленія вообще (см. ст. 31 правилъ и прим. къ ней).

Это же вѣдомство настаивало на правѣ переноса кредитовъ по всѣмъ §§ его Гл. Управленія. Вел. Кн. Михаилъ Николаевичъ испро-

силъ 10 февраля 1862 г. объ этой льготѣ особое Выс. повелѣніе, и Департаменту Экономіи ничего не оставалось дѣлать, какъ принять его къ исполненію, снабдивши ст. 5 проекта соотвѣтственнымъ примѣчаніемъ. Но Общее Собраніе Гос. Совѣта нашло другой путь примиренія буквы новаго закона съ отступленіемъ отъ его духа и отъ Выс. утв. коренныхъ началъ: оно соединило всѣ §§ смѣты Гл. Управленія въ одинъ, вслѣдствіе чего введенное Деп. Экономіи примѣчаніе отпало [58]).

Были по поводу отдѣла о составленіи смѣтъ сдѣланы еще нѣкоторыя частичныя замѣчанія М. Х. Рейтерномъ и ген Чевкинымъ, на которыхъ мы можемъ не останавливаться.

Для приспособленія старыхъ смѣтъ къ новому порядку Комиссія проектировала еще рядъ отмѣченныхъ нами выше временныхъ постановленій. Въ числѣ вновь включаемыхъ въ смѣты доходовъ и соотвѣтственныхъ расходовъ были, между прочимъ, доходы за счетъ общихъ остатковъ отъ смѣтъ, шедшіе на покрытіе разнаго рода дополнительныхъ расходовъ къ статьямъ смѣтъ и новыхъ, непредусмотрѣнныхъ смѣтами расходовъ. Эта практика кореннымъ образомъ противорѣчила идеѣ спеціализаціи кредитовъ и должна была теперь подвергнуться полному преобразованію. Особенно велики (свыше 3.222,000 р.) такіе расходы были по Военному Министерству.

Главнымъ образомъ, это зависѣло, конечно, отъ огромности, разнообразія и подвижности военнаго хозяйства, но врядъ ли можно отрицать и вліяніе привычки къ неточному составленію смѣтъ этого вѣдомства, на долю котораго въ дореформенное время приходилась и большая часть сверхсмѣтныхъ расходовъ, привычки, отчасти воспитанной и наличностью въ его распоряженіи ряда запасныхъ капиталовъ

---

[58]) „Департаментъ Экономіи, въ усиленномъ составѣ, принявъ таковое Высочайшее повелѣніе къ исполненію и имѣя въ то же время въ виду, что затѣмъ коренное начало о воспрещеніи Министрамъ и Главноуправляющимъ замѣнять недостатки сбереженіями по главнымъ подраздѣленіямъ ихъ смѣтъ, въ отношеніи Военно-Учебныхъ Заведеній, отмѣняется силою этого Высочайшаго повелѣнія, призналъ необходимымъ дополнить ст. 5 проекта, на основаніи которой предположено было по главнымъ подраздѣленіямъ расходныхъ смѣтъ не допускать въ теченіе всего смѣтнаго періода никакого передвиженія, примѣчаніемъ о томъ, что правило это не распространяется на Управленіе Военно-Учебныхъ Заведеній.

При разсмотрѣніи этого постановленія Департамента Экономіи въ Общемъ Собраніи, Государственный Совѣтъ нашелъ, что приведенное сейчасъ Высочайшее повелѣніе было бы удобнѣе исполнить измѣненіемъ классификаціи §§ смѣты Главнаго Управленія, такъ, чтобы всѣ относящіеся къ потребностямъ Главнаго Управленія расходы соединены были въ одинъ §, что и предоставило бы этому Управленію право недостатокъ по одной статьѣ этого § замѣнять сбереженіями по другой. Сообразно съ этимъ, Государственный Совѣтъ, въ Общемъ Собраніи, измѣнивъ классификацію означенной смѣты, постановилъ предположенное Департаментомъ Экономіи примѣчаніе исключить“ (Кашкаровъ, стр. 67—68).

и прежде всего „общаго экономическаго капитала“, о которомъ мы говорили въ своемъ мѣстѣ.

Депутатъ Пикторовъ въ Спец. Комиссіи упорно отстаивалъ прежній порядокъ, представивши въ Гос. Совѣтъ по этому поводу цѣлыхъ два особыхъ мнѣнія. И теперь ген. Сухозанетъ, въ своемъ первоначальномъ отзывѣ на проектъ Комиссіи [59]) всецѣло отстаивалъ то же требованіе, ссылаясь на то, будто бы Комиссія не предполагаетъ, что въ роспись должны быть включены новые кредиты, взамѣнъ расходовъ за счетъ этихъ остатковъ и запасныхъ капиталовъ. Для подкрѣпленія своего мнѣнія Военный Министръ указывалъ на то, что „доходы по военному вѣдомству, передаваемые въ государственное казначейство, далеко не покрываютъ расходовъ, вновь подлежащихъ ко внесенію въ смѣты этого вѣдомства, такъ какъ первые, т.-е. доходы, составляютъ около 976,000 р., а послѣдніе, т.-е. расходы, простираются до 1.335,000 р.“.

Это добросовѣстное или недобросовѣстное непониманіе новыхъ началъ Гос. Контролеръ опровергалъ, указывая, что вопросъ здѣсь вовсе не въ недостаткѣ кредитовъ, а въ нераціональномъ способѣ составленія военныхъ смѣтъ. Крупные расходы военнаго вѣдомства за счетъ остатковъ, естественно, не являлись увеличеніемъ расходовъ Гос. Казначейства, ибо въ свое время всѣ эти остатки были занесены въ смѣты. Понятно, — разъяснялъ Гос. Контролеръ, — что „для того чтобы имѣть средства для удовлетворенія этихъ безспорно необходимыхъ расходовъ, Военное Министерство, по необходимости, вынуждается (и не можетъ иначе дѣлать) увеличивать требованія по тѣмъ предметамъ, которые входятъ въ его смѣты, какъ напр. возвышать цѣны и приводить другія увеличенныя данныя. Но не подлежитъ также сомнѣнію, что, съ прекращеніемъ этого нераціональнаго порядка вещей и со внесеніемъ всѣхъ потребностей Военнаго Министерства въ финансовыя смѣты, его кредиты будутъ выражать дѣйствительную потребность, а не потребность, увеличенную въ виду необходимости удовлетворять расходы, не вошедшіе въ смѣты и такимъ образомъ должно, очевидно, произойти (при одинакихъ, конечно, цѣнахъ и одинакомъ составѣ войскъ) уменьшеніе нѣкоторыхъ кредитовъ, которое и покроетъ вновь вводимыя въ смѣты статьи“.

Цифровую же справку Военнаго Министра, доказывавшую, по мнѣнію послѣдняго, что доходами отъ капиталовъ не покрываются расходы, падающіе на нихъ, Гос. Контролеръ съ полной логичностью обращалъ противъ своего оппонента, ибо это обстоятельство доказывало просто-на-просто, „что Военное Министерство, кромѣ текущихъ средствъ, служащихъ къ образованію капиталовъ, затрачивало и самые капиталы, такъ что, по истеченіи извѣстнаго времени, эти капи-

---

[59]) Отзывъ на журналъ Деп Экономіи совпалъ уже съ временемъ министерства Милютина.

талы были бы совершенно израсходованы, и тогда удовлетворяемыя изъ нихъ издержки, во всякомъ случаѣ, пали бы на государственное казначейство“ [60]).

Деп. Экономіи безусловно согласился съ Гос. Контролеромъ.

Слѣдующимъ отдѣломъ проекта были правила о разсмотрѣніи смѣтъ

Такъ какъ этотъ отдѣлъ (ст. 14—24) былъ и въ самый проектъ внесенъ изъ журнала соединеннаго засѣданія Высшей Комиссіи съ Департаментомъ Экономіи, то, естественно, онъ не могъ вызвать теперь съ его стороны никакихъ измѣненій, несмотря на то, что противъ одной его части замѣтна была оппозиція. Именно, нѣсколько вѣдомствъ упорно возражали противъ участія Гос. Контроля въ предварительномъ разсмотрѣніи смѣтъ. Генералъ Чевкинъ считалъ необходимымъ „постепенность“ въ разрѣшеніи этого вопроса, именно рекомендовалъ отложить его до преобразованія вѣдомства Гос. Контроля.

Оберъ-Прокуроръ Св. Синода находилъ неумѣстнымъ призывать „постороннюю власть“ къ разсмотрѣнію смѣтъ, указывалъ на то, что „подобнаго правила нѣтъ и въ иностранныхъ государствахъ“ что „повѣрка смѣтъ Гос. Контролемъ будетъ противорѣчить его назначенію, потому что предметы вѣдомства Государственнаго Контроля строго опредѣляются существеннымъ характеромъ этого учрежденія—именно повѣркою правильности смѣтныхъ ассигнованій“ (ibid., стр. 48—49).

Морское вѣдомство предлагало, вмѣсто доставленія смѣтъ въ Контроль, во избѣжаніе лишней инстанціи и замедленія дѣла приглашать Государственнаго Контролера въ засѣданіе Департамента Экономіи. Это было отчасти правильно, но избѣжать замедленія можно было просто одновременной разсылкой проектовъ смѣтъ во всѣ три разсматривавшихъ ихъ учрежденія (какъ это и было сдѣлано нѣсколько позже). Но простое приглашеніе Государственнаго Контролера въ Департаментъ Экономіи не разрѣшало вопроса, такъ какъ тамъ у него не могло быть подъ руками никакихъ данныхъ для критики смѣтъ. Это разъяснилъ Государственный Контролеръ, и Департаментъ Экономіи остался при своемъ прежнемъ мнѣніи.

Такъ прошелъ этотъ боевой пунктъ, связывавшій, въ виду особыхъ русскихъ условій, не въ примѣръ западнымъ образцамъ, вѣдомство Государственнаго Контроля съ предварительнымъ бюджетнымъ Контролемъ вездѣ на Западѣ принадлежащимъ представительнымъ палатамъ.

Въ томъ же отдѣлѣ правилъ (ст. 17) имѣлось указаніе на то, что Министръ Финансовъ до внесенія росписи въ Государственный Совѣтъ отыскиваетъ въ случаѣ надобности, мѣры къ покрытію дефицита М. Х. Рейтернъ обратилъ вниманіе на то, что въ проектѣ Комиссіи совершенно не упоминается объ участіи въ обсужде-

---

[60]) Кашкаровъ, стр. 43.

ніи бюджета и въ частности въ дѣлѣ обсужденія мѣръ къ покрытію дефицита Комитета Финансовъ „тогда какъ Комитетъ этотъ учрежденъ съ давняго времени для означенной цѣли и для Министерства Финансовъ было бы весьма затруднительно безъ предварительнаго обсужденія сановниковъ, спеціально избранныхъ для общихъ финансовыхъ мѣръ, представлять свои соображенія непосредственно въ Государственный Совѣтъ, тѣмъ болѣе, что предположенія о рессурсахъ для покрытія дефицита, составляя государственную тайну, могутъ подлежать общему обсужденію Государственнаго Совѣта, по принятому порядку, не прежде какъ по Высочайшемъ одобреніи, а одобреніе это иначе не совершается какъ по разсмотрѣніи дѣла въ Комитетѣ Финансовъ".

„Гос. Контролеръ сослался на то, что Комитетъ Финансовъ не есть оффиціальное, законами установленное, учрежденіе, такъ какъ о немъ въ существующихъ законоположеніяхъ не упоминается, и что поэтому Комиссія не могла включить его въ число учрежденій, участвующихъ въ бюджетномъ дѣлѣ; отъ Выс. же воли всегда будетъ зависѣть передавать государственный бюджетъ на разсмотрѣніе Комитета".

Департаментъ Экономіи, хотя согласился съ Государствен. Контролеромъ, но не вполнѣ рѣшался отстаивать, издавная забытыя, предоставленныя ему еще прежними законами права по разсмотрѣнію бюджета. Теперь предположено было призвать Государственный Совѣтъ къ высшему разсмотрѣнію бюджета, „въ общихъ видахъ государственнаго хозяйства". Департаментъ констатировалъ, что эта роль донынѣ выполнялась, дѣйствительно, Комитетомъ Финансовъ; Государственный же Совѣтъ занимался мало доступной ему и мало производительной работой, которую не было вовсе смысла теперь оставлять за нимъ. Прежній порядокъ, „т.-е. окончательное разсмотрѣніе смѣтъ и росписи или бюджета въ Комитетѣ Финансовъ, по мнѣнію Департамента, можетъ быть сохраненъ и на будущее время, но въ такомъ случаѣ нѣтъ ни надобности ни пользы привлекать къ тому же самому дѣлу другое высшее государственное учрежденіе—Департаментъ Экономіи Государственнаго Совѣта. Въ настоящее время смѣты разсматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ, но разсмотрѣніе это ограничивается сличеніемъ требованій противъ существующихъ постановленій, утвержденныхъ росписей и особаго Высочайшаго повелѣнія, т.-е. Департаментъ Экономіи занимается именно тѣмъ дѣломъ, которое, при новомъ порядкѣ, со всею полнотою и отчетливостью, а слѣдовательно съ гораздо большею пользою, будетъ совершаться Министерствомъ Финансовъ, имѣющимъ всѣ къ тому средства, тогда какъ Департаментъ Экономіи ихъ не имѣетъ и имѣть не можетъ".

Департаментъ Экономіи не рѣшился высказаться прямо за устраненіе Комитета Финансовъ отъ роли, которая теперь возстановлялась для Государственнаго Совѣта и полагалъ „повергнуть на Высочайшее Государя Императора разрѣшеніе вопросъ о томъ: на какое изъ учрежденій Его Императорскому Величеству благоугодно будетъ

повелѣть возложить окончательное разсмотрѣніе, въ общихъ видахъ государственнаго хозяйства, финансовыхъ смѣтъ и государственнаго бюджета: на Департаментъ Экономіи Государственнаго Совѣта, или на Комитетъ Финансовъ, или же на соединенное присутствіе Департамента Экономіи и Комитета Финансовъ?"

Татариновъ написалъ горячій протестъ, доказывавшій, что „Департаментъ Гос Экономіи, по цѣли своего образованія и по своему составу представляетъ единственное учрежденіе, на которое можетъ быть возложено разсмотрѣніе государственнаго бюджета. Всѣ вопросы финансоваго законодательства, всѣ кредиты дополнительные, всѣ восходящія на Высочайшее утвержденіе смѣты общественныя, входятъ въ кругъ занятій этого Департамента; какимъ же образомъ онъ можетъ быть устраненъ отъ главнѣйшаго въ финансовой администраціи предмета,— обсужденія заявляемыхъ управленіями потребностей въ связи съ имѣющимися средствами для ихъ удовлетворенія? Устраненіе учрежденія законодательнаго отъ обязанности разсмотрѣнія нашего бюджета было бы нарушеніемъ одного изъ основныхъ нашихъ законовъ, нарушеніемъ, въ особенности неудобнымъ въ настоящее время, когда обнародованіе нашего бюджета разрѣшено уже Государемъ Императоромъ. При томъ же, нельзя не обратить вниманія и на то обстоятельство, что въ Комитетѣ Финансовъ состоятъ членами многіе Министры, которые въ дѣлѣ разсмотрѣнія смѣтъ представлять будутъ судей собственныхъ своихъ требованій. Этого весьма важнаго неудобства составъ Департамента Государственной Экономіи не имѣетъ: онъ представляетъ учрежденіе отъ испрашивающихъ кредиты распорядителей совершенно независимое, и это значеніе было бы, очевидно, утрачено, если бы разсмотрѣніе смѣтъ было возложено на Комитетъ Финансовъ, или даже на соединенное присутствіе Департамента Государственной Экономіи и Комитета Финансовъ" [61]).

Этотъ протестъ, представленный отъ имени Государственнаго Контролера въ Департаментъ Экономіи имѣлъ то дѣйствіе, что Департаментъ отказался отъ своей мысли представлять дѣло еще на Высочайшее благоусмотрѣніе и не колебался больше въ этомъ существеннѣйшемъ для дѣла вопросѣ.

Для Комитета Финансовъ въ этомъ же отзывѣ отводилось свое мѣсто—въ вопросахъ относящихся до государственнаго кредита, съ тѣмъ чтобы „Департаменту предоставлено было при разсмотрѣніи смѣтъ соединяться, съ Высочайшаго рѣшенія съ Комитетомъ Финансовъ въ тѣхъ случаяхъ, когда съ бюджетнымъ дѣломъ связаны будутъ вопросы, до государственнаго кредита относящіеся". Въ этомъ смыслѣ и введено было примѣчаніе къ ст. 22 проекта (ст. 25 закона).

Въ этомъ же отзывѣ Государственный Контролеръ указывалъ, что

---

[61]) Дѣло Канцеляріи Гос. Контроля 22 января 1862 г., № 1087 (черновикъ). Протестъ этотъ напечатанъ въ прил. X.

въ виду уже разрѣшеннаго Высочайшей властью публикованія смѣтъ необходимо ввести и въ проектъ Комиссіи соотвѣтственную статью. Это первое по времени оффиціальное представленіе Государственнаго Контроля по поводу гласности бюджета Оно и было реализовано въ ст. 29 правилъ въ редакціи Государственнаго Совѣта.

По отдѣлу IV—объ условіяхъ и с п о л н е н і я смѣтъ возникло разногласіе лишь по поводу того, какая именно власть можетъ разрѣшать передвиженіе кредитовъ въ предѣлахъ параграфовъ. Проектъ въ принципѣ настаивалъ, что это право должно принадлежать коллегіальнымъ учрежденіямъ — Совѣтамъ при тѣхъ Министерствахъ, гдѣ они существуютъ. Возраженіе Морского Министерства проектировавшее предоставить это право Министру, было отклонено Деп. Экономіи, но принято Общимъ Собраніемъ. Для вѣдомства Военно-учебныхъ заведеній, неупомянутаго въ проектѣ, согласно его просьбѣ это право было предоставлено Совѣту вѣдомства. (См. ст. 27 проекта—ст 31 закона).

Относительно ст. 29 проекта, предоставлявшей право вѣдомствамъ употреблять на награды и пособія остатки отъ личнаго состава лишь по окончаніи года, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ возразилъ что эти пособія „могутъ быть производимы чиновникамъ и въ теченіе года, ибо начальникамъ извѣстно, какіе чиновники этого заслуживаютъ и какая сумма можетъ образоваться отъ означенныхъ остатковъ". Хотя Гос. Контролеръ и возражалъ, что это „было бы неудобнымъ, потому что сумма остатковъ до истеченія года не можетъ быть съ достовѣрностью опредѣлена, а въ случаѣ недостатка въ кредитѣ на удовлетвореніе чиновниковъ содержаніемъ. личная отвѣтственность начальства, хотя бы она и выражалась денежнымъ, въ этомъ случаѣ, взысканіемъ, можетъ не покрыть предстоящаго расхода, и тогда придется обращаться къ испрошенію кредита сверхсмѣтнаго", тѣмъ не менѣе Департаментъ Экономіи призналъ замѣчаніе Министра Вн. Дѣлъ основательнымъ, и потому, согласно съ его мнѣніемъ, положилъ дополнить ст. 29 проекта тѣмъ, что „выдачи пособій изъ штатной суммы могутъ быть производимы и въ теченіе года подъ личною отвѣтственностью начальства, съ тѣмъ непремѣннымъ условіемъ, чтобы выданныя пособія были сполна покрыты остатками отъ штатнаго назначенія" [62]).

По отдѣлу V проекта—о з а к л ю ч е н і и смѣтъ устранены были изъ правилъ упоминанія о составленіи кредиторскихъ списковъ и введены были нѣкоторыя облегченія для строительныхъ кредитовъ подъ вліяніемъ настоянія ген. Чевкина.

Наконецъ, по послѣднему VI отдѣлу проекта, — о кредитахъ с в е р х с м ѣ т н ы х ъ, Деп. Экономіи рѣшилъ исключить примѣчаніе, пре-

---

[62]) Кашкаровъ, стр. 69—70.

доставлявшее хозяйственнымъ вѣдомствамъ испрашивать мелочные сверхсмѣтные кредиты ежемѣсячными вѣдомостями (ст. 51, прим.), возлагая надежду на то, что смѣты будутъ составляться съ достаточной полнотой, чтобы это правило стало излишнимъ. Изъ Министровъ только одинъ ген. Чевкинъ испрашивалъ разрѣшенія дополнить для его вѣдомства соотвѣтствующую статью предоставленіемъ ему права испрошенія заблаговременно общаго авансоваго и оборотнаго кредита.

На это замѣчаніе Гос Контролеръ объяснилъ, что „по существу самаго дѣла, долженъ назначаться не общій авансовый кредитъ, а авансовый кредитъ по опредѣленнымъ статьямъ смѣтъ. Вообще кредита авансоваго не должно смѣшивать съ кредитомъ оборотнымъ: первый назначается на счетъ смѣты будущаго года, а второй — на недвижимыя потребности текущаго года; но въ допущеніи послѣдняго кредита, т-е. оборотнаго, по Главному Управленію Путей Сообщенія не можетъ быть надобности, потому что, по составленной Спеціальною Комиссіею классификаціи смѣтныхъ статей этого Управленія предположены частные кредиты на непредвидимыя надобности, именно по водянымъ сообщеніямъ, по сообщеніямъ сухопутнымъ и по Николаевской желѣзной дорогѣ, что вполнѣ будетъ ограждать означенное Управленіе отъ затрудненій при встрѣчающихся непредвидимыхъ расходахъ“ [63]).

Тогда ген Чевкинъ измѣнилъ форму требованія и сталъ настаивать на необходимости уже не общихъ кредитовъ, а требовалъ отдѣльными статьями кредиты: „авансовый на выдачу задатковъ или на заготовку матеріаловъ для будущаго года и оборотный, на случай неисправности подрядчиковъ или неотложной надобности въ другихъ расходахъ, которые были утверждены, но для которыхъ не будетъ въ наличіи необходимой суммы“.

Въ томъ и другомъ и Деп. Экономіи и Общее Собраніе Гос. Совѣта ему отказали.

Но Общее Собраніе возбудило вопросъ объ испрошеніи Военнымъ Министерствомъ путемъ сверхсмѣтныхъ кредитовъ ряда расходовъ постоянныхъ.

Военный Министръ заявилъ, „что во ввѣренномъ ему Министерствѣ не вносятся въ смѣты и удовлетворяются чрезъ всеподданнѣйшіе доклады Военнаго Министра многіе расходы, повторяющіеся ежегодно и производство которыхъ, во многихъ случаяхъ, даже разрѣшается существующими законоположеніями, какъ напр., прогоны и пособія при отправленіи на службу въ отдаленныя губерніи, кормовыя нижнимъ чинамъ, увольняемымъ въ безсрочный отпускъ, Всемилостивѣйше жалуемыя нижнимъ чинамъ денежныя награжденія и порціи за парады, смотры, ученья и маневры,

---

[63]) Кашкаровъ, стр. 75

награды за неимѣніе бѣглыхъ въ войскахъ, награды и пособія лицамъ Военнаго вѣдомства, содержаніе командированныхъ за границу и т. д.".

Государственный Совѣтъ потребовалъ занесенія этихъ кредитовъ въ роспись на общемъ основаніи въ цифрахъ по 3-лѣтней сложности, относя ихъ на 4-милл кредитъ, назначаемый на экстраординарные расходы и предоставилъ Военному Министру сдѣлать такое дополненіе по соглашенію съ Гос. Контролеромъ [64]).

Статью 50 проекта Общее Собраніе измѣнило въ томъ смыслѣ, чтобы предварительное сношеніе съ Министромъ Финансовъ по поводу мѣропріятій, могущихъ вызвать новые расходы, не могло препятствовать предварительной разработкѣ и предварительному утвержденію Верховной Властью такого рода предположеній.

Наконецъ, проектированное Комиссіею и одобренное въ Деп. Экономіи предоставленіе разсмотрѣнія сверхсмѣтныхъ требованій въ вакантное для Гос. Совѣта время Комитету Министровъ [65]) Общее Собраніе нашло неудобнымъ, такъ какъ этимъ нарушается въ отношеніи сверхсмѣтныхъ расходовъ общее начало утвержденія расходовъ въ законодательномъ порядкѣ тѣмъ болѣе, что въ этомъ не представляется существенной надобности, такъ какъ засѣданія Департамента Экономіи, до котораго относятся разсмотрѣнія подобныхъ дѣлъ, не прекращается въ теченіи вакантнаго времени по дѣламъ о земскихъ повинностяхъ Вслѣдствіе этого, вышеупомянутое правило изложено было такъ: „въ теченіе вакантнаго въ Государственномъ Совѣтѣ времени представленія Министровъ и Главноуправляющихъ по испрошенію сверхсмѣтныхъ кредитовъ поступаютъ также въ Государственный Совѣтъ, разсматриваются въ Департаментѣ Экономіи и представляются на Высочайшее утвержденіе, установленнымъ порядкомъ въ меморіи этого Департамента" (ст. 55 прим. текста закона)

Этимъ закончено было обсужденіе проекта правилъ. Гос. Совѣтъ перешелъ къ формамъ смѣтъ Обширный отдѣлъ о формахъ смѣтъ вызвалъ рядъ замѣчаній. Военный Министръ Сухозанетъ настаивалъ на допущеніи нормальныхъ суммъ для строительной части—Инженернаго вѣдомства. Министръ указывалъ, что „подобное учрежденіе по строительной части необходимо и признано неизбѣжнымъ даже въ государствахъ, которыя объѣхать и осмотрѣть можно скорѣе, чѣмъ у насъ одинъ инженерный округъ; причемъ, какъ извѣстно, никакой разсчетъ времени не можетъ имѣть мѣста Въ такомъ положеніи остается выбирать одно изъ двухъ: или въ опредѣленные сроки получать цифры, выставленныя наугадъ, посвящать здѣсь время разсматриванію этихъ цифръ и, довольствуясь стройностью канцелярскихъ отправленій, все остальное оставить идти къ упадку, или, поставивъ цѣлью истинную пользу дѣла, откро-

---

[64]) См. Кашкаровъ, стр. 76.

[65]) Такое постановленіе дѣйствительно было проектировано Комиссіей, см. Журналъ Спец. Комиссіи 9 ноября 1860 г. № 37, но въ текстѣ проекта мы его не могли найти.

венно сознаться въ безсилiи своей опеки и, поручая часть или дѣло извѣстному лицу, дать ему возможно большiе просторъ и свободу въ указанномъ ему кругѣ дѣйствiй“ [66])

Государственный Контролеръ возражалъ, указывая и развивая приведенныя нами въ главѣ VI соображенiя Высшей и Спецiальной Комиссiй, и Департаментъ Экономiи согласился съ нимъ.

Единственное во всемъ этомъ дѣлѣ занесенное въ журналъ разногласiе, раздѣлившее на двѣ группы Общее Собранiе Государственнаго Совѣта возникло по вопросу, казалось бы, совершенно мелочному. Въ формѣ смѣты Министерства Внутреннихъ Дѣлъ небольшей сравнительно (200 т. р.) кредитъ на добавочное содержанiе начальникамъ губернiй Комиссiею раздѣленъ былъ на двѣ части: уже назначенную отдѣльнымъ лицамъ, которую Комиссiя и постановила показывать вмѣстѣ съ ихъ штатнымъ жалованьемъ, чтобы можно было видѣть общiй размѣръ ихъ содержанiя, а другую оставила въ другомъ §-ѣ въ видѣ запаснаго кредита въ рукахъ Министерства. Съ этимъ согласился и Департаментъ Экономiи, но въ Общемъ Собранiи возникло непримиримое разногласiе. 13 членовъ: гр. Рибопьеръ, гр. Клейнмихель, гр. Бергъ, гр. Адлербергъ, кн Гагаринъ, Кочубей, бар. Корфъ 1-й, Бахтинъ, бар Врангель, Брокъ, Анненковъ, Ковалевскiй и Гофманъ, поддерживали форму принятую Комиссiей, а 26 членовъ: Вел. Кн. Константинъ Николаевичъ, Вел. Кн. Михаилъ Николаевичъ, кн. Меншиковъ, гр. Сумароковъ, Сухозанетъ, Танѣевъ, Гасфортъ, Литке, кн. Долгоруковъ, кн. Голицынъ, Норовъ, гр. Армфельдъ, Чевкинъ, кн. Горчаковъ 2-й, гр. Путятинъ, Мѣтлинъ, кн. Суворовъ-Рымникскiй, Тымовскiй, Толстой, Милютинъ, Зеленой, Мухановъ, Валуевъ, Головнинъ, Рейтернъ и Замятинъ, настаивали на соединенiи всей суммы въ одномъ кредитѣ въ рукахъ Министерства. Разногласiе осталось непримиреннымъ, и доведено было до свѣдѣнiя Государя, который присоединился къ большинству [67]). Прочiя формы смѣтъ послѣ разбора ряда второстепенныхъ замѣчанiй были приняты и Департаментомъ Экономiи и Общимъ Собранiемъ въ редакцiи Комиссiи, также какъ и упомянутыя выше особыя предположенiя Комиссiи, причемъ разработка вопроса о внесенiи части суммъ земскихъ повинностей въ государственный бюджетъ возложена была, какъ сказано выше, на Спецiальную, Комиссiю, составленiе сводовъ штатовъ—на соотвѣтственныя Министерства, а вопросъ объ измѣненiи порядка сложенiя недоимокъ на функцiонировавшую въ то время Комиссiю для пересмотра податей и сборовъ.

Въ проектѣ Высочайше утвержденнаго мнѣнiя Государственнаго Совѣта, кромѣ указанныхъ трехъ пунковъ по особымъ предположенiямъ Комиссiи (пп. IV, XI и XII) установленъ былъ еще рядъ положенiй, для приведенiя въ дѣйствiе новаго закона. Именно, постановлено

---

[66]) Кашкаровъ, стр. 88

[67]) Ibid, стр. 97—98.

было составить смѣты на 1863 г. уже по новымъ формамъ (п. I), при чемъ для этого переходнаго года приняты были во вниманіе упомянутыя выше ст. 57—62 проекта, выдѣленные Государственнымъ Совѣтомъ въ особый отдѣлъ „дополнительныхъ постановленій о порядкѣ составленія финансовыхъ смѣтъ на 1863 годъ". Формы смѣтъ приняты были въ видѣ опыта на 5 лѣтъ, для переходнаго года предоставлено было сдѣлать въ нихъ вѣдомствамъ рядъ указанныхъ тутъ же измѣненій въ деталяхъ (пп. 1—18) „съ соблюденіемъ однако же установленныхъ тѣми формами рода и порядка изложеніи данныхъ и приложеній" (п III).

Пунктами V—VIII предоставлено было внести нѣкоторыя мелочныя отступленія отъ формъ смѣтъ для вѣдомствъ· Путей Сообщенія, Военнаго и Юстиціи, а для Почтоваго—до изданія новыхъ штатовъ право выдачи наградъ и пособій изъ общей по вѣдомству суммы остатковъ. Пунктъ IX измѣнялъ классификацію смѣты Главнаго Управленія Военно-Учебныхъ Заведеній въ смыслѣ упомянутаго расширенія права переноса кредитовъ. Пунктъ X предоставлялъ Государственному Контролеру по соглашенію съ Военнымъ Министромъ ввести въ смѣты упомянутые постоянные расходы, относившіеся раньше насчетъ сверхсмѣтныхъ Въ п. XI кромѣ вопроса о недоимкахъ Министру Финансовъ предоставлялось еще представить соображенія, объ объединеніи административной смѣты и прибылей Государственнаго Банка съ государственнымъ бюджетомъ. Наконецъ, п. XIII поручалъ II-му Отд. Собств. Его Имп. Величества Канцеляріи и Военно-Кодификаціонной Комиссіи при продолженіи Свода Законовъ и Военныхъ постановленій кодифицировать вновь вводимыя смѣтныя правила.

Смѣтныя правила были Высочайше утверждены 22 мая 1862 г. [68]), а изложенное только что мнѣніе Государственнаго Совѣта о порядкѣ приведенія ихъ въ исполненіе, 28 мая 1862 г. [69]).

Этимъ закончилось дѣло, въ результатѣ котораго появился дѣйствующій донынѣ, съ многочисленными измѣненіями въ деталяхъ, но съ сохраненіемъ всѣхъ коренныхъ началъ его, органическій законъ о нашемъ государственномъ бюджетѣ, общія смѣтныя правила 22 мая 1862 года.

---

[68]) 2-е П С З, XXXVII, ч I, № 38309 Во главѣ ихъ помѣщенъ возвѣщающій о преобразованіи указъ Сенату. Приложенія къ этому закону можно найти, въ приложеніяхъ къ этому же Тому Полнаго Собранія. Они заключаютъ въ себѣ: 1) приложеніе къ ст. 16 закона (ст 13 проекта), т-е правила составленія смѣтъ, 2) переходныя дополнительныя постановленія на 1863 годъ, 3) номенклатуру средствъ не входящихъ въ смѣты, и 4) формы росписаній о доходахъ и расходахъ—изъ которыхъ должны были сводиться смѣты.

[69]) Ibid, № 38323.

Заключеніе.

Намъ остается подвести итоги тому, что мы изложили въ трехъ предыдущихъ главахъ о ходѣ дѣла, составившаго новую эру въ исторіи нашего бюджетнаго законодательства, а вмѣстѣ съ тѣмъ подвести итогъ и всей нашей работѣ.

Бюджетная реформа, связанная съ именемъ В. А. Татаринова не была реформой самостоятельной, ни по своему происхожденію, ни по своему логическому мѣсту въ системѣ другихъ преобразованій. Развилась она въ процессѣ выработки реформы Государственнаго Контроля Реформа контрольной системы была центральной задачей, къ которой призванъ былъ Татариновъ всею своей служебной дѣятельностью. Но вырабатывая ее, пришлось поставить вопросъ во всей широтѣ, связавши въ единое цѣлое всѣ три основныхъ института системы государственной отчетности—бюджетъ, контроль и кассовый строй.

Вотъ почему и бюджетная реформа—на которой сосредоточено было здѣсь наше вниманіе—явилась не самодовлѣющей цѣлью, игнорирующей остальныя части системы, а элементомъ высшей задачи, проникнутымъ ея общими идеями. Этими идеями были законность и хозяйственность въ распоряженіи государственными средствами, осуществленіе планомѣрности и единства въ государственномъ хозяйствѣ, подчиненіе его общимъ интересамъ государства вмѣсто частныхъ интересовъ вѣдомствъ.

Разсмотрѣніе Татариновской реформы въ ея цѣломъ было бы интересно съ этой точки зрѣнія: какъ попытки осуществленія указанныхъ идей въ одной изъ областей государственной жизни—финансовой—въ условіяхъ того строя, который не заключалъ въ себѣ предпосылокъ для развитія законности и единства государственной политики вообще. Это болѣе широкая задача, которой мы не ставили себѣ, ограничившись лишь одною областью—бюджетнаго дѣла и изученіемъ хода осуществленія тѣхъ же общихъ задачъ въ этихъ болѣе узкихъ рамкахъ.

Бюджетная реформа была задумана болѣе широко, чѣмъ удалось ее осуществить.

Объединеніе въ общемъ государственномъ бюджетѣ всѣхъ государственныхъ рессурсовъ и подчиненіе хозяйства всѣхъ безъ изъятія вѣдомствъ единому независимому Государственному Контролю не имѣло, конечно, по идеямъ Татаринова и другихъ высоко стоявшихъ и

авторитетныхъ сторонниковъ реформы, значенія, затрогивавшаго какія-либо прерогативы, кромѣ прерогативъ чисто вѣдомственныхъ, сводившихся къ обособленію отдѣльныхъ вѣдомствъ отъ единства обще-государственныхъ задачъ и цѣлей и къ подчиненію ихъ хозяйства вмѣсто независимаго отъ высшихъ начальниковъ вѣдомствъ правильно организованнаго государственнаго контрольнаго учрежденія системѣ ревизіи „домашней"—по выраженію одного изъ всеподданнѣйшихъ докладовъ Высшей Комиссіи, при которой „существенно важная повѣрка распоряженій недоступна, потому что распорядители суть прямые начальники тѣхъ же самыхъ ревизіонныхъ учрежденій" [1]).

Мы видѣли, что на первыхъ шагахъ реформы, въ отступленіе отъ Высочайше утвержденныхъ коренныхъ началъ ея, нѣкоторыя привилегированныя вѣдомства сохранили свою обособленность отъ общей бюджетной и контрольной системы, и что въ дальнѣйшемъ ходѣ дѣла эти изъятія расширились еще въ отношеніи нѣкоторыхъ суммъ духовнаго вѣдомства. Но за этими изъятіями принципъ единства государственнаго бюджета, несмотря на настойчивыя усилія вѣдомствъ сохранить ихъ обособленные капиталы и доходы, былъ осуществленъ во всей доступной въ условіяхъ того времени полнотѣ.

Какъ разъ въ заключительный моментъ этого перваго фазиса работъ Татариновской Комиссіи—дѣла о передачѣ вѣдомственныхъ капиталовъ въ казну,—ближайшій сотрудникъ В А Татаринова по Спеціальной Комиссіи М. Н. Островскій (впослѣдствіи Министръ Государственныхъ Имуществъ), въ своей личной перепискѣ упоминаетъ о дѣлѣ бюджетной реформы, и письмо его звучитъ, можетъ даже слишкомъ, пессимистически [2]).

Другая кардинальная составная часть реформы—подчиненіе бюджета наиболѣе полному и обстоятельному критическому разсмотрѣнію съ точки зрѣнія его законности, хозяйственности и общихъ задачъ государственной политики, также прошла не во всей полнотѣ. Намекъ на учрежденіе „бюджетныхъ комиссій", какъ бы онъ ни былъ неясенъ

---

[1]) Всеподданнѣйшій докладъ Комиссіи Высочайше учрежденной для разсмотрѣнія коренныхъ началъ гос. отчетности „объ изъятіяхъ изъ существующаго порядка ревизіи". (Преобр. Гос отчетности, ч 3. Всеподд. доклады, стр. 141—142).

[2]) Эта переписка опубликована въ журналѣ „Русская Мысль" 1811 г кн. 3. Въ портфелѣ редакціи имѣется еще нѣсколько писемъ М. Н. Островскаго и самого В. А. Татаринова. М. Н Островскій пишетъ одному изъ своихъ друзей П. М. Грибовскому (12 апрѣля 1860 г.)". „...вы еще молоды и способны мечтать....о какихъ-либо коренныхъ реформахъ... .за исключеніемъ крестьянскаго вопроса, у насъ все полумѣры, да и крестьянскій-то вопросъ стараются весьма многіе обратить въ мѣру палліативную, въ чемъ, какъ мнѣ кажется, и успѣютъ отчасти.. Затѣмъ все что хотите,—преобразованіе банковъ—полумѣра (новый банкъ будетъ чисто казенный мъ).

.. И протнву нашихь финансовыхъ реформъ употребляются самыя энергическія усилія (со стороны Чевкина, Муравьева, Сухозанета и К⁰), чтобы парализовать ихъ, и только благодаря личной поддержкѣ Государя эти усилія не имѣютъ полнаго успѣха, нѣкоторый же успѣхъ они все-таки имѣютъ".

бросаетъ свѣтъ на идею Татаринова, очевидно имѣвшую въ виду привлеченіе болѣе широкаго круга лицъ, вѣроятно изъ среды того же Государственнаго Совѣта, къ работѣ надъ бюджетомъ, вмѣсто ограниченнаго числа бюджетныхъ работниковъ того времени, членовъ Департамента Государственной Экономіи. Эта попытка совершенно не удалась. Но во всякомъ случаѣ вмѣсто еще болѣе узкаго круга лицъ и болѣе связаннаго съ органами исполнительной власти учрежденія, руководившаго бюджетной политикой дореформеннаго періода, Комитета Финансовъ, возстановлено было въ бюджетномъ дѣлѣ значеніе Государственнаго Совѣта въ той силѣ, въ какой за полвѣка оно было проектировано Сперанскимъ.

Критическое разсмотрѣніе бюджетныхъ ставокъ съ точки зрѣнія законности ихъ сведено было къ скромнымъ размѣрамъ, благодаря оппозиціи Татаринову антагониста его М Х. Рейтерна Но зато въ полной мѣрѣ оформилась въ законодательствѣ личная, не заимствованная ни изъ какихъ образцовъ идея участія Государственнаго Контроля въ разсмотрѣніи бюджета, идея, повидимому, имѣвшая въ виду нѣкоторымъ образомъ восполнить въ русской исторической обстановкѣ недостающее звено въ системѣ бюджетнаго контроля, обсужденіе бюджета представительными учрежденіями.

Техническая часть реформы, составившая содержаніе большей части статей проекта Комиссіи и выработанныхъ ею образцовыхъ смѣтъ встрѣтила лишь частичныя возраженія и была реализована въ законѣ, можетъ-быть даже съ нѣкоторою чрезмѣрной прямолинейностью, невольно вытекавшею изъ рѣзко отрицательнаго настроенія реформатора по отношенію къ вопіющимъ дефектамъ дореформенной бюджетной системы и дореформенной бюджетной практики Эта техническая часть работы наименѣе должна была пострадать отъ подводныхъ камней, но мы преуменьшили бы принципіальное значеніе реформы, если бы символически охарактеризовали различіе между задуманнымъ и осуществленнымъ въ формѣ сопоставленіи двухъ обозначеній закона 22 мая 1862 г — внушительно звучащаго заглавія: „Положеніе о государственномъ бюджетѣ“ и технически-обезличеннаго канцелярскаго термина: „правила о составленіи, разсмотрѣніи, утвержденіи и исполненіи гос. росписи и финансовыхъ смѣтъ Министерствъ и Главныхъ управленій“.

Принципіально значеніе реформы, тѣмъ болѣе въ ея цѣломъ, было, несомнѣнно болѣе глубоко. Оно дополнялось еще осуществленіемъ принципа гласности бюджета, клавшаго рѣзкую ничѣмъ не стираемую грань между нашимъ бюджетнымъ прошлымъ и бюджетнымъ будущимъ.

Разборъ вопроса о системахъ, которыя послужили образцами для нашей бюджетной реформы, именно по отношенію къ ней, не имѣетъ особаго интереса. Заимствованы были коренныя начала, а въ бюджетномъ дѣлѣ они столь просты, что самъ авторъ реформы не могъ иначе характеризовать ихъ, какъ говоря, что они „такъ сказать общепріняты“. Лишь немногія детали бюджетной техники можно счи-

тать въ проектѣ Комиссіи принадлежащими той или другой отдѣльной изъ посѣщенныхъ Татариновымъ странъ. Соотвѣтственно этому и въ заграничныхъ запискахъ Татаринова бюджетное дѣло занимаетъ лишь немногія начальныя страницы. Почти цѣликомъ содержаніе записокъ относится къ гораздо болѣе сложной и подлежащей изученію и заимствованію не только въ основныхъ началахъ, но и въ деталяхъ организаціи—системѣ кассоваго и контрольнаго дѣла.

Въ виду такой специфической простоты началъ бюджетнаго дѣла вообще и нашъ органическій бюджетный законъ въ томъ видѣ, въ какомъ онъ вылился въ проектѣ Комиссіи, представляетъ логически почти стройное цѣлое, и сравнительно незначительныя измѣненія, какимъ подвергся проектъ въ Гос. Совѣтѣ, не могли нарушить стройности этого красиваго законодательнаго памятника въ ряду другихъ созданій эпохи 60-хъ годовъ.

Другая часть работы, внѣшне столь же стройная—формы смѣтъ, по содержанію своему представляла естественно безконечную сложность. Стройная форма была заимствована [3]), пестрое содержаніе всякаго гос. бюджета, приведенное работой Комиссіи въ возможно систематическій видъ, столь тѣсными узами связано со всѣмъ строемъ не только финансовыхъ, но и всѣхъ рѣшительно административныхъ учрежденій, что въ этой области о заимствованіяхъ говорить немыслимо. Соотношеніе между Татариновской бюджетной реформой и непосредственно ей предшествовавшей бюджетной практикой — мы надѣемся— ясно изъ нашего изложенія въ главахъ V—VIII книги ни одинъ изъ основныхъ бюджетныхъ принциповъ, бюджетныхъ аксіомъ западноевропейскаго права, какъ констатировалъ энергичный посредникъ и защитникъ новыхъ идей реформы Гос. Контролеръ Н. Н Анненковъ, не былъ принятъ у насъ — наша дореформенная бюджетная практика, главенствовавшая надъ бюджетнымъ правомъ, отрицала ихъ всѣ и отрицала кореннымъ образомъ: ни гласность бюджета, ни его единство, ни законодательный порядокъ его установленія, ни спеціализація кредитовъ, ни строгое ограниченіе бюджетнаго періода во времени, — ничто не было осуществлено на практикѣ. Теоретически, идеи адэкватныя идеямъ реформы 1862 г. въ зародышевой формѣ почти всѣ развиты были въ законодательствѣ Сперанскаго. Но они сразу же и надолго заглохли. Если и можно указать у насъ на явленія изъ бюджетной области, соотвѣтствовавшія болѣе современнымъ принципамъ бюджетнаго строя, то это были лишь правила для городскихъ смѣтъ, изложенныя въ дореформенномъ „Уставѣ о Городскомъ Хозяйствѣ“ и бюджеты Царства Польскаго.

Было бы, однако, несправедливо считать, что нашъ дореформен-

л

[3]) Къ сожалѣнію, изъ многочисленныхъ (до 1.500) образцовъ бюджетныхъ, кассовыхъ и контрольныхъ документовъ, привезенныхъ Татариновымъ изъ-за границы въ Архивѣ Гос Контроля сохранились одни обрывки.

ный бюджетъ составлялъ совершенно безформенную массу. Онъ былъ лишенъ существенныхъ частей, раздробившихся по отдѣльнымъ вѣдомствамъ; единство его нарушалось переходившимъ всякіе предѣлы, внѣбюджетнымъ хозяйствомъ, составлявшимъ не случайное явленіе, а глубоко укоренившуюся систему. Но нельзя забывать, что прежде чѣмъ пришла историческая очередь реформировать эти уродливости, совершена была крупнѣйшая, потребовавшая десятилѣтій, созидательная работа дѣятелей екатерининской эпохи кн. А. А Вяземскаго и президента Камеръ-Коллегіи Мельгунова. Эта работа была также реформаторской. Помимо „собиранія“ бюджета, самыя свѣдѣнія о которомъ отсутствовали, она покончила съ крупнымъ, исторически укрѣпившимся съ первыхъ временъ нашей бюджетной исторіи, крайне живучимъ институтомъ, имѣвшимъ раньше свое историческое оправданіе, но ставшимъ къ половинѣ XVIII вѣка уже явнымъ анахронизмомъ—спеціализаціей доходовъ. Двѣ формы этого института, тѣсно связанныя съ административнымъ строемъ эпохи, характеризуютъ доступные нашему обозрѣнію періоды: петровское время и XVII вѣкъ, тѣ первоначальные для нашей темы историческіе моменты, когда мы можемъ наблюдать—ранѣе лишь спорадически, чѣмъ далѣе, тѣмъ все болѣе систематически, сознаніе государственной необходимости бюджета, какъ плана хозяйства на будущее время, наряду съ отчетомъ за прошлое.

Этотъ ретроспективный обзоръ самыхъ основныхъ моментовъ исторіи составленія нашихъ государственныхъ росписей долженъ быть теперь дополненъ нами еще въ другомъ направленіи

Мы завершили свое изложеніе моментомъ опубликованія бюджетныхъ актовъ 1862 года. Для насъ они были конечнымъ пунктомъ, ликвидировавшимъ дореформенную эпоху. Но въ то же время эти акты являются исходнымъ пунктомъ для новой, современной намъ эпохи. Теоретически стройный законодательный актъ долженъ былъ войти въ жизнь и, войдя, преобразоваться подъ давленіемъ ея условій Новое бюджетное законодательство не могло застыть въ формѣ, хотя бы и достаточно совершенной, при безостановочномъ развитіи жизни: это были условія раскрѣпощенной Россіи. Новая бюджетная практика не могла не ассимилировать исторической обстановкѣ дѣйствительныхъ началъ бюджетнаго дѣла: это была обстановка политически дореформенной Россіи. Новая реформа, исторически созрѣвшая, совершилась въ наши дни—она должна была явиться новымъ поворотнымъ пунктомъ и въ нашемъ бюджетномъ дѣлѣ.

Выяснить всю сложную картину этой новой полувѣковой эволюціи—задача нашей дальнѣйшей работы.

ПРИЛОЖЕНІЯ.

I. Архивъ Государственнаго Контроля. Опись дѣламъ Комиссіи для устройства кассоваго и ревизіоннаго порядка

(извлеченіе)

А. Дѣла общія. (съ № 1 по № 14).

№№

1/27. Объ учрежденіи Высшей Контрольной комиссіи для разсмотрѣнія коренныхъ началъ государственной отчетности и о дѣйствіяхъ ея.

2/35. О разсылкѣ печатныхъ записокъ о государственной отчетности въ Бельгіи, Франціи, Австріи и Пруссіи.

3/63. По части Ст. Секр. Татаринова. Бумаги къ свѣдѣнію.

4/62. О существующихъ изъятіяхъ отъ ревизіи Государственнаго Контроля.

6/54. Объ открытіи Комисссіи для устройства кассоваго и ревизіоннаго порядка и дѣйствіяхъ ея.

7/12. Съ меморіями о занятіяхъ комиссіи, представленными Его Императорскому Величеству [1]).

13/94. Входящій журналъ комиссіи.

14/37. Исходящій журналъ комиссіи.

Б. Дѣла по разбору капиталовъ казенныхъ и общественныхъ. (съ № 15 по № 27).

15/65. Съ вѣдомостями о казенныхъ капиталахъ

16/46. Съ вѣдомостями о капиталахъ общественныхъ и сословныхъ.

17/38—23/15. То же по отдѣльнымъ вѣдомствамъ.

19/45. О капиталахъ вѣдомства М-ва Госуд Имуществъ.

20/96. Относительно обращенія экономическихъ по Святѣйшему Синоду и другимъ вѣдомствамъ капиталовъ на пріобрѣтеніе непрерывно доходныхъ билетовъ

24/31. По разногласіямъ между депутатами Комиссіи и большинствомъ ея членовъ отн. передачи капиталовъ.

25/29. О капиталахъ вѣдомства учрежденій Императрицы Маріи.

26/39. О представленіи всеподданнѣйшаго доклада и внесеніи въ Комитетъ Финансовъ записки Комиссіи о послѣдствіяхъ произведеннаго ею разбора казенныхъ капиталовъ

27/15. То же—о капиталахъ сословныхъ и общественныхъ.

---

[1]) Утрачено.

В Дѣла по преобразованію системы финансовыхъ смѣтъ.

№№ (съ № 28 по № 41).

30/41. Объ остаткахъ.

32. По представленію въ Государственный Совѣтъ правилъ о составленіи смѣтъ и самихъ формъ смѣтъ.

33. О представленіи смѣтъ на 1863 г.

34. То же на 1864 г.

39. Съ мнѣніями депутатовъ Св. Синода.

Г. Дѣла по преобразованію кассовой системы. (съ № 42 по № 50).

Д. Дѣла по перепискѣ съ Министерствами и главными Управленіями. (съ № 51 по № 68).

69. Объ учрежденіи Контрольнаго Комитета 1852—1853 г.

Кромѣ дѣлъ приведенной описи, въ архивѣ Государственнаго Контроля хранятся подлинные журналы комиссій, относящихся къ бюджетной реформѣ 60-хъ годовъ [2]) и соотвѣтственные всеподданнѣйшіе доклады. По „описи дѣламъ Канцеляріи Государственнаго Контроля, находящимся во временной законодательной комиссіи“ они заключаются въ слѣдующихъ переплетенныхъ томахъ:

1) Журналы Контрольнаго Комитета №№ 1—9 (съ 26 августа 1852 по 23 сентября 1853 г.).

2) Журналы Высшей Контрольной Комиссіи №№ 1—25 (съ 29 ноября 1858 по 8 іюня 1861 г.).

3) Журналы Высочайше Учрежденной Комиссіи для устройства кассоваго и ревизіоннаго порядка:

Томъ I. №№ 1—8 (за 1859 г.).
„ II. №№ 9—41 (за 1860 г.)
„ III. №№ 42—52 (за 1861—63 г.).

4) Нарядъ 1-й всеподданнѣйшимъ докладамъ и запискамъ о преобразованіи государственной отчетности (подлинникъ съ собственноручными помѣтами Императора Александра II).

5) Нарядъ 2-й запискамъ и всеподданнѣйшимъ докладамъ по преобразованію смѣтной системы (тоже подлинникъ съ помѣтами).

6) Нарядъ 3-й всеподданнѣйшимъ докладамъ объ образованіи и личномъ составѣ Комиссіи для устройства кассоваго и ревизіоннаго порядка [3]).

7) Нарядъ 4-й всеподданнѣйшимъ докладамъ по поводу разбора капиталовъ (подлинникъ, съ помѣтами).

8) Всеподданнѣйшіе доклады Государственнаго Контролера 1863, 1864 и 1865 годовъ.

---

[2]) Также журналы Контрольнаго Комитета 1852—53 гг.

[3]) Утраченъ

II. Отзывъ Военнаго Министра Сухозанета въ Высшую Комиссію отъ 13 февраля 1859 г.

(См. журналъ Высшей Комиссіи 16 февраля 1859 г, № 4)

Система Государственной отчетности въ Россіи по Военному Министерству.

При составленіи смѣтъ, удовлетвореніи расходовъ и ревизіи Военное Министерство руководствуется правилами и формами, изложенными въ особомъ положеніи объ отчетности онаго Министерства. Правила сіи заключаются главнѣйше въ слѣдующемъ: 1) Всѣ Департаменты Военнаго Министерства и Полевыя Управленія обязаны подъ особеннымъ наблюденіемъ состоящихъ при хозяйственныхъ Департаментахъ и Полевыхъ управленіяхъ Членовъ общихъ Присутствій со стороны Государственнаго Контроля, составлять смѣты расходовъ по своей части на будущій годъ, съ подробными по каждой статьѣ исчисленіями. Въ смѣтахъ, особыми §§-ми по каждому особому предмету расхода, излагается: въ 1-й графѣ—сколько на текущій годъ за разными зачетами назначено, во 2-й графѣ—сколько къ тому прибавляется, въ 3-ей графѣ—сколько изъ того убавляется и въ 4-й графѣ сколько за тѣмъ на будущій годъ за разными зачетами требуется. Въ приложеніяхъ къ смѣтамъ объясняются: штаты, табели, положенія или Высочайшія повелѣнія на производство расходовъ данныя и цѣны вещамъ и матеріаламъ. Съ какою подробностью составляются смѣты и приложенія къ нимъ, объ этомъ можно судить по тому, что представленныя отъ Департаментовъ и Полевыхъ Управленій на 1858 годъ смѣты и приложенія заключаютъ въ себѣ писанныхъ листовъ: первыя, т.-е. смѣты болѣе 1.000, а вторыя, т.-е. приложенія до 3.750.

2) Въ такомъ видѣ составленныя смѣты особо расходамъ относимымъ на Государственное Казначейство, и особо расходамъ обращаемымъ на капиталы Военнаго вѣдомства, должны быть препровождены отъ Департаментовъ въ Канцелярію Военнаго Министерства въ опредѣленные сроки съ 1-го сентября по 10-е ноября предъ наступленіемъ смѣтнаго года. Въ Канцеляріи эти смѣты подвергаются повѣркѣ въ указанныхъ положеніемъ объ отчетности отношеніяхъ и съ заключеніемъ Канцеляріи, при особыхъ докладахъ оной, вносятся на

разсмотрѣніе Военнаго Совѣта, который окончательно опредѣляетъ размѣръ требованія по каждой статьѣ смѣты. По мѣрѣ разсмотрѣнія смѣтъ расходамъ, относимымъ на Государственное Казначейство, оныя, за подписомъ Членовъ Военнаго Совѣта, отправляются, безъ приложеній къ Государственному Секретарю, для разсмотрѣнія въ Департаментѣ Экономіи Государственнаго Совѣта, откуда передаются въ Министерство Финансовъ для внесенія въ Государственную роспись. Отправленныя къ Государственному Секретарю смѣты Департаментовъ Военнаго Министерства и Полевыхъ Управленій на 1858 годъ заключаютъ въ себѣ §§ 517, а писанныхъ листовъ больше 1000. 3) Вслѣдъ за отправленіемъ къ Государственному Секретарю послѣдней смѣты, всеподданѣйше представляется Его Императорскому Величеству общее обозрѣніе всѣхъ отправленныхъ смѣтъ, съ подробнымъ объясненіемъ: какъ велика общая потребность Военнаго вѣдомства, сколько въ то число зачтено или назначено къ отпуску изъ капиталовъ Министерства и сколько затѣмъ требуется изъ Государственнаго Казначейства. Въ то же время препровождается къ Министру Финансовъ вѣдомость о срокахъ, къ коимъ по каждому Управленію причитаются къ отпуску изъ Министерства Финансовъ испрашиваемыя изъ Государственнаго Казначейства суммы. Между тѣмъ въ счетъ сихъ суммъ требуются отъ Министерства Финансовъ авансы для благовременнаго заготовленія потребностей на будущій годъ. 4) Государственная роспись удостоивается Высочайшаго утвержденія обыкновенно (за весьма рѣдкими исключеніями) въ послѣднихъ числахъ декабря передъ наступленіемъ бюджетнаго года, безъ опредѣленія срока для дѣйствія оной. 5) По полученіи отъ Министра Финансовъ увѣдомленія объ утвержденіи росписи сообщается всѣмъ Департаментамъ и Полевымъ Управленіямъ о суммахъ назначенныхъ по ихъ смѣтамъ, а потомъ соображаясь съ сроками производства расходовъ, означенныя суммы требуются отъ Министерства Финансовъ и ассигнуются Департаментамъ вообще по смѣтѣ; Департаменты же высылаютъ оныя въ подвѣдомственныя имъ мѣста съ указаніемъ расходовъ, для коихъ онѣ высылаются; впрочемъ, если при выполненіи расходовъ, по одной статьѣ, окажутся остатки, а по другой недостатки, то въ такомъ случаѣ мѣста и лица производящія расходы, временно обращаютъ остатки на покрытіе недостатковъ. 6) Сверхсмѣтные расходы производятся или изъ общихъ смѣтныхъ суммъ или изъ особыхъ капиталовъ Военнаго Министерства или на счетъ Государственнаго Казначейства по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ. 7) Каждое мѣсто и лицо, имѣющее въ своемъ вѣдѣніи капиталы въ первый присутственный день всякаго мѣсяца представляетъ остатки капиталовъ, книги и одинъ экземпляръ копіи съ книгъ, для подробнаго освидѣтельствованія оныхъ лицами, въ положеніи для того назначенными. О слѣдствіяхъ свидѣтельства дѣлаются надписи на книгахъ и копіяхъ. Книги оставляются у приходо-расходчика, а копіи

препровождаются съ первою почтою послѣ свидѣтельства въ подлежащій Департаментъ. По этимъ копіямъ Департаменты наблюдаютъ за правильностью обращенія капиталовъ и цѣлостію остатковъ и кромѣ того изъ нихъ составляются ресконтовые счеты о приходѣ и расходѣ капиталовъ по каждому параграфу смѣты въ прошломъ мѣсяцѣ. По окончаніи каждаго года, всѣ приходо-расходчики представляютъ подлинныя книги въ подлежащіе Департаменты. Тамъ онѣ, въ контрольныхъ отдѣленіяхъ Департаментовъ подъ наблюденіемъ чиновниковъ Государственнаго Контроля, состоящихъ при всѣхъ хозяйственныхъ Департаментахъ и Полевыхъ Управленіяхъ, подвергаются подробному обревизованію. Вмѣстѣ съ тѣмъ заключаются въ Департаментѣ ресконтовые счеты и составляется изъ нихъ къ 1-му мая балансовый отчетъ о движеніи капиталовъ въ прошедшемъ году по каждому § смѣты и положеніи оныхъ къ текущему году. О конечныхъ выводахъ по таковымъ отчетамъ Военный Совѣтъ доводитъ до Высочайшаго свѣдѣнія. Когда же кончится ревизія книгъ и не позже какъ черезъ 19 мѣсяцевъ послѣ отчетнаго года, Департаменты обязаны составить и отправить въ Государственный Контроль генеральные отчеты о деньгахъ и вещахъ съ объясненіемъ результатовъ обревизованія книгъ вошедшихъ въ отчеты и 8) такимъ образомъ Государственный Контроль чрезъ своихъ Членовъ участвуетъ въ составленіи смѣтъ и распоряженіяхъ по исполненію оныхъ, а чрезъ Оберъ-Контролеровъ, подъ наблюденіемъ коихъ ревизуются книги, удостовѣряется въ правильности обращенія капиталовъ; по генеральнымъ же отчетамъ слѣдитъ за остатками. Изъ обревизованныхъ отчетовъ, на основаніи особаго положенія 30 декабря 1836 года о Бухгалтеріяхъ Контрольныхъ Департаментовъ, Государственный Контроль обязанъ ежегодно составлять для всеподданнѣйшаго доклада, генеральныя табели, которыя въ краткомъ систематическомъ сводѣ движенія капиталовъ, обревизованныхъ каждымъ Контрольнымъ Департаментомъ, должны представлять: а) исчисленіе всѣхъ приходовъ и расходовъ въ сравнительномъ видѣ съ смѣтнымъ назначеніемъ и б) послѣдствія обревизованія оныхъ.

Система отчетности въ иностранныхъ государствахъ.

Все это, какъ видно изъ составленнаго Статсъ-Секретаремъ Татариновымъ описанія Иностранныхъ системъ Государственной отчетности и какъ частью извѣстно изъ русскихъ періодическихъ изданій, совершается во Франціи, Бельгіи, Пруссіи и Австріи слѣдующимъ образомъ: а) По составленію смѣтъ. Государственный бюджетъ вышеупомянутыхъ четырехъ Государствъ составляется въ Министерствѣ Финансовъ изъ частныхъ смѣтъ. Частныя смѣты составляются въ Бельгіи и Франціи непосредственно распорядительными

Управленіями; въ Австріи—частью сими управленіями (въ томъ числѣ и Военнымъ Министерствомъ) и частью учрежденіями Государственнаго Контроля, называемыми Бухгалтеріями, которыя кромѣ производства ревизіи исполняютъ еще обязанности счетныхъ отдѣленій распорядительныхъ Министерствъ; въ Пруссіи же частныя смѣты составляются распорядительными Министерствами изъ росписаній, предварительно составленныхъ мѣстными надзирающими за расходами кассами. Въ частныхъ смѣтахъ какъ и въ государственномъ бюджетѣ показываются всѣ вообще предстоящіе расходы и имѣющіяся въ виду средства для покрытія оныхъ, какъ-то: экономическіе капиталы, или рессурсы экстраординарные, образующіеся займами внѣшними и внутренними, и затѣмъ выводится, что относится на доходы Государственные. При изложеніи смѣтъ фрнцузскихъ и бельгійскихъ приводятся въ приложеніяхъ всѣ данныя, принятыя для вывода той или другой цифры назначенія. Прусскія смѣты, въ особенности по расходамъ хозяйственнымъ, не представляютъ достаточныхъ данныхъ для вывода заключенія о необходимости назначенія той, а не иной цифры. Австрійскія смѣты доходовъ излагаются съ совершенной подробностью, а по расходамъ состоятъ изъ общаго перечня издержекъ по предметамъ излагаемыхъ.

б) По разсмотрѣнію и утвержденію смѣтъ.

Французскій государственный бюджетъ, составленный изъ Министерскихъ смѣтъ, прежде всего частнымъ образомъ обсуждается въ Совѣтѣ Министровъ, подъ предсѣдательствомъ Императора, потомъ разсматривается негласно въ Государственномъ Совѣтѣ и по соглашенію съ Министромъ представляется отъ Государственнаго Совѣта Законодательному Собранію, которое утверждаетъ оный въ томъ или другомъ видѣ. Въ Бельгіи, гдѣ законодательная власть принадлежитъ Палатѣ Депутатовъ, Сенату и Королю, Государственный бюджетъ, составленный изъ частныхъ смѣтъ, по предварительномъ обозрѣніи Королемъ, разсматривается и утверждается Палатою Депутатовъ и Сенатомъ Прусскій бюджетъ вносится предварительно на обсужденіе Совѣта Министровъ и затѣмъ представляется Королю, для испрошенія разрѣшенія на внесенія въ Камеры. По воспослѣдованіи такового разрѣшенія оный представляется сначала въ Нижнюю Камеру, откуда передается въ Верхнюю Камеру. Въ камерахъ разсматривается особыми комиссіями, которыя составляются въ Нижней Камерѣ изъ 35-ти членовъ, а въ Верхней—изъ 21-го члена, и потомъ утверждается по предложеніямъ Комиссій.

Въ Австріи составляемую Министерствомъ Финансовъ изъ частныхъ смѣтъ общую смѣту Министръ Финансовъ можетъ, но необязывается, сначала внесть на разсмотрѣніе Совѣта Министровъ, потомъ представляетъ на утвержденіе Императора, отъ котораго зависитъ

передать оную, предварительно утвержденія ея, на обсужденіе Государственнаго Совѣта, что, впрочемъ, съ 1848 года ни разу не исполнялось.

в) О времени когда утверждаются бюджеты.

Во Франціи и Бельгіи бюджеты утверждаются за 10 мѣсяцевъ до начала смѣтнаго года, въ Австріи—за 4 мѣсяца, а въ Пруссіи въ теченіи первыхъ мѣсяцевъ смѣтнаго періода.

г) О продолжительности смѣтнаго періода.

Дѣйствіе смѣты вездѣ ограничено опредѣленнымъ періодомъ времени. Въ Пруссіи—12-ю, въ Бельгіи—10-ю, а во Франціи—8-ю мѣсяцами по окончаніи того года, который даетъ наименованіе бюджету. По истеченіи этихъ сроковъ смѣты заключаются, Министерскіе кредиты уничтожаются и могущіе затѣмъ открыться на счетъ заключенной смѣты расходы удовлетворяются порядкомъ, для сверхсмѣтныхъ издержекъ установленнымъ. — Въ Австріи дѣйствіе смѣты продолжается только въ теченіе года и затѣмъ всѣ остатки чистые или подлежащіе выдачѣ возвращаются въ Государственное Казначейство, которое удовлетворяетъ уже невыполненные въ смѣтный годъ расходы.

д) О порядкѣ ассигнованія суммъ на сверхсмѣтные расходы.

Въ Бельгіи сверхсмѣтныя ассигнованія подвергаются предварительному разбору Палаты Депутатовъ, во Франціи и Пруссіи расходы сверхсмѣтные разрѣшаются Высочайшею властью, а мѣстамъ законодательнымъ, утверждающимъ смѣты, только заявляются. Въ Австріи дополнительныя ассигнованія испрашиваются порядкомъ, существующимъ для утвержденія смѣтъ.

е) О порядкѣ удовлетворенія смѣтныхъ и сверхсмѣтныхъ расходовъ.

Во Франціи смѣтные и сверхсмѣтные расходы удовлетворяются изъ кассъ Государственнаго Казначейства, по распоряженіямъ подлежащихъ Министровъ или Начальниковъ, подчиненныхъ имъ вѣдомствъ. Первые признаются главными распорядителями, а вторые субалтерными. Послѣдніе могутъ разрѣшать къ производству расходы только на основаніи довѣрительнаго ордера своего Министра. Министерскіе ордеры прямые и довѣрительные, въ подлинникѣ препровождаются къ Министру Финансовъ, а кредитнымъ лицамъ, долженствующимъ получить уплату по такимъ ордерамъ, выдаются изъ Дирекціи счетныхъ дѣлъ расходующаго Министерства засвидѣтель-

ствованныя копіи или такъ-называемые ордерные экстракты. Къ ордерамъ должны быть приложены оправдательные о расходѣ документы. По распоряженію Министра Финансовъ всѣ ордеры другихъ Министровъ, къ нему поступившіе, равно какъ и его собственные, сдаются въ Дирекцію общаго движенія фондовъ. Тамъ они заносятся въ дебетъ по соотвѣтствующей главѣ счета кредитовъ, Министрамъ открытыхъ, и по скрѣпленіи Директоромъ препровождаются вмѣстѣ съ сопроводительными документами къ исполненію по принадлежности центральному или департаментскимъ расходчикамъ. Ассигновки субалтерныхъ расходо-распорядителей на центральнаго или Департаментскаго расходчиковъ выдаются непосредственно въ руки казенныхъ кредиторовъ, коимъ слѣдуетъ уплата, но, за 24 часа до предъявленія къ уплатѣ о выданныхъ ассигновкахъ должна быть доставлена расходчику отъ лица выдавшаго ихъ, вѣдомость съ приложеніями оправдательныхъ къ каждому расходу документовъ. Расходчикъ по разсмотрѣніи документовъ и признаніи оныхъ удовлетворительными, производитъ кредиторамъ платежи или изъ своей кассы непосредственно или чрезъ кассы разныхъ сборщиковъ посредствомъ ассигнованій, на самыхъ документахъ излагаемыхъ. При этомъ должно замѣтить, что расходо-распорядительныя Министерства требуютъ къ отпуску суммы изъ кассъ Государственнаго Казначейства не вообще по смѣтамъ, но по §§ смѣтъ, не выходя изъ размѣра параграфами опредѣленнаго, ибо замѣна передержекъ по однимъ §§-мъ сбереженіями по другимъ не допускается. Сбереженія остаются въ кассахъ, а для покрытія передержекъ испрашиваются къ ассигнованію суммы сверхъ смѣтнаго назначенія порядкомъ, указаннымъ выше въ пунктѣ д) такъ какъ Министерства распорядительныя не имѣютъ у себя никакихъ капиталовъ, кромѣ самыхъ незначительныхъ. Въ Бельгіи смѣтные и сверхсмѣтные расходы удовлетворяются также изъ одной кассы слѣдующимъ порядкомъ. Министръ, составивъ въ пользу какого-либо кредитора казны предписаніе, отсылаетъ его въ Счетную Палату, которая, повѣривъ расходъ и отмѣтивъ его въ своихъ книгахъ, дѣлаетъ о томъ надпись на предписаніи и препровождаетъ его къ Министру Финансовъ.—Сей послѣдній, записавъ въ своихъ книгахъ содержаніе предписанія, надписываетъ на немъ агенту Казначейства уполномочіе платежа и отсылаетъ Министру распорядителю. Министръ выдаетъ кредитору.—Сей является къ агенту Казначейства, который надписываетъ на немъ ассигнованіе на Бельгійскій Національный Банкъ. Это учрежденіе коммерческое, на акціяхъ основанное, есть кассиръ правительства, получающій чрезъ сборщиковъ доходы Государственные и удовлетворяющій всѣ расходы, за исключеніемъ незначительныхъ издержекъ, уплачиваемыхъ самими сборщиками, для большаго удобства нѣкоторыхъ мѣстныхъ кредиторовъ Правительства. При предварительной повѣркѣ въ Счетной Палатѣ предписанія распорядительнаго Министра и при ассигнованіи суммы

по этому предписанію отъ Министерства Финансовъ также наблюдается, чтобы суммы отпускались только въ размѣрѣ опредѣленномъ §§ смѣтъ безъ передержекъ, для покрытія коихъ распорядительныя Министерства должны испрашивать къ ассигнованію особыя суммы порядкомъ, изъясненнымъ выше въ пунктѣ д), ибо министерства не имѣютъ собственныхъ капиталовъ.

Въ Германіи правило единства кассы также существуетъ, но развито тамъ не въ такой полнотѣ, какъ въ Бельгіи и Франціи, а именно: въ Австріи мѣстные Государственные расходы удовлетворяются окружными и провинціальными кассами Министерства Финансовъ за исключеніемъ расходовъ Министерства Военнаго и вѣдомства желѣзныхъ дорогъ, уплачиваемыхъ спеціальными мѣстными кассами, симъ управленіямъ подвѣдомственными и нѣкоторыхъ расходовъ Морского Управленія, производимыхъ особою кассою Морского вѣдомства. Для производства расходовъ центральныхъ существуютъ въ Вѣнѣ: а) три кассы Министерства Финансовъ, изъ коихъ одна Государственныхъ долговъ, другая—погашенія и третья—общихъ расходовъ по Министерствамъ: Финансовъ, Морского, Просвѣщенія, Торговли и Контроля и б) четыре независимыя отъ Министерства Финансовъ кассы Министерствъ: Военнаго, Иностранныхъ Дѣлъ, Полиціи и Императорскаго Двора. Изъ всѣхъ этихъ кассъ ассигнуются деньги тоже не вообще по смѣтамъ, но по §§ оныхъ и затѣмъ замѣна недостатковъ по однимъ статьямъ смѣтъ сбереженіями по другимъ не допускается. Въ Пруссіи Окружныя кассы производятъ выдачи прямымъ кредиторамъ казны только по нѣкоторымъ Управленіямъ, тогда какъ по другимъ эти кассы удовлетворяютъ только важнѣйшихъ кредиторовъ, напримѣръ, подрядчиковъ, а для платежей мелочныхъ отпускаютъ деньги валовыми суммами спеціальнымъ мѣстнымъ расходнымъ кассамъ Военнаго и нѣкоторыхъ другихъ Управленій. Главная центральная Министерства Финансовъ касса, находящаяся въ Берлинѣ, удовлетворяетъ прямыхъ кредиторовъ казны только по Министерствамъ: Финансовъ, Торговли, Внутреннихъ Дѣлъ, Сельскаго Хозяйства и Счетной Палаты, а прочимъ Министерствамъ, какъ-то: Военному, Юстиціи, Иностранныхъ Дѣлъ и Народнаго Просвѣщенія отпускаетъ валовыя суммы. Эти четыре Министерства имѣютъ въ Берлинѣ свои, независимыя отъ Министерства Финансовъ центральныя кассы, изъ коихъ ассигнуются деньги тоже не свыше назначенія по §§ смѣтъ.

ж) О счетоводствѣ и ревизіи.

I. Во Франціи.

При каждомъ Министрѣ расходо-распорядителѣ учреждена Дирекція Счетныхъ дѣлъ, гдѣ сосредоточивается все дѣлопроизводство

по части выдачи Министерскихъ ордеровъ, прямыхъ и довѣрительныхъ и гдѣ по системѣ двойной Бухгалтеріи и въ тѣхъ самыхъ формахъ, какъ и по Государственному Казначейству, описывается ликвидированіе, ордерованіе и очищеніе уплатой Государственныхъ расходовъ. Подобная Дирекція учреждена и при Министрѣ Финансовъ для завѣдыванія Счетными операціями по его вѣдомству, непринадлежащими къ непосредственному кругу дѣйствій Государственнаго Казначейства Всѣ безъ изъятія субалтерные распорядители обязаны содержать по своему вѣдомству счетоводство на единообразныхъ правилахъ, спеціальными регламентами опредѣленныхъ. Для содѣйствія сему счетоводству центральный и департаментскіе расходчики доставляютъ ежемѣсячно каждому субалтерному расходо-распорядителю вѣдомость о платежахъ, въ теченіе мѣсяца по его ассигновкамъ произведенныхъ. Затѣмъ каждый субалтерный расходо-распорядитель долженъ содержать четыре оффиціальныя книги, а именно: 1) журналъ открываемыхъ ему отъ Министра кредитовъ, 2) вѣдомость ликвидированныхъ счетовъ, 3) журналъ выдаваемыхъ ассигновокъ и 4) общую расходную книгу. Въ первыхъ числахъ мѣсяца субалтерные расходо-распорядители составляютъ по своимъ книгамъ общую вѣдомость объ ихъ счетномъ положеніи за истекшій мѣсяцъ Отчетъ сей непозже 10-го числа каждаго мѣсяца представляется Министру, отъ котораго передается въ Дирекцію Счетныхъ Дѣлъ для обревизованія и пріобщенія къ общему счетоводству Министерства. Ежемѣсячно по каждому Министерству выводится общій балансъ Генералъ-буха съ распредѣленіемъ по главамъ бюджета, каковой балансъ сообщается въ Дирекцію общей отчетности финансовъ. По каждому Министерству счеты всѣхъ субалтерныхъ распорядителей заключаются 31-го ноября слѣдующаго за бюджетнымъ года, т.-е. мѣсяцъ спустя по истеченіи 22-хъ мѣсячнаго срока для законной силы открытыхъ кредитовъ. Къ этому сроку каждый изъ нихъ обязанъ доставить своему Министру полный отчетъ о его счетномъ положеніи. Отчеты сіи ревизуются въ Дирекціяхъ Счетныхъ Дѣлъ и результаты пріобщаются къ общимъ отчетамъ Министровъ. Центральное счетоводство должно быть заключено два мѣсяца спустя по истеченіи срока, т.-е. 31-го декабря, года, слѣдующаго за бюджетнымъ годомъ. Затѣмъ каждый Министръ составляетъ: 1) окончательный отчетъ о расходахъ по его вѣдомству за истекшій штатный бюджетный срокъ и 2) годичный отчетъ о счетномъ положеніи текущаго бюджетнаго года. Отчеты сіи передаются въ Дирекцію общей отчетности Министерства Финансовъ. Тамъ они особою Комиссіею изъ 9-ти членовъ отъ Законодательнаго Собранія, Сената и Счетной Палаты сличаются съ центральной бухгалтеріей Государственнаго Казначейства, потомъ изъ нихъ составляются общіе по Государству отчеты, которые съ Министерскими отчетами отъ Министра Финансовъ вносятся въ Законодательное Собраніе и передаются на ревизію

въ Счетную Палату. Ревизія Счетной Палаты состоитъ въ одномъ сличеніи отчетовъ расходо-распорядительныхъ лицъ и пріемщиковъ съ отчетами расходчиковъ. Матеріальная отчетность не связана съ денежною отчетностью, такъ что хозяйственныя Министерства не составляютъ общихъ отчетовъ о матеріальномъ имуществѣ, но отсылаютъ въ Счетную Палату только годовые отчеты хранителей имущества, съ предписаніями подлежащихъ начальниковъ о пріемѣ и отпускѣ вещей и матеріаловъ, предварительно повѣренные въ Дирекціи Счетныхъ Дѣлъ. При обревизованіи сихъ отчетовъ Счетная Палата также ограничивается только сличеніемъ оныхъ съ помянутыми предписаніями и съ получаемыми ею отъ отчетныхъ лицъ инвентарями. Собственно по Военному Министерству для денежной и матеріальной отчетности, сверхъ вышеизложенныхъ двухъ степеней повѣрки въ Дирекціи Счетныхъ Дѣлъ Министерства и въ Счетной Палатѣ существуетъ еще третья степень повѣрки—это. мѣстный контроль Корпуса Интендантства Во Франціи онъ имѣетъ постоянное ежедневное административное наблюденіе за правильностью поступленій и выдачъ денежныхъ и вещевыхъ капиталовъ и въ опредѣленные сроки производитъ подробную по книгамъ и документамъ ревизію совершившагося движенія этихъ капиталовъ. Для достиженія этой цѣли вся Франція, по расположенію ея войскъ, раздѣлена на 28-мь округовъ или территоріальныхъ дивизій. Въ каждомъ округѣ есть дивизіонный Интендантъ, имѣющій въ своемъ распоряженіи подчиненныхъ ему нѣсколько Вице-Интендантовъ. Во всѣхъ округахъ число Вице-Интендантовъ восходитъ до 140. Нѣкоторые изъ Вице-Интендантовъ имѣютъ Помощниковъ, общее число коихъ не превосходитъ 78-ми. Сверхъ того, въ канцеляріяхъ Интендантовъ и Вице-Интендантовъ состоитъ всего до 400 чиновниковъ для счетоводства и письмоводства. Корпусъ Интендантовъ подчиненъ непосредственно одному Военному Министру.

II. Въ Бельгіи.

Главное основаніе повѣрки Государственныхъ расходовъ заключается въ предварительномъ контролѣ расхода, посредствомъ разсмотрѣнія и утвержденія со стороны Счетной Палаты всякаго министерскаго предписанія о расходѣ прежде его производства; кромѣ того всѣ уплаченныя предписанія доставляются черезъ 15 дней отъ агентовъ Казначейства въ министерство финансовъ, которое, по повѣркѣ таковыхъ предписаній, препровождаетъ ихъ каждые три мѣсяца въ Счетную Палату при особомъ сводѣ, который повѣряется въ палатѣ и возвращается въ Министерство Финансовъ съ надписью о послѣдствіяхъ повѣрки; затѣмъ годовые отчеты поступаютъ въ Счетную Палату только отъ сборщиковъ Государственныхъ доходовъ и отъ Министра Финансовъ, а Министры-распорядители представляютъ свои годовые отчеты въ Палату Депутатовъ. По отчетамъ Министра

Финансовъ Счетная Палата наблюдаетъ не только за правильнымъ движеніемъ суммъ противъ существующихъ постановленій, но касается всѣхъ тѣхъ административныхъ дѣйствій, кои имѣютъ вліяніе на выгоды или убытки казны. Матеріальная отчетность по нѣкоторымъ управленіямъ вовсе еще не устроена, по другимъ же, какъ напримѣръ, по Министерствамъ Военному и Внутреннихъ Дѣлъ, хотя и введена, но нѣтъ еще правилъ ни для веденія матеріальныхъ счетовъ, ни для ихъ повѣрки. Счета смотрителей магазиновъ и составляемые изъ нихъ годовые отчеты представляются на ревизію въ Центральное Управленіе Министерства, а отсюда передаются въ Счетную Палату, первые по третямъ года, а вторые по окончаніи года.

III Въ Пруссіи.

Кассы представляютъ свои счета тамошней Счетной Палатѣ по окончаніи года, а періодическую отчетность (подробныя третныя вѣдомости) доставляютъ министерствамъ, каждому по принадлежности. Эта періодическая отчетность служитъ министерствамъ данной для составленія общихъ годовыхъ по управленіямъ отчетовъ, которые препровождаются въ Счетную Палату; палата вывѣряетъ ихъ противъ кассовыхъ, обревизованныхъ палатою счетовъ и съ надписями о послѣдствіяхъ сличенія представляетъ Избирательнымъ камерамъ. Независимо сего палата представляетъ Королю особый о своихъ дѣйствіяхъ отчетъ, въ которомъ подробно описываетъ результаты своей ревизіи, преимущественно въ отношеніи повѣрки дѣйствій распорядителей и хозяйства отчетныхъ управленій. Этотъ видъ ревизіи въ Пруссіи опредѣленъ законами положительными, на основаніи коихъ предоставлено палатѣ наблюдать: не уклоняются ли управленія отъ главныхъ основаній системы Государственнаго Управленія, согласны ли ихъ распоряженія по движенію капиталовъ съ существующими законами и самые законы по этому предмету не подлежатъ ли измѣненію, въ видахъ ближайшаго достиженія правительственной цѣли.

IV. Въ Австріи.

Бухгалтеріи провинціальныя и центральныя, состоятъ подъ вѣдѣніемъ Главнаго Управленія Государственнаго Контроля. Такимъ образомъ, въ кругъ дѣйствій Государственнаго Контроля входитъ не только ревизія всѣхъ кассъ по подлиннымъ документамъ, но и счетныя текущія занятія, какъ-то: составленіе смѣтъ, разсчетовъ и вообще занятія, составляющія въ другихъ государствахъ предметъ дѣйствій распорядительныхъ управленій. Ревизія производится въ Государственномъ Контролѣ по ежемѣсячнымъ журналамъ, безъ предварительной повѣрки въ расходо-распорядительныхъ министерствахъ. Вслѣдствіе сего бухгалтеріи составляютъ изъ повѣренныхъ

счетовъ годовые отчеты, изъ которыхъ Главное Управленіе Контроля составляетъ общій по государству отчетъ, на разсмотрѣніе Императора представляемый. Изъ этого порядка ревизіи изъято только Военное Министерство, обороты котораго повѣряются самимъ министерствомъ, безъ участія Государственнаго Контроля, при одномъ общемъ наблюденіи. Впрочемъ, для точнаго опредѣленія отношенія Военнаго Министерства къ Государственному Контролю, по удостовѣренію Дѣйствительнаго Статскаго Совѣтника Татаринова, въ бытность его въ Вѣнѣ учреждена особая комиссія

Предположенія особой Комиссіи о примѣненіи въ Россіи иностранныхъ системъ государственной отчетности и мнѣніе по сему предмету Военнаго Министра.

Комиссія, Высочайше учрежденная для разсмотрѣнія составленныхъ Статсъ-Секретаремъ Татариновымъ описаній системъ Государдарственной отчетности въ помянутыхъ четырехъ государствахъ и предположенныхъ Государственнымъ Контролеромъ новыхъ началъ отчетности у насъ въ Россіи, журналомъ отъ 29-го ноября прошлаго года, требовала заключенія Военнаго Министерства о примѣненіи къ этому управленію слѣдующихъ правилъ:

а) По системѣ смѣтъ.

1) Составлять смѣты по системѣ однообразной для всѣхъ Управленій; 2) тщательно отдѣлять въ смѣтѣ расходы на взиманіе доходовъ отъ общихъ расходовъ, и 3) классификовать постоянные расходы и доходы отдѣльно отъ временныхъ.—Смѣты расходамъ по Военному Вѣдомству составляются отдѣльныя, по одной формѣ, для каждаго Департамента и Полевого Управленія. Въ нихъ: а) сначала излагаются расходы штатные и потомъ хозяйственные, на томъ основаніи, что остатки отъ штатныхъ суммъ зачитаются по смѣтамъ, а остатки отъ хозяйственныхъ суммъ слѣдуютъ къ обращенію въ экономическій капиталъ Военнаго Министерства; б) каждый предметъ расхода имѣетъ свой особый §, такъ какъ это облегчаетъ исчисленіе суммъ по смѣтѣ и повѣрку оной по отчетамъ; и в) расходы постоянные тщательно отдѣляются отъ расходовъ временныхъ, дабы имѣть наблюденіе за своевременнымъ прекращеніемъ послѣднихъ. Такимъ образомъ, предполагаемыя Комиссіею вышеозначенныя правила составленія смѣтъ по Военному вѣдомству уже исполняются. Иначе смѣта Военнаго Министерства была бы гораздо короче и не заключала бы въ себѣ, какъ значится выше, болѣе 500 параграфовъ и болѣе 1000 писанныхъ листовъ. По сему Военное Министерство отозвалось, что къ исполненію тѣхъ правилъ съ его стороны препятствія не встрѣчается; если же существующія нынѣ по оному правила и формы

окажется полезнымъ въ чемъ-либо измѣнить на будущее время, то проектъ таковыхъ измѣненій долженъ быть приготовленъ Спеціальной Комиссіей, которую предположено образовать для устройства новой ревизіонной системы; во всякомъ случаѣ, законъ, по которому повѣрка и окончательное разсмотрѣніе смѣтъ до утвержденія ихъ Высочайшею властію принадлежитъ Государственному Совѣту, необходимо оставить въ своей силѣ. 4) Комиссія находитъ нужнымъ разсматривать и утверждать смѣты одновременно съ разсмотрѣніемъ послѣдняго по Государству отчета, который, съ приведеніемъ въ исполненіе нижеизложеннаго предположенія Государственнаго Контролера о подчиненіи Государственному Контролю всѣхъ Министерскихъ Контрольныхъ частей, имѣетъ быть составляемъ въ Государственномъ Контролѣ ко времени представленія смѣтъ, подобно тому, какъ это исполняется въ нѣкоторыхъ иностранныхъ Государствахъ.—Изъ вышеизложеннаго обозрѣнія счетоводства и ревизіи усматривается, что· а) во Франціи центральное счетоводство каждаго Министерства по выполненному бюджету должно быть заключено два мѣсяца спустя по истеченіи штатнаго 22-мѣсячнаго срока, т.-е. 31 декабря года, слѣдующаго за бюджетнымъ годомъ (или тамъ 31 декабря 1858 года заключено центральное счетоводство по каждому Министерству за 1857 годъ) Затѣмъ каждый Министръ обязанъ составить: 1) окончательный отчетъ о расходахъ по его вѣдомству за истекшій штатный бюджетный срокъ, и 2) приблизительный годичный отчетъ о счетномъ положеніи текущаго бюджетнаго года. (Слѣдовательно, въ настоящемъ 1859 году тамъ составляется нынѣ окончательный отчетъ за 1857 годъ и приблизительный за 1858 годъ). Отчеты сіи должны быть переданы въ Дирекцію общей отчетности Министерства Финансовъ, гдѣ составляются изъ нихъ общіе по Государству отчеты, которые съ Министерскими отчетами отъ Министра Финансовъ вносятся въ Законодательное Собраніе и представляются на ревизію въ Счетную Палату б) Въ Бельгіи главное основаніе повѣрки Государственныхъ расходовъ заключается въ предварительной повѣркѣ Счетною Палатою Министерскихъ предписаній о производствѣ расходовъ. Затѣмъ годовые отчеты поступаютъ въ Счетную Палату только отъ сборщиковъ Государственныхъ доходовъ и отъ Министра Финансовъ, а Министры-распорядители представляютъ свои годовые отчеты въ Палату Депутатовъ. По отчетамъ Министра Финансовъ Счетная Палата наблюдаетъ не только за правильнымъ движеніемъ суммъ, но касается всѣхъ тѣхъ административныхъ дѣйствій, кои имѣютъ вліяніе на выгоды или убытки казны. в) Въ Пруссіи распорядительныя Министерства, какъ и во Франціи, сами составляютъ изъ подробныхъ третныхъ вѣдомостей общіе годовые отчеты, которые препровождаются въ Счетную Палату. Палата повѣряетъ ихъ противъ кассовыхъ счетовъ и съ надписями о послѣдствіяхъ сличенія представляетъ Королю особый и с в о и х ъ

дѣйствіяхъ отчетъ, въ которомъ подробно описываетъ результаты своей ревизіи, преимущественно въ отношеніи повѣрки дѣйствій распорядителей и хозяйства отчетныхъ Управленій; г) Въ Австріи Государственный Контроль ревизуетъ всѣ кассы, кромѣ кассъ Военнаго Министерства, непосредственно по подлиннымъ счетамъ; составляетъ изъ нихъ годовой по каждому Управленію, кромѣ Военнаго Министерства, отчетъ, въ который не включается оборотовъ Военнаго вѣдомства; д) У насъ заключаются счеты, повѣряются книги и составляются отчеты въ слѣдующемъ порядкѣ: въ теченіе смѣтнаго года Департаменты Военнаго Министерства и Полевыя Управленія получаютъ отъ подвѣдомственныхъ имъ мѣстъ и лицъ каждый мѣсяцъ копіи съ книгъ и ресконтовыя выборки, примѣненныя къ формѣ годовыхъ отчетовъ. Изъ нихъ въ Департаментахъ и Полевыхъ Управленіяхъ составляются въ той же формѣ частные ресконто по Комиссіямъ или округамъ, подвѣдомственнымъ Департаменту и общіе ресконто по всему вѣдомству Департамента за каждый мѣсяцъ. Съ окончаніемъ смѣтнаго года получаются въ Департаментахъ и Полевыхъ Управленіяхъ подлинныя снуровыя книги подвѣдомственныхъ имъ смѣтъ. По полученіи оныхъ заключаются счеты и въ то же время Бухгалтеріи Департаментовъ приступаютъ къ составленію балансовыхъ отчетовъ для Военнаго Совѣта о движеніи денежныхъ и вещевыхъ капиталовъ по каждому § смѣты прошлаго года и о положеніи таковыхъ капиталовъ къ 1-му января наступившаго года, а Контрольныя части Департаментовъ, подъ наблюденіемъ чиновниковъ Государственнаго Контроля подвергаютъ подробной ревизіи самыя книги. Балансовые отчеты должны поступать въ Канцелярію Военнаго Министерства отъ Департаментовъ къ 1-му мая, а отъ Полевыхъ Управленій къ 1-му іюня вновь наступающаго года за каждый прошедшій годъ. Напримѣръ, въ текущемъ 1859 году къ 1-му мая и 1-му іюня поступятъ балансовые отчеты за 1858 годъ. Для производства же ревизіи книгъ за каждый прошедшій годъ назначенъ срокъ съ 1-го мая наступившаго года по 1-е мая слѣдующаго за нимъ года; напримѣръ, книги за 1858 годъ должны быть обревизованы въ Департаментахъ и Полевыхъ Управленіяхъ подъ наблюденіемъ Контрольныхъ Чиновниковъ, съ 1-го мая 1859 года по 1-е мая 1860 года. По окончаніи ревизіи книгъ Департаменты и Полевыя Управленія должны въ теченіе трехъ мѣсяцевъ, то-есть къ 1-му августа составить и отправить въ Государственный Контроль генеральные отчеты о денежныхъ и вещевыхъ капиталахъ за тотъ годъ, за который совершена ревизія. Такимъ образомъ, за каждый смѣтный годъ должны быть представлены отъ Департаментовъ и Полевыхъ Управленій: черезъ 4 и 5 мѣсяцевъ по истеченіи смѣтнаго года балансовые отчеты въ Военный Совѣтъ и черезъ 19 мѣсяцевъ генеральные отчеты въ Государственный Контроль. Изъ балансовыхъ отчетовъ въ Канцеляріи Военнаго Министерства, по совершеніи по-

вѣрки оныхъ, составляется общій балансовый отчетъ, который чрезъ Военный Совѣтъ представляется на Высочайшее воззрѣніе и потомъ принимается въ соображеніе при заключеніи въ Военномъ Совѣтѣ финансовыхъ смѣтъ на будущій годъ. Изъ генеральныхъ же отчетовъ на основаніи положенія 30-го декабря 1836 года, помѣщеннаго въ полномъ собраніи законовъ за тотъ же годъ подъ № 9812-мъ, Государственный Контроль обязанъ составлять изъ обревизованныхъ отчетовъ для всеподданнѣйшаго доклада, генеральные табели, которые должны представлять исчисленіе всѣхъ приходовъ и расходовъ по каждому управленію въ сравнительномъ видѣ съ смѣтнымъ назначеніемъ и ревизію оныхъ. Изъ этого обозрѣнія видно, что не только въ нѣкоторыхъ иностранныхъ Государствахъ, но и въ Россіи по Военному Министерству, при составленіи смѣты на будущій годъ принимаются въ соображеніе конечные результаты отчета за предшествовавшій годъ тому году, когда составляется смѣта, и что подробные отчеты должны быть составляемы въ Государственномъ Контролѣ и по другимъ Министерствамъ. На этомъ основаніи Военное Министерство отвѣтствовало Комиссіи, что къ расмотрѣнію смѣтъ одновременно съ послѣднимъ отчетомъ со стороны Военнаго Министерства также никакого затрудненія не предвидится, лишь бы окончательное разсмотрѣніе какъ смѣтъ, такъ и отчетовъ принадлежало Государственному Совѣту. 5) Комиссія полагаетъ воспретить замѣнъ передержекъ по однѣмъ статьямъ смѣты сбереженіями по другимъ статьямъ. Таковой замѣнъ передержекъ по однѣмъ статьямъ сбереженіями по другимъ производимъ былъ въ прежнее время и производится нынѣ на основаніи существующихъ постановленій, по положеніямъ Военнаго Совѣта и при томъ съ Высочайшаго разрѣшенія, при разсмотрѣніи балансовыхъ отчетовъ. Департаменты же и подвѣдомственныя имъ мѣста при недостаткѣ суммъ, назначенныхъ на извѣстные предметы, имѣютъ право только заимообразно обращать на тѣ предметы свободныя суммы по другимъ параграфамъ. Съ уничтоженіемъ такой подвижности смѣтъ, по мнѣнію Комиссіи, явится положительная для Министерствъ потребность дѣлать точныя изслѣдованія о суммахъ на каждый предметъ необходимыхъ, а съ другой стороны, устранится всякое побужденіе къ испрошенію кредитовъ, дѣйствительнымъ потребностямъ несоотвѣтствующихъ. Хотя таковыхъ убѣжденій Комиссіи Военное Министерство нисколько не раздѣляетъ, ибо по случаю безпрестаннаго измѣненія состава войскъ и цѣнъ на припасы и вещи и по другимъ непредвидимымъ причинамъ не представляется никакой возможности дѣлать по смѣтамъ на цѣлый годъ точныя исчисленія, если же при этомъ уничтожено будетъ право замѣнять недостатки по однѣмъ статьямъ остатками по другимъ, то, дабы не случилось остановки въ довольствіи войскъ, Управленія вынуждены будутъ увеличивать свои требованія; однако въ отзывѣ своемъ въ Комиссію съ заключеніемъ оной по настоящему предмету, объ отмѣнѣ

замѣна передержекъ сбереженіями, Военное Министерство согласилось въ тѣхъ видахъ, что съ воспрещеніемъ обращенія смѣтныхъ суммъ на другіе предметы, всѣ расходы, нынѣ по Высочайшимъ повелѣніямъ, относимыя на общія смѣтныя суммы, должно будетъ вносить въ смѣты и такимъ образомъ устранится главнѣйшее изъ затрудненій къ покрытію смѣтныхъ расходовъ суммами, на оные назначенными, и не будетъ надобности въ безпрестанныхъ заимообразныхъ перечисленіяхъ суммъ изъ одного параграфа въ другой. 6) Комиссія признаетъ полезнымъ для заключенія смѣтъ опредѣлить срокъ, послѣ котораго Министерскіе по смѣтамъ кредиты должны быть уничтожаемы. Эта мѣра, какъ и вышеизложенная въ 5-мъ пунктѣ, по мнѣнію Комиссіи, необходима для побужденія Министерствъ къ точному опредѣленію смѣтныхъ суммъ и для предупрежденія излишества испрашиваемыхъ кредитовъ. Но, по мнѣнію Военнаго Министерства, какъ объяснено въ предыдущемъ пунктѣ, точнаго опредѣленія смѣтныхъ суммъ достигнуть невозможно, по случаю безпрестаннаго измѣненія состава войскъ и цѣнъ на вещи, а излишество испрашиваемыхъ кредитовъ, если бы по упущенію Министерствъ и могло имѣть мѣсто, отвращается и предупреждается не срочнымъ дѣйствіемъ смѣты, но установленною повѣркою смѣтныхъ исчисленій. Ограниченіе же дѣйствія смѣтъ извѣстнымъ срокомъ имѣетъ неотрицаемую пользу только въ отношеніи скорѣйшаго возвращенія въ Государственное Казначейство принадлежащихъ ему смѣтныхъ остатковъ и въ отношеніи устройства правильной послѣдовательности въ отчетности рѣзко отдѣленныхъ смѣтныхъ періодовъ, безъ смѣшенія отчетныхъ дѣйствій, каждому періоду принадлежащихъ. По сему Военное Министерство въ отзывѣ своемъ въ Комиссію изъявило согласіе на приведеніе предположеній оной по настоящему предмету въ исполненіе.

б) По организаціи кассъ.

8) Комиссія полагаетъ установить въ Россіи единство кассы, т.-е. сосредоточить всѣ денежныя средства въ рукахъ одного Министерства Финансовъ, которое, взимая всѣ въ Государствѣ доходы, удовлетворяло бы изъ нихъ всѣхъ прямыхъ кредиторовъ казны, непосредственно по предписаніямъ Министерствъ распорядительныхъ, визируемымъ Министерствомъ Финансовъ. Въ изъятіе сего правила допустить только отпускъ распорядительнымъ учрежденіямъ изъ кассъ Министерства Финансовъ однихъ незначительныхъ авансовъ на мелочные, не терпящіе отлагательства, расходы. Но вмѣстѣ съ тѣмъ постановить: а) что всѣ безъ исключенія сборщики доходовъ подчиняются непосредственно Министерству Финансовъ, если же это по какой-либо отрасли доходовъ окажется на первое время неудобнымъ, то доходы этого вида,

во всякомъ случаѣ, должны быть немедленно передаваемы въ Министерство Финансовъ, и б) всѣ экономическіе и хозяйственные капиталы обратить въ Государственное Казначейство, допустивъ отдѣльное существованіе только капиталовъ, образовавшихся изъ частныхъ пожертвованій для спеціальныхъ цѣлей и принадлежащихъ разнымъ сословіямъ и обществамъ, употребляемыхъ на мѣстныя потребности сихъ сословій или обществъ. Военное Министерство находитъ, что хотя устройство единства кассы по примѣру Бельгіи или Франціи представляетъ многоразличныя выгоды, но удовлетвореніе расходовъ у насъ порядкомъ, существующимъ въ Бельгіи, то-есть чрезъ Банковыя Конторы, по предварительной повѣркѣ въ Государственномъ Контролѣ, каждаго предписанія объ отпускѣ суммы совершенно невозможно по неимѣнію Банковыхъ Конторъ, подобныхъ Бельгійскимъ, и по отдаленности расходо-распорядителей отъ учрежденій Государственнаго Контроля, а примѣненіе къ намъ правилъ, дѣйствующихъ во Франціи, представляетъ слѣдующія затрудненія: а) во Франціи ассигновки расходо-распорядителей удовлетворяются расходчиками не иначе, какъ по удостовѣреніи сими послѣдними, что ассигновка не превышаетъ смѣтнаго назначенія, а документы достаточны для производства кредитору платежа. На сей конецъ, придется у насъ при всѣхъ кассахъ Министерства Финансовъ учредить особыя Бухгалтеріи, не уничтожая оныхъ по Военному вѣдомству, а Казначеямъ предоставить право разсмотрѣнія кредитовъ, отъ чего при недостаткѣ способныхъ и благонадежныхъ чиновниковъ, могутъ возникнуть злоупотребленія со стороны Казначеевъ, удаленныхъ отъ высшаго начальства, запутанность въ счетахъ и остановка въ удовлетвореніи расходовъ, а съ тѣмъ вмѣстѣ и недовѣріе къ расходораспорядителямъ; б) въ 1836 году, когда Военное Министерство предполагало платежи контрагентамъ, для избѣжанія пересылки денегъ, переводить на Казенныя Палаты, то бывшій тогда Министръ Финансовъ, графъ Канкринъ, увѣдомилъ, что эту мѣру онъ находитъ неудобною, не упоминая о новой отрасли отчетности и возможности поддѣлки ассигновокъ, главнѣйше потому, что Государственные доходы не имѣютъ опредѣленныхъ сроковъ на поступленіе въ казну, кромѣ податей и откупныхъ сборовъ, но и оные отъ неизбѣжныхъ недоимокъ и другихъ непредвидимыхъ случаевъ уплачиваются не всегда своевременно, отъ чего Казенныя Палаты часто находиться будетъ въ невозможности сдѣланныя на нихъ ассигновки выполнять къ сроку; в) Военное Министерство ежемѣсячно высылаетъ огромныя суммы изъ Главнаго Казначейства для содержанія войскъ въ Царствѣ Польскомъ и на Кавказѣ, изъ коихъ въ первомъ совсѣмъ нѣтъ кассъ Министерства Финансовъ Имперіи, а въ другомъ ихъ чрезвычайно мало, при томъ же доходы Государственнаго Казначейства въ означенныхъ мѣстностяхъ далеко не покрываютъ производимыхъ тамъ Военнымъ Вѣдомствомъ расходовъ; г) въ Западной и Восточной Сибири,

по несуществованію тамъ оптовой хлѣбной торговли, Полевыя Провіантскія Управленія заготовляютъ хлѣбъ преимущественно изъ первыхъ рукъ въ селеніяхъ, находящихся отъ уѣздныхъ городовъ, гдѣ есть Кассы Министерства финансовъ, на огромныхъ разстояніяхъ. Крестьянинъ, безъ сомнѣнія, скорѣе откажется отъ продажи припасовъ, чѣмъ согласится отправляться за 100, 200 и болѣе верстъ для полученія изъ Казначейства незначительной суммы; д) подобныя комиссіонерскія заготовленія производятся на значительныя суммы и внутри Имперіи; да и подрядчики Военнаго Вѣдомства исполняютъ принятыя имъ по контрактамъ обязательства, большею частью, не на свои, но на казенныя суммы. Они только пріискиваютъ необходимые для Военнаго Вѣдомства припасы и вещи, условливаются съ продавцами въ цѣнѣ и предъявляютъ ихъ чиновникамъ, наблюдающимъ за ходомъ операцій, а сіи, принявъ въ казенное вѣдѣніе сторгованные подрядчикомъ припасы и вещи, обязаны немедленно выдать подрядчику извѣстную за тѣ припасы сумму, для расчетовъ его съ продавцомъ. Остановка въ платежахъ, неизбѣжная, если подрядчики должны будутъ получать деньги изъ Уѣздныхъ Казначействъ, а не отъ Чиновниковъ, слѣдующихъ за ними,—несомнѣнно будетъ имѣть вредное вліяніе на успѣхъ заподрядовъ, ходъ самыхъ операцій и возвышеніе заготовленныхъ цѣнъ; е) если подрядчики будутъ удовлетворяемы непосредственно изъ кассъ Министерства Финансовъ, то и денежные обороты Государственнаго Казначейства значительно противъ настоящаго времени, затруднятся, ибо Военное Министерство, отправляя чиновника для заготовленія припасовъ, напримѣръ, для Кавказскаго Корпуса, не можетъ знать сколько онъ заподрядитъ хлѣба въ Самарѣ, Саратовѣ и Воронежѣ, а дабы не произошло остановки въ выдачѣ задатковъ, Министерство Финансовъ во всѣхъ поименованныхъ мѣстахъ должно будетъ имѣть достаточное количество денегъ въ запасѣ, собственно, на случай, если въ какомъ-либо изъ означенныхъ городовъ торги не состоятся и будутъ переведены въ другой и ж) войска, расположенныя въ мѣстахъ, удаленныхъ отъ кассъ Министерства Финансовъ и въ особенности находящіяся въ степныхъ укрѣпленіяхъ Оренбургскаго и Сибирскаго края и крѣпостяхъ Кавказской линіи, получающія нынѣ денежное довольствіе изъ Провіантскихъ и Коммисаріатскихъ Комиссій черезъ Комиссіонеровъ, не имѣютъ никакой возможности, по ассигновкамъ подлежащихъ Комиссій, сами обращаться въ Уѣздныя Казначейства за полученіемъ того довольствія. Во Франціи подобныхъ затрудненій не существуетъ потому, что въ ней, несмотря на сосредоточенность ея областей, число сборщиковъ доходовъ Казначейства, производящихъ большею частію и расходы, простирается до 13,425 человѣкъ, и что главные сборщики, числомъ до 86, отъ коихъ зависятъ прочіе, представляютъ банкировъ Правительства, которые сосредоточивая въ своихъ кассахъ всѣ безъ исключенія сборы, по Департаментамъ, вмѣстѣ

съ тѣмъ обязаны покрывать и всѣ потребности департамента, съ отвѣтственностію за безотлагательное ихъ удовлетвореніе. Наши же Уѣздныя Казначейства не имѣютъ характера банковыхъ учрежденій и слѣдовательно не представляютъ совершенно обезпеченія въ томъ, что въ нихъ не будутъ оставаться безъ движенія поступившіе доходы, а равнымъ образомъ и не будетъ сказываться недостатка въ суммахъ для покрытія ассигновокъ. Поэтому Военное Министерство полагаетъ, что для него болѣе соотвѣтствуетъ система отдѣльныхъ кассъ, существующая въ Прусскомъ и Австрійскомъ Военныхъ Министерствахъ. Впрочемъ, если Министерство Финансовъ изыщетъ средства, чтобы кредитивы Военнаго Министерства во всѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ происходятъ и совершаются дѣйствія, къ обязанностямъ Министерства отнесенныя, были удовлетворяемы удобно безъ потери времени и увеличенія переписки, то со стороны Военнаго вѣдомства къ учрежденію одной кассы не встрѣтится препятствія. Съ учрежденіемъ же общей кассы, могутъ быть обращены въ оную: а) Экономическій капиталъ Военнаго Министерства, изъ коего возмѣщаются потери и убытки Министерства и производится добавочное жалованіе по штатамъ 1836-го года и послѣдующаго времени противъ прежнихъ штатовъ , а также порціонныя деньги Офицерамъ за караулы, и б) Особый военный капиталъ, существующій въ Министерствѣ для расходовъ, внезапно возникающихъ по видамъ особой пользы и въ особенности на случай быстраго, и въ возможной тайнѣ, необходимаго приготовленія къ движенію какой-либо части вооруженной силы для охраненія внутренней или внѣшней безопасности Государства. Вмѣстѣ съ тѣмъ необходимо предоставить Министерству: расходы, относимые на экономическій капиталъ перенести изъ экономическихъ смѣтъ въ финансовыя смѣты и для возмѣщенія случайныхъ убытковъ и утратъ, требовать нужныя суммы для Государственнаго Казначейства; а на случай неожиданнаго востребованія, нетерпящаго отлагательства и огласки, имѣть особый сверхсмѣтный кредитивъ. Но устройство единства Государственной кассы ни въ чемъ не можетъ относиться къ войскамъ казачьимъ. Составленіе и утвержденіе ихъ смѣтъ, образъ взиманія доходовъ и производство расходовъ, отдѣльное отъ всѣхъ иныхъ суммъ существованіе капиталовъ, симъ войскамъ принадлежащихъ, должно быть сохранено въ неприкосновенности настоящаго порядка, такъ какъ измѣненіе финансоваго положенія этихъ войскъ имѣло бы прямымъ послѣдствіемъ уничтоженіе нѣкоторыхъ правъ и измѣненіе въ самомъ устройствѣ ихъ, что чрезвычайно опасно и во всякомъ случаѣ несогласно съ видами Его Императорскаго Величества. Впрочемъ такая необходимость сохраненія настоящаго въ казачьихъ войскахъ финансоваго порядка отнюдь не исключаетъ возможности примѣненія къ повѣркѣ войсковыхъ доходовъ и расходовъ того общаго контрольнаго порядка, который будетъ вновь установленъ. Не подлежатъ также передачѣ Государствен-

ному Казначейству съѣстныя и артельныя полковыя суммы, принадлежащія нижнимъ чинамъ и суммы, выручаемыя отъ продажи пороха и другихъ пиротехническихъ издѣлій, отъ продажи картъ, плановъ и другихъ свѣдѣній, издаваемыхъ Военно-Топографическимъ Депо, фотогафическимъ и литографическимъ заведеніями, отъ сбора Военной Типографіи за напечатаніе патентовъ и т. д. Отчетность въ этихъ суммахъ и ревизію оныхъ слѣдуетъ сохранить при нынѣшнихъ правилахъ.

в) По системѣ отчетности.

8) Комиссія находитъ необходимымъ: для производства ревизіи установить одну ревизіонную инстанцію Государственнаго Контроля, которая бы по подлиннымъ актамъ и документамъ повѣряла какъ дѣйствія исполнителей (кассъ), такъ и дѣйствія распрядителей (лицъ дающихъ предписанія и дѣлающихъ распоряженія по движенію капиталовъ), съ тѣмъ различіемъ, что дѣйствія исполнителей судятся контролемъ окончательно, а дѣйствія распорядителей представляются на Высочайшее усмотрѣніе или черезъ высшія государственныя учрежденія, или во всеподданнѣйшихъ отчетахъ Государственнаго Контролера. Нынѣ, какъ видно изъ сдѣланнаго въ началѣ сей записки обзора системы отчетности Военнаго вѣдомства, книги приходо-расходчиковъ поступаютъ на ревизію въ подлежащіе департаменты или Полевыя Управленія, смотря кому изъ оныхъ подчинено отчетное мѣсто и лицо. Въ департаментахъ или Полевыхъ Управленіяхъ означенныя приходо-расходныя книги подвергаются ревизіи подъ наблюденіемъ состоящихъ отъ Государственнаго Контроля при всѣхъ хозяйственныхъ департаментахъ и Полевыхъ Управленіяхъ Оберъ-Контролеровъ. По окончаніи ревизіи книгъ, Департаменты и Полевыя Управленія составляютъ и препровождаютъ въ Государственный Контроль генеральные отчеты, съ объясненіемъ въ нихъ по каждой статьѣ смѣты: сколько было назначено по смѣтѣ, сколько израсходовано и затѣмъ сколько осталось или передержано, а также сколько при обревизованіи книгъ утверждено, опредѣлено ко взысканію или отнесено къ справкамъ. Отчеты сіи, прежде отправленія оныхъ въ Государственный Контроль, сличаются Оберъ-Контролерами съ подлинными книгами и дѣлами Департаментовъ или Полевыхъ Управленій. Эта ревизіонная система по Военному вѣдомству установилась у насъ слѣдующимъ образомъ: Петръ Великій, при образованіи коллегій, учредилъ вмѣстѣ съ прочими и Ревизіонъ-Коллегію (впослѣдствіи Главное Управленіе ревизіи счетовъ, а нынѣ Государственный Контроль). Ревизіонъ-Коллегія до 1736 года обязана была повѣрять только одни отчеты изъ другихъ Коллегій, Конторъ и Канцелярій присылаемые, ревизія же самыхъ книгъ и документовъ лежала на обязанности сихъ послѣднихъ. Они должны были удостовѣрить Ревизіонъ-Коллегію, что книги подчиненныхъ имъ

мѣстъ сочтены исправно, а отъ Ревизіонъ-Коллегіи зависѣло, въ случаѣ сомнѣній требовать подлинныя книги и документы. Такимъ образомъ, порядокъ, установленный Петромъ Великимъ совершенно одинаковъ съ существующей нынѣ ревизіонною системою. Въ 1736 г. признано было безполезнымъ полагаться Ревизіонъ-Коллегіи на удостовѣреніе другихъ Коллегій, Конторъ и Канцелярій, что книги подвѣдомственныхъ имъ мѣстъ сочтены исправно.

Вслѣдствіе того, въ 20-й день Генваря 1736 года, сдѣлано было распоряженіе, чтобы всѣ книги и счета по окончаніи года, отсылались на повѣрку прямо въ Ревизіонъ-Коллегію. Этотъ порядокъ существовалъ по Военному вѣдомству почти цѣлое столѣтіе, именно до 1822 года. Въ 25-й день ноября 1822 года Высочайше утвержденнымъ, въ видѣ опыта, временнымъ положеніемъ объ Оберъ-Контролерахъ, ревизія книгъ и счетовъ въ Государственномъ Контролѣ, какъ невозможная къ исполненію, отмѣнена и повѣрка оныхъ возложена на Счетныя Отдѣленія департаментовъ Военнаго Министерства подъ наблюденіемъ Оберъ-Контролеровъ—какъ это нынѣ совершается. Къ прежнему порядку ревизіи, установленному Петромъ Великимъ, обратились потому, что въ Государственномъ Контролѣ оказалось огромное количество книгъ и счетовъ, необревизованныхъ по всѣмъ управленіямъ и въ томъ по одному Военному Министерству до 220 тыс. книгъ и 10 милл. документовъ.

Въ 1823 году бывшій тогда Государственный Контролеръ баронъ Кампенгаузенъ, входя съ представленіемъ въ Комитетъ Министровъ объ окончательномъ утвержденіи существующей нынѣ системы государственной отчетности, подробно изложилъ возраженія противъ оной нѣкоторыхъ членовъ составленнаго тогда нарочно Комитета, защищавшихъ систему 1736 года, но результатомъ было окончательное утвержденіе введенной въ 1822 году въ видѣ опыта Контрольной системы. Въ 1837 году, при разсмотрѣніи въ Государственномъ Контролѣ генералъ-адъютантъ графъ Киселевъ подалъ особое мнѣніе о необходимости сосредоточить въ Государственномъ Контролѣ повѣрку подлинныхъ снуровыхъ приходо-расходныхъ книгъ и подчинить ему всѣ ревизіонныя учрежденія въ Имперіи существующія. По этому случаю снова подробно были разсмотрѣны въ Государственномъ Совѣтѣ обѣ системы, т.-е. 1736 и 1822 годовъ и слѣдствіемъ сего было признаніе системы 1736 года неудобоисполнимой и подтвержденіе нынѣ дѣйствующей. Въ 1851 году бывшій тогда товарищъ Государственнаго Контролера Тайный Совѣтникъ Брискорнъ по званію члена существовавшаго въ 1851 году при Государственномъ Совѣтѣ Комитета о сокращеніи дѣлопроизводства и переписки по Гражданскому вѣдомству, объяснивъ, что генеральные отчеты не могутъ служить и не служатъ довѣренными доказательствами правильности и законности заключающихся въ нихъ оборотовъ, предложилъ Комитету установить повѣрку расходовъ государственныхъ и

общественныхъ въ порядкѣ обратномъ, т.-е., установить предварительный учетъ въ Государственномъ Контролѣ годовыхъ финансовыхъ каждаго управленія смѣтъ до ихъ утвержденія, по тѣмъ же самымъ правиламъ строгой ревизіи, по коимъ производится учетъ расходовъ послѣ ихъ совершенія. Вслѣдствіе сего по Высочайше утвержденному положенію Государственнаго Совѣта, учрежденъ былъ въ 1852 году, подъ предсѣдательствомъ члена Государственнаго Совѣта Дѣйствительнаго Тайнаго Совѣтника Князя Гагарина, особый Контрольный Комитетъ, въ который назначены были 11-ть Членовъ отъ всѣхъ министерствъ, подлежащихъ отчетности Государственному Контролю. Членъ со стороны Министерства Финансовъ, Тайный Совѣтникъ Княжевичъ (нынѣ Министръ Финансовъ) полагалъ, что цѣль ревизіи достигалась бы вѣрнѣе системою, предложенною въ 1837 году Генераломъ Киселевымъ. Товарищъ Министра Народнаго Просвѣщенія находилъ полезнымъ подчинить ревизіонныя инстанціи Государственному Контролю, обязавъ его составлять и ревизовать Генеральные отчеты. Остальные же 9-ть Членовъ именно: Товарищи Министровъ нostранныхъ Дѣлъ, Государственныхъ Имуществъ, Внутреннихъ Дѣлъ, Юстиціи, Главноуправляющаго Путями Сообщенія и Члены со стороны Министерствъ Военнаго, Морского и Главныхъ Управленій Почтоваго и Духовнаго вѣдомствъ признали нынѣ дѣйствующую систему отчетности удовлетворительною и измѣненію не подлежащею. Съ этимъ мнѣніемъ согласился предсѣдатель Контрольнаго Комитета, Князь Гагаринъ и Тайный Совѣтникъ Брискорнъ. Въ послѣдствіи это мнѣніе принято и въ Общемъ Собраніи Государственнаго Совѣта. Затѣмъ трудно предположить, чтобы система нераздѣленной ревизіи или ревизія, сосредоточенная въ одной Контрольной инстанціи могла быть осуществлена съ большимъ успѣхомъ, нежели это было съ 1736 по 1822-ый годъ безъ огромнаго умноженія контрольнаго штата, безъ болѣе или менѣе значительнаго измѣненія органическаго переобразованія распорядительныхъ Управленій и наконецъ безъ важнаго умноженія Государственныхъ издержекъ. Но какъ, по мнѣнію коммисіи, единая польза, ожидаемая отъ утвержденія одной ревизіонной инстанціи, заключается въ предполагаемой современности ревизіи, то Министерство считало бы необходимымъ обсудить предварительно въ учреждаемой Спеціальной Комиссіи: нельзя ли, минуя вышеописанныя затрудненія, достигнуть той же цѣли при настоящей системѣ ревизіи; заключеніе же Спеціальной Коммисіи разсмотрѣть законодательнымъ порядкомъ. Что касается двухъ отдѣльныхъ положеній, опредѣляющихъ порядокъ движенія и значенія ревизіонныхъ приговоровъ единственной контрольной инстанціи отдѣльно надъ исполнителями и отдѣльно надъ распорядителями, то съ утвержденіемъ настоящаго предположенія Комиссіи о передачѣ ревизіи въ Государственный Контроль, относительно тѣхъ приговоровъ, Военное Министерство считало бы справедливымъ и званію Мини-

стра въ Іерархіи Государственныхъ должностей соотвѣтственнымъ, установить неизмѣннымъ правиломъ: если приговоръ Контроля содержитъ обвиненіе подчиненнаго Министру мѣста или лица, то онъ не можетъ быть приведенъ въ дѣйствіе безъ согласія Министра. При несогласіи Министра съ заключеніемъ Контроля, приговоръ его, совокупно съ мнѣніемъ Министра, вносится, смотря по роду дѣла, въ высшія Государственныя учрежденія на разсмотрѣніе. Черезъ эти учрежденія должны восходить на Высочайшее воззрѣніе и обвинительные приговоры Государственнаго Контроля, имѣющіе предметомъ дѣйствія и распоряженія Министровъ и Главноуправляющихъ; 9) Коммисія признаетъ полезнымъ ввести въ ревизію Государственнаго Контроля элементы Контроля предварительнаго съ установленіемъ при этомъ правилъ, при дѣйствіи которыхъ предварительная ревизія не могла бы препятствовать безостановочному исполненію административныхъ обязанностей. Въ журналѣ Коммисіи не сдѣлано никакого указанія, какимъ способомъ установленъ быть можетъ предварительный Контроль. Принимая же во вниманіе обширность нашего Государства и особенности хозяйственныхъ операцій, Военное Министерство полагаетъ, что предварительная ихъ повѣрка едва-ли съ какой-либо пользой исполнена быть можетъ, и едва-ли на практикѣ не встрѣтитъ неодолимыя препятствія; 10) Коммисія предполагаетъ установить періодическую присылку Государственному Контролю счетовъ, предоставляя ему право производства мѣстной ревизіи кассъ, при перечетѣ въ оныхъ наличности. Періодическая пересылка въ Государственный Контроль счетовъ, по мнѣнію Военнаго Министерства, составляетъ одно изъ условій новаго порядка и отдѣльному разсмотрѣнію не подлежитъ; а что касается права Контроля производить мѣстную ревизію кассъ, то хотя такого права до нынѣ по Военному вѣдомству не представлено Контролю никакимъ закономъ, однако, признавая дѣйствіе онаго полезнымъ для поддержанія въ цѣлости и сохранности казенныхъ капиталовъ, Военное Министерство на приведеніе сего въ исполненіе вполнѣ соглашается и 11) Коммисія признаетъ необходимымъ составленіе общаго о Государственныхъ оборотахъ отчета самимъ Государственнымъ Контролемъ, съ установленіемъ движенія смѣтъ и ихъ ревизіи такимъ образомъ, чтобы отчетъ сей былъ представляемъ на Высочайшее усмотрѣніе не позже конца года, слѣдующаго за отчетнымъ и такимъ образомъ могъ быть принимаемъ въ соображеніе при разсмотрѣніи смѣты на слѣдующій годъ. Выше упомянуто, что Государственный контроль и въ настоящее время, на основаніи положенія 30-го декабря 1836 года, ежегодно обязанъ изъ обревизованныхъ отчетовъ Министерскихъ составлять для всеподданнѣйшаго доклада генеральныя табели, которыя должны представлять исчисленія всѣхъ приходовъ и расходовъ по каждому Управленію въ сравнительномъ видѣ съ смѣтнымъ назначеніемъ и результаты ревизіонныхъ дѣйствій. Отчеты военнаго Министерства должны

быть отправляемы на ревизію Государственнаго Контроля, по нехозяйственнымъ Департаментамъ и Канцеляріи въ концѣ года, слѣдующаго за отчетнымъ, а по хозяйственнымъ Департаментамъ и Полевымъ Управленіямъ—черезъ 19 мѣсяцевъ послѣ отчетнаго года. На обревизованіе таковыхъ отчетовъ нужно Государственному Контролю около года. Слѣдовательно, генеральныя табели по Военному вѣдомству могутъ быть составлены въ Государственномъ Контролѣ не прежде, какъ къ концу третьяго года послѣ отчетнаго, т.-е. къ такому времени, когда онѣ не могутъ быть принимаемы въ соображеніе при составленіи смѣты на будущій годъ. Да при настоящемъ порядкѣ отчетности по Военному Министерству и не представляется надобности, чтобы означенныя табели Контроля за минувшій годъ были готовы ко времени составленія смѣты Военнаго вѣдомства на будущій годъ, т.-е. чтобы табели, напримѣръ, за 1858 годъ были составлены въ 1859 году ко времени разсмотрѣнія смѣты на 1860 годъ. Въ этомъ нѣтъ настоятельной надобности, потому что всѣ хозяйственныя управленія Военнаго вѣдомства по окончаніи года обязаны представлять въ Военный Совѣтъ: Департаменты къ 1-му мая, а Полевыя Управленія—къ 1-му іюня, балансовые отчеты. Отчеты сіи повѣряются въ Канцеляріи Военнаго Министерства. О конечныхъ выводахъ по таковымъ отчетамъ, черезъ Военный Совѣтъ, представляется на Высочайшее благоусмотрѣніе до заключенія смѣты на будущій годъ, и если при этомъ окажутся свободные остатки, то оные по смѣтѣ на будущій годъ представляются къ зачету. Впрочемъ, если Спеціальная Комиссія изыщетъ средства къ ускоренію окончанія ревизіи книгъ и составленія изъ нихъ Контрольныхъ отчетовъ, въ такой степени, что изъ этихъ отчетовъ, ко времени разсмотрѣнія въ Государственномъ Совѣтѣ Государственной росписи на будущій годъ, Государственный Контроль будетъ въ состояніи составить общій о Государственныхъ оборотахъ отчетъ, то къ осуществленію этого предположенія со стороны Военнаго Министерства никакого препятствія не представляется. Во всякомъ случаѣ это не должно измѣнять обязанности, лежащей на Военномъ Совѣтѣ, представлять къ благоусмотрѣнію Его Императорскаго Величества, въ установленные сроки, балансовые отчеты.

Военный Министръ Генералъ-Адъютантъ **Сухозанетъ.**

№ 1264
Февраля 13-го дня 1859 г.

III. Письмо Предсѣдателя Высшей Комиссіи гр. А. Д. Гурьева (20 мая 1859 года) Министру Финансовъ Княжевичу съ протестомъ Татаринова противъ обращенія вѣдомствами капиталовъ, предназначенныхъ къ передачѣ въ казну, въ 4%-ные непрерывно-доходные билеты.

(Архивъ Деп. Гос. Казначейства. См. также журналъ Высшей Комиссіи 9 мая 1859 г № 8)

КОПІЯ
(съ копіи).

Милостивый Государь,
Александръ Максимовичъ.

Вашему Высокопревосходительству не безызвѣстно, что въ засѣданіи 9 сего Мая состоящей подъ предсѣдательствомъ моимъ Комиссіи, предсѣдатель Комиссіи спеціальной Статсъ-Секретарь Татариновъ представлялъ на усмотрѣніе Комиссіи справку слѣдующаго содержанія:

„Дабы подготовить матеріалы къ предстоящему спеціальной Комиссіи разбору экономическихъ капиталовъ, для опредѣленія, какіе изъ сихъ капиталовъ должны подлежать обращенію въ Государственное Казначейство, онъ, предсѣдатель, потребовалъ отъ гг. Членовъ по принадлежности свѣдѣнія о находящихся въ ихъ вѣдомствахъ капиталахъ, объ ихъ назначеніи и мѣстахъ храненія".

„Подобныя свѣдѣнія доставлены ему были со стороны депутата духовнаго вѣдомства при особомъ отзывѣ, изъ коего видно, что по Св. Синоду состоялось уже постановленіе объ обращеніи большей части его экономическихъ капиталовъ, всего до 15 милліоновъ рублей, на пріобрѣтеніе государственныхъ 4%-ныхъ непрерывно-доходныхъ билетовъ. Въ числѣ этихъ 15 милліоновъ заключаются какъ часть капиталовъ духовно-учебнаго вѣдомства, такъ и всѣ вообще капиталы Хозяйственнаго Управленія, и въ томъ числѣ тѣ два, составившіеся изъ источниковъ Государственнаго Казначейства, капитала (вспомогательный и остаточный отъ штатныхъ суммъ, всего до 5.500.000 рублей), на обращеніе коихъ въ Государственное Казначейство изъявлено уже самимъ Синодомъ согласіе".

„Имѣя въ виду, что при разборѣ капиталовъ другихъ управленій можетъ встрѣтиться подобное обстоятельство, онъ, предсѣдатель,

съ своей стороны, долгомъ считаетъ представить на усмотрѣніе Комиссіи слѣдующій вопросъ: можно ли признать своевременнымъ и для Государственнаго Казначейства выгоднымъ обращеніе всѣхъ безъ разбора экономическихъ капиталовъ на пріобрѣтеніе непрерывно-доходныхъ билетовъ въ то время, когда нѣкоторые изъ таковыхъ капиталовъ будутъ переданы въ полное распоряженіе Государственнаго Казначейства частью, быть-можетъ, безвозмездно или съ вомездіемъ, основаннымъ совершенно на другихъ, вѣроятно, менѣе обременительныхъ, условіяхъ, нежели постоянная плата 4-хъ по симъ капиталомъ процентовъ".

По выслушаніи сей справки, Комиссія постановила: передать оную Вашему Высокопревосходительству для соображенія изложеннаго въ справкѣ обстоятельства съ послѣдовавшимъ уже по докладу Комиссіи Высочайшимъ повелѣніемъ объ обращеніи экономическихъ капиталовъ въ Государственное Казначейство и принятія зависящихъ мѣръ въ случаѣ, если бы Вами, Милостивый Государь, признано было, что пріобрѣтеніе непрерывно-доходныхъ билетовъ на капиталы, предполагаемые къ обращенію въ Государственное Казначейство, не соотвѣтствуетъ Высочайше указанной единствомъ кассы цѣли передачи экономическихъ капиталовъ въ непосредственное распоряженіе Министерства Финансовъ".

Сообщая Вашему Высокопревосходительству о таковомъ заключеніи Комиссіи, имѣю честь покорнѣйше просятъ принять увѣреніе въ совершенномъ почтеніи и преданности.

Подписалъ Графъ Гурьевъ.

№ 197.

20 мая 1895 года.

Его Превосходительству

А. М

КНЯЖЕВИЧУ.

IV. Всеподд. докладъ Гос. Контролера Анненкова 5 сентября 1859 г. по тому же вопросу.

(Дѣло Спец. Комиссіи № 6/54, лл. 55—58).

Въ 18 день Февраля сего года Вашему Императорскому Величеству благоугодно было Высочайше утвердить коренныя начала предстоящихъ въ кассовомъ и ревизіонномъ порядкѣ преобразованій. 7-мъ пунктомъ означенныхъ коренныхъ началъ между прочимъ постановлено, что экономическіе и хозяйственные капиталы различныхъ управленій должны быть переданы въ Государственное Казначейство, за однимъ лишь исключеніемъ капиталовъ, принадлежащихъ сословіямъ и обществамъ, или образовавшихся пожертвованіями отъ частныхъ лицъ.

Впослѣдствіи, при разсмотрѣніи въ Государственномъ Совѣтѣ журнала Комитета о пониженіи банковыхъ процентовъ, Совѣтъ сей, по Высочайше утвержденному въ 29 день Іюня сего года положенію, сдѣлалъ особую классификацію всѣхъ казенныхъ капиталовъ, съ указаніемъ, какіе именно проценты должны быть на оные платимы и какіе изъ сихъ капиталовъ могутъ быть обращаемы въ непрерывнодоходные билеты.

Имѣя въ виду, что Высочайшее, положительно выраженное, повелѣніе объ обращеніи экономическихъ капиталовъ въ Государственное Казначейство не было отмѣнено никакимъ послѣдующимъ Высочайшимъ повелѣніемъ, очевидно, что вышеприведенное мнѣніе Государственнаго Совѣта объ отвержденіи экономическихъ капиталовъ должно примѣниться только къ тѣмъ капиталамъ, которые, впослѣдствіи произведеннаго Комиссіею разбора, окажутся неподлежащими передачѣ въ Государственное Казначейство, а останутся въ распоряженіи самихъ управленій. Въ противномъ случаѣ Министерству Финансовъ пришлось бы обращать въ непрерывнодоходные билеты, т.-е. отверждать такіе капиталы, которые во времени непродолжительномъ будутъ переданы въ полное и непосредственное распоряженіе Государственнаго Казначейства.

Между тѣмъ, Предсѣдатель Спеціальной Комиссіи довелъ до свѣдѣнія моего, что нѣкоторые изъ депутатовъ, въ своихъ согласительныхъ съ нимъ совѣщаніяхъ объ обращеніи капиталовъ

въ Государственное Казначейство, указываютъ на это положеніе Государственнаго Совѣта и видятъ въ немъ какъ бы новое направленіе для капиталовъ экономическихъ.

Подобное толкованіе можетъ быть поводомъ безполезныхъ преній и переписки и отдалить такимъ образомъ рѣшеніе существенно важнаго вопроса объ обращеніи экономическихъ капиталовъ. Во избѣжаніе этого казалось бы необходимымъ сообщить Министрамъ и Главноуправляющимъ, что вышеприведенное мнѣніе ни въ чемъ не измѣняетъ существа Высочайше выраженной воли объ обращеніи экономическихъ капиталовъ въ Государственное Казначейство, такъ какъ мнѣніе Совѣта должно примѣниться только къ тѣмъ экономическимъ капиталамъ, кои, впослѣдствіи разбора Комиссіи, окажутся неподлежащими передачѣ въ Государственное Казначейство.

На приведеніе сего предположенія въ исполненіи Государственный Контролеръ имѣетъ счастіе испрашивать Высочайшаго Вашего Императорскаго Величества соизволенія.

Госуд. Контролеръ Ген.-Ад. **Анненковъ 2.**

5 Сентября 1859 года.

V. Протестъ Оберъ-Прокурора Св. Синода кн. Сер. Урусова въ Высшую Комиссію отъ 9 мая 1859 г. по поводу подчиненія средствъ духовнаго вѣдомства общегосударственному Контролю.

(Дѣло Высшей Комиссіи 1/27, лл. 459—462).

Система отчетности, или повѣрка денежныхъ оборотовъ, находится въ тѣсной, неразрывной связи съ системою смѣтъ и организаціею кассъ. Составленіе смѣтъ по какому-либо вѣдомству имѣетъ цѣлію привести въ извѣстность всѣ его потребности и опредѣлить количество и объемъ денежныхъ назначеній на удовлетвореніе сихъ потребностей.

Значительная часть потребностей Православнаго Духовнаго вѣдомства не удовлетворяется, какъ извѣстно, изъ доходовъ государственныхъ, а покрывается. хотя и весьма недостаточно, собственными средствами Церкви, состоящими преимущественно въ добровольныхъ приношеніяхъ. Завися всего болѣе отъ благочестія и ревности Православнаго народонаселенія, церковные доходы не имѣютъ той черты постоянства и опредѣлительности, какая составляетъ одно изъ главныхъ условій при исчисленіи сборовъ, узаконяемыхъ Гражданскими постановленіями. А потому, если бы вмѣнено было въ обязанность Духовному вѣдомству вносить свои смѣты для повѣрки и утвержденія въ Общее Государственное учрежденіе, то сіе могло бы поставить Правительство въ затруднительное положеніе, ибо утвержденіе таковыхъ смѣтъ и, слѣдовательно, сознаніе въ необходимости требуемыхъ для Духовнаго вѣдомства расходовъ, возложило бы на Правительство нравственную обязанность, въ случаѣ недостатка церковныхъ средствъ для покрытія смѣтныхъ назначеній, пополнять такой недостатокъ изъ Государственнаго Казначейства.. Нѣтъ надобности, кажется, указывать, какъ обременительно было бы для казны изысканіе источниковъ къ удовлетворенію самыхъ настоятельныхъ нуждъ Церкви, каковы· содержаніе духовенства и духовно-учебныхъ заведеній.

Въ противномъ случаѣ, ассигнованіе денежныхъ, по смѣтамъ, назначеній, безъ обезпеченія со стороны казны въ удовлетвореніи оныхъ, было бы только гадательное и не соотвѣтствовало бы той финансовой отчетности, которой Правительство желаетъ достигнуть при новомъ кассовомъ и ревизіонномъ порядкѣ.

Но, что еще важнѣе: подчиненіе свѣтскому учрежденію ревизіи суммъ, составляющихъ достояніе Церкви, и неизбѣжное при семъ, вмѣшательство гражданскаго посторонняго вѣдомства въ Духовное Управленіе, не могутъ не произвесть грустнаго и сильнаго впечатлѣнія на большую часть Православнаго народа: на ту именно часть, которая наиболѣе предана Церкви и своими усердными, посильными приношеніями наиболѣе доставляетъ средствъ къ обезпеченію нуждъ ея.

А такое впечатлѣніе на народъ неминуемо выразилось бы въ охлажденіи его усердія и вмѣстѣ въ сокращеніи пожертвованій, безъ коихъ Духовное вѣдомство лишилось бы возможности къ удовлетворенію своихъ первѣйшихъ вещественныхъ потребностей и было бы поставлено въ самое крайнее положеніе. Въ недалекомъ еще времени въ духовенствѣ и народѣ были распространены слухи о заимствованіи церковныхъ капиталовъ въ казну. Правительству должно быть извѣстно, какое прискорбное впечатлѣніе произвели сіи ложные слухи.

Такимъ образомъ вопросъ о подчиненіи церковныхъ доходовъ и оборотовъ контролю и ревизіи свѣтскаго учрежденія, представляетъ, кромѣ экономическихъ соображеній, нравственную, болѣе важную сторону, на которую и слѣдуетъ обратить особенное вниманіе.

Высочайше учрежденная Комиссія допускаетъ изъятіе отъ ревизіи Государственнаго Контроля для капиталовъ дворянскихъ, городскихъ и мірскихъ, а равно и для капиталовъ нѣкоторыхъ благотворительныхъ и другихъ обществъ, безъ пособія отъ казны существующихъ. Допуская сіе изъятіе, Комиссія, какъ видно изъ ея объясненій, желаетъ уважить довѣріе жертвователей: обществъ или сословій къ тѣмъ управленіямъ, коимъ ввѣрено употребленіе жертвуемыхъ суммъ.

Если же въ свѣтскомъ управленіи Коммисія нашла необходимымъ уважить чувство довѣрія частныхъ лицъ, то можно ли не уважить въ Духовномъ управленіи чувство довѣрія, питаемаго Православнымъ народонаселеніемъ цѣлой Россіи къ представителямъ Церкви,—довѣрія, которому Духовное вѣдомство обязано почти всѣми средствами существованія.

Когда сдѣлается извѣстнымъ, что благотворительныя и другія свѣтскія учрежденія освобождены отъ Государственнаго Контроля въ употребленіи своихъ доходовъ, между тѣмъ, какъ Духовное вѣдомство подчинено въ этомъ отношеніи свѣтскому, то не послужитъ ли сіе поводомъ къ неблагопріятнымъ для церкви и Правительства толкамъ въ народѣ, не броситъ ли тѣнь на отношенія свѣтскихъ властей къ духовнымъ, и не поколеблетъ ли, вмѣстѣ съ довѣріемъ народа къ церковному управленію, и того нравственнаго вліянія церкви на ея многочисленную паству, отъ котораго такъ много зависитъ спокойствіе и благоденствіе Россіи.

Предположивъ даже, что сборъ церковныхъ доходовъ будетъ

изъятъ отъ ревизіи, и что одно употребленіе сихъ доходовъ сдѣлается предметомъ повѣрки, нельзя не убѣдиться, что тонкость такого различія ускользнетъ отъ вниманія народнаго, и что сомнѣніе въ правильности дѣйствій церковнаго управленія, вызвавшихъ надъ собою свѣтскій контроль, или наоборотъ, сомнѣніе въ правильности отношеній свѣтскаго управленія, подчиняющаго себѣ Духовное вѣдомство, останется тяжелымъ чувствомъ, которое сильно вкоренится въ сознаніи народа.

Всѣ сіи опасенія, возникающія сами собою при вопросѣ о безусловномъ подчиненіи церковныхъ доходовъ Общему Государственному Контролю прямо указываетъ на то исключительное положеніе, въ какомъ находится Духовное вѣдомство и на необходимость допустить для суммъ, пріобрѣтенныхъ собственными его средствами безъ пособія отъ Правительства, такое же изъятіе, какое предоставлено, по Высочайше утвержденному заключенію высшей Комиссіи, капиталамъ и оборотамъ нѣкоторыхъ свѣтскихъ вѣдомствъ и учрежденій".

VI. Всеподданнѣйшій докладъ Оберъ-Прокурора Св. Синода кн. Сер. Урусова 17 ноября 1859 г. по поводу передачи капитала Синодальной типографіи въ Гос. Казначейство.

(Журналъ Высшей Комиссіи 23 декабря 1859 г, № 15)

Въ высшей Контрольной Коммисіи состоялось заключеніе о передачѣ Синодальнаго Типографскаго капитала въ Государственное Казначейство.

Такое заключеніе Коммисіи вполнѣ согласно съ принятымъ началомъ обращенія экономическихъ капиталовъ въ Государственное Казначейство, при чемъ изъятіе допущено только въ отношеніи капиталовъ, пожертвованныхъ частными лицами и принадлежащихъ разнымъ сословіямъ и обществамъ.

Дѣйствительно, Синодальный Типографскій капиталъ не принадлежитъ ни къ одной изъ тѣхъ категорій, для которыхъ допущено изъятіе; но нельзя также смѣшивать его съ экономическими капиталами другихъ вѣдомствъ, какъ невозможно и самый Синодъ или соборное управленіе церковью ставить въ одной категоріи съ Министерствами и Главноуправленіями.

По каноническимъ правиламъ высшей духовной власти предоставлено исключительное завѣдываніе церковнымъ имуществомъ. На этомъ основаніи бывшая Патріаршая Типографія въ Москвѣ и учрежденная потомъ Синодальная Типографія въ С.-Петербургѣ со всѣми своими доходами, расходами и сбереженіями всегда состояли въ полномъ и безотчетномъ распоряженіи Патріарха и Преемника Патріаршей власти Святѣйшаго Синода. Передача образовавшагося изъ сихъ сбереженій Типографскаго капитала въ Государственное Казначейство, съ подчиненіемъ Контролю, была бы сопряжена съ тягостными для церкви послѣдствіями:

1) Типографскій капиталъ служитъ церкви однимъ изъ могущественныхъ орудій для пресѣченія зла или для укорененія истины. Если онъ будетъ переданъ въ Государственное Казначейство, то церковь лишится возможности дѣйствовать рѣшительно и безотлагательно въ тѣхъ случаяхъ, когда того потребуютъ настоятельныя нужды Православія. Стѣсненная предварительно утвержденнымъ бюджетомъ, она утратитъ средства оказывать по своему усмотрѣнію пособія, при

открывающейся иногда непредвидимой надобности въ распространеніи Богослужебныхъ и учебныхъ книгъ.

Правительству невозможно будетъ обязаться при первомъ востребованіи доставлять Духовному вѣдомству такія суммы, которыя внезапно окажутся нужными на чрезвычайныя издержки, невозможно также предварительно исчислить цифру расходовъ, которые въ случаѣ надобности могутъ потребоваться для усиленія средствъ печатанія или даже устройства отдѣльныхъ Типографій въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ.

2) Свѣтскій контроль будетъ неподлежаще поставленъ судьею духовныхъ побужденій, коими руководствуется Церковь, располагая принадлежащимъ ей капиталомъ и назначая изъ него, сопряженные, быть можетъ съ вещественнымъ ущербомъ, расходы для достиженія высшихъ неземныхъ цѣлей.

3) Зависимость отъ Казначейства и контроля можетъ быть причиною безсилія и бездѣйствія не только вредныхъ, но и несовмѣстныхъ съ достоинствомъ церкви.

Такія невыгоды церкви, сопряженныя съ отступленіемъ отъ каноническихъ постановленій, съ измѣненіемъ вѣкового порядка завѣдыванія церковною собственностію и съ стѣсненіемъ Святѣйшаго Синода, не выкупаются никакими особенными выгодами Казначейства по самой уже незначительности Типографскаго капитала.

Сіи соображенія объ отдѣльной части занятій Коммисіи, обнимающихъ всѣ безъ изъятія церковные капиталы, указываютъ на неудобства въ примѣненіи общихъ принятыхъ Коммисіею началъ къ Духовному вѣдомству и порождаютъ сомнѣнія о томъ, слѣдуетъ ли привлекать церковь къ участію въ финансовыхъ преобразованіяхъ, безспорно благодѣтельныхъ для всѣхъ отраслей свѣтскаго управленія.

Такъ какъ Коммисія не окончила еще своихъ занятій, то по долгу вѣрноподданнаго, считаю священнѣйшею обязанностію представить сущность воззрѣнія всего Духовенства на одинъ изъ самыхъ близкихъ для него вопросовъ.

Духовное вѣдомство, по своему положенію въ Государствѣ, по кругу своихъ дѣйствій, по отношеніямъ своимъ къ Гражданскому управленію и къ Православному народу, не можетъ быть сравнено съ тѣми установленіями, для которыхъ предполагаемый нынѣ контроль оказывается не только полезнымъ, но и необходимымъ. Сіе исключительное значеніе Духовнаго вѣдомства было весьма ясно изображено покойнымъ Оберъ-Прокуроромъ, Графомъ Протасовымъ, когда еще въ 1851 году возникла первая мысль о введеніи единообразной отчетности для сборовъ, суммъ и капиталовъ всѣхъ различныхъ отраслей Государственнаго Управленія. Причины, по которымъ, въ то время, церковные сборы и капиталы согласно съ заключеніемъ Графа Протасова, оставлены были неприкосновенными, истекали, во-1-хъ, изъ

практическаго обзора вещественныхъ способовъ церкви, и во-2-хъ,— изъ сознанія о тѣсномъ, непосредственномъ союзѣ церкви съ Державною Властію.

Скудное состояніе денежныхъ средствъ, коими существуетъ Духовное Вѣдомство, уже извѣстно. Послѣ двукратнаго обращенія церковныхъ имѣній и капиталовъ въ казну и при незначительности получаемаго изъ казны, сравнительно съ другими вѣдомствами, пособія, церковь по необходимости удовлетворяетъ свои нужды одними почти благотвореніями народа и усиленною бережливостью, отъ которой неизбѣжно происходитъ крайній недостатокъ въ содержаніи Духовно-учебныхъ и Духовно-административныхъ учрежденій. Преобразованіе въ финансовомъ устройствѣ церкви должно будетъ вызвать огромные расходы со стороны Правительства на покрытіе нуждъ церкви по крайней мѣрѣ на ряду съ прочими установленіями, такъ какъ ожидать увеличенія пособія отъ Правительства, церковь имѣетъ тѣмъ болѣе основанія, что при подчиненіи Духовнаго вѣдомства свѣтскому контролю, можно съ увѣренностью предвидѣть, что то печальное чувство, которое овладѣваетъ Духовенствомъ, отразится въ народѣ и повлечетъ за собою уменьшеніе добровольныхъ сборовъ, поддерживающихъ нынѣ преимущественно самыя настоятельныя нужды церкви.

Съ другой стороны и съ важнѣйшей точки зрѣнія, участіе свѣтскаго вѣдомства въ дѣлѣ церковнаго управленія поколеблетъ самостоятельность Святѣйшаго Синода, который доселѣ во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ давалъ отчетъ единой Державной Власти. Безъ сей самостоятельности, какъ выражался покойный Графъ Протасовъ, Святѣйшій Синодъ утратилъ бы уваженіе, которое онъ внушаетъ народу, не могъ бы служить сильною опорою Государственному управленію. Всегда имѣвъ свою особую систему чиноначалія, суда, управленія, обученія, Духовное вѣдомство также всегда отдѣльно и независимо отъ прочихъ вѣдомствъ завѣдывало на точномъ основаніи каноническихъ постановленій, доходами церкви, коихъ источникъ не въ узаконяемыхъ Гражданскими постановленіями сборахъ, а въ благочестивой ревности Православныхъ къ Святынѣ Господней.

Охладивъ народное усердіе знакомъ недовѣрія къ Высшему Духовному учрежденію, нельзя уже будетъ расположить русскій народъ къ мысли, что церковные интересы будутъ ограждаемы съ большимъ тщаніемъ не Духовными лицами, а свѣтскими, въ числѣ коихъ могутъ быть и бываютъ часто иновѣрцы. Смѣю думать, что вопросъ сей принадлежитъ къ числу такихъ Государственныхъ вопросовъ, коихъ и самое возбужденіе бываетъ опасно. Самая мысль о подчиненіи Духовнаго вѣдомства Свѣтскому контролю можетъ возбудить народные толки, уменьшить добровольное подаяніе, внести неискренность въ будущія отношенія церкви съ Правительствомъ, и замѣнить оффиціальною холодною зависимостью то живое нравственное единеніе,

въ которомъ Духовная часть пребывала у насъ всегда съ Гражданскою

При сихъ глубокихъ убѣжденіяхъ, осмѣливаюсь испрашивать Высочайшаго соизволенія на подчиненіе свѣтскому контролю только тѣхъ суммъ Духовнаго вѣдомства, которыя отпускаются изъ Государственнаго Казначейства, оставивъ церковь и Духовное вѣдомство въ сторонѣ отъ настоящихъ финансовыхъ преобразованій

VII. Заключеніе Высшей Комиссіи на отзывъ и личное объясненіе испр. долж. Оберъ-Прокурора Св. Синода Гр. Толстого по поводу занесенія въ финансовыя смѣты спеціальныхъ средствъ духовнаго вѣдомства.

(Журналъ Высшей Комиссіи 8 іюня 1861 г., № 25)

Высшая Комиссія, по обсужденію сихъ отзывовъ, съ своей стороны, находитъ:

Существо протеста заключается въ томъ, что, по мнѣнію Оберъ-Прокурора, собственныя средства Духовнаго вѣдомства не только не могутъ быть заносимы въ финансовыя смѣты, но о нихъ не должно даже заявлять для свѣдѣнія Государственнаго Совѣта при Общемъ представленіи финансовыхъ смѣтъ.

Съ таковымъ мнѣніемъ Оберъ-Прокурора Комиссія согласиться не можетъ потому: во-1-хъ, что на представленіе Государственному Совѣту свѣдѣній о распредѣленіи собственныхъ средствъ Духовнаго вѣдомства имѣется уже положительно выраженное Высочайшее повелѣніе, и во-2-хъ, цифра ежегодныхъ собственныхъ средствъ Духовнаго вѣдомства не можетъ быть для Государственнаго Совѣта тайной. Государственный Совѣтъ, при разсмотрѣніи Государственнаго бюджета, призывается къ обсужденію финансоваго положенія Государства, и потому въ виду его необходимо должны быть тѣ средства, коими управленія располагаютъ, независимо суммъ, полученныхъ ими изъ Государственнаго Казначейства. Это было бы необходимо даже и въ такомъ случаѣ, если бы Духовное вѣдомство покрывало всѣ свои расходы одними собственными средствами, но оно получаетъ до 5 милл. руб. изъ Государственнаго Казначейства; какимъ же образомъ Государственный Совѣтъ можетъ правильно оцѣнить эту послѣднюю потребность, не зная вовсе какими внутренними средствами Духовное вѣдомство располагаетъ?

Приводимыя въ отзывахъ обстоятельства, внимательно Комиссіею обсужденныя и взвѣшенныя, не могутъ поколебать этого убѣжденія Комиссіи по слѣдующимъ соображеніямъ.

1. Приведенная Оберъ-Прокуроромъ общая ссылка, что будто въ иностранныхъ государствахъ средства Духовнаго вѣдомства въ смѣтахъ не означаются, представленною по сему предмету Статсъ-Секретаремъ Татариновымъ болѣе подробною справкою, не вполнѣ подтверждается Во всѣхъ четырехъ, приведенныхъ Оберъ-Прокуроромъ

государствахъ (Франціи, Бельгіи, Австріи и Пруссіи) расходы Духовнаго вѣдомства по содержанію высшаго и низшаго духовенства, Духовно-учебныхъ заведеній, постройкѣ церквей и пр. вносятся въ финансовыя смѣты съ совершенною подробностію, при чемъ во Франціи и Бельгіи всѣ эти расходы (въ первой до 48 милл., а во второй до 4½ милл. франковъ) упадаютъ на Государственное Казначейство, а въ Австріи и Пруссіи Государственное Казначейство хотя и удовлетворяетъ только часть потребностей Духовнаго вѣдомства, а другая часть упадаетъ на собственныя церковныя средства, но тѣмъ не менѣе, всѣ вообще расходы заносятся также въ финансовыя смѣты, при чемъ и церковныя средства, идущія на удовлетвореніе части сихъ расходовъ, подробно въ смѣтахъ исчисляются, съ указаніемъ, сколько по каждой мѣстности должно поступить дохода съ церковныхъ недвижимыхъ имуществъ, капиталовъ и другихъ текущихъ сборовъ (vom Grundeigenthum, vom Kapitalvermögen, aus Stiftungs- und andern Fonds und sonstige Einnahmen). Эти средства, по повѣркѣ ихъ при разсмотрѣніи смѣтъ зачитываются въ счетъ общаго по Духовному вѣдомству требованія, и затѣмъ недостающая часть ассигнуется изъ Государственнаго Казначейства. Такимъ образомъ примѣры иностранныхъ государствъ подкрѣпляютъ мнѣніе Комиссіи, а не отзывъ Оберъ-Прокурора.

2. Оберъ-Прокуроръ полагаетъ, что если Спеціальная Комиссія по вопросу о доставленіи Государственному Совѣту свѣдѣній о доходахъ сдѣлала изъятіе изъ суммъ, принадлежащихъ церквамъ, соборамъ, монастырямъ и попечительствамъ о бѣдныхъ духовнаго званія, то то же самое изъятіе слѣдуетъ распространить и на прочія средства и капиталы Духовнаго вѣдомства, потому что всѣ они образовались изъ тѣхъ же источниковъ.

Высшая Комиссія находитъ, что пока извѣстныя суммы, доходы и имущества составляютъ принадлежность той, или другой церкви, того или другого монастыря, то о сихъ средствахъ Высшему Правительству и нѣтъ надобности имѣть свѣдѣніе, ибо эти средства имѣютъ полный характеръ доходовъ частныхъ, для нихъ есть мѣстные заинтересованные блюстители. Но если центральное Духовное управленіе, какъ видно изъ отзыва самого Оберъ-Прокурора, отобрало отъ церквей и монастырей принадлежащія и накопленныя ими средства и образовало такимъ образомъ большую часть своихъ капиталовъ, которые употребляетъ по своему усмотрѣнію, безъ всякаго вмѣшательства прежнихъ собственниковъ, то управленіе сіе тѣмъ самымъ отняло у сихъ средствъ характеръ мѣстной сословной собственности и дало имъ значеніе капиталовъ, расходуемыхъ на общія потребности управленія, съ коими всегда связанъ и общій Правительственный надзоръ. Мірскіе крестьянскіе капиталы расходуются нынѣ безъ всякаго, со стороны Правительства, надзора, но если бы Министерство Государственныхъ Имуществъ отобрало сіи капиталы отъ сельскихъ обществъ и образовало изъ нихъ общій, хозяйственный капиталъ, то неужели

оно бы могло имѣть притязаніе расходовать этотъ капиталъ безъ всякаго со стороны Правительства надзора, единственно потому, что, по источникамъ своего образованія, этотъ капиталъ имѣлъ прежде значеніе мѣстной сословной собственности?

Таково, по убѣжденію Комиссіи, глубокое различіе между двумя родами доходовъ, указываемыхъ Оберъ-Прокуроромъ. На этомъ именно различіи Высшая Комиссія основала и свое прежнее, удостоенное Высочайшаго утвержденія, заключеніе по вопросу о ревизіи: доходы церквей изъяты отъ ревизіи Государственнаго Контроля, но ей подчинены всѣ капиталы, состоящіе подъ общимъ вѣдѣніемъ Духовнаго управленія. Руководствуясь тѣмъ же основнымъ началомъ, Высшая Коммисія не можетъ не признать, что о доходахъ церквей, составляющихъ ихъ прямую, какъ юридическихъ лицъ, собственность нѣтъ надобности представлять какихъ-либо свѣдѣній къ государственному бюджету, но о всѣхъ остальныхъ средствахъ и капиталахъ Духовнаго вѣдомства Государственный Совѣтъ долженъ имѣть при финансовыхъ смѣтахъ надлежащія свѣдѣнія, такъ какъ безъ сихъ свѣдѣній онъ не можетъ оцѣнить и потребностей Духовнаго вѣдомства, упадающихъ на Государственное Казначейство.

Убѣжденія Оберъ-Прокурора въ томъ, что будто одно заявленіе Государственному Совѣту о состояніи средствъ и капиталовъ Духовнаго вѣдомства поколеблетъ усердіе жертвующихъ и уменьшитъ доходы, Коммисія, конечно, раздѣлять не можетъ. Заявленіе не только Государственному Совѣту, но и во всеобщее свѣдѣніе можетъ скорѣе усугубить, нежели охладить рвеніе жертвователей, потому что оно будетъ для всѣхъ жертвователей служить гарантіею въ правильномъ распредѣленіи ихъ приношеній. Что касается приведеннаго въ отзывѣ предположенія, что если смѣта о собственныхъ средствахъ Духовнаго вѣдомства будетъ, согласно съ заключеніемъ Спеціальной Комиссіи, заявляема Государственному Совѣту, собственно для свѣдѣнія, то изъ этого слѣдуетъ, что и самая ревизія этихъ суммъ должна производиться внѣ всякаго вліянія Государственнаго Контроля, то противъ сего предположенія Комиссія обязывается объяснить, что она въ этомъ случаѣ не можетъ согласиться съ заключеніемъ Спеціальной Комиссіи. Приложенія о собственныхъ средствахъ должны быть при смѣтахъ заявляемы Государственному Совѣту, не для одного свѣдѣнія, а для разсмотрѣнія: употребляются ли эти суммы согласно съ ихъ назначеніемъ, съ тѣмъ однако, чтобы суммы Духовнаго вѣдомства не были употребляемы на потребности другихъ вѣдомствъ и не были отвращаемы отъ прямого ихъ назначенія.

Въ заключеніе, Коммисія не можетъ не оговорить мнѣнія исправляющаго должность Оберъ-Прокурора о необходимости въ приложеніи новой системы допускать извѣстныя изъятія. По мнѣнію Комиссіи, изъятія, несомнѣнно, вредя дѣлу недопущеніемъ въ немъ желаемаго

единства, должны быть разрѣшаемы съ крайнею осмотрительностью и въ виду положительно доказанныхъ практическихъ неудобствъ распространенія общихъ правилъ на вопросы частные. Но въ настоящемъ случаѣ, когда изъятіе испрашивается собственно для сохраненія въ тайнѣ отъ Государственнаго Совѣта, имѣющихся въ Духовномъ вѣдомствѣ средствъ, таковое изъятіе не оправдалось бы не только необходимостью, но даже простымъ удобствомъ, и очевидно, повело бы къ испрошенію многоразличныхъ и по другимъ управленіямъ изъятій, которыя нарушили бы все значеніе Высочайше утвержденныхъ коренныхъ началъ совершаемой реформы кассоваго и ревизіонаго устройства.

По симъ уваженіямъ Высшая Комиссія, не находя достаточныхъ основаній къ принятію мнѣнія Оберъ-Прокурора полагаетъ, что сдѣланное Спеціальною Комиссіею распредѣленіе доходовъ Духовнаго вѣдомства на средства сословныя и средства спеціальныя, должно остаться безъ измѣненія съ тѣмъ, чтобы о спеціальныхъ средствахъ Духовнаго вѣдомства представляемы были при финансовыхъ смѣтахъ особыя въ Государственный Совѣтъ приложенія для разсмотрѣнія ихъ собственно въ тѣхъ видахъ, чтобы помянутыя средства распредѣляемы были на тѣ именно предметы, на кои они предназначены, безъ права обращенія ихъ на какія-либо иныя общія потребности государственныя.

О таковомъ заключеніи Комиссія положила представить на Высочайшее Государя Императора усмотрѣніе.

VIII. Докладъ депутата Св. Синода кол. сов. В. Лаврова по вопросу о передачѣ въ казну остатковъ отъ смѣтныхъ назначеній, кромѣ нѣкоторыхъ остатковъ по духовному вѣдомству.

(Дѣло Спеціальной Комиссіи, № 39. Съ мнѣніями депутатовъ Св. Синода).

По вопросу: какіе изъ существующихъ по каждому управленію законоположеній объ остаткахъ, должны подлежать уничтоженію, и какіе, при какихъ условіяхъ должны сохранить свое существованіе и при новой системѣ смѣтъ.

Остаточныя суммы отъ ассигнованій на расходы управленій по Государственной росписи получали до настоящаго времени различное назначеніе; общимъ, господствующимъ правиломъ было удерживать ихъ въ управленіяхъ, опредѣляя способъ употребленія ихъ особыми положеніями и только въ рѣдкихъ случаяхъ поставлялось обязанностію возвращать такіе остатки въ Государственное Казначейство. Понятно, что подобная система допускала существованіе отдѣльныхъ кассъ отъ Государственнаго Казначейства, давала возможность ускользать изъ общаго бюджета разнаго рода расходамъ и затруднять самую повѣрку употребленія суммъ при множествѣ особыхъ положеній объ остаткахъ. Съ приведеніемъ въ исполненіе предполагаемыхъ нынѣ преобразованій по Государственному Контролю, въ основаніе которыхъ положено единство кассы и новая система смѣтъ, очевидно, положенія объ остаткахъ не могутъ имѣть мѣста, ибо съ одной стороны всѣ денежныя средства предполагается сосредоточить въ рукахъ одного Министерства Финансовъ, съ другой—государственный бюджетъ при новой системѣ смѣтъ долженъ изображать всѣ безъ исключенія государственныя потребности. Такое заключеніе, взятое въ общемъ смыслѣ, подтверждается вполнѣ при ближайшемъ разсмотрѣніи различныхъ положеній объ остаточныхъ суммахъ. По назначенію своему всѣ остатки могутъ быть раздѣлены на слѣдующія категоріи: одни изъ нихъ поступали въ, такъ-называемые, экономическіе капиталы и расходовались по особымъ смѣтамъ, или на основаніи даваемыхъ каждый разъ предписаній, съ обращеніемъ нынѣ такихъ экономическихъ капиталовъ въ Государственное Казначейство и за поступленіемъ самыхъ источниковъ ихъ образованія въ общую кассу, естественно, что всѣ упадавшіе на нихъ расходы войдутъ въ общій бюджетъ и, слѣдовательно, особыя положенія о нихъ должны уничтожаться; другіе зачитаются въ счетъ смѣтныхъ расходовъ, но

такъ какъ никакихъ подобныхъ зачетовъ на будущее время предположено не допускать и требованія суммъ на расходы должны производиться по мѣрѣ надобности, то, понятно, что такіе остатки составятъ прямую принадлежность Государственнаго Казначейства; третьи, идущіе на усиленіе какихъ-либо частей, очевидно прекращаютъ свое существованіе на основаніи сказаннаго выше правила о введеніи всѣхъ потребностей управленій въ Государственный бюджетъ; четвертые, назначеніемъ коихъ было покрывать передержки по другимъ статьямъ расходовъ, не могутъ имѣть мѣста, потому что въ настоящее время предполагается главные предметы смѣтныхъ назначеній оставить неподвижными и допустить замѣнъ недостатковъ сбереженіями по статьямъ второстепеннымъ; есть еще остатки, возвращавшіеся самими управленіями въ Государственное Казначейство по удовлетвореніи всѣхъ расходовъ, но очевидно, что требовать ихъ на будущее время, безъ надобности въ расходѣ, не будетъ возможности; наконецъ, послѣдній разрядъ составляютъ особые остатки отъ штатныхъ суммъ, употреблявшіеся до сихъ поръ на выдачу наградъ чиновникамъ, по усмотрѣнію ихъ Начальствъ; въ строгомъ смыслѣ начало, высказанное выше, примѣняется и къ этимъ остаткамъ, они не будутъ храниться въ каждомъ управленіи, но состоять въ общей массѣ суммъ Государственнаго Казначейства, но здѣсь можетъ быть возбужденъ вопросъ о томъ, можетъ ли быть оставлено за управленіями право требовать такіе остатки для употребленія на помянутый предметъ. Если подъ остатками штатныхъ суммъ разумѣть собственно суммы, оставшіяся отъ личнаго состава и отъ расходовъ на канцелярскія потребности, то едва ли будетъ основаніе отрицать такое право: недостатокъ личнаго состава имѣетъ слѣдствіемъ усиленные труды прочихъ чиновъ управленія, особую работу, не составляющую такъ сказать ихъ прямой обязанности; естественно, является необходимость вознагражденія такого труда, мѣра котораго и опредѣляется остаточною суммою, образовавшуюся недостаткомъ личнаго состава. сумма на канцелярскіе расходы должна войти въ ту же категорію, потому что во многихъ управленіяхъ она ассигнуется вмѣстѣ съ расходами по удовлетворенію жалованьемъ канцелярскихъ чиновниковъ; очевидно, въ разрядъ остатковъ не могутъ войти суммы, остающіяся отъ упраздненныхъ должностей по штатамъ въ продолженіи года, ибо такое упраздненіе предполагаетъ прекращеніе въ нихъ необходимости и, слѣдовательно, исключеніе изъ росписи расходовъ; равномѣрно, не подлежатъ обратной передачѣ остатки пособій изъ постороннихъ вѣдомствъ, передаваемыхъ Государственному Казначейству, напримѣръ, отъ городскихъ обществъ, какъ распредѣляемые на всѣ потребности, а не исключительно на какія-либо отдѣльныя статьи расходовъ. Само собою разумѣется, что гдѣ есть собственныя или сословныя средства, тамъ положенія объ остаткахъ должны сохранить свою силу, за исключеніемъ, конечно, собственныхъ средствъ Типографій

(кромѣ Синодальной, доходы которой признаны сословными), заносимыхъ въ доходную смѣту на общемъ основаніи. Точно также не могутъ быть примѣняемы высказанныя начала объ остаткахъ къ суммамъ, ассигнуемымъ изъ казны монастырямъ, лаврамъ, соборамъ, архіерейскимъ домамъ, ибо такое ассигнованіе составляетъ незначительную часть производимыхъ ими ежегодныхъ расходовъ, пополняемыхъ особаго рода доходами, и слѣдовательно, строго говоря, такихъ остатковъ въ тѣхъ учрежденіяхъ не должно бы и быть, тѣмъ еще болѣе, что правильность показанія остатковъ штатныхъ суммъ во всѣхъ управленіяхъ можетъ быть вычислена и повѣрена, напротивъ, въ означенныхъ духовныхъ установленіяхъ она не подлежитъ никакому контролю.

Такимъ образомъ, настоящій вопросъ въ общемъ смыслѣ разрѣшается положительно въ слѣдующемъ видѣ: существующія нынѣ законоположенія объ остаткахъ по разнымъ управленіямъ, за введеніемъ единства кассы и за составленіемъ Государственнаго бюджета, обнимающаго всѣ государственныя потребности, должны уничтожиться, съ предоставленіемъ однако же права управленіямъ требовать отъ Министерства Финансовъ по окончаніи года, остатковъ, собственно отъ личнаго состава и отъ расходовъ на канцелярскіе матеріалы, для раздачи чиновникамъ въ видѣ наградъ, и что такое начало не можетъ быть примѣнено къ собственнымъ и сословнымъ средствамъ, оставленнымъ въ нѣкоторыхъ управленіяхъ, а равно къ суммамъ, ассигнуемымъ лаврамъ, соборамъ, монастырямъ и архіерейскимъ домамъ, какъ составляющимъ лишь дополнительное содержаніе къ ихъ собственнымъ доходамъ.

IX. Отзывъ Оберъ-Прокурора Св. Синода Гр. Толстого въ Гос. Совѣтъ по вопросу объ остаткахъ и спеціальныхъ средствахъ по духовному вѣдомству и о подчиненіи суммъ этого вѣдомства Гос. Контролю.

(Дѣло Архива Гос. Совѣта по Деп. Экономіи, 1861 г. № 132 и 102, лл. 1038—1048).

Правила о составленіи государственнаго бюджета и частныхъ смѣтъ доходовъ и расходовъ, проектированныя Высочайше учрежденною Коммисіею для устройства кассоваго и ревизіоннаго порядка, вызвали со стороны Духовнаго вѣдомства три слѣдующихъ замѣчанія: 1) о необходимости исключенія на счетъ остатковъ отъ суммъ, отпускаемыхъ казною на содержаніе лавръ, соборовъ, монастырей и архіерейскихъ домовъ изъ общаго, установленнаго Коммисіею по остаткамъ, правила; 2) о самостоятельномъ распоряженіи Св. Синодомъ собственными средствами Духовнаго вѣдомства безъ участія свѣтскаго правительственнаго надзора и 3) о повѣркѣ смѣтъ Департаментомъ Контроля.

I.

Замѣчаніе. Его Высокопрев-во Николаи Ивановичъ Бахтинъ согласенъ съ Оберъ-Прокуромъ, такъ какъ онъ объ этомъ заявлялъ и при первоначальномъ разсмотрѣніи дѣла въ Деп-тѣ.

Департаментъ Государственной Экономіи, согласно мнѣнія Государственнаго Контролера, находитъ возможнымъ устранить высказанное мною неудобство на счетъ обращенія остатковъ отъ содержанія лавръ и другихъ учрежденій въ казну тѣмъ, чтобы Духовное вѣдомство не вносило въ смѣты строительныхъ кредитовъ въ тѣ годы, въ которые не полагается ихъ расходовать и испрашивало ихъ заразъ тогда, когда будетъ предстоять въ нихъ дѣйствительная надобность. Я не могу не согласиться съ этимъ предположеніемъ, но считаю обязанностью замѣтить, что та-

Замѣчанія Его Высокопр-ва Евграфа Петровича. „Если предоставлено это Римско-Католическому духовенству, то нѣтъ повода лишать того православное духовенство“ подп Е Ковалевскій.

Замѣчанія Его Высокопр. Н. И Бахтина. „Хотя докладъ Высшей Комиссіи по этому вопросу и удостоенъ Высочайшаго утвержденія, но по важности объясненій Оберъ-Прокурора, Бахтинъ думаетъ, что слѣдовало бы испросить Высочайшее соизволеніе на пересмотръ сихъ пререканій въ Госуд. Совѣтѣ, отдѣливъ этотъ вопросъ отъ настоящаго дѣла „Ковалевскій совершенно согласенъ съ мнѣніемъ Н. И. Бахтина“.

кое правило потребуетъ измѣненія самыхъ штатовъ помянутыхъ учрежденій, на основаніи которыхъ каждому изъ нихъ ежегодно полагается къ отпуску извѣстная, нормальная цифра и что вслѣдствіе новаго правила, со стороны Министерства Финансовъ должно быть принято обязательство отпускать Духовному вѣдомству суммы на строительныя надобности тѣхъ учрежденій не въ нормальной ежегодной цифрѣ, но смотря по болѣшей или меньшей необходимости въ постройкахъ; я долженъ, впрочемъ, здѣсь указать, что правила объ остаткахъ представляютъ изъятія и Государственный Контролеръ на нихъ самъ соглашается; такъ онъ не встрѣтилъ препятствія къ поступленію въ вспомогательный капиталъ Римско-Католическаго духовенства остатковъ отъ штатовъ сего духовенства; къ этому обращусь я еще впослѣдствіи.

II

По второму предмету въ проектѣ сдѣлана ссылка на докладъ Высшей Коммисіи и не указаны основанія протестовъ со стороны Духовнаго вѣдомства, какъ противъ постановленій Коммисіи для устройства кассоваго и ревизіоннаго порядка, такъ и Высшей Коммисіи, а безъ сихъ основаній невозможно правильное рѣшеніе дѣла. По разсмотрѣніи въ Высшей Коммисіи для преобразованія государственной отчетности вопроса о томъ, должны ли собственныя средства Духовнаго вѣдомства входить въ финансовую смѣту въ видѣ приложеній, я имѣлъ честь выразить между прочимъ, что изъ полученныхъ мною свѣдѣній, еще не полныхъ, видно, что доходы и собственныя средства духовныхъ учрежденій во Франціи, Бельгіи, Пруссіи и Австріи не входятъ въ составъ государственной смѣты, и не подчиняются высшему государственному контролю, и хотя Высшая Коммисія по представленной Статсъ-Секретаремъ Татариновымъ справкѣ, признала, что ссылка моя не вполнѣ подтверждается, но нижеслѣдующія данныя могутъ служить совершеннымъ доказательствомъ справедливости мною сказаннаго. Прежде, однако же, чѣмъ приступлю къ изложенію дѣйствующихъ узаконеній въ ино-

странныхъ государствахъ, въ отношеніи собственныхъ средствъ Духовнаго вѣдомства, считаю необходимымъ, для полноты при обсужденіи настоящаго вопроса, повторить вкратцѣ доводы, приведенные со стороны Духовнаго вѣдомства, къ огражденію самостоятельнаго управленія имъ своими доходами, несогласныя съ симъ мнѣнія Коммисіи и мои соображенія. Въ Коммисіи кассоваго и ревизіоннаго порядка депутатъ отъ Св. Синода заявилъ: 1) что до настоящаго времени ни Государственный Контроль, ни другая свѣтская власть не касались до способа распредѣленія и расходованія суммъ Духовнаго вѣдомства, которое болѣе, чѣмъ кто-либо заинтересовано въ добромъ хозяйствѣ и правильномъ употребленіи пожертвованныхъ или собранныхъ суммъ на потребности Духовнаго вѣдомства, а это именно условіе постановлено въ числѣ главныхъ основаній къ устраненію отъ повѣрки суммъ въ общемъ государственномъ учрежденіи, по вопросу объ изъятіяхъ во 2 п журнала Высшей Коммисіи Высочайше утвержденнаго; 2) подчиненіе и повѣрка распоряженій Св. Синода по расходованію суммъ несовмѣстны съ исключительнымъ положеніемъ Церкви въ Государствѣ и съ достоинствомъ соборной духовной власти; 3) по признанію самой Коммисіи есть нравственное неудобство въ ревизіи церковныхъ сборовъ; то же самое можно сказать и въ отношеніи собственныхъ средствъ Св. Синода, составляющихся преимущественно отъ усердія жертвователей, свѣтскій надзоръ неминуемо уменьшитъ народныя подаянія и возбудитъ народные толки, уменьшивъ тѣмъ скудныя и безъ того средства Духовнаго вѣдомства и 4) такое строгое подчиненіе не существуетъ и въ католическихъ державахъ. Коммисія кассоваго и ревизіоннаго порядка, оставивъ въ сторонѣ нравственную сторону вопроса, основала мнѣніе свое о подчиненіи средствъ Духовнаго вѣдомства надзору свѣтскаго правительства главнымъ образомъ на коренныхъ, Высочайше утвержденныхъ началахъ преобразованія нашей отчетности, она находила же необходимымъ представлять приложенія при смѣтѣ о собственныхъ средствахъ Духовнаго вѣдомства только

для свѣдѣнія Государственнаго Совѣта, а не для разсмотрѣнія, во вниманіи къ положенію Св. Синода, какъ высшаго государственнаго учрежденія. Исправлявшій должность Оберъ-Прокурора Князь Урусовъ сдѣлалъ совершенно справедливое возраженіе противу заключенія Коммисіи. Признавая необходимость и пользу введенія новой системы смѣтъ, единства кассы и ревизіи, онъ указалъ, что и въ четырехъ государствахъ, служащихъ намъ образцами, представляются, при единствѣ въ началахъ, уклоненія отъ этихъ самыхъ началъ вызванныя отчасти характеромъ существовавшихъ въ тѣхъ странахъ учрежденій, такъ и у насъ, вслѣдствіе иныхъ условій государственной жизни, сдѣланы исключенія отъ общихъ правилъ смѣты и ревизіи при самомъ первоначальномъ разсмотрѣніи о возможности ихъ введенія. Кромѣ того, принявъ даже безусловно положеніе Коммисіи, что одинъ родъ правительственнаго наблюденія,—ревизія, обусловливаетъ по необходимости и другой родъ наблюденія утвержденіе смѣтъ, получается иной выводъ по отношенію къ собственнымъ средствамъ; если смѣта на помянутыя средства утверждается Св. Синодомъ окончательно и представляется Государственному Совѣту только для свѣдѣнія, то очевидно и ревизія тѣхъ средствъ должна совершаться въ вѣдѣніи Св. Синода, который можетъ представлять подобно Государственному Контролю, выводы свои по ревизіи Государю Императору. При разсмотрѣніи настоящаго вопроса въ Высочайше учр. Комиссіи я, независимо заявленія о самостоятельномъ управленіи духовенствомъ собственными средствами въ Франціи, Бельгіи, Пруссіи и Австріи, имѣлъ честь представить, что при допущеніи Коммисіею изъятія для капиталовъ сословныхъ, къ числу которыхъ отнесены по Духовному вѣдомству капиталы лавръ, церквей, монастырей, архіерейскихъ домовъ и попечительствъ о бѣдныхъ духовнаго званія, необходимо сдѣлать исключеніе и для прочихъ собственныхъ средствъ Духовнаго вѣдомства, какъ образовавшихся изъ тѣхъ же монастырскихъ и церковныхъ суммъ, причемъ указалъ и самые источники образованія капиталовъ; что если цѣль приложенія къ го-

сударственной смѣтѣ свѣдѣній о капиталахъ Духовнаго вѣдомства состоитъ въ томъ, чтобы представить полную картину всѣхъ его средствъ, то цѣль эта не достигается вслѣдствіе исключенія изъ смѣты капиталовъ сословныхъ, по предположенію самой Коммисіи, и что, наконецъ, по общему убѣжденію всего духовенства, такая мѣра поколеблетъ усердіе жертвующихъ, уменьшитъ доходы, служащіе для образованія юношества духовнаго званія и вызоветъ затрудненія въ будущемъ какъ для Св. Синода, такъ и для Государственнаго Казначейства. Высшая Коммисія не признала возможнымъ не заявлять о средствахъ Духовнаго вѣдомства при смѣтѣ по слѣдующимъ основаніямъ: во-1-хъ, потому, что на представленіе свѣдѣній о распредѣленіи собственныхъ средствъ Духовнаго вѣдомства имѣется уже положительно выраженное Высочайшее повелѣніе и во-2-хъ цифра ежегодныхъ собственныхъ средствъ Духовнаго вѣдомства не можетъ быть тайной для Государственнаго Совѣта, призываемаго къ обсужденію финансоваго положенія государства, и какъ Духовное вѣдомство получаетъ 5 милл. изъ Государственнаго Казначейства, то для правильной оцѣнки этой потребности, необходимо знать какими оно располагаетъ средствами. Въ отношеніи перваго пункта я могу сослаться на выраженное уже мнѣніе Княземъ Урусовымъ, дополнивъ къ тому, что если Высшая Коммисія въ виду Высочайше утвержденныхъ коренныхъ началахъ признала необходимымъ сдѣлать изъятія по нѣкоторымъ вѣдомствамъ вслѣдствіе иныхъ условій нашей государственной жизни, если Государю Императору благоугодно было сдѣлать исключеніе для Опекунскихъ Совѣтовъ, то почему же Духовное вѣдомство не можетъ подлежать тѣмъ же исключеніямъ по нравственной сторонѣ, лежащей въ основаніи самостоятельнаго значенія Церкви; при этомъ не слѣдуетъ упускать изъ виду, что Высочайше утвержденныя конечныя начала указываютъ только путь, которому вообще должно слѣдовать, но не опредѣляютъ частностей. По второму пункту я долженъ сказать, что Духовное вѣдомство никогда не полагало дѣлать тайны по расхо-

дамъ изъ собственныхъ средствъ; отчетъ по Духовному вѣдомству представляется ежегодно Государю Императору и извлеченіе изъ него печатается, и если Государственному Совѣту для оцѣнки потребностей Духовнаго вѣдомства, на которое ассигнуется 5 милл., нужно знать, куда распредѣляются прочія средства того вѣдомства, онъ можетъ воспользоваться тѣмъ же отчетомъ. Затѣмъ Комиссія обращается къ разсмотрѣнію прочихъ, изложенныхъ мною, основаній; она объясняетъ, что до тѣхъ поръ, пока капиталы церквей и монастырей составляютъ принадлежность послѣднихъ, эти средства имѣютъ полный характеръ доходовъ частныхъ, для которыхъ есть мѣстные, заинтересованные блюстители, но когда духовное управленіе образовало изъ сихъ средствъ большую часть своихъ капиталовъ и употребляетъ ихъ по своему усмотрѣнію, безъ всякаго вмѣшательства прежнихъ собственниковъ, то управленіе этимъ самымъ отняло у сихъ средствъ характеръ сословный и дало имъ значеніе капиталовъ, расходуемыхъ на общія потребности; управленія мірскія, крестьянскіе капиталы расходуются нынѣ безъ всякаго со стороны правительства надзора; но если бы Министерство Государственныхъ Имуществъ отобрало сіи капиталы и образовало общій хозяйственный, то неужели оно могло бы имѣть притязаніе расходовать этотъ капиталъ безъ всякаго со стороны правительства надзора, единственно потому, что по источникамъ образованія этотъ капиталъ имѣлъ прежде значеніе мѣстной сословной собственности? По моему убѣжденію, сравненіе Комиссіи и ея выводы недостаточно вѣрны; мірскіе капиталы, при отобраніи ихъ отъ обществъ, отъ сословія потеряли бы значеніе сословности; тогда какъ капиталы монастырскіе не могутъ терять сословнаго характера, поступая въ распоряженіе той же духовной власти, подчиняясь не свѣтскому, чуждому прежняго элемента надзору, но высшему наблюденію духовныхъ лицъ, постоянно присутствующихъ въ св. Синодѣ, и епископовъ, вызываемыхъ изъ епархій, т.-е. мѣстныхъ заинтересованныхъ блюстителей; вотъ существенное и главное отличіе капиталовъ Духовнаго вѣдом-

ства отъ прочихъ, кромѣ того, мірскіе капиталы по самымъ источникамъ образованія существенно отличаются отъ собственныхъ средствъ Духовнаго вѣдомства. Такъ законъ или инструкція Министерства опредѣляютъ положительно, какіе сборы и доходы должны поступать въ составъ мірскихъ капиталовъ, или, наконецъ, приговоръ общества дѣлаетъ обязательнымъ извѣстный опредѣленный сборъ съ каждаго; напротивъ, собственныя средства Духовнаго вѣдомства имѣютъ источникомъ образованія свободную жертву, не подчиненную ни какимъ ограничивающимъ или стѣсняющимъ ее постановленіямъ; въ основаніи приношеній въ пользу Церкви лежитъ одно благочестіе жертвующихъ и довѣріе къ представителямъ духовенства въ надлежащемъ ихъ употребленіи внѣ всякаго свѣтскаго надзора въ дѣлѣ по существу своему не подлежащемъ его вмѣшательству. Комиссія не раздѣляетъ моего убѣжденія, что заявленіе Государственному Совѣту о состояніи собственныхъ средствъ Духовнаго вѣдомства поколеблетъ усердіе жертвующихъ и уменьшитъ доходы; она находитъ, что, напротивъ, мѣра эта можетъ скорѣе усугубить, нежели ослабить рвеніе жертвователей, потому что оно будетъ для сихъ жертвователей служить гарантіей въ правильномъ распредѣленіи ихъ приношеній. Можно оспаривать мои предыдущіе доводы въ виду единства въ смѣтѣ, ревизіи и проч., но какія данныя есть въ виду Комиссіи для такого заключенія, прямо противуположнаго убѣжденію всего духовенства. Не нужно доказывать, что Св. Синодъ пользуется наисовершеннѣйшимъ довѣріемъ жертвователей; я бы могъ здѣсь указать многіе и многіе примѣры, гдѣ лица разныхъ состояній, жертвуя суммы, ввѣряютъ ихъ непосредственному усмотрѣнію Св. Синода, но основа жертвы уже заключаетъ въ себѣ довѣріе, а въ настоящемъ случаѣ присоединяется къ тому чувство благочестія, уваженіе къ правамъ Церкви и ея законной свободѣ. Какимъ образомъ можно подчинять административной регламентаціи то, чего корень скрывается въ глубинѣ вѣры и произвольной жертвы, на основаніи какого начала справедливости требуется отчетъ въ томъ, чего

не дано; гдѣ уваженіе къ законной свободѣ Церкви, безъ которой она потеряетъ всякую силу и благодѣтельное дѣйствіе? Стоитъ поставить подъ свѣтскій надзоръ то, что основывалось единственно на совѣсти и чувствѣ благочестія, стоитъ установить передачу свѣчного сбора, за вѣнчики, листы разрѣшительной молитвы и проч. въ Государственное Казначейство—прямыя послѣдствія принимаемыхъ преобразованій,—и можно сказать заранѣе, что усердіе жертвователей, встревоженное надзоромъ и обыкновенными формами, закроетъ дающую руку. Но я поставлю вопросъ еще прямѣе: съ понятіемъ Казначейства сливается понятіе о государствѣ съ его разнообразной администраціей, но не Церкви; откуда будетъ почерпаться въ народѣ увѣренность, что жертва, принесенная на одинъ предметъ, не будетъ употреблена на другой, ему чуждый? На основаніи мнѣнія, принятаго Комиссіей кассоваго и ревизіоннаго порядка, исправлявшій должность Оберъ-Прокурора вывелъ заключеніе, что ревизія собственныхъ средствъ Св. Синода должна производиться внѣ вліянія Государственнаго Контроля. Высшая Комиссія не согласилась съ мнѣніемъ первой Комиссіи, чтобы приложенія о собственныхъ средствахъ Св. Синода заявлялись для свѣдѣнія, но постановила непремѣннымъ условіемъ ихъ разсмотрѣніе, не признавъ достаточнымъ утвержденія Св. Синода. Обращаясь къ мнѣнію исправляющаго должность Оберъ-Прокурора о возможности и необходимости изъятій, Комиссія объясняетъ, что изъятія вообще вредятъ дѣлу и могутъ быть допускаемы лишь въ виду практическихъ неудобствъ распространенія общихъ правилъ на частныя; но въ настоящемъ случаѣ, когда изъятіе испрашивается собственно для храненія тайны отъ Государственнаго Совѣта, оно ничѣмъ не оправдывается и повело бы къ испрошенію многоразличныхъ изъятій и по другимъ управленіямъ. Уже выше было сказано, что тайны въ расходахъ капиталовъ Духовнаго вѣдомства нѣтъ; сверхъ того, Высшая Комиссія, отвергая изъятія, испрашиваемыя для Церкви, не принимаетъ во вниманіе двухъ весьма важныхъ по этому предмету обстоятельствъ: 1) что Церковь нигдѣ и

никогда не была поставлена на ряду съ министерствами и прочими гражданскими административными управленіями и 2) что нельзя подвергать правительственному надзору того, чего правительство не даетъ. Я изложилъ здѣсь всѣ доводы Комиссіи и привелъ противъ нихъ доказательства, не прибѣгая за помощью къ примѣрамъ другихъ государствъ; теперь перехожу къ послѣднему аргументу—примѣру четырехъ государствъ, принятыхъ нами за образцы. Комиссія говоритъ, что ссылка моя на нихъ не вполнѣ подтверждается представленной Статсъ-Секретаремъ Татариновымъ справкою; во всѣхъ четырехъ государствахъ, приведенныхъ Оберъ-Прокуроромъ (Франціи, Бельгіи, Пруссіи и Австріи) расходы Духовнаго вѣдомства по содержанію высшаго и низшаго духовенства, духовно-учебныхъ заведеній, постройка церквей и проч., вносятся въ финансовыя смѣты съ совершенною потребностію; при чемъ во Франціи и Бельгіи всѣ эти расходы (въ первой до 48 милл., а во второй до 4½ милл. франк.) упадаютъ на Государственное Казначейство, такъ какъ въ сихъ двухъ государствахъ имущество и капиталы церковные отобраны въ казну, а въ Пруссіи и Австріи Государственное Казначейство хотя и удовлетворяетъ только часть потребностей Духовнаго вѣдомства, а другая часть упадаетъ на собственныя средства церковныя, но тѣмъ не менѣе всѣ вообще расходы заносятся также въ финансовыя смѣты, при чемъ и церковныя средства, идущія на удовлетвореніе части сихъ расходовъ, подробно въ смѣтахъ исчисляются, съ указаніемъ, сколько по каждой мѣстности должно поступить дохода съ церковныхъ недвижимыхъ имуществъ, капиталовъ и другихъ текущихъ сборовъ. Эти средства, по повѣркѣ ихъ при разсмотрѣніи смѣтъ, зачитаются въ счетъ общаго по Духовному вѣдомству требованія и затѣмъ недостающая часть ассигнуется изъ Государственнаго Казначейства; примѣры иностранныхъ государствъ подкрѣпляютъ мнѣніе Комиссіи, а не отзывъ Оберъ-Прокурора. Начну по порядку съ Франціи: ни Св. Синодъ, ни исправлявшій должность Оберъ-Прокурора, ни я никогда не возставали противъ подробнаго зая-

вленія въ финансовой смѣтѣ расходовъ, упадающихъ на Государственное Казначейство, да и можетъ ли быть другой порядокъ; во всѣхъ государствахъ, гдѣ есть смѣты, есть и указанія, на что требуются кредиты, у насъ существуетъ и теперь точно такой же порядокъ; въ этой части справки я не вижу ни опроверженія моего мнѣнія, ни подтвержденія мнѣнія Комиссіи; но далѣе въ справкѣ сдѣлана ссылка, что имущество и капиталы церковные отобраны во Франціи (какъ и въ Бельгіи) въ казну и тѣмъ какъ бы дается косвенный намекъ, что тамъ всѣ расходы упадаютъ на Государственное Казначейство. Но, во-первыхъ, у насъ имѣнія отъ монастырей и церквей обращены въ казенное вѣдомство; во-вторыхъ, духовенство во Франціи владѣетъ огромными капиталами, которыми располагаетъ безъ правительственнаго надзора и опеки. Вотъ данныя: 1) каждый епископъ имѣетъ церковные капиталы, составляющіеся изъ разныхъ доходовъ и епархіальныхъ учрежденій. Къ первымъ относятся кошельковые сборы при проповѣдяхъ, обязательныя приношенія за освобожденіе отъ постовъ и т. п.; къ епархіальнымъ учрежденіямъ принадлежатъ: доходы отъ епископской типографіи, отъ продажи катехизисовъ и богослужебныхъ книгъ, отъ платы за входъ въ ризницы, въ которыхъ хранятся замѣчательные предметы, отъ взноса за разрѣшеніе браковъ, въ которыхъ одно изъ сочетывающихся лицъ не Римскаго исповѣданія, или въ запрещенныхъ степеняхъ родства и т. п.; сверхъ того, въ епископскія руки поступаютъ значительныя пожертвованія по дарственнымъ записямъ или духовнымъ завѣщаніямъ. Всѣ упомянутые источники приносятъ ежегодно отъ 50 тыс. до 2 милл. франковъ, смотря по богатству епархіи. Въ то время, когда Св. Синоду оставленъ былъ въ распоряженіе типографскій капиталъ, послѣ троекратнаго пересмотра, съ подчиненіемъ впрочемъ, какъ теперь оказывается, свѣтскому контролю, во Франціи каждый епископъ пользуется типографскими доходами безъ всякаго домогательства со стороны свѣтской власти на обращеніе ихъ въ Государственное Казначейство, и какими огромными капиталами владѣетъ духовенство французское въ

сравненіи съ нашими, находящимися въ вѣдѣніи Св. Синода. 2) Вышеупомянутыя суммы употребляются на воспитаніе священно-служителей, на помощь миссіонерамъ, на богоугодныя заведенія, на независимыя отъ Министерства Народнаго Просвѣщенія школы и другіе церковные расходы. На тѣ же самые предметы расходовъ употребляются, по собственному распоряженію Св. Синода и суммы, состоящія въ его вѣдѣніи. 3) Въ способахъ собиранія сихъ суммъ, въ распоряженіи оными епископъ дѣйствуетъ совершенно независимо и правительству никакого отчета не отдаетъ. У насъ Св. Синодъ представляетъ отчетъ въ употребленіи суммъ Государю Императору. Комиссія признала, такъ называемыя ею, спеціальными средствами не одни капиталы, сосредоточенные въ Св. Синодѣ, она отнесла сюда свѣчной сборъ, поступающій въ епархіи на содержаніе семинарій; мало того, сборъ отъ вѣнчиковъ и листовъ разрѣшительной молитвы, который предоставленъ и у насъ теперь непосредственному распоряженію мѣстныхъ епископовъ и котораго ни одна копѣйка не поступаетъ въ Св. Синодъ, доходы, получаемые въ семинаріяхъ и уѣздныхъ училищахъ отъ продажи книгъ ученикамъ, отъ отдачи въ наемъ помѣщеній, пожертвованія въ эти учрежденія и проч., всѣми этими суммами завѣдуетъ мѣстный епископъ безъ малѣйшаго участія Св. Синода. 4) Кромѣ епископскихъ капиталовъ есть принадлежащіе разнымъ церковнымъ братствамъ; таковы братства пропаганды, братства восточныхъ школъ. Первое располагаетъ ежегодно составляющеюся отъ приношеній суммой до 4 милл. франковъ, второе до 2½ милл.; нѣкоторыя изъ этихъ братствъ признаны самимъ правительствомъ. Здѣсь мы уже встрѣчаемся не съ мѣстными блюстителями, но съ централизаціей, и несмотря на то, правительство не требуетъ ни надзора, ни отчета. 5) Въ суммахъ, отпускаемыхъ изъ Государственнаго Казначейства, хотя и требуется отчетъ, но онъ смягчается довѣріемъ къ служителямъ Церкви; такъ, суммы, даруемыя въ пособіе духовнымъ семинаріямъ, вручаются безотчетному распоряженію епископа. У насъ Комиссія требуетъ, чтобы не только въ суммахъ,

отпускаемыхъ изъ казны, отдавался отчетъ, но подвергаетъ надзору и контролю свѣтской власти капиталы Св. Синода, и даже тѣ доходы, которыми завѣдуютъ мѣстные епископы. и 6) Протестантская Церковь пользуется во Франціи тою же свободою. Какія же основанія служили къ такимъ важнымъ изъятіямъ во Франціи, гдѣ система смѣтъ, единство кассы и ревизія существуютъ не одинъ годъ, гдѣ она подвергалась постоянной разработкѣ и гдѣ такія изъятія въ пользу Церкви не послужили предлогомъ для министерствъ къ требованію изъятій. Нравственная духовная сторона предмета, та сторона, о которой я не переставалъ упоминать въ своихъ объясненіяхъ, каково бы ни было желаніе пересадить на нашу почву западныя учрежденія, а тѣмъ болѣе доводить начала западнаго устройства до крайностей, въ такой степени, чтобы изъятія, тамъ принятыя и узаконенныя въ отношеніи Церкви, считать у насъ не нужными, вредящими единству дѣла и вызывающими требованія подобныхъ же изъятій со стороны другихъ управленій. Почти то же устройство существуетъ и въ Бельгіи. Итакъ, вотъ два государства, на которыя ссылка моя вполнѣ подтверждается и примѣръ которыхъ напротивъ не подкрѣпляетъ мнѣнія Комиссіи. Обращаюсь теперь къ Пруссіи; здѣсь дѣйствительно фонды нѣкоторыхъ духовныхъ учрежденій показываются въ смѣтѣ, но такое заявленіе основано совершенно не на тѣхъ основаніяхъ, на которыхъ предполагается оно у насъ, а зависитъ отъ способа ассигновки суммъ помянутымъ учрежденіямъ изъ Государственнаго Казначейства; при заявленіи сими учрежденіями о имѣющихся въ ихъ распоряженіи собственныхъ средствахъ для удовлетворенія части своихъ расходовъ, они остальную сумму испрашиваютъ въ дополненіе у Государственнаго Казначейства; не надзоръ, не разсмотрѣніе, правильно ли распоряжается духовное вѣдомство своими фондами, имѣется въ виду при этомъ заявленіи, но собственно то, какую сумму должно ассигновать государство въ дополненіе къ собственнымъ средствамъ, что составляетъ огромную разницу; наши духовныя учрежденія или получаютъ суммы изъ

Государственнаго Казначейства, или содержатся на счетъ своихъ средствъ, какъ, напримѣръ, все духовное учебное управленіе; у насъ Казначейство не беретъ на себя, въ этомъ случаѣ, никакихъ расходовъ; какая же есть необходимость въ заявленіи такихъ доходовъ и расходовъ, которые признаны самою Комиссію не подлежащими обращенію въ Государственное Казначейство и составляющими собственность духовнаго вѣдомства и которыхъ расходъ независимъ отъ Государственнаго Казначейства. Что правительство въ Пруссіи не имѣетъ въ виду того надзора надъ фондами духовенства, при заявленіи ихъ въ смѣтѣ, какъ предполагается у насъ, доказывается существующимъ тамъ вообще способомъ отчета. Духовное вѣдомство получаетъ суммы изъ Государственнаго Казначейства валовымъ количествомъ, казна не вмѣшивается въ подробности распоряженій семинарій и училищъ въ суммахъ, отпускаемыхъ изъ Государственнаго Казначейства, самый отчетъ представляется Министромъ Духовныхъ Дѣлъ въ Счетную Палату, т.-е. почти тотъ же порядокъ по отчетности, какой существуетъ у насъ въ настоящее время, такъ что въ Пруссіи свѣтскій контроль по Духовному вѣдомству допускаетъ довѣріе къ духовной власти болѣе даже, чѣмъ во Франціи. По управленію имѣніями Духовное вѣдомство дѣйствуетъ здѣсь совершенно самостоятельно, внѣ всякаго свѣтскаго надзора и отчетъ отдаетъ не высшему государственному контролю, но мѣстному духовному начальству, или попечителю церкви, а право патронатства принадлежитъ Королю, или землевладѣльцамъ. Кромѣ того, въ Пруссіи у духовенства есть и другіе доходы, которыми оно располагаетъ по своему усмотрѣнію; такъ у Латинянъ средства, принадлежащія благотворительнымъ заведеніямъ, у Протестантовъ—средства, пріобрѣтенныя духовными учрежденіями посредствомъ завѣщанія и дара, что у насъ въ особенности признается необходимымъ подчинить надзору, для вящаго наблюденія за употребленіемъ по волѣ завѣщателя; ими распоряжаются поставленныя для сего кураторіи или попечительства и, наконецъ, у тѣхъ и другихъ доходы отъ разныхъ сборовъ, назначаемыхъ

духовнымъ начальствомъ, которыми завѣдуетъ у Латинянъ—епископы, а у Протестантовъ—Верховный Церковный Совѣтъ и Провинціальныя Консисторіи. Итакъ, Пруссія, гдѣ нѣтъ надзора за средствами Духовнаго вѣдомства въ томъ смыслѣ, какъ предполагается у насъ по бюджету, гдѣ свѣтскій контроль надъ суммами, отпускаемыми изъ Государственнаго Казначейства, смягченъ болѣе, чѣмъ во Франціи и гдѣ, наконецъ, есть средства однородныя съ нашими, которыми духовенство располагаетъ самостоятельно, по моему мнѣнію также подтверждаетъ мою ссылку, а не мнѣніе Комиссіи. Я долженъ здѣсь сказать, что несмотря на означенныя преимущества, въ Пруссіи постоянно раздаются голоса о необходимости большей самостоятельности церкви. Въ Австріи настоящее положеніе Духовнаго вѣдомства впрочемъ переходное, но утверждаетъ мнѣніе Комиссіи въ большей степени, чѣмъ мою ссылку, но здѣсь предвидится независимость духовныхъ учрежденій отъ свѣтскаго, правительственнаго надзора. Духовное вѣдомство въ Австріи получаетъ содержаніе изъ трехъ фондовъ: 1) провинціальнаго религіознаго, 2) камеральнаго и 3) епархіальнаго и изъ Государственнаго Казначейства: первый фондъ составился изъ имѣній, уничтоженныхъ монастырей и братствъ, изъ духовныхъ завѣщаній на Церковь, которыя не связаны были условіями поминаній и изъ другихъ источниковъ, и пополняется изъ содержанія, присвоеннаго мѣстамъ и лицамъ, должности, которыхъ остаются вакантными, изъ вѣнчиковъ и проч.; фондъ камеральный принадлежитъ церквямъ, находящимся въ имѣніяхъ Правительствующаго Дома, отъ котораго церкви получаютъ и свое содержаніе; основной капиталъ третьяго епархіальнаго фонда состоитъ изъ имѣній и денежныхъ вкладовъ, доставшихся ему первоначально по вкладамъ или завѣщаніямъ и приростаетъ: а) изъ доходовъ основного капитала, б) изъ доходовъ съ тѣхъ имѣній, которыми епархіальный фондъ владѣетъ по праву и обычаю или по давности лѣтъ, в) изъ покупки вновь имѣній на доходы изъ основного капитала, г) изъ новыхъ пожертвованій имѣній и капиталовъ частными лицами при жизни, д) изъ

наслѣдства послѣ духовныхъ лицъ и мірянъ по духовнымъ завѣщаніямъ и е) изъ добровольныхъ денежныхъ приношеній отъ епископовъ, канониковъ и другихъ духовныхъ лицъ при особыхъ случаяхъ. Правительство Австрійское, по вновь заключенному конкордату, обязалось возвратить Церкви фонды религіозный и епархіальный и вслѣдствіе постановленія собора, собравшагося въ Вѣнѣ въ 1856 году, оно согласилось передать въ полное хозяйственное управленіе Церкви имущество епархій, церквей и семинарій, содержавшихся на фондъ епархіальный, не признавъ возможнымъ при нынѣшнихъ обстоятельствахъ выплатить фондъ религіозный; тѣмъ не менѣе однако же это условіе должно быть выполнено; такимъ образомъ, за первымъ шагомъ къ самостоятельности Духовнаго вѣдомства въ Австріи, ожидается независимость его отъ свѣтскаго правительственнаго надзора. Этого фонда уже достаточно для убѣжденія, что и въ странѣ, гдѣ Духовное вѣдомство въ отношеніи своего содержанія было подчинено правительственной опекѣ, признанъ невозможнымъ столь стѣснительный порядокъ и сдѣланы полныя ему уступки; у насъ же, напротивъ, стараются сковать распоряженія Духовнаго вѣдомства тѣми немногими источниками доходовъ, которыми оно располагало до сихъ поръ независимо отъ свѣтскаго надзора. Итакъ, во Франціи и Бельгіи собственныя средства Духовнаго вѣдомства, по источникамъ и предметамъ расходовъ почти однородныя съ находящимися въ вѣдѣніи Св. Синода, не подлежатъ никакому надзору и контролю свѣтскаго правительства; въ Пруссіи нѣтъ повѣрки смѣтъ, но фонды заявляются, чтобы видѣть какую сумму должно ассигновать Государственное Казначейство въ дополненіе къ средствамъ Духовнаго вѣдомства, самый контроль допускается съ большимъ довѣріемъ къ Духовному вѣдомству, чѣмъ даже во Франціи, и наконецъ, въ Австріи предвидится также самостоятельное распоряженіе Духовнаго вѣдомства собственными средствами, по источникамъ образованія одинаковыми съ нашими; во всѣхъ четырехъ государствахъ правительство различаетъ суммы, которыя оно отпускаетъ Духовному

вѣдомству отъ собственныхъ его средствъ. Во-первыхъ, требуется отчетъ, смягчаемый въ нѣкоторыхъ случаяхъ довѣріемъ къ духовному сану; вторая, какъ собственность, какъ то, чего правительство не дало, предоставляются распоряженію духовной власти; всюду проводится мысль о правѣ, т.-е. въ общемъ итогѣ получается выводъ, столь согласный съ защищенными мною положеніями, что сіи собранныя нынѣ подробныя данныя, не бывшія въ виду Коммисіи, не могутъ не привести къ иному заключенію, чѣмъ то, которое постановлено Коммисіею. Не могу при этомъ съ сердечнымъ сокрушеніемъ не сказать, что даже у насъ въ Россіи даны Римско-Католическому духовенству такія льготы, которыя отняты у православнаго; такъ вспомогательный капиталъ Коммисія оставила у перваго въ полномъ безотчетномъ распоряженіи въ числѣ сословныхъ его средствъ, тогда какъ вспомогательный капиталъ на пенсіи и пособія Православному Духовенству отобранъ въ казну; три капитала послѣдняго—общій, возсоединеннаго Духовенства, духовенства западныхъ епархій и на производство Преосвященнымъ добавочнаго содержанія помѣщены Коммисіею не въ числѣ сословныхъ средствъ Православнаго Духовенства, а въ составѣ спеціальныхъ, тогда какъ цѣль ихъ единственно вспомоществованіе Духовенству; Государственный Контролеръ не встрѣчаетъ препятствія остатки отъ штатовъ Римско-Католическаго духовенства передавать сему духовенству также въ полное распоряженіе, а остатки отъ содержанія нашего духовенства опредѣлено оставлять казнѣ. Полагаю, что ничего подобнаго нельзя встрѣтить въ четырехъ государствахъ, служащихъ намъ образцами при предпринятыхъ преобразованіяхъ.

Ш.

Бахтинъ остается при прежнемъ мнѣніи. Ковалевскій остается также при прежнемъ мнѣніи.

Наконецъ по третьему предмету, я, не смотря на замѣчаніе Государственнаго Контролера не вижу существенной надобности въ участіи Государственнаго Контролера при разсмотрѣніи смѣтъ; отчетъ его можетъ служить достаточнымъ матеріаломъ для сличенія съ бюджетными тре-

бованіями,—подобнаго правила не существуетъ и въ иностранныхъ государствахъ по очень понятной причинѣ: вѣдомство, разсматривающее бюджетъ, должно имѣть полныя данныя для сужденія въ какой мѣрѣ правильны требованія кредитовъ, для этого въ смѣтахъ установлены значительныя подробности и поэтому призывать къ участію въ разсмотрѣніи бюджета постороннюю власть, значитъ признавать формы бюджета недостаточными и не дающими яснаго о предметѣ понятія. При семъ я неизлишнимъ считаю заявить, что по смѣтѣ расходовъ вѣдомства Св. Синода, проектированной Спеціальною Коммиссіею, расходы на содержаніе каѳедральныхъ соборовъ и архіерейскихъ домовъ помѣщены въ двухъ отдѣльныхъ параграфахъ, между тѣмъ сумма на хозяйственныя издержки по штатамъ опредѣлена тѣмъ и другимъ учрежденіямъ общая, поэтому, до пересмотра сихъ штатовъ и до раздѣленія штатнаго назначенія, эти статьи должны составлять одинъ параграфъ.

„Бахтинъ полагаетъ, что объ этомъ слѣдовало бы объясниться съ Гос Контролеромъ Ковалевскій раздѣляетъ это мнѣніе“

Графъ Толстой.

X. Протестъ Гос. Контролера Анненкова противъ участія Комитета финансовъ въ дѣлѣ разсмотрѣнія Гос. росписей.

(Дѣло Канцеляріи Гос. Контроля, 22 января 1862 г., № 1087). (Черновикъ) [1])

Господину Государственному Секретарю.

Разсмотрѣвъ доставленный мнѣ при отношеніи Вашего Превосходительства отъ 18-го сего января за № 164 проектъ журнала Департамента Государственной Экономіи о введеніи новой смѣтной системы я съ своей стороны признаю необходимымъ представить на усмотрѣніе Департамента соображенія. 1) По вопросу о разсмотрѣніи смѣтъ. По поводу возбужденнаго Министерствомъ Финансовъ вопроса объ отношеніи Комитета Финансовъ къ дѣлу разсмотрѣнія смѣтъ, Департаментъ Государственной Экономіи полагаетъ (стр. 42) представить на Высочайшее разрѣшеніе вопросъ о томъ, кому именно должно быть предоставлено разсмотрѣніе финансовыхъ смѣтъ въ общихъ видахъ государственнаго хозяйства: Департаменту Экономіи Государственнаго Совѣта, Комитету Финансовъ, или соединенному присутствію сихъ двухъ учрежденій. Я вполнѣ раздѣляю мнѣніе Департамента Государственной Экономіи, что нѣтъ ни повода, ни основанія возлагать на будущее время разсмотрѣніе финансовыхъ смѣтъ въ общихъ видахъ государственнаго хозяйства на два высшія государственныя учрежденія: на Департаментъ Государственной Экономіи и на Комитетъ Финансовъ, какъ это въ послѣднее время исполнялось, но не могу согласиться, чтобы призваніе одного изъ сихъ учрежденій съ устраненіемъ другого, было однозначуще. Департаментъ Государственной Экономіи, по цѣли своего образованія и по своему составу представляетъ единственное учрежденіе, на которое можетъ быть возложено разсмотрѣніе государственнаго бюджета. Всѣ вопросы финансоваго законодательства, всѣ кредиты дополнительные, всѣ восходящія на Высочайшее утвержденіе смѣты общественныя, входятъ въ кругъ занятій этого Департамента; какимъ же образомъ онъ можетъ быть устраненъ отъ главнѣйшаго въ финансовой администраціи предмета,—обсужденія заявляемыхъ управленіями потребностей въ связи съ имѣющимися средствами для ихъ удовлетворенія? Устраненіе учрежденія законодательнаго отъ обязанности разсмотрѣнія нашего бюджета было бы нарушеніемъ одного изъ основныхъ нашихъ законовъ, нарушеніемъ, въ особенности неудобнымъ въ настоящее время,

---

[1]) См. Кашкаровъ, стр. 52.

когда обнародованіе нашего бюджета разрѣшено уже Государемъ Императоромъ. При томъ же, нельзя не обратить вниманія и на то обстоятельство, что въ Комитетѣ Финансовъ состоятъ членами многіе Министры, которые въ дѣлѣ разсмотрѣнія смѣтъ представлять будутъ судей собственныхъ своихъ требованій. Этого, весьма важнаго неудобства составъ Департамента Государственной Экономіи не имѣетъ: онъ представляетъ учрежденіе отъ испрашивающихъ кредиты распорядителей совершенно независимое, и это значеніе было бы, очевидно, утрачено, если бы разсмотрѣніе смѣтъ было возложено на Комитетъ Финансовъ, или даже на соединенное присутствіе Департамента Государственной Экономіи и Комитета Финансовъ. Комитетъ Финансовъ, оставаясь при первоначальной цѣли своего учрежденія,— обсужденія вопросовъ, касающихся государственнаго кредита и финансовыхъ мѣръ, требующихъ особой тайны,—могъ бы конечно съ значительной пользою для дѣла принимать участіе въ сужденіяхъ Департамента Государственной Экономіи во всѣхъ вопросахъ, до государственнаго кредита относящихся, и даже при разсмотрѣніи государственнаго бюджета въ тѣхъ случаяхъ, когда съ бюджетнымъ вопросомъ связывались бы мѣры кредита, какъ, напр., совершеніе займа, выпускъ билетовъ Государственнаго Казначейства и т. п. По всѣмъ симъ основаніямъ я, съ своей стороны, признавалъ бы необходимымъ возложить разсмотрѣніе финансовыхъ смѣтъ въ общихъ видахъ государственнаго хозяйства на Департаментъ Государственной Экономіи, какъ на учрежденіе законодательное и отъ составителей смѣтъ совершенно независимое, съ тѣмъ, чтобы Департаменту предоставлено было при разсмотрѣніи смѣтъ соединяться, съ Высочайшаго разрѣшенія съ Комитетомъ Финансовъ въ тѣхъ случаяхъ, когда съ бюджетнымъ дѣломъ связаны будутъ вопросы, до государственнаго кредита относящіеся.

XI. Представленіе Министра Финансовъ Княжевича (отъ 27 февраля 1861 г.) въ Комитетъ Финансовъ по вопросу о публикованіи государственныхъ росписей.

(Дѣло Особой Канцеляріи по кредитной части 27 февраля 1861 г. № 57, по архиву № 33. О публикованіи ежегоднои росписи (бюджета) государственныхъ доходовъ и расходовъ).

При устройствѣ кредитной системы въ 1817 году было признано необходимымъ, въ видахъ поддержанія государственнаго кредита, публиковать во всеобщее извѣстіе ежегодные отчеты государственныхъ кредитныхъ установленій. Съ тѣхъ поръ отчеты сіи публикуются ежегодно, порядкомъ, въ законѣ опредѣленнымъ (ст. 26 Уст. Кред. Устан. Св. Зак. Т. XI). На семъ основаніи вся сумма государственнаго долга, въ разныхъ его видахъ, доводится до общаго свѣдѣнія, и, такимъ образомъ, эта сторона положенія нашихъ финансовъ дѣлается извѣстною во всей полнотѣ и ясности, между тѣмъ, какъ другая ея сторона, а именно: роспись доходовъ и расходовъ остается тайною для публики, что не можетъ не имѣть невыгоднаго вліянія на государственный кредитъ.

Въ прежнее время, когда государственные долги въ Европѣ далеко еще не доходили до нынѣшняго ихъ размѣра, капиталисты ввѣряли Правительствамъ свои капиталы безъ особаго затрудненія. По мѣрѣ развитія, однако жъ, системы займовъ во всѣхъ Европейскихъ Государствахъ, лица, располагающія капиталами на главнѣйшихъ биржахъ, сдѣлались болѣе внимательными къ финансовому положенію Правительствъ, а потому и обнародованіе отчетовъ о государственыхъ доходахъ, расходахъ и долгахъ пріобрѣло важное значеніе.

Правительство наше, сознавая существенную пользу публичности въ отношеніи государственнаго кредита, сдѣлало первый шагъ къ тому, какъ выше сказано, еще въ 1817 году, печатаніемъ отчетовъ Государственныхъ Кредитныхъ Установленій, а въ томъ числѣ и Комиссіи Погашенія Долговъ. Другія же Европейскія Правительства не ограничиваются публикованіемъ отчетовъ о государственномъ долгѣ, а сообщаютъ къ общему свѣдѣнію и ежегодную роспись Государственныхъ доходовъ и расходовъ, поставляя, такимъ образомъ, финансовыхъ людей въ извѣстность о настоящемъ положеніи какъ рессурсовъ Государства, такъ и требованій, которыя должны быть изъ

оныхъ удовлетворены. На этомъ основаніи, иностранные капиталисты неоднократно выражали, чрезъ посредство газетъ и журналовъ, желаніе, чтобы и наше Правительство слѣдовало той же системѣ, указывая, что безъ того оно не можетъ пользоваться соотвѣтственнымъ кредитомъ. Такое недовѣріе къ нашему финансовому положенію уже выразилось неуспѣшнымъ ходомъ двухъ послѣднихъ займовъ Между тѣмъ, обстоятельства настоящаго времени таковы, что Правительство находится въ необходимости озаботиться, болѣе, чѣмъ когда-либо, объ утвержденіи государственнаго кредита. Съ одной стороны колебаніе денежнаго курса, упадокъ достоинства кредитнаго рубля, прекращеніе размѣна кредитныхъ билетовъ на звонкую монету, несмотря на принятое Правительствомъ обязательство, платить за нихъ, по предъявленіи, золотою или серебряною монетою, и уменьшеніе размѣннаго фонда ниже $^1/_6$ части той суммы, на которую выпущено кредитныхъ билетовъ—всѣ эти явленія не могутъ считаться успокоительными для лицъ, помѣстившихъ свои капиталы въ Россіи; съ другой стороны, пособіе иностранныхъ капиталовъ необходимо не только для развитія производительныхъ силъ въ государствѣ, для сооруженія желѣзныхъ дорогъ, для торговаго и земледѣльческаго кредита, но и для самого Правительства, которое не будетъ въ состояніи обойтись безъ внѣшнихъ займовъ, какъ на покрытіе своихъ расходовъ, при предстоящихъ внутреннихъ реформахъ, такъ и для возстановленія денежной системы.

Въ сихъ обстоятельствахъ, къ поддержанію нашего государственнаго кредита на иностранныхъ биржахъ, не представляется иного надежнаго способа, какъ принятіе, по примѣру другихъ Европейскихъ Правительствъ, за постоянное въ финансовой системѣ правило, чтобы годовая роспись государственныхъ доходовъ и расходовъ была обнародываема ежегодно къ общему свѣдѣнію. Эта мѣра показала бы иностраннымъ капиталистамъ, что расходы не превышаютъ рессурсовъ Государства, что доходы вполнѣ обезпечиваютъ точное исполненіе всѣхъ обязательствъ, принятыхъ на себя казною, и что Правительство неуклонно и добросовѣстно стремится къ улучшенію государственныхъ финансовъ.

Обнародованіе Росписи Государственныхъ доходовъ и расходовъ не только не стѣснитъ Правительство въ его распоряженіяхъ, но дастъ ему полную опору для финансовыхъ оборотовъ, склоняя общественное мнѣніе въ его пользу.

Напрасно было бы предполагать, что, скрывая цифры Росписи, Правительство можетъ скрыть перевѣсъ расходовъ надъ доходами. Дефицитъ ни въ коемъ случаѣ утаенъ быть не можетъ, потому что, при недостаткѣ доходовъ на покрытіе расходовъ, необходимо прибѣгнуть или къ увеличенію сборовъ или займамъ. Публикуя роспись, нѣтъ повода опасаться критики, когда расходы покрываются естественными рессурсами государства, т.-е. посредствомъ налоговъ

и сборовъ; если же сіи послѣдніе превзойдутъ мѣру, то и безъ опубликованія росписи, нельзя будетъ избѣгнуть ропота. Другой источникъ покрытія дефицита — займы — обнаруживается и нынѣ чрезъ публикованіе отчетовъ Государственныхъ Кредитныхъ Установленій. Займовъ внутреннихъ нельзя дѣлать негласнымъ путемъ, съ тѣхъ поръ, какъ установленія сіи перестали быть вспомогательною кассою Государственнаго Казначейства; а займы внѣшніе, какъ, само собою разумѣется, всегда объявляются къ общему свѣдѣнію. Равнымъ образомъ и всякій новый выпускъ кредитныхъ билетовъ не можетъ оставаться скрытымъ: ибо Государственный Банкъ, по уставу своему, обязанъ ежемѣсячно публиковать состояніе своихъ счетовъ, въ коихъ означается количество находящихся въ обращеніи кредитныхъ билетовъ. Наконецъ, выпуски билетовъ Государственнаго Казначейства на покрытіе дефицита по Росписи или на удовлетвореніе вообще долговыхъ обязательствъ Правительства, производятся всякій разъ не иначе, какъ по особымъ Высочайшимъ Указамъ, подлежащимъ обнародованію установленнымъ порядкомъ. Публика, имѣя, такимъ образомъ, возможность постоянно слѣдить за увеличеніемъ государственнаго долга и, оставаясь, между тѣмъ, въ совершенномъ невѣдѣніи о настоящихъ рессурсахъ Правительства и объ употребленіи оныхъ, увлекается въ предположенія и опасенія, крайне вредныя для государственнаго кредита: разсѣять оныя можно только обнародованіемъ росписи, ибо факты, въ ней заключающіеся, послужатъ къ опроверженію нелѣпыхъ слуховъ. Не подлежитъ также сомнѣнію, то, что гласность въ этомъ отношеніи произведетъ благопріятное впечатлѣніе, какъ мѣра, требуемая обстоятельствами настоящаго времени и какъ необходимое послѣдствіе принятой уже издавна въ нашей финансовой системѣ публичности относительно государственныхъ долговъ.

По всѣмъ симъ соображеніямъ Министръ Финансовъ полагалъ бы принять постояннымъ правиломъ, чтобы Роспись Государственныхъ доходовъ и расходовъ, по Высочайшемъ утвержденіи оной, была публикуема и затѣмъ нынѣ же обнародовать таковую Роспись на 1861 годъ; о чемъ имѣетъ честь представить на благоусмотрѣніе Комитета Финансовъ.

XII. Журналъ Комитета Финансовъ 9 марта 1861 г. по тому же вопросу [1]).

(Въ томъ же дѣлѣ).

Комитетъ Финансовъ. Засѣданіе 9 марта 1861 г.

Слушали записку Министра Финансовъ о публикованіи ежегодной росписи государственыхъ доходовъ и расходовъ.

Комитетъ Финансовъ, обсуждая въ засѣданіи 2 марта вопросъ о публикованіи росписи, призналъ необходимымъ имѣть въ виду самую роспись въ той формѣ, въ которой полагается ее напечатать, и посему предоставилъ Министру Финансовъ внести оную въ Комитетъ. Въ засѣданіи 9 марта Комитетъ, разсмотрѣвъ представленную Министромъ Финансовъ роспись, убѣдился, что Государственная роспись, составлявшаяся до сихъ поръ не съ цѣлью распубликованія, а по принятому издавна порядку, представляетъ такія неполноты и неточности, которыя могли бы дать поводъ къ недоразумѣніямъ и даже нареканіямъ. Коренное же исправленіе росписи на нынѣшній, 1861 годъ, и приведеніе оной въ удовлетворительный, для обнародованія, видъ, потребовало бы значительнаго труда и много времени, такъ что распубликованіе едва ли могло бы послѣдовать прежде половины года, что было бы уже несвоевременнымъ Посему, и имѣя въ виду, что несовершенства существующаго порядка составленія смѣтъ признаны самимъ Правительствомъ, и Гос. Контролеръ внесъ уже въ Гос. Совѣтъ, составленный особою комиссіей проектъ новыхъ формъ всѣхъ частныхъ смѣтъ и Гос. росписи, каковыя формы, согласно объявленной Высочайшей волѣ, должны служить руководствомъ при составленіи смѣтъ на будущій, 1862 годъ, Комитетъ Финансовъ призналъ болѣе удобнымъ отложить обсужденіе настоящаго вопроса до свода росписи на 1862 г., а, между тѣмъ, Министерство Финансовъ будетъ имѣть время примѣнить къ новой формѣ роспись настоящаго года и внести оную въ Комитетъ Финансовъ для предварительнаго разсмотрѣнія. Комитетъ положилъ: предоставить Министру Финансовъ поднести настоящій журналъ на Высочайшее Его Императорскаго Величества благоусмотрѣніе.

Подписи: гр. Нессельродъ, Константинъ, кн. Меньшиковъ, бар. П. Мейендорфъ, Михаилъ Муравьевъ, Константинъ Чевкинъ, Петръ Брокъ, Н. Анненковъ, Александръ Княжевичъ. Завѣдывающій дѣлами Комитета Финансовъ статсъ-секретарь Рейтернъ.

---

[1]) На журналѣ имѣется сдѣланный собственною рукою Императора Александра II знакъ Высочайшаго разсмотрѣнія и помѣта „С.-Петербургъ 17 марта 1861 г".

XIII. Письмо Государственнаго Контролера Анненкова (въ сентябрѣ 1861 г.) къ Министру Финансовъ Княжевичу по вопросу о публикованіи государственныхъ росписей.

(Дѣло Спеціальной Комиссіи, № 32, лл. 320—322). (Черновикъ).

Милостивый Государь,
Александръ Максимовичъ!

На отношеніе Товарища Вашего Высокопревосходительства отъ 4-го сего сентября (№ 3708) о будущемъ обнародованіи нашего бюджета, имѣю честь Васъ, Милостивый Государь, увѣдомить, что при обсужденіи сего вопроса въ Комитетѣ Финансовъ я, какъ то небезъизвѣстно Вашему Высокопревосходительству, неоднократно выражалъ мнѣніе, что самымъ удобнымъ для такого обнародованія временемъ было бы утвержденіе со стороны Государственнаго Совѣта новыхъ смѣтныхъ формъ и правилъ, составленіе которыхъ возложено на особую Комиссію, состоящую подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря Татаринова. Распубликованіе въ это время государственнаго бюджета представилось бы, съ чѣмъ согласился и Комитетъ Финансовъ, прямымъ и естественнымъ результатомъ вновь вводимой смѣтной системы. Нынѣ труды означенной Комиссіи по новой системѣ смѣтъ, какъ извѣстно Вашему Высокопревосходительству, представлены уже на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта и Его Императорскому Величеству благоугодно было Высочайше повелѣть, чтобы дѣло сіе разсмотрѣно было въ Государственномъ Совѣтѣ тотчасъ по открытіи его засѣданій, послѣ вакантнаго времени, такъ что вопросъ о новой смѣтной системѣ долженъ получить окончательное разрѣшеніе во времени самомъ непродолжительномъ. Съ этимъ послѣднимъ временемъ совпадаетъ, какъ я полагаю, и время опубликованія бюджета.

Одновременное распубликованіе смѣтъ съ утвержденіемъ правилъ и формъ ихъ составленія имѣло бы еще то удобство, что, утвержденныя Государственнымъ Совѣтомъ форма и текстъ бюджета послужили бы безспорнымъ для его изложенія руководствомъ. Между тѣмъ, доставленный мнѣ нынѣ Тайнымъ Совѣтникомъ Шигаевымъ бюджетъ, во многихъ частяхъ не соглашенный съ формой и текстомъ бюджета, составленнаго Спеціальной Комиссіей и внесеннаго

нынѣ на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта, можетъ вызвать нѣкоторыя справедливыя замѣчанія. Не останавливаясь на всѣхъ тѣхъ частностяхъ, которыя могутъ возбудить замѣчанія въ неправильномъ распредѣленіи доходовъ какъ, напримѣръ, совмѣстное показаніе горныхъ податей съ податями съ крестьянскаго населенія и т. п., я обязываюсь указать здѣсь, на слѣдующія, болѣе рѣзкія неудобства: 1) въ этомъ бюджетѣ включены всѣ вообще земскія повинности, (какъ видно по цыфрѣ несмотря на то, что по значенію бюджета государственнаго, въ немъ должна бы найти мѣсто, какъ справедливо предположено Спеціальною Комиссіею, та только часть земскихъ сборовъ, которая обращается на потребности государственныя, а не на потребности мѣстныя, удовлетворяемыя изъ земскихъ сборовъ губернскихъ и частныхъ). Заносить въ государственный бюджетъ эти послѣдніе сборы и производимые изъ нихъ расходы было бы, по моему мнѣнію, также неправильно, какъ и показаніе въ этомъ бюджетѣ сборовъ и расходовъ городскихъ,—какъ тѣ, такъ и другіе выражаютъ средства и потребности сословныя, а не государственныя. То же самое замѣчаніе представляется противъ занесенія въ бюджетъ общественнаго съ государственныхъ крестьянъ сбора, который также далеко не вполнѣ употребляется на потребности государственныя. 2) Въ бюджетѣ расходовъ, кредиты Министерства Финансовъ распредѣлены по предметамъ, именно смѣта сего Министерства представляетъ 16-ть статей, но кредиты всѣхъ остальныхъ Министерствъ изложены въ одной общей цифрѣ. Устраненіе подробностей по всѣмъ Министерствамъ и допущеніе ихъ по одному Министерству Финансовъ могутъ возбудить замѣчанія. Приложенныя къ бюджету объясненія представляютъ подробности далеко не по всѣмъ, а только по нѣкоторымъ статьямъ, такъ что не видно общей связи сихъ объясненій съ бюджетомъ и притомъ не указано: предполагаются ли сіи объясненія къ обнародованію или нѣтъ.

Возвращая Вашему Высокопревосходительству доставленный мнѣ Тайнымъ Совѣтникомъ Шигаевымъ бюджетъ, я покорнѣйше прошу Васъ, Милостивый Государь, принять увѣреніе въ совершенномъ моемъ почтеніи и преданности.

Подписалъ Н. Анненковъ 2-й.

Сентября 1861 г. Его Высокопревосходительству А. М Княжевичу.

XIV. Выписка изъ Журнала Комитета Финансовъ отъ 26 декабря 1861 года *).

Высочайше утвержденнымъ въ 17 день Марта 1861 года журналомъ Комитета Финансовъ повелѣно. отложить обсужденіе вопроса о публикованіи Государственной росписи до свода оной на 1862 годъ.

Приступая къ обсужденію этого вопроса, Комитетъ Финансовъ обязывается прежде всего высказать, что онъ разсматриваетъ вопросъ этотъ чисто съ финансовой стороны. Дефициты начавшіеся у насъ съ 1845 года покрывались преимущественно займами изъ кредитныхъ установленій. Существованіе этихъ дефицитовъ и способъ покрытія оныхъ вкладами, которые составляли собственность частныхъ лицъ и могли быть ими во всякое время истребованы, тогда какъ въ дѣйствительности они были уже затрачены, все это не могло оставаться безъ вредныхъ послѣдствій на финансы и на благосостояніе страны. Но послѣдствія эти выказались со всею силою гораздо позднѣе, а въ то время способъ покрытія дефицита займами изъ Кредитныхъ Установленій представлялся въ высшей степени легкимъ и удобнымъ. Правительство получало ежегодно значительныя суммы за умѣренный процентъ, безгласно, какъ бы незамѣтнымъ образомъ. Къ займамъ заграничнымъ оно, вслѣдствіе этого, обращалось умѣренно. При этомъ порядкѣ вещей Государственный кредитъ могъ поддерживаться и даже возвышаться безъ всякаго, такъ сказать прямого обращенія Правительства къ общественному мнѣнію объявленіемъ о своихъ доходахъ и расходахъ: факты замѣняли мѣсто объявленій. Русское Правительство платило по займамъ исправно, занимало умѣренно, фонды его возвышались въ цѣнѣ, купоны по онымъ реализовались обыкновенно по хорошему, а иногда и по весьма выгодному вексельному курсу,—при всемъ этомъ кредитъ могъ поддерживаться и улучшаться и безъ публикаціи росписи.

Всѣ эти обстоятельства теперь измѣнились. Банки не только не могутъ поддерживать Государственное Казначейство, а напротивъ вслѣдствіе усиленныхъ востребованій капиталовъ, затраченныхъ въ значительной степени на покрытіе прежнихъ дефицитовъ, были поставлены въ невозможность продолжать обычныя ссуды частнымъ лицамъ, потомъ затруднились въ возвратѣ вкладовъ и, наконецъ,

*) Сообщено намъ въ выпискѣ. Этотъ журналъ напечатанъ въ книгѣ Печерина (II, стр. 205—208), но съ нѣкоторыми пропусками. Мы печатаемъ его полностью.

несмотря на усилія Государственнаго Казначейства должны были быть закрыты, а вклады консилидированы. Разстройство денежной системы, колебаніе курса и происходящая отъ того неизвѣстность во всѣхъ расчетахъ подвергаютъ убыткамъ не только весь торговый классъ, но и всѣхъ заграничныхъ капиталистовъ, имѣющихъ въ рукахъ своихъ русскіе не металлическіе фонды, на купонахъ коихъ они теперь теряютъ около двѣнадцати процентовъ. Эти обстоятельства достаточно указываютъ на разстройство финансовъ и возбуждаютъ недовѣріе торговаго сословія и капиталистовъ, интересы коихъ прямо зависятъ отъ условій денежнаго рынка и состоянія вексельнаго курса. Нѣтъ сомнѣнія, что это недовѣріе распространилось не только за границею, но и внутри Имперіи. Главные наши заимодавцы, голландскіе капиталисты, два года тому назадъ подверглись огромнымъ убыткамъ отъ внезапнаго паденія Австрійскихъ фондовъ, когда Австрійское Правительство прекратило платежи звонкою монетою по своимъ металлическимъ займамъ. Австрія до того времени съ замѣчательною исправностью производила платежи по займамъ и если она рѣшилась на такую мѣру, то, конечно, потому только, что получая всѣ свои доходы бумажными деньгами, постоянно падавшими въ цѣнности, не имѣла возможности продолжать платить по своимъ долгамъ звонкою монетою. Это обстоятельство не могло не имѣть вліянія на наши фонды, даже и металлическіе, ибо если безъ всякаго сомнѣнія наше общее финансовое положеніе лучше Австрійскаго, то объ этомъ публика не знающая нашей росписи не можетъ судить, а та сторона нашего финансоваго положенія, которая извѣстна публикѣ, т.-е. кредитная и денежная система, къ сожалѣнію, показываетъ тѣ самыя признаки разстройства, какъ и Австрійскіе финансы, т.-е. прекращеніе размѣна, паденіе цѣнности кредитнаго рубля и вексельнаго курса.

Малый успѣхъ послѣднихъ нашихъ займовъ, паденіе курса на наши фонды, печатныя сужденія нашихъ и иностранныхъ журналовъ, частныя корреспонденціи банкировъ, все это слишкомъ ясно доказываетъ, что недовѣріе къ нашему финансовому положенію вкоренилось въ общественномъ мнѣніи.

Между тѣмъ мы, въ настоящее время менѣе чѣмъ когда либо, можемъ обойтись безъ пособія кредита. Съ прекращеніемъ палліативнаго поддержанія вексельнаго курса посредствомъ трассированія мы должны или немедленно принять рѣшительные мѣры къ установленію денежнаго нашего обращенія на прочномъ основаніи, или же ожидать паденія курса, коль скоро начнутся весеннія заказы по привозной торговлѣ. Никто, конечно, не можетъ предсказать, до какихъ предѣловъ курсъ можетъ упасть. Не говоря уже о пагубныхъ послѣдствіяхъ на торговлю, промышленность и весь экономическій бытъ народа, вящшее и притомъ неопредѣленнное паденіе курса, не-

медленно отзовется на положеніи Государственнаго Казначейства дороговизною предметовъ, заподряженныхъ Правительствомъ, потерею на расходахъ, производимыхъ за границею и уменьшеніемъ дѣйствительной цѣнности той денежной единицы, которою поступаютъ всѣ доходы Правительства. Оставлять въ настоящую минуту, денежную нашу систему безъ рѣшительной существенной поддержки,—пропустить теперь даже нѣсколько мѣсяцевъ времени въ бездѣйствіи,—значило бы судьбу нашихъ финансовъ, можетъ быть на десятки лѣтъ, предоставить случайности болѣе или менѣе благопріятныхъ видовъ на урожай въ Западной Европѣ.

Возможность принятія и успѣховъ вышеозначенныхъ мѣръ зависитъ прямо и единственно отъ возможности заключенія и успѣшнаго выполненія значительнаго заграничнаго займа.

Комитетъ Финансовъ неоднократно высказывалъ передъ Его Императорскимъ Величествомъ свое убѣжденіе въ неотложной необходимости сокращать наши расходы и увеличивать, на сколько это возможно, доходы. Еще въ послѣднихъ своихъ журналахъ Комитетъ всеподданнѣйше представлялъ о томъ, что въ этомъ отношеніи можетъ быть нынѣ же достигнуто и о мѣрахъ, принятіе коихъ необходимо для будущаго времени. Какъ ни необходимы, какъ ни существенны для устройства финансовъ мѣры сокращенія расходовъ и увеличенія доходовъ, но онѣ останутся тщетными, если вмѣстѣ съ тѣмъ не будетъ положено начало къ возстановленію довѣрія къ будущности финансовъ Россіи, ибо въ этомъ только случаѣ можно надѣяться заключить заемъ и остановить паденіе денежныхъ знаковъ и вексельнаго курса. Довѣріе же можетъ быть возстановлено не иначе, какъ полною откровенностью Правительства относительно своихъ финансовъ. Слѣпое довѣріе, довѣріе по преданію, основанное на неопредѣленныхъ, но общепринятыхъ понятіяхъ о рессурсахъ Россіи, не имѣетъ уже прежней силы, возстановить его въ нашъ вѣкъ публичности невозможно; но оно можетъ быть возстановлено на другихъ основаніяхъ, конечно, не вдругъ, а постепенно. Первый шагъ къ этому есть обнародованіе росписи. Объявленіе дефицита въ 15 милл. руб., не произведетъ особеннаго впечатлѣнія, какъ по сравненію съ извѣстными въ настоящее время дефицитами другихъ Государствъ, такъ и потому, что при смутныхъ слухахъ о положеніи нашихъ финансовъ всѣ убѣждены, что есть значительный дефицитъ. Благоразумная бережливость въ расходахъ и постепенное увеличеніе доходовъ необходимы во всякомъ случаѣ,—т.-е. если бы даже и не публиковать росписи, ежели же всякая мѣра въ этомъ направленіи будетъ принимаема гласно съ полною откровенностью, то понятія о нашихъ финансахъ должны постепенно выясняться и привести къ убѣжденію, что затрудненія наши, какъ ни велики, но преодолимы и что многія изъ нихъ только временны и происходятъ не отъ ослаб-

ленія силъ, а отъ того, что Россія находится въ эпохѣ великихъ внутреннихъ преобразованій, которыя окончательно должны отозваться благопріятно и на финансахъ Государства.

По всѣмъ симъ соображеніямъ Комитетъ Финансовъ убѣжденъ, что публикованіе росписи не можетъ быть долѣе откладываемо безъ существеннаго и можетъ быть неисправимаго вреда для Государственныхъ финансовъ.

Обращаясь за симъ къ формѣ росписи, назначаемой къ обнародованію, Комитетъ Финансовъ полагаетъ, что всего удобнѣе публиковать краткую табель доходовъ и расходовъ, слѣдуя оглавленію Государственной Росписи, представляемой въ Государственный Совѣтъ. Табель сію слѣдовало бы при самомъ внесеніи росписи въ Государственный Совѣтъ, роздать Членамъ онаго, предоставя затѣмъ усмотрѣнію Министра Финансовъ необходимыя, по новости дѣла, объясненія, доводить до общаго свѣдѣнія въ повременныхъ изданіяхъ.

XV. Вѣдомость о капиталахъ сословныхъ и общественныхъ.

(Изъ журнала Спец. комиссіи 9 марта 1860 г. № 11. См. также „Нарядъ 4-ый“, всеподд. докладъ № 8).

I. Общественные и сословные капиталы размѣщены въ Кредитныхъ установленіяхъ въ слѣдующихъ размѣрахъ:

1)	Въ Заемномъ Банкѣ.	34.790.473 р. 10½ к.
2)	Въ Коммерческомъ и его конторахъ . . .	13.665.031 „ 77¼ „
3)	Въ С.-Петербургской Сохранной Казнѣ .	72.515.186 „ 16½ „
4)	Въ Московской Сохранной Казнѣ	80.058.603 „ 20½ „
5)	Въ приказахъ Общественнаго Призрѣнія .	55 445.130 „ 23½ „
	Всего	256.474.424 р. 48¼ к.

Капиталы сіи исчислены въ первоначальномъ ихъ видѣ, безъ начисленія на нихъ процентовъ.

II. Относительно принадлежности сихъ капиталовъ прилагаемая при семъ вѣдомость подъ № 1 [1]), заключающая въ себѣ 205 различныхъ наименованій общественныхъ и сословныхъ капиталовъ, во всей подробности указываетъ роды означенныхъ капиталовъ. Изъ вѣдомости сей усматривается, что 256.474.424 р. 48¼ к. состоятъ въ завѣдованіи слѣдующихъ учрежденій

1)	Министерства Императорскаго Двора и Удѣловъ и Кабинета Его Имп. Величества .	10.365.486 р. 33½ к.
2)	Учрежденій Имп. Маріи и Управленія Заведеній, состоящихъ подъ покровительствомъ Ея Имп. Высочества Великой Княгини Елены Павловны	79.325.752 „ 58½ „
3)	Имп. Человѣколюбиваго Общества. . . .	1.319.682 „ 32¾ „
4)	Попечительнаго Совѣта Заведеній Обществ. Призрѣнія въ Москвѣ	330.356 „ 23½ „
5)	Военнаго Министерства (главнѣйшіе: капиталы иррегулярныхъ войскъ 9.050.400 р. 83¼ к. и различныхъ командъ военнаго вѣдомства 6.705.985 р. 2½ к.)—	18.403.099 „ 66¾ „
6)	Морского Министерства	786.214 „ 70 „
7)	Министерства Финансовъ.	10.561.135 „ 92¾ „
	Въ томъ числѣ капиталы Духовенства Западныхъ губерній 2.237.000 р., залоги Главнаго Общества желѣзныхъ дорогъ 4.437.000 р. и суммы внесенныя въ обезпеченіе исправнаго платежа податей.	
8)	Министерства Юстиціи (внесеные Дворян-	

[1]) Имѣется въ дѣлѣ № 16/46. „Съ вѣдомостями о капиталахъ общественныхъ и сословныхъ“.

скими опеками и Сиротскими судами [1]) 11 871.305 р. 74 2/4 к., вклады судебные 19.378.000 р. и аппеляціонные 765.000 р.)—	32.203.088 р. 15 1/2 к.
9) Министерства Вн. Дѣлъ (капиталы городскіе 15.220.000 р., продовольственные 647.000 руб., Иновѣрнаго духовенства 2.211.000 р., на устройство присутственсыхъ мѣстъ и тюремъ 3.188.765 р. 11 1/2 к. [2])—	32.554.489 „ 10 1/4 „
10) Министерства Иностранныхъ Дѣлъ, принадлежащіе иностраннымъ правительствамъ и монастырямъ.	862.952 „ 18 1/4 „
11) Главнаго Управленія Путей Сообщенія и публичныхъ зданій	765.813 „ 40 1/2 „
12) Почтоваго	29.634 „ 12 1/2 „
13) Св. Синода	33.458.031 „ 87 „
14) Министерства Народнаго Просвѣщенія .	2 010 258 „ 06 1/4 „
15) Военно учебныхъ заведеній	268.506 „ 75 „
16) Министерства Гос. Имуществъ . . .	9.849.041 „ 49 „
17) Распорядительнаго Комитета Южныхъ поселеній (городскіе и мірскіе)	1.386.860 „ 35 3/4 „
18) Комитета Призрѣнія заслуженныхъ гражданскихъ чиновниковъ	26.095 „ 76 „
19) Комиссіи для построенія въ Москвѣ храма во имя Христа Спасителя	3.000 „ —
20) Богоугодныхъ и благотворительныхъ заведеній (кромѣ заведеній вѣдомства учрежденій Императрицы Маріи	3.748.033 „ 91 1/2 „
21) Обществъ устроенныхъ съ спеціальной цѣлью	5.155.883 „ 08 „
22) Различныхъ командъ гражданскаго вѣдомства	336.382 „ 11 1/4 „
23) Сельскихъ обществъ помѣщичьихъ крестьянъ и поселенцевъ	1.258.028 „ 57 „
24) Суммы частныхъ лицъ, внесенныя казенными мѣстами въ обезпеченіе казенныхъ и частныхъ взысканій, подрядовъ и по разнымъ случаямъ [3])	11.466.597 „ 76 1/4 „
Итого	256.474.424 р. 48 1/4 к.

[1]) Въ числѣ вкладовъ Дворянскихъ Опекъ и Сиротскихъ Судовъ находится 201.092 р. 6 3/4 к. присланныхъ въ Кредитныя Установленія съ 1807 по 1845 г. О таковыхъ вкладахъ прилагается для усмотрѣнія Комитета особая вѣдомость съ указаніемъ времени внесенія сихъ вкладовъ и ихъ размѣра".

[2]) Въ числѣ суммъ внесенныхъ на устройство присутственныхъ мѣстъ и тюремъ болѣе 268.644 руб. хранятся въ кредитныхъ установленіяхъ свыше 15 лѣтъ.

[3]) Въ числѣ частныхъ суммъ находятся 632 753 р. присланныхъ въ Кредитныя Установленія съ 1782 по 1841 г. Вклады эти указаны также въ вышеприведенной вѣдомости.

XVI. Высочайше утвержденный 14 апрѣля 1860 г. журналъ Комитета Финансовъ о разборѣ сословныхъ и общественныхъ капиталовъ.

(Дѣло Спеціальной Комиссіи № $^{25}/_{29}$: „О капиталахъ вѣдомства учрежденій Императрицы Маріи", лл. 160—166).

Комитетъ Финансовъ. 14 апрѣля 1860 года Комитетъ слушалъ записку Комиссіи для устройства кассоваго и ревизіоннаго порядка о произведенномъ ею разборѣ и о дальнѣйшемъ направленіи общественныхъ и сословныхъ капиталовъ, хранящихся въ кредитныхъ установленіяхъ. Изъ разсмотрѣнія этой записки оказывается: всѣхъ общественныхъ и сословныхъ капиталовъ, хранящихся въ кредитныхъ установленіяхъ, оказалось, не считая причитающихся на нихъ процентовъ, всего 256.474.424 руб. Всѣ эти вклады распредѣлены Комиссіею на четыре категоріи:

1)	Вклады вѣчные или неприкосновенные	92.876.107 р.	76 к.
2)	„ срочные	24.877.389 „	$30^1/_2$ „
3)	„ по востребованію	137.337.592 „	$58^1/_4$ „
4)	„ случайные	1.383.334 „	$83^1/_2$ „
	Всего . . .	256.474.424 р.	$48^1/_4$ к.

По вкладамъ вѣчнымъ или неприкосновеннымъ Комиссія признаетъ необходимымъ предоставить вкладчикамъ $4^0/_0$ и для этой цѣли полагаетъ обратить эти вклады въ Государственную Комиссію Погашенія Долговъ и записать ихъ въ государственную долговую книгу безсрочнымъ $4^0/_0$ долгомъ, а вклады трехъ остальныхъ категорій передать имѣющему образоваться Банку для храненія ихъ на тѣхъ же условіяхъ, кои установлены будутъ для частныхъ вкладовъ подобнаго рода. При этомъ однако Комиссія, съ цѣлью устранить истощеніе кассъ Банка, признаетъ полезнымъ сдѣлать дальнѣйшее храненіе и новое внесеніе въ Банкъ общественныхъ капиталовъ для учрежденій сими капиталами завѣдывающихъ, на нѣкоторое ограниченное время, обязательнымъ, съ тѣмъ, чтобы право пріобрѣтенія на общественные капиталы какихъ-либо процентныхъ бумагъ, допускаемо было не иначе, какъ съ Высочайшаго соизволенія. Комитетъ Финансовъ, соглашаясь съ заключеніемъ Комиссіи о необходимости предоставить вкладчикамъ вѣчныхъ и неприкосновенныхъ капиталовъ постоянное пользованіе

4-мя процентами, находитъ, что цѣль сія можетъ быть достигнута выдачею вкладчикамъ обыкновенныхъ 4% непрерывно-доходныхъ билетовъ. Относительно вкладовъ прочихъ категорій, передаваемыхъ будущему Банку, Комитетъ находитъ сравненіе сихъ вкладовъ, въ отношеніи пользованія процентами, со вкладами частными вполнѣ основательнымъ, но предлагаемую Комиссіею временную мѣру, имѣющую цѣлью подкрѣпить средства Банка на счетъ общественныхъ капиталовъ, Комитетъ признаетъ болѣе удобнымъ замѣнить, безъ постановленія особыхъ правилъ конфиденціальнымъ сообщеніемъ всѣмъ Министрамъ и Главноуправляющимъ Отдѣльными частями, о необходимости, въ видахъ споспѣшествованія успѣхамъ Банка, привлеченія въ оный свободныхъ общественныхъ и сословныхъ капиталовъ. Независимо сего, Спеціальная Комиссія представила Комитету Финансовъ о послѣдствіяхъ произведеннаго ею разбора тѣхъ казенныхъ капиталовъ, кои не вошли въ общія Комитетомъ уже разсмотрѣнныя вѣдомости о передаваемыхъ капиталахъ за несобраніемъ къ тому времени надлежащихъ о сихъ капиталахъ свѣдѣній. Вновь открытыхъ казенныхъ капиталовъ оказалось по выводамъ Комиссіи всего 5.502 300 руб. изъ нихъ 5.170.727 руб. отнесены Комиссіею къ разряду капиталовъ, передаваемыхъ Государственному Казначейству безусловно, а 331.577 руб. къ капиталамъ условно передаваемымъ, собственно для храненія и отпуска по востребованію Управленій. Противъ сего распоряженія Министръ Госуд. Имуществъ заявилъ, что 455.000 руб строительныхъ и остаточныхъ суммъ Комитета Южныхъ Поселеній, отнесенные Комиссіею къ разряду безусловно передаваемыхъ, должны быть причислены къ капиталамъ передаваемымъ собственно для храненія. Комитетъ Финансовъ съ своей стороны находитъ, что вновь открытые казенные капиталы должны слѣдовать въ Высочайше утвержденномъ 13 февраля сего года журналѣ Комитета Финансовъ, а требованіе Министра Гос. Имуществъ о перенесеніи капиталовъ изъ одной категоріи въ другую, принадлежа по существу своему къ протестамъ, возникающимъ при передачѣ капиталовъ, должно быть разсмотрѣно въ Высшей Комиссіи, состоящей подъ предсѣдательствомъ графа Блудова. По всѣмъ симъ основаніямъ Комитетъ положилъ: 1) Всѣ общественные и сословные капиталы, принадлежащіе къ разряду вѣчныхъ или неприкосновенныхъ и подробно поименованные въ составленной Комиссіею вѣдомости, обратить въ 4% непрерывно-доходные билеты, съ тѣмъ, чтобы мѣра сія распространена была и на всѣ общественные и сословные капиталы, принятые кредитными установленіями на вѣчное время, кои, сверхъ поименованныхъ въ составленной Комиссіею вѣдомости, могли бы оказаться при окончательной передачѣ вкладовъ кредитныхъ установленій имѣющему образоваться Банку. 2) Всѣ остальные хранящіеся въ кредитныхъ установленіяхъ, общественные и сословные капиталы, отнесенные Комиссіею къ разряду вкладовъ срочныхъ, по востребованію и случайныхъ, передать въ свое время, имѣющему образоваться Банку

для обращенія изъ процентовъ и храненія на тѣхъ условіяхъ, кои установлены будутъ для частныхъ вкладовъ подобнаго рода. Сообразно съ симъ если вновь учреждаемому кредитному установленію предоставленъ будетъ пріемъ вкладовъ срочныхъ, то вслѣдъ за открытіемъ Банка и объявленіемъ съ его стороны условій храненія и пріема частныхъ вкладовъ, всѣ управленія, завѣдывающія общественными и сословными капиталами, хранящимися въ кредитныхъ установленіяхъ, обязываются заявить Банку: а) на какіе именно сроки оставляютъ они капиталы, отнесенные къ разряду вкладовъ срочныхъ и б) не пожелаютъ ли они капиталы, классифицированные къ разряду вкладовъ по востребованію, отнести къ вкладамъ срочнымъ. 3) Не постановляя никакихъ относительно дальнѣйшаго храненія и новаго внесенія въ Банкъ общественныхъ и сословныхъ капиталовъ обязательныхъ правилъ, сообщить конфиденціально всѣмъ Министрамъ и Главноуправляющимъ отдѣльными частями о необходимости привлеченія въ оный свободныхъ капиталовъ этого рода, въ видахъ подкрѣпленія средствъ и оборотовъ Банка. 4) О хранящихся въ кредитныхъ установленіяхъ съ давняго времени капиталахъ Сиротскихъ Судовъ, Дворянскихъ Опекъ и внесенныхъ частными лицами въ обезпеченіе казенныхъ взысканій и подрядовъ, передать свѣдѣніе подлежащимъ Управленіямъ для приведенія съ ихъ стороны, въ извѣстность причины долговременнаго оставленія сихъ капиталовъ безъ востребованія. 5) Вновь заявленные Комиссіею казенные капиталы въ суммѣ 5.502.300 руб. обратить въ Государственное Казначейство тѣмъ же самымъ порядкомъ, при тѣхъ же условіяхъ и для того же употребленія, кои указаны въ Высочайше утвержденномъ 13 февраля сего года журналѣ Комитета Финансовъ. 6) Заявленное Министромъ Государственныхъ Имуществъ мнѣніе о необходимости перенесенія 455.000 руб. капитала южныхъ поселеній изъ категоріи безусловно передаваемыхъ Государственному Казначейству въ категорію капиталовъ передаваемыхъ условно собственно для храненія разсмотрѣть въ особой Комиссіи, состоящей подъ предсѣдательствомъ графа Блудова.

XVII. Проектъ положенія „о Государственномъ бюджетѣ“ выработанный спеціальною комиссіей въ сопоставленіи съ тѣми измѣненіями, какія были сдѣланы въ немъ при разсмотрѣніи въ Государственномъ Совѣтѣ [1]).

О государственномъ бюджетѣ.

Заглавіе принятое Государственнымъ совѣтомъ:

„Правила о составленіи, разсмотрѣніи, утвержденіи и исполненіи Государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ Министерствъ и Главныхъ Управленій“.

ОТДѢЛЕНІЕ I-е.

Общія основанія.

Ст 1. Государственный бюджетъ представлять долженъ всѣ, безъ исключенія, средства и потребности государственныя. На этомъ основаніи никакой, для удовлетворенія сихъ потребностей, расходъ въ смѣтѣ не показанный, или неразрѣшенный экстраординарнымъ кредитомъ, испрошенымъ законодательнымъ порядкомъ, не можетъ имѣть мѣста.

1. Государственная Роспись есть исчисленіе а) всѣхъ предстоящихъ по государству расходовъ и б) источниковъ къ ихъ удовлетворенію. Государственная Роспись составляется изъ частныхъ финансовыхъ смѣтъ Министерствъ и Главныхъ Управленій

6. Никакой расходъ, въ Высочаише утвержденной Государственной Росписи и финансовыхъ смѣтахъ не показанный или не разрѣшенный экстраординарнымъ кредитомъ въ законодательномъ порядкѣ, не допускается, кромѣ случаевъ, означенныхъ ниже въ ст 57.

2. Въ государственный бюджетъ не подлежатъ внесенію:

а) Средства сословныя, къ коимъ относятся суммы, собираемыя съ извѣстныхъ сословій или обществъ и употребляемыя на надобности тѣхъ же самыхъ сословій и обществъ.

б) Средства учрежденій, содержимыхъ изъ особыхъ источниковъ, къ которымъ причисляются отдѣльныя благотворительныя

---

[1]) Проектъ печатается въ точности. Вслѣдъ за каждой статьею его указаны (мелкимъ шрифтомъ) сдѣланныя Гос. Совѣтомъ измѣненія нумераціи и текста статей. Если измѣненій нѣтъ, или же они носятъ исключительно редакціонный характеръ, ни въ чемъ не измѣняя смысла проекта то помѣчено. „безъ измѣненія“

учрежденія, содержимыя, независимо частныхъ приношеній, изъ особыхъ правительствомъ указанныхъ источниковъ, или субсидій правительствомъ даруемыхъ.

в) Средства для спеціальныхъ цѣлей опредѣленныя, къ коимъ преимущественно относятся частныя по управленіямъ пожертвованія и такого рода доходы, кои, хотя и состоятъ подъ контролемъ и наблюденіемъ правительства, но не составляютъ казенной собственности.

Примѣчаніе. О спеціальныхъ средствахъ и удовлетворяемыхъ изъ нихъ потребностяхъ представляются при смѣтахъ особыя приложенія.

Прилагаемая къ сей статьѣ номенклатура указываетъ въ подробности: какіе именно сборы и доходы вышеупомянутыхъ категорій не подлежатъ внесенію въ финансовыя смѣты.

2 Въ финансовыя смѣты Министерствъ и Главныхъ Управленій не вносятся а) доходы и расходы сословій или обществъ на ихъ собственныя надобности, а также суммы, назначаемыя на удовлетвореніе губернскихъ и частныхъ земскихъ повинностей; б) расходы и доходы отдѣльныхъ благотворительныхъ учрежденій, содержимыхъ, независимо отъ частныхъ приношеній, изъ особыхъ закономъ указанныхъ источниковъ или на счетъ пособій, правительствомъ даруемыхъ, и в) денежныя средства, для спеціальныхъ цѣлей опредѣленныя, къ коимъ преимущественно относятся пожертвованія и такого рода доходы кои, состоя подъ контролемъ Правительства, не составляютъ однакоже принадлежности казны, но о сихъ спеціальныхъ средствахъ и удовлетворяемыхъ изъ нихъ потребностяхъ, представляются при финансовыхъ смѣтахъ особыя приложенія. Сборы и доходы вышеупомянутыхъ трехъ разрядовъ, неподлежащіе внесенію въ финансовыя смѣты, поименованы въ особомъ къ сей статьѣ приложенномъ подробномъ Росписаніи.

3. Сборы и доходы, въ приложенную къ ст. 2-й номенклатуру не вошедшіе, какъ принадлежащіе къ средствамъ казеннымъ, составляютъ предметъ общихъ финансовыхъ смѣтъ, и дальнѣйшее отнесеніе какихъ либо, могущихъ впослѣдствіи открыться, сборовъ и доходовъ къ разряду средствъ, не подлежащихъ обращенію въ государственное казначейство, совершается не иначе, какъ дополненіемъ означенной номенклатуры порядкомъ законодательнымъ, по предварительномъ о томъ сношеніи съ Министромъ Финансовъ.

3. Всякіе сборы и доходы, не вошедшіе въ помянутое въ предыдущей статьѣ Росписаніе, какъ принадлежащіе къ средствамъ казеннымъ, вносятся въ финансовыя смѣты. Отнесеніе какихъ либо могущихъ въ послѣдствіи открыться сборовъ и доходовъ къ разряду средствъ не подлежащихъ внесенію въ Государственную Роспись и обращенію въ государственное казначейство, совершается не иначе, какъ дополненіемъ означеннаго Росписанія порядкомъ законодательнымъ, по предварительномъ о томъ сношеніи подлежащихъ вѣдомствъ съ Министромъ Финансовъ.

4. Открытые законодательнымъ путемъ кредиты не могутъ быть увеличены никакими посторонними, внѣ смѣтныхъ ассигнованій, поступленіями, и для этой цѣли всѣ внутренніе по управленіямъ сборы и доходы, не поименованные въ номенклатурѣ, приложенной къ ст. 2, передаются немедленно и въ полной цифрѣ сбора въ мѣстныя кассы Министерства Финансовъ.

7. Открытые законодательнымъ порядкомъ для разныхъ вѣдомствъ кредиты не

могутъ быть увеличиваемы никакими посторонними, внѣ смѣтныхъ назначеній, поступленіями, и потому всѣ сборы и доходы, не поименованные въ приложенномъ къ ст 2-и подробномъ Росписаніи, по какому бы вѣдомству они не открылись, передаются въ полнои цифрѣ сбора въ распоряженіе Министерства Финансовъ

5. Смѣтныя назначенія доходовъ и расходовъ распредѣляются на подраздѣленія главныя (параграфы) и второстепенныя (статьи) Главныя подраздѣленія смѣтъ расходныхъ представляютъ, въ теченіе всего смѣтнаго періода, неизмѣняемыя для распорядителей кредитами нормы, и по онымъ никакое смѣтное передвиженіе не можетъ имѣть мѣста.

4. Доходы и расходы въ финансовыхъ смѣтахъ Министерствъ и Главныхъ Управленій распредѣляются, по утвержденной для каждой смѣты формѣ, на параграфы, а сіи послѣдніе на статьи.

8 По главнымъ подраздѣленіемъ (параграфамъ) смѣтъ расходныхъ не допускается въ теченіе всего смѣтнаго періода никакое передвиженіе, и потому суммы, назначенныя для расходовъ по одному параграфу, не могутъ быть обращаемы на удовлетвореніе расходовъ по другому параграфу.

(Новая:) 5. Государственная Роспись и финансовыя смѣты Министерствъ и Главныхъ Управленій, по разсмотрѣніи ихъ законодательнымъ порядкомъ, утверждаются Высочайшею властію, и затѣмъ, на основаніи оныхъ, открываются Министрамъ и Главноуправляющимъ кредиты изъ Министерства Финансовъ.

6. Право распоряженія смѣтными кредитами ограничивается извѣстнымъ, ниже опредѣленнымъ, періодомъ времени, по прошествіи котораго кредиты уничтожаются и оставшіяся неизрасходованными суммы составляютъ принадлежность государственнаго казначейства.

9. Государственная Роспись и финансовыя смѣты составляются на одинъ годъ, право же распоряжаться открываемыми по смѣтамъ кредитами ограничивается опредѣленнымъ въ ст. 34—39, періодомъ времени, по прошествіи котораго кредитъ уничтожается и оставшіяся не израсходованными суммы составляютъ принадлежность государственнаго казначейства.

ОТДѢЛЕНІЕ II

Первоначальные смѣтные матеріялы и порядокъ составленія частныхъ финансовыхъ смѣтъ.

7. Первоначальными смѣтными матеріялами служатъ частныя мѣстныхъ учрежденій росписанія о доходахъ и расходахъ. Эти самыя росписанія должны служить въ послѣдствіе орудіемъ для разассигнованія кредитовъ по подлежащимъ кассамъ.

8 Если мѣстныя учрежденія не имѣютъ достаточно полныхъ свѣдѣній о предстоящихъ по ихъ вѣдомству поступленіяхъ и расходахъ, то необходимые для составленія финансовыхъ смѣтъ матеріялы извлекаются центральными управленіями, смотря по роду требуемыхъ данныхъ, или изъ имѣющихся у нихъ свѣдѣній, или перепискою съ подвѣдомственными имъ учрежденіями.

9. Въ случаяхъ, указанныхъ въ ст. 7-й, министерскимъ департаментамъ и равнымъ имъ учрежденіямъ предоставляется требовать частныя расписанія, какъ матеріялъ для финансовой смѣты, отъ ближайшихъ къ нимъ, въ порядкѣ подчиненности, мѣстныхъ учрежденій, которыя, въ свою очередь, для составленія таковыхъ росписаній имѣютъ право требовать отъ уѣздныхъ или другихъ, подвѣдомственныхъ имъ, инстанцій отдѣльныя, по кругу ихъ оборотовъ росписанія.

Ст. 7—9 изложены такимъ образомъ:

10. Каждое Министерство и Главное Управленіе ежегодно составляетъ объ ожидаемыхъ по его вѣдомству доходахъ и о предстоящихъ ему расходахъ финансовыя смѣты по особо установленнымъ формамъ.

Примѣчаніе. Смѣты доходовъ составляются не только тѣми Министерствами и Главными Управленіями, кои завѣдываютъ отдѣльными отраслями государственныхъ доходовъ, но и всѣми вообще управленіями, по вѣдомству коихъ встрѣчаются какіе-либо постоянные или случайные поступленія и сборы.

11. Для составленія финансовыхъ смѣтъ Министерствъ и Главныхъ Управленій служатъ основаніемъ частныя мѣстныхъ или подвѣдомыхъ имъ учрежденій росписанія о доходахъ и расходахъ. Съ сею цѣлію Департаменты Министерствъ и равныя имъ учрежденія требуютъ частныя росписанія отъ непосредственно подвѣдомыхъ имъ мѣстъ, а сіи въ свою очередь требуютъ отъ подчиненныхъ имъ инстанцій отдѣльныя, по кругу ихъ оборотовъ, росписанія. Частныя росписанія составляются по прилагаемой къ сей статьѣ формѣ съ соблюденіемъ, опредѣленныхъ формами финансовыхъ смѣтъ, текста статей, ихъ номенклатуры и характера очистокъ.

12. Министерства и Главныя Управленія установляютъ для подчиненныхъ имъ учрежденій сроки составленія частныхъ росписаній такимъ образомъ, чтобы отъ несвоевременнаго доставленія сихъ послѣднихъ не послѣдовало остановки въ составленіи финансовыхъ смѣтъ къ установленному сроку. Во всякомъ случаѣ несвоевременное доставленіе частныхъ росписаній не должно останавливать представленія финансовой смѣты въ установленные сроки какъ Министерству Финансовъ, такъ Государственному Совѣту.

Примѣчаніе 1. Если учрежденія, подвѣдомыя Министерствамъ и Главнымъ Управленіямъ, не имѣютъ достаточно полныхъ свѣдѣній о предстоящихъ по ихъ вѣдомству поступленіяхъ и расходахъ, то необходимые для составленія финансовыхъ смѣтъ матеріалы извлекаются самими Министерствами и Главными Управленіями, смотря по роду требуемыхъ данныхъ, или изъ имѣющихся у нихъ свѣдѣній или перепискою съ подчиненными учрежденіями.

Примѣчаніе 2. Если въ виду неизмѣнности расходовъ низшихъ или среднихъ инстанцій не предстоитъ надобности требовать отъ нихъ каждогодно частныхъ росписаній, то Министерства и Главныя Управленія могутъ установить періодическое (отъ 2 до 3-хъ лѣтъ) такихъ росписаній доставленіе подвѣдомственными мѣстами, которыя въ такомъ случаѣ обязаны представлять только свѣдѣнія о частныхъ, противъ первоначальныхъ росписаній, перемѣнахъ, если таковыя случатся.

10. Изъ всѣхъ сихъ свѣдѣній, по надлежащей ихъ повѣркѣ, губернскія или равныя имъ учрежденія составляютъ по своему вѣдомству общія по всей губерніи, или по округу, росписанія, съ соблюденіемъ при этомъ того правила, что если доходы подлежатъ къ поступленію или расходы причитаются къ выдачѣ по кассамъ нѣсколькихъ губерній, то составляется по каждой губерніи отдѣльное росписаніе.

Примѣчаніе. Порядокъ составленія сихъ росписаній опредѣленъ въ особомъ къ ст 13 сихъ правилъ приложеніи (ст. 2—6).

13. Примѣчаніе опущено.

11. Мѣстныя учрежденія не вносятъ въ свои частныя росписанія никакихъ новыхъ предметовъ расходовъ, кромѣ тѣхъ, кои установлены существующими штатами, положеніями и Высочайшими повелѣніями, или на внесеніе коихъ послѣдовало положительное разрѣшеніе министерства.

Примѣчаніе. Новыми расходами не должно считать необходимое по статьямъ хозяйственнымъ увеличеніе прежнихъ ассигнованій вслѣдствіе измѣнившихся цѣнъ, или вслѣдствіе другихъ обстоятельствъ, прямо истекающихъ изъ самой подвижности назначеній на предметы хозяйственные.

14 Добавлено къ напечатанному курсивомъ. на точномъ основаніи законовъ и постановленій.

(Новое). Примѣчаніе 2. Правило, въ прим. 1-мъ изложенное, объ измѣняемости расходовъ, не относится до хозяйственныхъ расходовъ, опредѣляемыхъ штатами и табелями.

12. Центральное управленіе, повѣривъ сіи росписанія, исправивъ и дополнивъ ихъ новыми, не имѣвшимися въ виду мѣстныхъ учрежденій, расходами, составляетъ изъ всѣхъ сихъ росписаній и изъ росписанія о собственныхъ средствахъ и потребностяхъ, общую по министерству или департаменту финансовую смѣту.

Примѣчаніе. Если бы составленныя на мѣстахъ росписанія требовали значительныхъ исправленій, то министерскіе департаменты обязываются пересоставить сами означенныя росписанія.

15. Примѣчаніе опущено.

13. Составленныя изъ сихъ росписаній или инымъ, указаннымъ въ ст. 8-й сихъ правилъ, способомъ частныя по министерствамъ и главнымъ управленіямъ финансовыя смѣты раздѣляются на 4 части: 1, перечень, 2, смѣту (подробную), 3, приложенія и 4, объяснительную записку. Смѣты сіи излагаются по правиламъ, опредѣленнымъ въ особомъ къ сей статьѣ приложеніи, и съ соблюденіемъ текста статей и порядка изложенія данныхъ, установленныхъ приложенными къ сей же статьѣ формами смѣтъ по каждому управленію.

16 Безъ измѣненія.

14. По составленіи департаментами и канцеляріями министерствъ и главныхъ управленій, по установленнымъ формамъ, частныхъ смѣтъ доходовъ и расходовъ, смѣты сіи разсматриваются совѣтами министерствъ и, въ печатныхъ экземплярахъ, одновременно препровождаются въ Министерство Финансовъ, Государственный Контроль и Государственный Совѣтъ. Срокъ этого представленія опредѣляется 1-го сентября, а для Министерства Военнаго не позже 1-го октября.

Примѣчаніе 1-е. Если бы къ сроку 1-го октября провіантскія части Военнаго Министерства не могли получить свѣдѣній о мѣстныхъ урожаяхъ. то смѣты сихъ частей представляются послѣ означеннаго срока, но ни въ какомъ случаѣ не позже 15 октября.

Примѣчаніе 2-е. Вѣдомство Военно-Учебныхъ Заведеній подчиняется, въ представленіи своихъ смѣтъ, общему для всѣхъ управленій установленному сроку; но какъ цифры нѣкоторыхъ по сему вѣдомству кредитовъ находятся въ зависимости отъ передаваемыхъ ему свѣдѣній, какъ Военнымъ Министерствомъ о цѣнахъ на провіантъ и обмундированіе, такъ и самими учебными заведеніями о комплектованіи ихъ воспитанниками, то, при несвоевременномъ доставленіи сихъ свѣдѣній, вѣдомство Военно-Учебныхъ Заведеній представленіемъ своихъ смѣтъ въ узаконенный срокъ не останавливается, но если бы, впослѣдствіе полученія сихъ свѣдѣній, первоначальныя цифры смѣтъ подлежали измѣненію, то о томъ передается вышеупомянутымъ, повѣряющимъ смѣты, учрежденіямъ свѣдѣніе для измѣненія первыхъ смѣтныхъ предположеній.

Къ напечатанному курсивомъ добавлено: и для Гл. Упр. Военно-Учебныхъ Заведеній. 17. (Примѣчаніе 2-е опущено).

(Новое) Примѣчаніе 2. Если послѣдуютъ какія-либо въ управленіяхъ преобразованія, влекущія за собою необходимыя въ формахъ смѣтъ измѣненія, то проекты такихъ измѣненій должны быть своевременно представляемы Государственному Совѣту.

ОТДѢЛЕНІЕ III

Порядокъ разсмотрѣнія и утвержденія смѣтъ.

15. По полученіи частныхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій, министерство Финансовъ повѣряетъ ихъ противъ приведенныхъ по каждой статьѣ ссылокъ на существующія законоположенія и по удостовѣреніи, что законоположенія сіи оправдываютъ предметъ и размѣръ предположенныхъ назначеній, составляется изъ всѣхъ частныхъ смѣтъ министерствъ и управленій распорядительныхъ и изъ частныхъ смѣтъ самого Министерства Финансовъ общій государственный бюджетъ доходовъ и расходовъ.

(Вмѣсто словъ напечатанныхъ курсивомъ сказано):

18. „Противъ существующихъ законоположеній“.

16. При сведеніи государственнаго бюджета, Министръ Финансовъ старается объ установленіи соразмѣрности доходовъ съ расходами. Если соразмѣрность сія можетъ быть, по его мнѣнію, достиг-

нута сокращеніемъ расходныхъ смѣтъ, то Министръ Финансовъ составляетъ особе соображеніе о тѣхъ статьяхъ расходныхъ смѣтъ, кои, по мнѣнію его, могутъ быть сокращены или исполненіе ихъ отложено.

19. (Безъ измѣненія).

17. Если бы, независимо предположенныхъ сокращеній, доходы оказались несоразмѣрными расходамъ, то Министръ Финансовъ изыскиваетъ мѣры для покрытія предстоящаго дефицита особыми государственными рессурсами.

20. (Безъ измѣненія).

18. Составленный, на вышеозначенномъ основаніи, государственный бюджетъ доходовъ и расходовъ, со всѣми своимим замѣчаніями и заключеніями, Министръ Финансовъ представляетъ не позже 1-го ноября на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта.

21 (Безъ измѣненія).

19. Государственный Контроль, съ своей стороны, по полученіи частныхъ министерскихъ смѣтъ, въ томъ числѣ и смѣтъ Министерства Финансовъ, повѣряетъ послѣднія противъ существующихъ законоположеній и затѣмъ, по всѣмъ вообще смѣтамъ производитъ повѣрку смѣтныхъ предположеній противъ дѣйствительнаго исполненія предыдущихъ смѣтъ.

22 (Безъ измѣненія)

20. Если бы при таковыхъ изслѣдованіяхъ оказалось, что смѣтныя предположенія не оправдываются совершившимися, при однородныхъ условіяхъ и при одинаковомъ положеніи, фактами, то о всѣхъ сихъ обстоятельствахъ, могущихъ имѣть вліяніе на цифру смѣтныхъ назначеній, составляются Государственнымъ Контролемъ особыя по каждой статьѣ замѣчанія.

23 Если при такихъ изслѣдованіяхъ окажутся какія-либо обстоятельства, могущія имѣть вліяніе на цифру смѣтныхъ назначеній, то въ такомъ случаѣ составляются о семъ Государственнымъ Контролемъ особыя по каждой статьѣ замѣчанія

21. Государственный Контролеръ представляетъ на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта не позже 1 ноября какъ замѣчанія сіи, такъ и составляемый Государственнымъ Контролемъ общій по государству отчетъ, по тому смѣтному періоду, ревизія оборотовъ котораго должна быть къ этому времени Государственнымъ Контролемъ окончена.

Примѣчаніе. Дабы Департаментъ Экономіи могъ заблаговременно приступить къ разсмотрѣнію частныхъ смѣтъ, Министру Финансовъ и Государственному Контролеру предоставляется представлять свои замѣчанія по ревизіи частныхъ смѣтъ отдѣльно, по мѣрѣ ихъ разсмотрѣнія, не ожидая внесенія въ Государственный Совѣтъ общаго бюджета и общаго по государству отчета.

24. (Безъ измѣненія)

22. Департаментъ Экономіи Государственнаго Совѣта, по полученіи общаго государственнаго бюджета и общаго по государству отчета, а равно и замѣчаній Министерства Финансовъ и Государственнаго Контроля на частныя смѣты, разсматриваетъ послѣднія въ соединенномъ засѣданіи съ тѣми министрами, по смѣтамъ коихъ замѣчанія послѣдовали. Въ случаѣ несогласія министровъ на сдѣланныя замѣчанія, дѣло обсуживается вновь въ присутствіи Министра Финансовъ и Государственнаго Контролеря.

25. (Новое): Примѣчаніе. Департаментъ Государственной Экономіи, при разсмотрѣніи смѣтъ, соединяется, съ Высочайшаго разрѣшенія, съ Комитетомъ Финансовъ въ тѣхъ случаяхъ, когда со смѣтнымъ дѣломъ связаны вопросы, до государственнаго кредита относящіеся

23 Постановивъ заключеніе по возникшимъ замѣчаніямъ, Департаментъ Экономіи разсматриваетъ государственный бюджетъ и предположенія Министра Финансовъ въ общихъ видахъ государственнаго хозяйства, обсуживая степень пользы, своевременности и производительности имѣющихся въ виду расходовъ и, при томъ, въ связи съ имѣющимися для ихъ удовлетворенія средствами.

26. (Безъ измѣненія).

24. Установленныя примѣчаніемъ къ ст. 2-й приложенія о спеціальныхъ средствахъ управленій, сопровождающія смѣты сихъ управленій при представленіи ихъ въ Государственный Совѣтъ, разсматриваются и утверждаются Совѣтомъ собственно въ тѣхъ видахъ, чтобы помянутыя средства распредѣляемы были на тѣ именно потребности, на кои они предназначены и чтобы распредѣленіе сіе совершаемо было согласно съ существующими для ихъ израсходованія правилами и постановленіями.

Примѣчаніе. Приложенія о спеціальныхъ средствахъ духовнаго вѣдомства утверждаются Св. Синодомъ непосредственно и представляются Государственному Совѣту для свѣдѣнія.

27. (Примѣчаніе замѣнено другимъ):

Примѣчаніе. О спецальныхъ средствахъ духовнаго вѣдомства приложеній Государственному Совѣту не представляется.

25. Заключеніе Департамента Экономіи разсматривается въ Общемъ Собраніи Государственнаго Совѣта, и затѣмъ бюджетъ представляется на Высочайшее утвержденіе порядкомъ, въ учрежденіи Государственнаго Совѣта установленнымъ.

28. (Безъ измѣненія).

29. (Новая): Государственная Роспись и финансовыя смѣты, по утвержденіи ихъ Высочайшею властію, обнародываются, по распоряженію Министра Финансовъ, во всеобщее свѣдѣніе.

ОТДѢЛЕНІЕ IV.

Условія исполненія смѣтъ.

26. При исполненіи смѣтъ замѣнъ недостатковъ сбереженіями допускается только по второстепеннымъ подраздѣленіямъ смѣты

(статьямъ), но главныя ея подраздѣленія (параграфы), въ смѣтномъ перечнѣ излагаемыя, представляютъ, въ теченіе всего смѣтнаго періода, неизмѣняемыя для распорядителей кредитами нормы.

30 (Безъ измѣненія).

27. При дѣйствіи этихъ правилъ наблюдается слѣдующее: а) министры и другіе главные распорядители кредитовъ не имѣютъ ни въ какомъ случаѣ права дѣлать собственною властью или властью министерскихъ совѣтовъ какихъ-либо по главнымъ подраздѣленіямъ смѣтъ передвиженій. Въ случаѣ же, если бы по одному изъ сихъ подраздѣленій оказался недостатокъ кредита, а по другому предвидѣлось дѣйствительное, за совершеніемъ внутреннихъ по второстепеннымъ статьямъ замѣнъ, сбереженіе, то, при испрашиваніи дополнительныхъ по недостающему кредиту ассигнованій, министрамъ предоставляется, въ видахъ указанія на имѣющійся для покрытія сверхсмѣтнаго ассигнованія свободный фондъ, приводить тотъ параграфъ смѣты и тѣ его второстепенныя подраздѣленія, по коимъ они означенныя сбереженія предвидятъ. Въ этихъ случаяхъ, при утвержденіи дополнительнаго къ смѣтѣ ассигнованія, указанный министромъ свободный кредитъ уничтожается законодательнымъ порядкомъ и въ утвержденной дополнительнымъ ассигнованіемъ цифрѣ переносится къ кредиту недостаточному; б) Право замѣна недостатковъ сбереженіями по подраздѣленіямъ второстепеннымъ (статьямъ) предоставляется: въ Министерствѣ Военномъ—Военному Совѣту, по интендантскимъ и полевымъ провіантскимъ управленіямъ,—главнымъ начальникамъ сихъ управленій, въ Министерствѣ Морскомъ—Адмиралтействъ Совѣту, а въ прочимъ управленіяхъ, въ коихъ не имѣется совѣтовъ коллегіальныхъ, самимъ министрамъ.

31. Вмѣсто пункта б) сказано· право замѣны недостатковъ сбереженіями по подраздѣленіямъ второстепеннымъ (статьямъ) предоставляется въ Министерствѣ Военномъ-Военному Совѣту, по интендантскимъ управленіямъ—Главнокомандующимъ арміями и по полевымъ провіантскимъ управленіямъ—Командирамъ Отдѣльныхъ Корпусовъ и мѣстнымъ Генералъ-Губернаторамъ, коимъ эти управленія подчинены; въ Главномъ Управленіи Военно-Учебныхъ заведеній—Совѣту сего управленія; въ Морскомъ Министерствѣ—Управляющему симъ Министерствомъ, а въ прочихъ управленіяхъ—Министрамъ и Главноуправляющимъ.

(Новое) Примѣчаніе 1. Право замѣны недостатковъ сбереженіями по второстепеннымъ подраздѣленіямъ предоставляется по Императорскому Училищу Правовѣдѣнія—Попечителю сего Училища, а по Константиновскому Межевому Институту и по школѣ Межевыхъ Топографовъ — Управляющему Межевымъ Корпусомъ.

Примѣчаніе 2. Предоставленное Военно-Учебнымъ заведеніямъ существующими законоположеніями право замѣнять недостатки сбереженіями по статьямъ частныхъ ихъ кредитовъ остается въ силѣ и на будущее время.

28. Второстепенные распорядители кредитовъ пользуются правомъ замѣна недостатковъ сбереженіями по статьямъ ихъ частныхъ кредитовъ: а) въ тѣхъ только случаяхъ, когда, на основаніи существующихъ законоположеній, мѣстнымъ учрежденіямъ предоставлено право

распоряженія всѣмъ вообще кредитомъ на ихъ потребности ассигнованнымъ, и б) въ Министерствахъ Военномъ и Морскомъ,—когда по хозяйственной операціи, разрѣшенной самими министрами, встрѣтится, при исполненіи сей операціи на мѣстѣ, необходимость частнаго, не выходящаго изъ предѣловъ переданнаго кредита, замѣна недостатковъ сбереженіями по второстепеннымъ статьямъ сего кредита и для испрошенія такового замѣна не будетъ достаточно времени. Разрѣшаемый въ этихъ случаяхъ второстепеннымъ распорядителемъ кредита замѣнъ тѣмъ не менѣе подлежитъ впослѣдствіе утвержденію тѣхъ именно учрежденій, коимъ, на основаніи предыдущей статьи, предоставленъ общій по статьямъ смѣтъ замѣнъ недостатковъ сбереженіями.

32. (Къ напечатанному курсивомъ добавлено: или Военнымъ и Адмиралтействъ Совѣтами

29. За совершеніемъ допускаемыхъ предыдущими статьями замѣнъ передержекъ сбереженіями, всѣ имѣющіе затѣмъ образоваться остатки отъ смѣтныхъ ассигнованій составляютъ принадлежность государственнаго казначейства. Изъ этого правила допускается изъятіе въ отношеніи однѣхъ суммъ, ассигнуемыхъ на содержаніе личнаго состава управленій и на канцелярскіе припасы. На счетъ имѣющихъ образоваться отъ ассигнованій на сіи предметы остатковъ, могутъ быть выдаваемы по окончаніи смѣтнаго года награды и пособія чиновникамъ, съ соблюденіемъ нижеслѣдующихъ правилъ.

а, Установленное ст. 26 правило о допущеніи по второстепеннымъ подраздѣленіямъ (статьямъ) смѣты замѣна недостатковъ сбереженіями сохраняется въ своей силѣ и по параграфамъ смѣтъ на содержаніе управленій, и на этомъ основаніи, въ награду и пособіе чиновникамъ распредѣляются тѣ только оставшіяся отъ личнаго состава и канцелярскихъ припасовъ суммы, кои составлять будутъ дѣйствительный, по окончаніи смѣтнаго года, остатокъ за покрытіемъ всѣхъ недостатковъ, кои могли бы въ теченіе всего года оказаться по прочимъ подраздѣленіямъ, входящимъ въ составъ параграфовъ (или главныхъ статей) по содержанію управленій.

б, Награды и пособія чиновникамъ не назначаются изъ могущихъ образоваться остатковъ отъ упраздненныхъ должностей и окладовъ такихъ лицъ, кои не состоятъ въ составѣ присутственныхъ мѣстъ и канцелярій, какъ, напримѣръ: изъ остатковъ отъ окладовъ членовъ Государственнаго Совѣта, министровъ, ихъ товарищей, сенаторовъ, членовъ министерскихъ совѣтовъ, высшихъ дипломатическихъ агентовъ, генералъ-губернаторовъ, военныхъ и гражданскихъ губернаторовъ и градоначальниковъ. Правило это распространяется и на остатки, образующіеся отъ недостатка медицинскихъ чиновъ и преподавателей въ учебныхъ заведеніяхъ, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда преподаватели, кромѣ своей должности, занимали вакантныя должности другихъ преподавателей.

в, Остатки отъ личнаго состава одного присутственнаго мѣста не могутъ быть обращаемы въ награду и пособіе чиновникамъ другого присутственнаго мѣста.

33 (Къ пункту а) новое) Примѣчаніе. Изъ остатковъ отъ суммы на содержаніе личнаго состава и на канцелярскіе припасы могутъ быть производимы выдачи пособій и наградъ чиновникамъ и въ теченіе года подъ личною отвѣтственностію главнаго начальства, съ тѣмъ непремѣннымъ условіемъ, чтобы выданныя пособія были сполна покрыты остатками отъ личнаго состава и отъ канцелярскихъ припасовъ.

(Въ пунктѣ б) опущено напечатанное курсивомъ).

ОТДѢЛЕНІЕ V

Порядокъ и сроки заключенія смѣтъ.

30. Полное дѣйствіе расходныхъ смѣтъ начинается съ 1 января и продолжается до 31 декабря того года, который даетъ наименованіе смѣтѣ.

34. (Безъ измѣненія).

31. Если къ 31 декабря не будетъ по кредитамъ на содержаніе управленій произведено дѣйствительныхъ по статьямъ смѣты расходовъ, а по кредитамъ хозяйственно-операціоннымъ не будетъ сдѣлано распоряженій къ заготовленію предметовъ, или къ совершенію работъ (т.-е. по операціямъ контрактнымъ не будетъ произведено торговъ, а по операціямъ, производимымъ хозяйственнымъ образомъ, не будетъ дано предписаній начальства), то всѣ кредиты по статьямъ симъ уничтожаются.

35. (Безъ измѣненія).

32. Если, при вышеупомянутыхъ условіяхъ, затрата кредитовъ до 31 декабря уже послѣдовала, то для окончанія расчетовъ съ кредиторами казны и полнаго ихъ удовлетворенія полагается особый льготный срокъ.

Примѣчаніе. Наблюденіе за условіями продолженія кредитовъ за предѣлы 31 декабря производится Государственнымъ Контролемъ по документамъ, кои должны сопровождать расходныя предписанія, при установленіи предварительной ихъ въ Государственномъ Контролѣ повѣрки.

36. (Опущены слова напечатанныя курсивомъ).

33. Льготный срокъ предназначается: по расходамъ хозяйственно-операціоннымъ—для окончанія операцій, составленія расчетовъ, выдачи предписаній и производства самыхъ уплатъ; по расходамъ по содержанію управленій—для назначенія изъ остатковъ отъ кредитовъ, по содержанію личнаго состава и на канцелярскіе расходы, наградъ и пособій чиновникамъ и для удовлетворенія содержаніемъ лицъ,

находившихся въ командировкахъ и наслѣдниковъ умершихъ чиновниковъ.

37 (Безъ измѣненія)

34. Крайнимъ предѣломъ дѣйствія льготнаго срока полагается: для расходовъ всѣхъ вообще управленій, за исключеніемъ военнаго, 30 іюня, а для Министерства Военнаго, смѣты котораго представляются однимъ мѣсяцомъ позже, 31 іюля слѣдующаго за смѣтнымъ года.

38. (Безъ измѣненія).

35. Дабы къ означеннымъ срокамъ министерства и главныя управленія могли имѣть полныя свѣдѣнія о мѣстномъ израсходованіи своихъ кредитовъ со стороны второстепенныхъ распорядителей, право сихъ послѣднихъ распорядителей на выдачу предписаній и обязанность мѣстныхъ кассъ по ихъ удовлетворенію прекращаются однимъ мѣсяцомъ, а для губерній Сибирскихъ и Ставропольской, а равно и для Кавказскаго Интендантства, 1½ мѣсяцами ранѣе общаго, для центральныхъ управленій установленнаго, срока заключенія смѣтъ.

Примѣчаніе. Гражданское управленіе Закавказскаго Края руководствуется при заключеніи своихъ смѣтъ общимъ срокомъ, для министерствъ установленнымъ.

39. (Безъ измѣненія).

36. По наступленіи означенныхъ въ ст. 34 и 35 сроковъ, подлежащія министерства, а равно и второстепенные распорядители кредитовъ препровождаютъ: первые Министру Финансовъ, а вторые мѣстнымъ казеннымъ палатамъ подробные, по установленной формѣ, именные списки, съ означеніемъ причитающихся по смѣтнымъ статьямъ выдачъ, какъ тѣмъ кредиторамъ казны, кои ко дню заключенія смѣтъ и частныхъ кредитовъ не предъявили къ платежу выданныхъ имъ предписаній, такъ и тѣмъ, коимъ платежныя предписанія еще не были выданы, но имена сихъ кредиторовъ и причитающійся имъ размѣръ выдачъ управленіямъ извѣстны.

37. По точному содержанію сихъ списковъ, кассы Министерства Финансовъ, по предъявляемымъ имъ предписаніямъ, безпрепятственно производятъ платежи на счетъ остатковъ заключенной смѣты въ теченіе двухъ слѣдующихъ смѣтныхъ періодовъ, по истеченіи которыхъ списки сіи теряютъ свое значеніе и право поименованныхъ въ нихъ кредиторовъ казны возстановляется особымъ съ ихъ стороны ходатайствомъ, условія возбужденія котораго подчиняются общимъ законамъ о земской давности.

(Ст. 36—37 о кредиторскихъ спискахъ опущены).

38. За вычетомъ суммъ, въ означенныхъ именныхъ спискахъ показанныхъ, цифра всѣхъ прочихъ кредитовъ въ самый день заключенія смѣтъ уничтожается; въ Министерствѣ Финансовъ составляется балансъ заключеннаго бюджета и остающаяся отъ испрошен-

ныхъ кредитовъ сумма почитается свободнымъ рессурсомъ государственнаго казначейства

40 (Опущено упоминаніе о кредиторскихъ спискахъ)

(Новое) Примѣчаніе. Оставшіяся ко времени заключенія смѣтъ въ Министерствахъ и подчиненныхъ имъ управленіяхъ суммы возвращаются въ распоряженіе Министерства Финансовъ.

39. Если бы впослѣдствіи открылись по заключеннымъ смѣтамъ какіе-либо расходы, къ потребностямъ сихъ смѣтъ относящіеся, то для удовлетворенія сихъ расходовъ испрашиваются дополнительныя ассигнованія порядкомъ, для сверхсмѣтныхъ кредитовъ установленнымъ.

41. (Безъ измѣненія)

40. Вышеизложенныя правила заключенія смѣтъ распространяются и на обыкновенные расходы строительные; но по предпріятіямъ, въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ продолжающимся, право расходованія строительнаго кредита продолжается въ теченіе двухъ, одинъ за другимъ слѣдующихъ, смѣтныхъ періодовъ. О необходимости такового продолженія министры объясняютъ при представленіи своихъ финансовыхъ смѣтъ, и тогда право переноса утверждается Государственнымъ Совѣтомъ совмѣстно съ самымъ кредитомъ.

42 Слова, напечатанныя курсивомъ, замѣнены словами мелочныя ремонтныя суммы.

41. Переносъ строительнаго кредита въ частныхъ смѣтахъ министерствъ не показывается, но Министръ Финансовъ, при сведеніи государственнаго бюджета, означаетъ, согласно съ увѣдомленіемъ подлежащаго министра, о переносимомъ кредитѣ въ концѣ новаго бюджета, особою статьею.

Примѣчаніе. Вышеприведенныя правила о льготныхъ срокахъ и о доставленіи по ихъ истеченіи именныхъ кредиторамъ списковъ распространяются также и на переносимые строительные кредиты, съ тѣмъ лишь различіемъ, что по кредитамъ этого рода общія условія заключенія кредитовъ примѣняются по прошествіи двухъ смѣтныхъ годовъ, а не одного, какъ по другимъ расходамъ хозяйственнымъ.

43. (Опущено въ примѣчаніи упоминаніе о кредиторскихъ спискахъ).

42. Смѣта доходовъ заключается слѣдующимъ порядкомъ: на доходы окладные распространяются льготные сроки, для расходныхъ смѣтъ установленные, и, на этомъ основаніи, поступающія въ этотъ періодъ времени недоимки причисляются къ недопоступившимъ до 31 декабря окладамъ. По истеченіи же льготныхъ сроковъ, вносимыя недоимки сливаются съ окладами смѣты дѣйствующей. Правило это распространяется и на заключеніе смѣты доходовъ неокладныхъ, при допущеніи разсрочекъ въ ихъ платежѣ. Во всѣхъ же другихъ случаяхъ дѣйствіе смѣтъ неокладныхъ доходовъ продолжается въ теченіе одного года, т.-е. время дѣйствительнаго поступленія сихъ

доходовъ опредѣляетъ и тотъ смѣтный періодъ, къ которому доходы сіи должны быть относимы.

44. (Безъ измѣненія).

43. Частныя смѣты или приложенія о спеціальныхъ по разнымъ управленіямъ средствахъ подчиняются общимъ вышеприведеннымъ правиламъ заключенія финансовыхъ смѣтъ.

45. (Безъ измѣненія).

44. О заключенномъ бюджетѣ доходовъ и расходовъ Министръ Финансовъ составляетъ общій сводъ или отчетъ, который располагается по главнымъ подраздѣленіямъ смѣтъ (параграфамъ), съ буквальнымъ сохраненіемъ ихъ текста и съ приведеніемъ (въ одной графѣ) цифръ ассигнованія и (въ другой графѣ) цифръ дѣйствительнаго исполненія. Къ симъ послѣднимъ цифрамъ по смѣтѣ расходовъ причисляются, съ надлежащею о томъ оговоркою, и суммы, значащіяся въ доставляемыхъ, по заключеніи расходныхъ смѣтъ, именныхъ спискахъ о неудовлетворенныхъ кредиторахъ казны, расплата съ которыми составляетъ прямую принадлежность заключенной смѣты. Въ концѣ означеннаго отчета показываются особыми статьями тѣ строительные кредиты, право расходованія которыхъ продолжаться будетъ, на основаніи ст. 40, въ теченіе двухъ смѣтныхъ періодовъ.

46. (Опущенъ курсивъ о кредиторскихъ спискахъ).

45. Отчетъ сей, имѣющій преимущественно цѣлію указаніе оставшихся отъ заключенной смѣты свободныхъ рессурсовъ, представляется Министромъ Финансовъ Государственному Совѣту 1 ноября, вмѣстѣ съ бюджетомъ наступающаго смѣтнаго періода.

47. (Опущены слова напечатанныя курсивомъ).

ОТДѢЛЕНІЕ VI

Кредиты сверхсмѣтные.

46. Кредиты сверхсмѣтные могутъ быть испрашиваемы или по предметамъ, вошедшимъ въ составъ финансовыхъ смѣтъ, или по предметамъ, въ смѣтахъ не поименованнымъ. Кредиты перваго рода составляютъ дополнительныя къ смѣтѣ ассигнованія, а кредиты второго рода—ассигнованія экстраординарныя.

48. (Безъ измѣненія).

47. Предметомъ кредита экстраординарнаго можетъ быть такой только расходъ, который, по существу своему, не могъ быть предвидѣнъ при утвержденіи смѣты дѣйствующей, и безъ крайняго вреда не можетъ быть отложенъ до смѣты будущей.

49. (Безъ измѣненія).

48. Требованіе кредитовъ сверхсмѣтныхъ, какъ дополнительныхъ, такъ и экстраординарныхъ, сопровождается приведеніемъ однородныхъ, смотря по роду расходовъ, подробностей и данныхъ, кои установлены при испрошеніи кредитовъ смѣтныхъ. По расходамъ экстраординарнымъ, независимо сего, должны быть, на основаніи правилъ, въ предшествовавшей статьѣ изложенныхъ, приводимы уваженія, по коимъ расходъ сей не могъ быть предвидѣнъ при составленіи смѣты дѣйствующей и не можетъ быть отложенъ до смѣты будущей.

50. (Безъ измѣненія).

49. Кредиты сверхсмѣтные испрашиваются тѣмъ же порядкомъ, какъ и назначенія смѣтныя, и на этомъ основаніи испрошенію всякаго сверхсмѣтнаго кредита, какъ дополнительнаго, такъ и экстраординарнаго, должно предшествовать предварительное сношеніе съ Министромъ Финансовъ, который, повѣривъ приведенныя въ подкрѣпленіе требованія законоположенія и данныя, увѣдомляетъ подлежащаго министра: можетъ ли государственное казначейство принять на себя вновь испрашиваемый расходъ и изъ какихъ именно рессурсовъ предполагается его покрыть

51. (Безъ измѣненія).

50. Предварительныя сношенія съ Министромъ Финансовъ безусловно обязательны для всѣхъ министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями, не только въ случаяхъ безотлагательнаго испрошенія сверхсмѣтныхъ кредитовъ, но и при представленіи на разсмотрѣніе высшихъ государственныхъ учрежденій, или на непосредственное утвержденіе Государя Императора, такого рода проектовъ положеній, уставовъ и другихъ законоположеній, результатомъ введенія въ дѣйствіе которыхъ можетъ быть денежный, со стороны государственнаго казначейства, расходъ. По разсмотрѣніи подобныхъ проектовъ, Министръ Финансовъ сообщаетъ свое заключеніе о времени, когда истекающій изъ дѣйствія сихъ проектовъ расходъ можетъ быть принятъ государственнымъ казначействомъ, и заключеніе сіе подлежитъ совмѣстному съ общимъ дѣломъ обсужденію.

52. (Опущена вторая часть статьи).

51. По полученіи отзыва Министра Финансовъ, министры вносятъ свои, по испрошенію сверхсмѣтныхъ кредитовъ, представленія на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта, вмѣстѣ съ отзывомъ Министра Финансовъ.

Примѣчаніе. Управленіямъ, имѣющимъ обширный кругъ денежныхъ оборотовъ, предоставляется, во избѣжаніе излишняго дѣлопроизводства, испрашивать вышеустановленнымъ порядкомъ сверхсмѣтные кредиты по предметамъ, не имѣющимъ характера экстренности, одинъ разъ въ мѣсяцъ,

чрезъ особыя вѣдомости, съ приведеніемъ въ нихъ всѣхъ нужныхъ подробностей для оправданія испрашиваемыхъ ассигнованій.

53 (Примѣчаніе опущено).

52. Слѣдуя порядку, принятому для разсмотрѣнія смѣтъ, представленія министровъ по испрошенію кредитовъ дополнительныхъ къ смѣтѣ, передаются, предварительно доклада Государственному Совѣту, на заключеніе Государственнаго Контроля; но по кредитамъ экстраординарнымъ мнѣніе Государственнаго Контроля требуется только въ тѣхъ случаяхъ, когда Государственный Совѣтъ признаетъ, что, по существу испрашиваемаго сверхсмѣтнаго кредита, руководствомъ при опредѣленіи его размѣра и степени надобности, могутъ послужить ревизіонные выводы Государственнаго Контроля.

54 (Безъ измѣненія)

53. Самый порядокъ и существо разсмотрѣнія и утвержденія сверхсмѣтныхъ кредитовъ въ Государственномъ Совѣтѣ подчиняются правиламъ, установленнымъ по сему предмету для общихъ финансовыхъ смѣтъ.

55. Примѣчаніе. Въ теченіе вакантнаго въ Государственномъ Совѣтѣ времени, представленія Министровъ и Главноуправляющихъ по испрошенію сверхсмѣтныхъ кредитовъ поступаютъ также въ Государственный Совѣтъ разсматриваются въ Департаментѣ Государственной Экономіи и представляются на Высочайшее утвержденіе Государя Императора въ меморіяхъ сего Департамента установленнымъ порядкомъ.

54. Вышеизложенныя правила по испрошенію кредитовъ сверхсмѣтныхъ примѣняются ко всѣмъ вообще управленіямъ и случаямъ (за исключеніемъ поименованныхъ въ ст. 55), а равно и къ кредитамъ авансовымъ, для заблаговременнаго заготовленія матеріаловъ и вещей на счетъ смѣты будущаго года.

56. Представленія Министровъ и Главноуправляющихъ объ авансовыхъ кредитахъ для заблаговременнаго заготовленія матеріаловъ и вещей на счетъ смѣты будущаго года вносятся также, по соглашенію съ Министромъ Финансовъ, въ Государственный Совѣтъ, но въ сихъ представленіяхъ не приводятся установленныя ст 50 подробности и данныя необходимыя для оправданія цифры кредита, а указывается только предметъ испрашиваемаго аванса и смѣтное подраздѣленіе, къ коему авансовый кредитъ относится

55. Сверхсмѣтные кредиты по приведенію въ военное положеніе военныхъ и морскихъ силъ и кредиты Министерства Иностранныхъ Дѣлъ, требующіе по политическимъ обстоятельствамъ особой тайны, испрашиваются непосредственными всеподданнѣйшими докладами Генералъ Адмирала и Министровъ Военнаго и Иностранныхъ Дѣлъ.

57. Сверхсмѣтные кредиты, требующіе, по военнымъ и политическимъ обстоятельствамъ, особой быстроты и тайны, испрашиваются непосредственными всеподданнѣйшими докладами Генералъ-Адмирала и Министровъ. Военнаго и Иностранныхъ Дѣлъ.

56. Заключеніе сверхсмѣтныхъ кредитовъ подчиняется общимъ по заключенію смѣтъ установленнымъ правиламъ, т.-е. право расходованія кредитовъ дополнительныхъ къ смѣтѣ прекращается одновременно съ тою смѣтою, которой кредиты сіи служатъ дополне-

ніемъ, а дѣйствіе кредитовъ экстраординарныхъ прекращается со смѣтою того года, въ теченіе котораго кредиты были испрошены. На этомъ основаніи, означенные кредиты заносятся и въ общій финансовый отчетъ, составляемый Министромъ Финансовъ, по заключенной смѣтѣ: кредиты дополнительные причисляются къ статьямъ смѣтъ съ особымъ ихъ указаніемъ, а кредиты экстраординарные означаются особыми статьями, въ концѣ смѣты.

58. (Безъ измѣненія).

XVIII. Дореформенныя смѣтныя правила.

(Св. Зак. Изд. 1857 г. Т. VIII. ч. II. Прил. къ ст. 1-ой Общаго Устава Счетнаго).

О смѣтѣ доходовъ и расходовъ государственныхъ.

I. Положенія общія.

1. Смѣта есть исчисленіе: а) всѣхъ предстоящихъ въ теченіи извѣстнаго времени расходовъ, и б) источниковъ къ ихъ удовлетворенію. Посему она дѣлится на смѣту расходовъ и на смѣту доходовъ.

2. Общая государственная смѣта составляется Министромъ Финансовъ изъ смѣтъ всѣхъ Министерствъ и Главныхъ Управленій, по правиламъ, изложеннымъ въ Учрежденіи Министерствъ, ст. 817—856. Источниками къ составленію Министерскихъ смѣтъ служатъ смѣты и исчисленія, доставляемыя Министерствомъ отъ подвѣдомственныхъ имъ мѣстъ. Правила составленія сихъ смѣтъ опредѣляются въ особенныхъ Уставахъ и Учрежденіяхъ съ нижеслѣдующими дополненіями (ст. 3 и слѣд.).

Примѣчаніе. Смѣты земскихъ повинностей составляются и утверждаются по Уставу о Земскихъ Повинностяхъ, смѣты городскихъ доходовъ и расходовъ по Уставу о Городскомъ Хозяйствѣ, смѣты общественнаго сбора съ государственныхъ крестьянъ по правиламъ, изложеннымъ въ Уставѣ о Земскихъ Повинностяхъ.

II. О составленіи смѣтъ частныхъ.

3. При составленіи смѣты должно руководствоваться, относительно доходовъ, окладами и контрактами, а гдѣ таковыхъ нѣтъ, примѣромъ предъидущихъ лѣтъ и тѣми видами, по коимъ ожидается усиленіе или упадокъ какой-либо отрасли доходовъ.

4. При исчисленіи суммъ, потребныхъ на удовлетвореніе расходовъ по каждому вѣдомству, принимаются въ основаніе: а) штаты; б) табели и положенія; в) Высочайшія повелѣнія и особыя разрѣшенія, на производство расходовъ данныя, и г) цѣны вещамъ и матеріаламъ.

5. Статьи расходовъ излагаются въ смѣтахъ кратко, ясно, и каж-

дая изъ нихъ должна имѣть указанія на законъ или особое распоряженіе, на основаніи котораго она по смѣтѣ исчислена.

6. Никакіе новые расходы, штатами, положеніями, или особыми Высочайшими повелѣніями не опредѣленные, не могутъ быть вносимы въ смѣту безъ предварительнаго разрѣшенія, исключая смѣтъ о земскихъ повинностяхъ и тому подобныхъ, составляемыхъ по особымъ правиламъ.

7. Всѣ управленія обязаны заботиться о возможномъ сокращеніи ихъ смѣтъ и наблюдать, чтобъ исчисленныя по смѣтамъ суммы отнюдь не превосходили опредѣленныхъ нормальными постановленіями. Если требуемая на предстоящій годъ сумма превышаетъ нормальное назначеніе, и не было о семъ особыхъ предварительныхъ повелѣній: то мѣста, до которыхъ составленіе смѣты относится, обязаны изыскивать средства къ приведенію ея въ размѣръ, нормальною смѣтою опредѣленный.

III. О формѣ частныхъ смѣтъ.

8. Для удобнѣйшаго составленія изъ частныхъ смѣтъ общей, всѣ частныя смѣты составляются по единообразной формѣ, при семъ приложенной.

9. Въ порядкѣ размѣщенія статей въ смѣтѣ и въ самомъ ихъ изложеніи слѣдуетъ сохранять въ точности порядокъ и редакцію статей смѣты предшествовавшаго года.

10. При смѣтѣ представляются также особыя приложенія, для подробнаго въ нихъ изъясненія каждой ея статьи.

IV. О срокахъ представленія смѣтъ частныхъ.

11. Одна изъ существенныхъ обязанностей всѣхъ Министровъ и Главноуправляющихъ отдѣльными частями есть учреждать благовременно при наступленіи года всѣ расходы для движенія ввѣренныхъ имъ частей необходимые и потомъ въ теченіе года наблюдать, чтобы движеніе сіе совершалось опредѣленными суммами, въ предписанномъ порядкѣ, и на законномъ основаніи, не выступая отнюдь изъ предѣловъ, назначенныхъ смѣтою, исключая случаевъ чрезвычайныхъ, какъ опредѣлено въ Учрежденіи Министерствъ (ст. 227—230).

12. По сему общему правилу каждый Департаментъ долженъ представить своему Министру смѣту тѣхъ суммъ, кои на движеніе подвѣдомственныхъ ему частей необходимы, благовременно, дабы къ 1-му Ноября общая по Министерству смѣта могла быть доставлена къ Министру Финансовъ.

13. Министръ, сообразивъ всѣ сіи смѣты со штатами и разными предметами расходовъ, составляетъ изъ нихъ общую смѣту по всей

ввѣренной ему части и къ 1-му и отнюдь не позже 15 Ноября доставляетъ оную къ Министру Финансовъ.

14. Высочайшіе указы о чрезвычайныхъ расходахъ, въ годовой росписи не заключающихся, никѣмъ не должны быть подносимы къ подписанію Его Императорскаго Величества, кромѣ Министра Финансовъ, который, при поднесеніи оныхъ, обязанъ представлять и счетъ капитала, въ наличности остающагося на покрытіе таковыхъ расходовъ.

V. О исполненіи утвержденной государственной смѣты или росписи.

15. По утвержденіи годовой финансовой смѣты, Министръ Финансовъ препровождаетъ ее, для исполненія, въ Департаментъ Государственнаго Казначейства, который составляетъ изъ оной отдѣльныя росписанія для Департаментовъ Министерства Финансовъ и прочихъ Министерствъ и Главныхъ Управленій о доходахъ, предположенныхъ ко вступленію и объ открытыхъ имъ кредитахъ.

Примѣчаніе. Засимъ требованія, откуда слѣдуетъ, суммъ на расходы, храненіе ихъ и употребленіе, или раздача въ жалованье, и возвратъ остатковъ, производятся мѣстами и лицами, для коихъ они ассигнованы, по Уставу о Службѣ Гражданской.

16. Министръ Финансовъ сообщаетъ ежегодно Государственному Контролеру списокъ съ государственной росписи, который у него сохраняется въ той же тайнѣ, какъ и въ Министерствѣ Финансовъ.

17. Копія со смѣтъ и Высочайше утвержденныхъ росписаній, также копіи съ Высочайшихъ повелѣній о дополнительномъ ассигнованіи суммъ, изъ Министерскихъ Департаментовъ доставляются за каждый минувшій годъ въ Январѣ послѣдующаго года въ Государственный Контроль.