

~~200~~

99631

~~51242~~

65.9/2/26

Ф 88

М. Фридманъ.

ПРОВЕРКА

~~10344~~

НАША ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА.

336с(9)

Ф-88

~~99631~~

ОПЫТЪ ХАРАКТЕРИСТИКИ.

к.л. 30605-с

~~С.М.У.~~

ИН-ТУТ НАР ХОЗ.
КАБИНЕТ
ИМ. ФР. ЭНГЕЛЬСА

Финансы - Россия

Юрий Владимирович
Тисняевский.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

Типографія т-ва „Общественная Польза“, Б. Подъяческая, д. № 39.
1905.

Филіал МГУ
им. М. В. Ломоносова
в г. Ульяновске
научная библиотека

09

Проверка
1953

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ
1905

7

По опредѣленію экономического отдѣленія С.-Петербургскаго поли-
техническаго института печатать разрѣшается 31 августа 1905 года.
Декань А. Посниковъ.

Проверка
1950 г.

Предисловіе.

Новая эра русской жизни, заря которой подымается въ наши дни, вполне естественно ознаменовалась усиленіемъ интереса къ вопросамъ государственнаго управленія и государственнаго хозяйства. Никогда такъ жадно не прислушивались къ рѣчамъ о серьезныхъ, насущныхъ нуждахъ Россіи, и только нынѣ въ столь большемъ количествѣ стала собираться читательская аудиторія изъ разныхъ слоевъ населенія. Пойти навстрѣчу этому стремленію узнать то, чѣмъ болѣетъ родина, для того, чтобы опредѣлить способы къ ея исцѣленію,—обязанность, священный долгъ интеллигенціи. Однако, выполнить эту задачу не такъ легко, какъ можетъ показаться. Надо дать широкимъ кругамъ доступное, но въ то же время серьезное и научное изложеніе; надо въ краткихъ чертахъ, на немногихъ страницахъ изобразить наиболѣе существенное и характерное, притомъ такъ, чтобы не наскучить читателю сухимъ матеріаломъ, но и не впасть въ поверхностный тонъ бесѣды о томъ и о семъ.

Указанную выше задачу поставилъ себѣ авторъ предлагаемаго очерка въ примѣненіи къ одному изъ наиболѣе жгучихъ вопросовъ современности, финансамъ Россіи. Само собою понятно, что благія намѣренія въ полномъ объемѣ осуществить не удалось; какая степень приближенія къ желательному до-

стигнута—судить, конечно, не дѣло автора; предыдущія же строки имѣли въ виду выяснить только цѣль, для которой предназначается эта книжка.

Необходимо еще указать, что нашъ очеркъ составленъ былъ въ мартѣ текушаго года, причемъ частями онъ печатался въ періодическихъ изданіяхъ *). Съ тѣхъ поръ еще болѣе стало ясно, что странѣ предстоятъ грандіозныя по своей величинѣ расходы на преобразование, на переустройство всей жизни. Тѣмъ самымъ увеличивается важность вопроса о томъ, пригоденъ ли аппаратъ для собиранія средствъ въ государственную казну, которымъ пользовались до сихъ поръ. Можно ли оставить наши финансы въ прежнемъ состояніи? Можно ли вести государственное хозяйство такъ, какъ оно велось до настоящаго времени? Чтобы рѣшить эту задачу, надо знать современное устройство нашего финансоваго дѣла. Авторъ этой брошюры и пытается помочь тому, чтобы широкіе круги населенія выяснили себѣ истинное положеніе и организацію нашего государственнаго хозяйства, до сихъ поръ составляющія для большинства книгу за семью печатями. При такой задачѣ, думается, извинительно отсутствіе разбора какъ вновь введенныхъ налоговъ, принципиально ничего не мѣняющихъ въ системѣ, такъ и послѣднихъ займовъ. Стоитъ отмѣтить только, что подчеркнутая въ брошюрѣ мысль о невозможности заключить крупный заемъ на скольконибудь пріемлемыхъ условіяхъ безъ предоставленія кредиторамъ гарантіи въ видѣ введенія представительнаго правленія, которому будетъ принадлежать установленіе бюджета и контроль расходовъ,—мысль эта находитъ снова яркое подкрѣпленіе въ фактахъ, обнаружившихся въ самое послѣднее время.

Что касается сужденій о контролѣ, то и здѣсь пессимистическое заключеніе автора нашло себѣ столько же печальныхъ,

*) Отрывки были помѣщены въ «Журналъ для Всѣхъ» (апрѣль и май 1905), въ «Руси», въ «Сынъ Отечества», третья глава напечатана дѣликомъ въ «Вопросахъ Жизни» (апрѣль—май 1905).

сколь многочисленныя подтвержденія въ эпопеяхъ, опубликованныхъ какъ относительно дѣйстви морскихъ чиновниковъ, такъ и военныхъ и гражданскихъ.

Не будетъ ошибкой сказать, что минувшій и текущій годы (особенно послѣдній) сдѣлали столько для популяризаціи здравыхъ идей въ области государственнаго управления и государственнаго хозяйства—выясняя, какъ и чего не слѣдуетъ дѣлать,—сколько не могли бы принести ни годы школьнаго обученья, ни сотни популярныхъ книгъ и брошюръ. Но уроки эти слишкомъ дороги, чтобы можно было желать ихъ продолженія. Пора оставить эту необычайную школу, школу страданій. И да вступитъ скорѣе Россія въ періодъ мирной, свободной жизни, въ новую эпоху великихъ реформъ, которыми будетъ положено начало процвѣтанія страны какъ въ сферѣ духовной, такъ и въ области экономической, какъ въ сферѣ государственнаго управления, такъ и въ области государственнаго хозяйства!

Июль—августъ 1905 г.

Р. С. Въ виду интереса, вызваннаго книгой г. Мартина о русскихъ финансахъ, авторъ счелъ необходимымъ дать разборъ названной работы, соединивъ эту тему съ выясненіемъ того, что знаменуетъ въ области финансовъ учрежденіе государственной думы. Этимъ вопросамъ, вызывающимъ на размышленія о будущности русскихъ финансовъ, посвящена вновь написанная четверта глава...

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

I.

Государственное хозяйство играетъ въ наши дни чрезвычайную большую роль. Государство ведетъ цѣлый рядъ промышленныхъ предприятий, держитъ у себя на службѣ сотни тысячъ рабочихъ, собираетъ въ свои кассы и тратитъ миллиарды рублей. Помимо политической власти, оно владѣетъ и экономическимъ могуществомъ.

Чтобы дать понятіе о томъ, какія суммы переходятъ изъ народныхъ кармановъ въ руки государства, воспользуемся расчетомъ французскаго финансиста Леона Сэ. Сэ высчиталъ, что за 1800—1886 годы французское правительство издержало 138 миллиардовъ франковъ. Эта цифра такъ велика, что мы въ сущности ясно не представляемъ себѣ ея размѣровъ. Но если положить на 138 миллиардовъ монетъ по пять су одну возлѣ другой, то получится серебряная лента, которой можно $25\frac{1}{2}$ разъ опоясать весь земной шаръ. Для того, чтобы одному человѣку сложить эту массу денегъ, считая по секундѣ на монету, надо употребить 900 лѣтъ, не теряя времени ни на ѣду, ни на сонъ. Въ поэтическихъ сравненіяхъ часто говорятъ о неустанно мчащейся впередъ колесницѣ государства. Попробуемъ прозаически подсчитать, во сколько обходится эта историческая поѣздка французскому народу, если предполагать, что она продолжается безостановочно день и ночь. Оказывается, что въ часъ при консульствѣ и имперіи государство стоило народу 115.000 фр. при реставраціи 119.000 фр. въ эпоху іюльской монархіи 150.000 фр., при второй республикѣ 173.000 фр., при второй имперіи 249.000 фр., въ теченіе первыхъ 11 лѣтъ

третьей республики по 405.000 фр. въ часъ, съ 1882 года по 463.000 франковъ *).

Эти данныя показываютъ, что народъ долженъ значительную часть своего рабочаго времени посвящать труду на удовлетвореніе потребностей государства. Есть попытки опредѣлить, какую долю народнаго дохода въ разныхъ странахъ беретъ себѣ правительство. Извѣстный французскій ученый П. Лероа Болье различаетъ: а) страны съ легкими налогами, въ которыхъ правительство беретъ 5 или 6⁰/₀ народнаго дохода (Бельгія); б) страны съ умѣренными налогами, гдѣ граждане платятъ государству и мѣстнымъ органамъ отъ 7 до 8⁰/₀ (Англія); в) страны съ тяжелыми налогами, какъ Франція, гдѣ граждане отдають почти 11⁰/₀ или даже, быть можетъ, 15⁰/₀ **) Итальянскій финансистъ Ф. Нитти дополняетъ эту классификацію еще одной рубрикой: «страны съ тягчайшими налогами». Такъ, въ Италиі, по его расчетамъ, граждане платятъ около 20⁰/₀ своего дохода; не меньше платятъ они въ Австро-Венгріи и въ Россіи ***). Табурно полагаетъ, что въ 1882 году населеніе Россіи отдавало въ кассы государства и мѣстныхъ союзовъ около 25⁰/₀ всего своего валового дохода, въ 1892 году 27⁰/₀, а въ 1901 г. 30⁰/₀ ****).

Эти вычисленія не точны, конечно; но приблизительное представленіе о роли государственнаго хозяйства въ наши дни они всетаки даютъ.

Что касается, въ частности, Россіи, то здѣсь государство—въ хозяйственной сферѣ, какъ и въ иныхъ областяхъ народной жизни, въ исторіи, какъ и въ современной дѣйствительности—имѣло и имѣетъ столь сильное вліяніе, какого оно, по всѣмъ даннымъ, не оказывало и не оказываетъ въ другихъ европейскихъ странахъ.

Намъ, выросшимъ и воспитавшимся въ этой атмосферѣ государственнаго властвованія, быть можетъ, не такъ за-

*) L. S a y. Les finances de la France sous la troisième rѣpublique T. III p. 2—5.

**) L e r o u B e a u l i e u. Traitѣ de la science des finances T. I 6-me ѣdition pp. 141 etc.

***) Ф ранч е с к о Н и т т и. Основн. начала финансовой науки М. 1904 стр. 98—99.

****) Та б у р н о. Эскизный обзоръ финансово-эконом. состоянія Россіи. Спб. 1904 стр. 142.

мѣтна роль государства въ экономическихъ отношеніяхъ. Но посторонняго наблюдателя указанное могущество поражаетъ. Въ этомъ смыслѣ любопытно предоставить характеристику значенія русскаго государства, какъ хозяйственнаго организма, иностранному изслѣдователю. Недавно вышла въ Вашингтонѣ любопытная работа статистическаго бюро департамента торговли и труда подъ названіемъ «Commercial Russia in 1904» («Торговая Россія въ 1904 году») Здѣсь, на первой же страницѣ, при разсужденіи о промышленномъ развитіи Россіи, находимъ такія строки: «никогда, быть можетъ, въ исторіи человѣчества дѣятельность правительства въ чисто промышленной области не была болѣе широкой и всеобъемлющей, чѣмъ за послѣдній періодъ русской исторіи. Русское правительство съ помощью центральнаго государственнаго банка контролируетъ финансовое положеніе страны; оно владѣетъ и управляетъ двумя третями всей желѣзнодорожной сѣти и семью восьмыми всѣхъ телеграфовъ. Почти одна треть всей земли и двѣ трети лѣсовъ еще въ его непосредственномъ завѣдываніи. Оно владѣетъ наиболѣе цѣнными рудниками и обрабатываетъ на своихъ заводахъ продукты, добытые изъ этихъ рудниковъ. Оно продаетъ всѣ спиртные напитки, потребляемые свыше чѣмъ 120 милліоннымъ населеніемъ, и скупаетъ весь спиртъ, необходимый для народнаго потребленія. Русское государство, какъ было правильно указано, «самый крупный землевладѣлецъ, самый крупный капиталистъ, самый крупный строитѣль желѣзныхъ дорогъ и самый крупный предприниматель во всемъ мірѣ» *).

Согласно даннымъ послѣдняго отчета государственнаго контроля, въ 1903 году получено русскимъ государствомъ доходовъ (обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ) всего два милліарда двѣсти три милліона рублей. Изъ нихъ отъ казенной продажи питей получено 542 милліона, отъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ 453 милліона. Принимая во вниманіе еще другіе предпринимательскіе доходы государства, приходимъ къ выводу, что свыше 1 милліарда рублей государство получаетъ въ качествѣ промышленника. Между тѣмъ оффиціальныя исчисленія общей цѣнности ежегоднаго фабрично-заводскаго производства страны даютъ для 1897 года всего

*) Department of Commerce and Labor. Commercial Russia in 1904, 2755.

2,7 миллиарда, обороты текстильной промышленности, наиболее крупной отрасли фабричного производства въ Россіи, исчислялись въ 1897 году въ 946 съ небольшимъ миллионъ рублей. (Въ текстильной промышленности занято было 42% всѣхъ фабричныхъ рабочихъ). Средній оборотъ по внѣшней торговлѣ Россіи за послѣднее пятилѣтіе (т. е. сумма ввоза и вывоза) составляетъ 1,2 миллиарда, а одинъ вывозъ въ 1901 равнялся лишь 761 миллиону рублей. При сравненіи съ этими цифрами предъ нами вырисовывается поистинѣ грандіозная величина государственнаго бюджета и становится яснымъ, какъ велико должно быть въ Россіи значеніе государственнаго хозяйства. Глубокій интересъ, поэтому, приобрѣтаютъ вопросы о томъ, изъ какихъ источниковъ добываетъ государство свои громадныя средства, какимъ путемъ оно ихъ собираетъ, на какія нужды расходуетъ и, особенно, на чьи плечи ложится бремя государственнаго бюджета.

II.

Обращаясь къ болѣе подробному изученію государственныхъ доходовъ и расходовъ Россіи, мы прежде всего, замѣчаемъ, что нашъ государственный бюджетъ поразительно быстро увеличивается за послѣдніе годы*). Въ самомъ дѣлѣ, обыкновенные доходы по отдѣльнымъ десятилѣтіямъ росли такъ: съ 1874 по 1883 на 25,71%, съ 1883 по 1892 на 38,37%, съ 1892 по 1901 на 85,5%. Но и въ послѣднее десятилѣтіе ростъ доходовъ былъ неравномеренъ: въ первое пятилѣтіе, (1892—1896) онъ равнялся 29%, а во второе 41%. Каковы же были причины, особенно содѣйствовавшія росту государственныхъ доходовъ въ послѣднее десятилѣтіе вообще, и въ послѣднее пятилѣтіе въ особенности? Дѣло въ томъ, во-первыхъ, что за послѣдніе 10 лѣтъ расширилась сѣть казенныхъ дорогъ: были построены новыя дороги и приобрѣтены въ казну частныя старыя; а во-вторыхъ, съ 1895 года появился отсутствовавшій прежде все возрастающій источ-

*) См. *Кашкаровъ* „Финансовыя итоги послѣдняго десятилѣтія (1892—1901)“ два тома, гдѣ содержится богатый матеріалъ для характеристики нашего государственнаго хозяйства.

никъ дохода: казенная продажа питей. Поступленія отъ этихъ предприятий растутъ, однако, рука объ руку съ увеличеніемъ расходовъ на нихъ. Поэтому, чтобы опредѣлить дѣйствительное увеличеніе государственнаго бюджета, слѣдуетъ выдѣлить эти два дохода. Тогда получится, что за 1883—1892 годы обыкновенные доходы государства увеличились на 28,98⁰/₀, а за 1892—1901 на 40,38⁰/₀. За тѣ же годы населеніе выросло на 16⁰/₀ и на 13⁰/₀. Увеличеніе поступленийъ по пятилѣтіямъ опредѣляется теперь такъ: за 1887—1891 гг. 19,33⁰/₀, за 1892—1896—15,92⁰/₀, за 1897—1901—18,54⁰/₀. Возрастаніе равномерное, стало бытъ, если исключить желѣзныя дороги и винную монополію. Отсюда ясно, что необычайный ростъ нашего бюджета за послѣдніе годы объясняется, главнымъ образомъ, расширеніемъ государственнаго хозяйства по желѣзнымъ дорогамъ и винной монополіи, что не могло не сказаться повышеніемъ какъ на сторонѣ прихода, такъ и на сторонѣ расхода. Изъ всего обыкновеннаго дохода въ 1,8 милліардовъ (въ 1901 году) около $\frac{1}{3}$ представляло собою лишь оборотныя суммы, значившіяся и въ графѣ прихода и въ графѣ расхода; «чистый» же бюджетъ равнялся 1,2 милліардамъ рублей. Разсчитывая обыкновенные доходы (безъ поступленийъ отъ желѣзныхъ дорогъ и винной монополіи) на душу населенія, получаемъ, что въ 1901 на каждую душу приходилось по 13 рублей 50 коп.

Такова величина нашего государственнаго бюджета.

Посмотримъ теперь, какимъ путемъ собираются обыкновенные доходы. Прямые налоги дали въ 1901 году 10⁰/₀ поступленийъ, косвенные 55⁰/₀, пошлины 7⁰/₀, имущества, капиталы и предприятия казны 14⁰/₀, выкупные платежи 7⁰/₀ и т. д. Прямыхъ налоговъ на душу населенія приходилось 98 копѣекъ, косвенныхъ—5 р. 15 коп., пошлинъ—71 коп., доходу отъ правительственныхъ предприятий 1 руб. 67 коп. На душу населенія акцизовъ падало: питейнаго дохода 2 руб. 34 коп., акциза со спирта и вина 2 руб. 18 коп., съ табака 31 коп., съ сахара 53 коп., съ керосина 21 коп., со спичекъ 6 коп.

Въ отдѣлѣ прямыхъ налоговъ главную роль играетъ сборъ съ торговли и промысловъ (государственный промысловый налогъ). Изъ 135 милліоновъ прямыхъ налоговъ, поступившихъ въ 1903 году, промысловый налогъ далъ 68 милліоновъ рублей, поземельные налоги, съ недвижимыхъ имуществъ

и подати 50 милліоновъ. Косвенные налоги принесли 440 милліоновъ рублей. Изъ нихъ таможенный доходъ—241 милліонъ, сахарный—75 милліоновъ, табачный—49 милліоновъ, сборы съ питей 34 милліона, нефтяной доходъ (на керосинъ)—32 милліона рублей. Пошлины гербовыхъ, судебныхъ, съ переходящихъ имуществъ и другихъ собрано всего на 107 милліоновъ рублей. Казенные имущества, капиталы и предпріятія дали 1.177 милліоновъ рублей. Изъ нихъ казенная продажи питей 542 милл., казенныя желѣзныя дороги 453 милл. рублей, лѣсной доходъ 62 милл. рублей, почтовый, телеграфный и телефонный доходы 58 милл. рублей. Выкупные платежи принесли не малую сумму въ 89 милліоновъ рублей *).

Итакъ, главнѣйшія статьи доходовъ: винная монополія, казенныя желѣзныя дороги и таможенныя пошлины. Питейный доходъ издавна составляетъ одинъ изъ краеугольныхъ камней нашего государственнаго бюджета. Знаменитое приказаніе «питуховъ отъ кабаковъ не отгонять» смѣнилось было на короткое время заботливыми рѣчами о народной трезвости, но добрыя пожеланія остались на бумагѣ, а нужда въ прибыткѣ привела къ мѣрамъ, цѣль которыхъ—продажа казеннаго вина возможно болѣе бойкимъ темпомъ. Налогъ на спиртъ постоянно повышался, и съ 4 коп. за градусъ дошелъ до 11; съ 1895 года начинается постепенное введеніе винной монополіи, и акцизъ отходить въ область преданій. Цѣна на спиртъ, опредѣляемая министромъ финансовъ, становится орудіемъ повышенія государственныхъ доходовъ. По случаю введенія винной монополіи цѣны настолько значительно повысились, что это было равнозначуще увеличенію акциза почти въ $1\frac{1}{2}$ раза. Недавно, во время войны, цѣны снова подняты на 40 копѣекъ съ ведра. Чистый доходъ отъ казенной продажи питей составляетъ въ 1903 году около 372 милліоновъ рублей, т. е. около $\frac{1}{3}$ обыкновеннаго бюджета, если исключить оборотныя суммы изъ послѣдняго.

Желѣзныя дороги въ концѣ прошлаго столѣтія давали казнѣ небольшой доходъ (въ 1898 году 9 милліоновъ рублей, въ 1899 году—1 милліонъ рублей), но въ текущемъ столѣтіи пока приносятъ только убытокъ, который въ 1900 году

*) Объяснительная записка къ отчету госуд. контроля за 1903 г. Спб. 1904, стр. 8—10.

равнялся 3 милліонамъ рублей, въ 1901—35 милліонами рублей, въ 1902 уже 40 милліонамъ рублей *). На 1903 годъ ожидали убытку не менѣе 60 милліоновъ, а въ 1905 убыточность можетъ достигнуть $84\frac{1}{2}$ мил. По другому подсчету—неофициальному—убытки отъ жел. дорогъ за 1892—1901 гг. превышали 351 милл. р. Война вызвала стремленіе сократить эти убытки, для чего проектировалось повысить пассажирскій тарифъ, но пока это намѣреніе еще не осуществлено.

Таможенные поступления стоятъ на второмъ мѣстѣ, если имѣть въ виду чистый доходъ казны. Это заставляетъ нѣсколько подробнѣе рассмотреть данный источникъ государственныхъ средствъ. Въ 1903 году, какъ уже сказано, таможенного дохода поступило 241 милліонъ рублей. Изъ этой суммы пошлина на чай дала 44 милліона, обложеніе хлопчатой бумаги сырца 51 милліонъ, пошлина на желѣзо, уголь мѣдь и т. д., издѣлія изъ желѣза, стали и машины—123 милліона, обложеніе шерсти 9 милліоновъ рублей. Эти данныя показываютъ намъ, что названные привозные товары, обремененные сборомъ въ пользу казны, должны были попадать въ руки населенія по значительно повышенной цѣнѣ, несмотря на то, что главнѣйшія изъ нихъ являются постояннымъ предметомъ потребленія недостаточныхъ массъ населенія, какъ то: чай, издѣлія, на которыя идетъ въ качествѣ матеріала хлопокъ, а другіе необходимы для производства, для улучшенія техники предпріятій какъ промышленныхъ, такъ и сельскохозяйственныхъ. Насколько удорожаютъ таможенные пошлины привозные продукты, видно изъ того, что процентное отношеніе таможенныхъ пошлинъ къ цѣнности привоза было въ 1901 году 37%. Хотя чай въ быту нашихъ крестьянъ и рабочихъ часто служитъ единственной горячей пищей и, наряду съ водкой, замѣняетъ мясо и супъ, пошлина на чай въ Россіи чрезвычайно высока по сравненію съ иностранными государствами: въ 1897 году пошлина на чай въ Россіи равнялась 79 коп., въ Англіи—17 к., въ Голландіи—8 к., въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки пошлины на чай не было. Соотвѣтственно этому, на душу населенія потребленіе чаю составляло: въ Россіи 0,9 ф., въ

*) Свѣдѣнія государственнаго контроля о желѣзныхъ дорогахъ за 1902 годъ, ч. I. Спб. 1904 стр. IX.

Англии 6,7 ф., въ Голландіи—1,5 ф., въ Соединенныхъ Штатахъ—1,4 фунта. Не надо еще забывать, что и въ Англии, и въ Голландіи, и въ Соединенныхъ Штатахъ всѣ пьютъ много кофе, который у насъ доступенъ лишь горожанамъ. Фунтъ чая среднихъ сортовъ стоитъ въ Петербургѣ 1 рубль 50 копѣекъ, въ Англии 50 копѣекъ, въ Соединенныхъ Штатахъ 25 копѣекъ. Стало, быть, за тѣ же деньги, за которыя русскій рабочій или крестьянинъ пріобрѣтаетъ фунтъ чая, неизмѣримо лучше вознаграждаемый рабочій Англии могъ купить 3 фунта, а гражданинъ Соединенныхъ Штатовъ даже 6 фунтовъ.

Пошлины на желѣзо, чугуны и издѣлія изъ нихъ были такъ велики, что удорожали цѣны на эти необходимые предметы до невозможности пріобрѣтать ихъ. Напр. одна пошлина на гвозди у насъ была установлена въ 1 рубль 40 копѣекъ золотомъ, а въ Америкѣ гвозди стоили иногда только 42 коп. за пудъ. У насъ пошлина на чугуны 30 коп. зол., а въ Америкѣ въ 1898 году лучшей чугуны стоилъ 19—24 коп. Немудрено, что при такихъ условіяхъ гвоздь у насъ въ деревнѣ—предметъ роскоши; здѣсь примѣняются деревянные замки, деревянные бороны, лошади не подковываются. Мѣтко замѣчено: у нашего крестьянина только и металла, что мѣдный крестъ на шеѣ, да пятакъ въ карманѣ. Дѣйствительно потребленіе чугуна на душу населенія составляло въ 1901 году: въ Соединенныхъ Штатахъ 448 англ. ф., въ Англии 403, въ Германіи 308 ф., въ Россіи 44 фунта *). Теперь, по торговому договору съ Германіей, заключенному недавно, пошлина на машины, чугуны, желѣзные, стальные и мѣдные издѣлія значительно повышена. Значитъ, отмѣченное зло еще усилится.

Слѣдующій по величинѣ источникъ государственныхъ доходовъ, налогъ на сахаръ, повышенъ въ 1885 году съ 50 копѣекъ до 85 копѣекъ съ пуда, въ 1889 году до 1 рубля, въ 1894 до 1 рубля 75 копѣекъ. Поступленія казны отъ этого вида дохода выросли съ 1886 года по 1900 на 225⁰/₀, производство за тотъ же періодъ увеличилось на 117⁰/₀ (по цѣнности), потребленіе же всего на 40—70⁰/₀ **).

*) См. *Озеровъ*, Экономич. Россія и ея финансовая политика М. 1905, 58.

**) *Швансбахъ*. Наше податное дѣло СПб. 1903 стр. 85—86.

Въ 1895 году сахарная промышленность была нормирована, т. е. правительство взяло на себя опредѣленіе количества сахара, который можно выпускать на внутренній рынокъ безъ уплаты двойного акциза, и установило предѣльныя цѣны, при превышеніи которыхъ выпускается на рынокъ добавочное количество сахара, изъ такъ называемаго неприкосновеннаго запаса. Такъ какъ количество сахара, выпускаемаго на внутренній рынокъ, устанавливается низко, а предѣльныя цѣны назначаются высокія, то стоимость сахара поддерживается на такомъ уровнѣ, который обезпечиваетъ сахарозаводчикамъ чрезвычайно большія прибыли, — до такой степени, что они въ состояніи вывозить за границу не малое количество сахара по убыточнымъ цѣнамъ, раскладывая потери, получаемыя отъ снабженія иностранцевъ дешевымъ продуктомъ, на своихъ соотечественниковъ. Неудивительно, если потребленіе сахара у насъ равнялось всего 9,7 ф. на душу, тогда какъ въ Англіи составляло 91 ф., въ Даніи 60 ф., въ Германіи 25,8 фунтовъ.

III.

Ознакомившись кратко съ видами государственныхъ доходовъ, переходимъ къ выясненію вопроса, на что тратитъ государство тѣ огромныя деньги, которыя оно собираетъ въ населенія. Общая сумма обыкновенныхъ расходовъ въ 1903 году — 1.9 миллиардовъ — по вѣдомствамъ распредѣлялась такъ: система государственнаго кредита (платежи по займамъ) поглощала 289 милліоновъ, изъ коихъ по желѣзнодорожнымъ долгамъ уплачено было 136 милліоновъ, военное и морское министерства истратили 465 милліоновъ, министерство путей сообщенія 456 милліоновъ (въ томъ числѣ на желѣзныя дороги 416 милліоновъ), министерство финансовъ 366 милліоновъ (въ томъ числѣ расходы по казенной продажѣ питей составляли 170 милліоновъ рублей), министерство внутреннихъ дѣлъ 100 милліоновъ, министерство земледѣлія израсходовало 52 милліона рублей, министерство юстиціи — 49 милліоновъ, министерство народнаго просвѣщенія должно было довольствоваться скромной цифрой въ 39 милліоновъ рублей, сравнительно не на много превышая

траты святѣйшаго Синода, который издержалъ 28 милліоновъ рублей.

Въ процентахъ распредѣленіе расходовъ по вѣдомствамъ въ 1903 году было таково: военное и морское министерства 24⁰/₀, министерство путей сообщенія 24⁰/₀, министерство финансовъ 20⁰/₀, система государственнаго кредита 15⁰/₀, министерство внутреннихъ дѣлъ 5⁰/₀, министерство юстиціи и министерство земледѣлія и государственныхъ имуществъ по 3⁰/₀, министерство народнаго просвѣщенія всего только 2⁰/₀, т. е. въ 2¹/₂ раза меньше, нежели министерство внутреннихъ дѣлъ, гдѣ первенствуютъ полицейскія задачи, вѣдомство святѣйшаго Синода — 1¹/₂ (Вычислено по даннымъ объяснительной записки къ отчету государственнаго контроля за 1903 годъ).

Но это распредѣленіе расходовъ по вѣдомствамъ, принятое въ нашей смѣтѣ и отчетахъ государственнаго контроля, не даетъ истиннаго понятія о томъ, на какія нужды идутъ средства государственнаго казначейства. Дѣло въ томъ, что въ смѣтахъ различныхъ вѣдомствъ имѣются однородные расходы: на примѣръ, платежи по займамъ значатся и въ иныхъ рубрикахъ, кромѣ «системы государственнаго кредита»; точно также расходы на народное образованіе имѣются почти во всѣхъ смѣтахъ. Далѣе, въ итоги смѣтъ военнаго министерства входятъ самые различные расходы, не имѣющіе ничего общаго съ содержаніемъ арміи; въ то же время по нѣкоторымъ смѣтамъ гражданскихъ вѣдомствъ заносятся расходы на чисто военныя потребности. Для того, чтобы получить болѣе или менѣе точныя свѣдѣнія о распредѣленіи расходовъ государства по важнѣйшимъ потребностямъ, надо произвести сложную и большую работу... Такой трудъ, хотя и не совсѣмъ удовлетворительно, выполненъ для періода 1892—1901 годовъ г. Кашкаровымъ въ его изслѣдованіи «Финансовые итоги послѣдняго десятилѣтія». Такъ какъ съ 1901 года очень немного измѣнилось (мы имѣемъ съ тѣхъ поръ только два отчета государственнаго контроля: за 1902 и недавно появившійся отчетъ за 1903 годъ), то вполне позволительно считать данныя этого года пригодными и для характеристики современнаго положенія вещей.

По исчисленіямъ г. Кашкарова, на армію истрачено было

Н. Кашкаровъ

35% всѣхъ обыкновенныхъ расходовъ *), на народное образование 6%, на управление финансами 5%, на общее управление и полицію 4%, на пенсіи, пособія и аренды 4%, на почты, телеграфы и телефоны 3%, на пути сообщения 3%, на юстицію 3%, на религіозныя потребности 1½%, на расходы Императорскаго Двора, на народное здравіе, на тюрьмы и арестантскую часть, на государственный контроль, на управление государственными имуществами и земледѣліемъ по 1%, на управление промышленностью и торговлей и на внѣшнія сношенія по ½%.

Сравнивая ростъ расходовъ на важнѣйшія государственныя потребности за десятилѣтіе 1892—1901 года, мы видимъ, что особенно увеличились расходы, по сравненію съ прежними: на управление промышленностью и торговлей (на 417%), на пути сообщения (на 89%), на народное образование (на 87%), на флотъ (на 84%), на управление финансами (на 74%), на государственный контроль (на 66%).

Наиболѣе отраднымъ кажется ростъ затратъ на главнѣйшую потребность Россіи — народное образование. Однако, при ближайшемъ разсмотрѣніи дѣла оказывается, что расходы министерства народнаго просвѣщенія увеличились лишь на 35%, расходы же на учебныя заведенія вѣдомства св. Синода умножились въ 5½ разъ, а расходы на учебныя заведенія по части торговли и промышленности стали больше почти въ 17 разъ. Всего за 1892—1901 годы обыкновенные расходы по этому расчету увеличились на 294 милліона рублей. Главное увеличеніе пришлось на долю слѣдующихъ нуждъ: расходы на армію и флотъ 125 милліоновъ рублей, народное образование 30 милліоновъ рублей, управление финансами 24 милліона рублей, пути сообщения 15 милліоновъ рублей, общее управление и полиціи 12 милліоновъ рублей...

Такъ какъ вопросъ объ употребленіи государственныхъ доходовъ чрезвычайно важенъ, то попытаемся еще освѣтить его самыми поздними свѣдѣніями, относящимися къ послѣднему пятилѣтію, хотя эти данныя и выражены въ несовершенной формѣ: разнесены по вѣдомствамъ. За пятилѣтіе 1899 — 1903 гг. обыкновенные государственные расходы

*) Необходимо отмѣтить, что въ этотъ расчетъ распределенія обыкновенныхъ расходовъ не входятъ расходы на казенныя желѣзныя дороги и на винную монополію.

возросли на 384 милліона рублей, или почти на 25%. На какія же нужды стали тратить больше? Что признавалось особенно важнымъ въ устройствѣ государства? Увеличеніе расходовъ падаетъ, главнымъ образомъ, на слѣдующія министерства: финансовъ—на 130 милліоновъ рублей (55%), въ томъ числѣ на желѣзнодорожныя надобности и по казенной продажѣ питей 100,4 милліон. рублей; путей сообщенія—127 милліоновъ рублей (39%), въ томъ числѣ на желѣзнодорожныя надобности 124 милліона рублей; морское и военное—53 милліона рублей; внутреннихъ дѣлъ—18 милліоновъ рублей; земледѣлія и государственныхъ имуществъ—15 милліоновъ рублей; система государственнаго кредита—13 милліоновъ рублей; министерство народнаго просвѣщенія—10 милліоновъ рублей; вѣдомство св. Синода—7 милліоновъ рублей и т. д.

До сихъ поръ мы говорили лишь объ обыкновенныхъ расходахъ и доходахъ. Но въ нашей росписи есть еще рубрики чрезвычайныхъ доходовъ и расходовъ. Упомянемъ и о нихъ. Чрезвычайныхъ доходовъ въ 1903 году поступило 171 милліонъ рублей. Изъ нихъ главная часть представляла собою результатъ различнаго рода кредитныхъ операций. Чрезвычайныхъ расходовъ было сдѣлано и предстояло сдѣлать въ счетъ смѣты на сумму 225 милліоновъ рублей. Изъ этихъ расходовъ главнѣйшую долю поглотили расходы по сооруженію желѣзныхъ дорогъ.

IV.

Составляя на основаніи приведенныхъ выше цифръ общую характеристику, мы должны признать, что главный доходъ русское государство получаетъ отъ продажи и обложенія водки, отъ таможенныхъ пошлинъ съ предметовъ, необходимыхъ всякому, отъ налога на сахаръ, отъ выкупныхъ платежей съ крестьянъ, отъ промысловаго налога. Расходуются эти деньги въ подавляющей части на армію и флотъ, на уплату процентовъ по займамъ, на постройку желѣзныхъ дорогъ, и только то, что остается, распределяется на другія нужды, причемъ еще львиную долю отнимаютъ расходы на полицію, на содержаніе большого количества чиновниковъ разныхъ

вѣдомствъ. А разъ такъ, то само собой разумѣется, что на наиболѣе важныя потребности, на наиболѣе производительныя затраты приходится немного: народное образованіе и сельское хозяйство вынуждены питаться лишь крохами отъ пышнаго стола, за которымъ пируютъ милитаризмъ, бюрократизмъ и крупная обрабатывающая промышленность. Между тѣмъ, въ Россіи внѣ городовъ живетъ около 87% населенія, которое почти цѣликомъ занято сельскимъ хозяйствомъ, какъ главнымъ промысломъ; между тѣмъ, средства государства,—эти милліоны, десятки и сотни милліоновъ, которые прошли передъ нами столь внушительными рядами,—они собираются по рублямъ и по копѣйкамъ, преимущественно изъ скуднаго заработка тѣхъ же крестьянъ и рабочихъ. За безстрастными и нѣмыми цифрами сокрыта кипучая человѣческая жизнь, тяжелая борьба за существованіе, за кусокъ хлѣба. Эти копѣйки и рубли, прежде чѣмъ слиться въ могучую рѣку милліоновъ государственнаго казначейства, должны были попасть въ кошель работника. Заманить ихъ туда всегда нелегко, а подчасъ и невозможно, разстаться съ ними, когда они послѣдніе, очень тяжело. Не надо ослѣплять себя пляской милліоновъ въ росписяхъ и отчетахъ государственнаго казначейства; нужно заглянуть подалеже этой показной поверхностной картины; слѣдуетъ опуститься вглубь народной жизни и посмотреть, какое значеніе имѣетъ для преобладающей массы населенія высота государственныхъ платежей: не тяжело ли кому, не сгибаются ли чьи либо плечи отъ невыносимой тяжести въ то время какъ другіе—счастливицы—легко и весело идутъ по жизненному пути, не чувствуя груза, не неся бремени.

Заглянемъ же въ деревню—туда, гдѣ живутъ трудящіеся и обремененные пасынки нашего отечества; узнаемъ, какъ они добываютъ подати, съ какой легкостью уплачиваютъ ихъ, и, если часто не уплачиваютъ, то почему проявляютъ такую неаккуратность...

ГЛАВА ВТОРАЯ.

I.

Невесела деревенская жизнь... Комитеты о нуждах сельскохозяйственной промышленности дали намъ достаточный матеріаль для вывода такого безотраднaго заключенія, для ознакомленія съ тѣмъ, какъ тяжело ложится на крестьянъ налоговое бремя *).

Въ видѣ основнаго фонда, комитеты единодушно отмѣчаютъ «оскудѣніе деревни». «Доказывать въ настоящей запискѣ оскудѣніе крестьянскаго населенія—читаемъ мы въ заявленіи земскихъ представителей новгородскому губернскому комитету—нѣтъ надобности, ибо фактъ этотъ настолько уже рѣзко выразился, что сталъ общепризнаннымъ». «Полагаю, говорить въ своей запискѣ членъ харьковскаго губернскаго комитета Н. Н. Ковалевскій, что никто не требуетъ отъ меня доказательства тому, что наша деревня хирѣетъ. Процессъ этотъ не сегодня начался: онъ развивается на нашихъ глазахъ, быстро прогрессируя; мы, живя въ деревнѣ, непосредственно можемъ наблюдать какъ съ одной стороны бѣднѣетъ и опускается крестьянское населеніе, благодаря дурному питанію, негигіеничности жилищъ, трахомѣ и проч. и какъ, съ другой стороны, опускается болѣе крупное землевладѣніе».

*) Очень хорошая сводка мнѣній комитетовъ и матеріаловъ, собранныхъ ими, сдѣлана г. Анненскимъ въ сборникѣ „Нужды деревни“ т. II. Менѣе удачно справились со своей задачей составители официальныхъ сводовъ. Мы пользуемся въ дальнѣйшемъ изложеніи весьма цѣнной работой г. Анненскаго.

Поголовная бѣдность деревни, — указывалъ въ мензелинскомъ уѣздномъ комитетѣ земскій начальникъ Красовскій — бьетъ въ глаза всѣмъ укладомъ крестьянской жизни. Если мы посмотримъ, чѣмъ питается крестьянинъ, то увидимъ, что въ его пищѣ нѣтъ ни мяса, ни молока, ни яицъ; — есть только, да и то не всегда, черный хлѣбъ и жидкій кирпичный чай. Эта пища особенно тяжело отзывается на дѣтяхъ, смертность которыхъ въ деревнѣ выше всякаго вѣроятія. Милліоны пудовъ хлѣба и милліоны штукъ яицъ отправляются за границу, а внутри Россіи страдаютъ отъ недоѣданія, преждевременно хирѣютъ и умираютъ тѣ, кто трудился надъ воздѣлываніемъ хлѣба, надъ снабженіемъ яйцами, мясомъ и масломъ иноземцевъ.

При такой бѣдности, каждая копейка, идущая въ казну, вырываетъ кусокъ хлѣба изо рта голодныхъ дѣтей.

Между тѣмъ обложеніе крестьянъ очень высоко.

Въ запискѣ 18 земскихъ дѣятелей, поданной въ московскій сельскохозяйственный комитетъ, мы находимъ расчеты, сколько приходится платить налоговъ средней крестьянской семьѣ. Данныя взяты изъ записной книжки крестьянина, куда заносились изо дня въ день самые мелкіе расходы. Истрачено этой семьей въ годъ 390 р. 21 к., а получено приходу 386 р. 21 к. Общая же тяжесть всѣхъ налоговъ, прямыхъ и косвенныхъ, опредѣлялась суммою около 70 рублей, т. е. свыше 18% своего скуднаго дохода крестьянинъ вынужденъ былъ приносить на алтарь государства. При этомъ почти 12% уплачивалось не въ силу того, что крестьянинъ получилъ какой либо доходъ, говоритъ записка, а за то только, что пилъ, ѣлъ, одѣвался и не сидѣлъ впотьмахъ.

Въ клинскомъ уѣздѣ той же московской губерніи на крестьянскій дворъ самой бѣдной группы, бюджетъ которой, въ среднемъ, равнялся 220 рублямъ, падало налоговъ около 75 рублей. Это значитъ, что болѣе трети плодовъ своего труда крестьянинъ наиболѣе распространенной группы отдавалъ на уплату налоговъ. Елецкій уѣздный комитетъ Орловской губерніи высчиталъ, что каждая десятина крестьянской земли несетъ всякихъ податей и сборовъ не менѣе 6 руб. 33 коп., между тѣмъ чистая доходность ея равняется въ среднемъ 7 р. 28 к. «Налоговая тяжесть, говоритъ экономическая комиссія елецкаго комитета, истощаетъ народъ»

ное благосостояніе не только непосредственно, но и косвенно: сознание матеріальной необеспеченности, увѣренность, что сколько ни работай, все уйдетъ на покрытіе текущихъ платежей или всепоглощающей недоимки, деморализуетъ населеніе. Это сознание бесплодности экономическихъ усилій влечетъ за собою крайнее ихъ ослабленіе, беспечную и безразсчетную растрату даже необходимаго для хозяйства минимума средствъ. Отсюда огромная и неуменьшающаяся цифра питейнаго дохода, который не минуетъ, правда, государственнаго казначейства, но губительно отзывается на благосостояніи преобладающаго класса населенія».

На каждую десятину въ нижегородской губерніи падаетъ въ среднемъ болѣе 2 руб. однихъ только земельныхъ платежей, государственныхъ, земскихъ и мірскихъ. Изъ чистаго земледѣльческаго дохода эти платежи поглощаютъ болѣе половины, въ среднемъ, по всей губерніи: по отдѣльнымъ уѣздамъ это отношеніе еще выше, достигая 72,79 и даже 86⁰/₁₀₀.

Разумѣется, при такой высотѣ налоговъ нельзя вести съ выгодой земледѣльческое хозяйство, можно лишь накапливать громадныя недоимки. И дѣйствительно, за крестьянскимъ населеніемъ губерніи числилось недоимокъ по государственнымъ окладнымъ сборамъ къ 1 января 1901 г. болѣе 9 милл. руб., т. е. свыше четырехъ окладовъ этихъ сборовъ. За десятилѣтіе 1882—1892 недоимки выросли на 237⁰/₁₀₀, въ 1891—1900 еще вдвое.

Въ Курской губерніи стоимость всего урожая съ крестьянскихъ надѣльныхъ земель, по расчету мѣстной казенной палаты, оцѣнивается въ 32 милл. руб., стоимость же продовольствія крестьянскаго населенія и обмененія полей въ 28 милл. слишкомъ. Чистый доходъ отъ земли опредѣляется, стало быть, въ 3,8 милл. руб., а сумма всѣхъ прямыхъ налоговъ, лежащихъ на крестьянахъ, равна 7,8 милл. рублей.

Можетъ возникнуть подозрѣніе, что комитеты изъ жалости къ «мужичку» допустили преувеличенія—до того поразительны эти факты. Обратимся же къ иному источнику, посмотримъ на тѣ данныя, которыя приводитъ лицо, нынѣ стоящее во главѣ управленія землеустройства и земледѣлія (бывшее министерство земледѣлія), П. Х. Шванебахъ въ своей книгѣ «Податное дѣло». Рѣчь идетъ объ однихъ прямыхъ налогахъ—казенныхъ, земскихъ и мірскихъ. Воронежская губ.: на покрытіе сборовъ требовалось въ 1894 г. 44,7⁰/₁₀₀

выручки отъ продажи хлѣба, сверхъ продовольственной нормы самого крестьянства, въ 1883—87 г.—62,3⁰/₀. Въ саратовской губ. сборы поглощали 42,6⁰/₀—50⁰/₀ выручки, въ тамбовской 47,5—58⁰/₀, въ курской—50—70⁰/₀; въ симбирской въ 1894 г. сборы составляли 3,2 милл. руб., а отъ продажи хлѣба могло быть выручено всего только 2,6 милл. руб., въ 1883—87 г. на уплату сборовъ ушло 52⁰/₀—выручки; въ пензенской губ. въ 1895 г. для уплаты повинностей требовалось 90⁰/₀ выручки, а въ 1883—87 г. не хватало выручки на 1 милл. руб.; въ орловской губ. въ 1894 г. зерновое хозяйство не покрывало платежей на 964 тыс. руб.; въ рязанской губ. въ 1894 г. получался дефицитъ въ 1 миллионъ, въ 1883—87 г.—въ 1,9 милл. руб.; въ зерновомъ хозяйствѣ тульскихъ крестьянъ дефицитъ въ 1883—87 г. опредѣлялся въ суммѣ 3-хъ слишкомъ миллионovъ рублей.

И эти исчисленія очень не точны, и они не претендуютъ на полную достовѣрность, но общее представленіе объ истинномъ вліяніи обложенія на деревню они все-таки даютъ.

Наконецъ, и министерство финансовъ заговорило о «несоразмѣрной тяжести» обложенія, лежащаго на надѣльныхъ крестьянскихъ земляхъ. До сихъ поръ объ этомъ бесплодно толковали въ журналахъ и газетахъ, а официальные сферы отдѣльвались замѣчаніями о тенденціозности такихъ разсужденій, о преувеличеніяхъ, къ коимъ склонны извѣстные органы печати. Подобнымъ же образомъ оцѣнивалось и постоянное указаніе на то, что крестьянскія земли, по сравненію съ частновладѣльческими, несутъ ни съ чѣмъ несообразно высокіе платежи. Теперь, въ справкѣ о размѣрахъ народнаго дохода министерство финансовъ само не только обмолвилось приведенной выше фразой, но и дало матеріаль, устраняющій всякія сомнѣнія въ дѣйствительности столь печальнаго положенія вещей. Приложение № 7 къ «Опыту приблизительнаго исчисленія размѣровъ народнаго дохода по различнымъ его источникамъ» даетъ свѣдѣнія объ обложеніи всѣми окладными сборами надѣльной и частновладѣльской земли въ 1903 году. По расчетамъ официальной работы, въ сѣверныхъ губерніяхъ платежи (казенные, земскіе и мірскіе) поглотили 61⁰/₀ доходности надѣльной земли, причемъ въ вологодской губерніи даже до 98⁰/₀; въ восточныхъ губерніяхъ платежи составили около 39⁰/₀, причемъ въ пермской губ. равнялись свыше 93⁰/₀ доходности земли;

въ средне-промышленныхъ губерніяхъ крестьяне отдавали 56% своего дохода, причемъ въ ярославской—свыше 81%; въ средне-черноземныхъ губерніяхъ платежи составляли 35% дохода съ десятины; въ малороссійскихъ—23%; въ сѣверо-западныхъ—42%; въ юго-западныхъ—30%; въ южныхъ 23%. Всего по 50 губерніямъ окладные платежи брали у крестьянъ 36% ихъ дохода отъ земли. Но вѣдь крестьяне платятъ еще и косвенные налоги, не имѣя, въ большинствѣ случаевъ, иныхъ серьезныхъ источниковъ дохода, кромѣ земли. Въ 1903 году косвенные налоги дали казнѣ 440 милл. руб. На душу населенія, при предположеніи, что всѣ платятъ въ равной долѣ, это составляетъ около 3 руб. 45 коп. Считая, что на душу приходится, по три десятины надѣльной земли (на самомъ дѣлѣ такого обилія земли, очевидно, нѣтъ), получаемъ косвенныхъ налоговъ на десятину 1 р. 15 коп. *) Окладные платежи на десятину составляли 1 р. 56 к. Значитъ, и тѣхъ и другихъ сборовъ падало на десятину 2 р. 71 к. А доходность десятины для 50 губерній исчисляется изданіемъ министерства финансовъ въ 4 р. 38 к. Стало быть, во всякомъ случаѣ свыше 60% дохода съ крестьянской земли уходитъ на уплату разнаго рода налоговъ.

Въ то же время частновладѣльческія земли обложены гораздо меньше. Такъ, всѣ окладные сборы съ частновладѣльческихъ земель составляли: по сѣвернымъ губерніямъ—7% доходности земли, по восточнымъ—7%, по средне-промышленнымъ—6%, по средне-черноземнымъ—6%, по малороссійскимъ—6%, по сѣверо-западнымъ—4%, по юго-западнымъ—3%, по южнымъ—4%, а по 50 губ. Россіи—всего 5% (у крестьянъ 36%). Сравните эти цифры съ приведенными выше о прямыхъ сборахъ съ крестьянскихъ земель,—и выводы сами собой явятся. Стоитъ еще отмѣтить, что не только частновладѣльческія земли не платятъ мірскихъ платежей (хотя и эта привилегія не вполне оправдывается существомъ дѣла), но и по казеннымъ, и по земскимъ платежамъ съ десятины помѣщичьей земли берется меньше, чѣмъ съ десятины земли надѣльной.

*) Расчетъ нашъ завѣдомо низокъ. Вѣдь налоги рассчитаны на душу всякаго населенія (и дѣти, и женщины), да и земли взято по три десятины на каждую душу, тогда какъ и на взросло-го работника теперь не придется по три десятины.

Губерніи.	Казенные платежи		Земскіе платежи	
	сдесятины земли:			
	крест.	частно-влад.	крест.	частно-влад.
	в	к	о	п
	ѣ	п	ѣ	й
	к	а	х	ѣ
	ѣ	ѣ	ѣ	ѣ
Сѣверная	48	0,6	24	14
Восточная	41	0,8	21	11
Средне-промышл.	104	1	31	20
Средне-черноз.	125	5	37	34
Малороссійскія	87	5	45	46
Прибалтійскія	53	5	7	9
Сѣверо-западн.	77	2	12	9
Юго-западн.	125	4	17	16
Южная	73	3	28	27

Для 50 губ. обложеніе десятины частновладѣльческой земли казенными платежами составляло 2 коп., а обложеніе надѣльной земли тѣми же платежами—77 коп; соотвѣтствующія цифры земскихъ сборовъ были для частновладѣльч. земли 20 коп., а для надѣльной—26 коп. Имѣя въ виду эти данныя, можно ли согласиться съ тѣмъ, что у насъ отмѣнены податныя привилегіи, что въ отношеніи обложенія всѣ сословія сравнены въ Россіи? Даже не вспоминая другихъ фактовъ, развѣ не скажетъ всякій, просмотрѣвшій приведенные оффиціальныя разсчеты, что у насъ крестьяне обложены непосильно, несоразмѣрно, а частные собственники, преимущественно лица некрестьянскаго сословія, платятъ за свою землю сравнительно ничтожныя налоги?

Здѣсь передъ нами несомнѣнныя остатки прежняго соціального строя—крѣпостного — и прежней финансовой системы, по которой люди раздѣлялись на податныя сословія, платящія налоги, и благородныхъ господъ, пользовавшихся или свободой, или льготами въ сферѣ обложенія *).

Изъ всѣхъ приведенныхъ данныхъ вполне ясно, что крестьянство буквально задавлено непосильными налогами, отнимающими нерѣдко и ту черствую корку хлѣба, которая достается на долю русскаго земледѣльца.

Такова общая картина. Остановимся теперь на отдѣльныхъ этюдахъ къ ней, на вліяніи различныхъ видовъ обложенія.

*) См. статью мою въ № 107 „Сына Отечества“ за 1905 г.

II.

Первое мѣсто въ ряду жалобъ отведено косвеннымъ налогамъ, хотя и выкупные платежи безспорно сильно обременяютъ населеніе деревни.

Картинно изображаетъ значеніе акцизовъ членъ волоколамскаго уѣзднаго комитета московской губ. А. А. Зубрилинъ. «Не хочешь спать зимой по 17 часовъ,—говоритъ онъ въ своей запискѣ,—а работать при огнѣ—плати акцизъ на спички и керосинъ; хочешь покурить—плати акцизъ на спички и на табакъ; хочешь выпить рюмку водки—плати въ 15 разъ дороже дѣйствительной стоимости, а если водку желаешь замѣнить чаемъ, плати за чай и сахаръ втрое дороже, чѣмъ они стоятъ на самомъ дѣлѣ; хочешь пахать плугомъ—плати таможенную пошлину на желѣзо и т. д. и т. д. Вообще, куда ни повернись сельскій обыватель, вездѣ онъ чувствуетъ, что съ него берутъ, берутъ и берутъ»...

Существуетъ мнѣніе, что косвенные налоги не могутъ тяжело ложиться на населеніе, такъ какъ, будто бы, отъ воли самого обывателя зависитъ, платить такой налогъ или нѣтъ. Этотъ взглядъ особенно опредѣленно высказанъ во всеподданнѣйшемъ докладѣ министра финансовъ о государственной росписи на 1896 годъ, гдѣ между прочимъ отмѣчено, что «огромнѣйшая часть нашихъ податныхъ доходовъ относится къ категоріи косвенныхъ налоговъ и пошлинъ, уплачиваемыхъ лишь по такимъ поводамъ, которые находятся въ существенной зависимости отъ степени народнаго благосостоянія». Въ запискѣ Н. Н. Ковалевскаго Харьковскому губернскому комитету находимъ справедливую критику приведеннаго взгляда. «Несомнѣнно,—говоритъ г. Ковалевскій,—что увеличеніе доходовъ отъ пошлинъ на шампанское, на тонкіе гастрономическіе товары, на дорогія шелковыя матеріи и кружева можетъ быть рассматриваемо какъ показатель увеличивающагося благосостоянія тѣхъ классовъ, которые эти предметы покупаютъ; но едва ли можно согласиться съ тѣмъ, чтобы спички и керосинъ, чай и сахаръ и даже табакъ и водка—не говоря о желѣзѣ и сельскохозяйственныхъ машинахъ, — потреблялись тоже «по такимъ поводамъ, которые находятся въ зависимости отъ степени

благосостоянія». Какъ ни низко стоитъ уровень потребностей нашего сельскаго обывателя, но нельзя отрицать, что у него уже есть потребность въ спичкахъ, керосинѣ, изрѣдка въ сахарѣ и чаѣ, въ видѣ лакомства, и въ водкѣ при семейныхъ торжествахъ».

Одинъ изъ представителей нашей высшей администраціи г. Шванебахъ ставитъ вопросъ, можно ли считать потребление чая, сахара, керосина, ситца и водки факультативнымъ, и отвѣчаетъ отрицательно, считая эти предметы столь же необходимыми, какъ хлѣбъ и соль. «Безъ хлѣба, правда, не проживешь и трехъ дней, тогда какъ безъ водки, чая, сахара и керосина можно прожить, сколько угодно. Но вѣдь это такъ, замѣчаетъ г. Шванебахъ, лишь пока мы разсуждаемъ отвлечено; а попробуемъ только представить себѣ мужика, который не пилъ бы чая, не освѣщаль избы керосиномъ и не носилъ ситцевой рубахи и мы убѣдимся, что между обложеніемъ этихъ предметовъ и обложеніемъ хлѣба и соли разница не такъ ужъ велика, какъ насъ стараются увѣрить».*)

Отношеніе большинства комитетовъ къ косвеннымъ налогамъ можно резюмировать слѣдующими словами записки 18 земскихъ членовъ Московскаго губернскаго комитета: «Косвенные налоги, какъ и покровительственныя таможенныя пошлины, обременяютъ сельскаго хозяина, какъ потребителя и какъ производителя, ставятъ его въ невыгодныя условія конкуренціи, отвлекаютъ отъ земледѣлія капиталы, обогащаютъ немногихъ и, задерживая народное потребление и развитіе внутренняго рынка, тѣмъ самымъ вредятъ и промышленности».

III.

Поучительно обратить вниманіе, хотя бы мелькомъ, на значеніе отдѣльныхъ видовъ косвеннаго обложенія.

Первое мѣсто, конечно, водкѣ...

Кіевскій уѣздный комитетъ высчиталъ, что населеніе уѣзда выплачивало казенныхъ налоговъ и мірскихъ сборовъ на 1 десятину надѣльной земли 2 р. 64 к., а на водку тратило, по расчету также на десятину, по 9 р. 40 к. На рабочую

*) Цитированная книга, стр. 45.

душу крестьянскаго населенія уѣзда приходилось 12 р. 35 к. въ годъ расхода на водку. При скудномъ крестьянскомъ бюджетѣ это тяжело ложилось на благосостояніе населенія и, естественно, дѣлало нелегкимъ и высокое обложеніе водки. Ссылаясь на приведенныя данныя, комитетъ утверждаетъ, что, «пока питейный налогъ будетъ столь высокъ, какъ нынѣ, онъ будетъ служить мощнымъ насосомъ, высасывающимъ платежныя средства населенія. Нельзя не указать при этомъ, что хотя въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ и у отдѣльныхъ лицъ наблюдается злоупотребленіе спиртными напитками, но пьянство не составляетъ выдающагося порока мѣстнаго малорусскаго населенія». Съ тѣхъ поръ цѣна водки, какъ отмѣчено, еще повышена...

По оффиціальнымъ даннымъ министерства финансовъ, въ 1899 г. средній расходъ на вино. составлялъ по различнымъ губерніямъ отъ 2 р. 77 к. до 7 р. 82 к. на душу пьющаго населенія. Въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ деревенская семья покупаетъ вина на 26-30-39 р., тогда какъ, напримеръ, прокормленіе каждаго ея члена обходится въ годъ около 35 р., одежда 40 р., всѣ повинности 15 р., прокормъ лошади 85 р., ремонтъ построекъ и земледѣльческихъ орудій приблизительно 20 р. и т. д.

Кіевскій уѣздный комитетъ—особенно компетентный свидѣтель въ вопросѣ объ обложеніи сахара, и онъ «считаетъ долгомъ указать на крайнюю высоту сахарнаго налога, стѣсняющаго развитіе свеклосахарнаго производства». «Нынѣшній акцизъ и такъ называемая нормировка сахарнаго производства, говоритъ комитетъ, препятствуютъ сахару сдѣлаться предметомъ массоваго потребленія. Потребленіе сахара и чая твердо укрѣпилось въ городскомъ населеніи, а для сельскаго населенія оно является пока болѣе или менѣе случайною роскошью. Значительное пониженіе сахарнаго акциза и удешевленіе сахара принесло бы большую пользу сельскому хозяйству, улучшило бы народное питаніе и не нанесло бы ущерба государственному казначейству».

Относительно акциза на керосинъ любопытныя данныя можно найти въ статистической работѣ владимірскаго земства, выполненной въ отвѣтъ на предложеніе бакинскихъ нефтепромышленниковъ выяснить, почему крестьяне расходуютъ такъ мало керосина. Корреспонденты земства, деревенскіе обыватели, сообщаютъ, что керосинъ очень дорогъ,

а потому крестьяне предпочитают спать и не дают ни бабамъ заниматься пряжей, ни дѣтямъ читать книги. Дороговизна керосина приводила къ тому, что не зажигали хорошихъ лампъ, хотя мѣстами онѣ и были, а предпочитали обходиться коптилкой безъ стекла. «Я спрашивалъ ихъ,—разсказываетъ учитель Тихомировъ изъ ковровскаго уѣзда,—какъ же занимаются у васъ ученики со своими книгами при такомъ освѣщеніи. Мнѣ отвѣчали: для нихъ на часъ или два зажигаемъ лампу хорошую, а тамъ заставляемъ ихъ гасить и ложиться ранѣе спать. Да вѣдь спать съ 4 часовъ до 8 утра невозможно и надоѣсть. Мнѣ говорили: что же дѣлать, денегъ никакъ не хватаетъ на расходы и приходится себѣ отказывать во многомъ». Суммируя причины недостаточнаго потребленія керосина, названное изслѣдованіе отмѣчаетъ, что въ 41⁰/₀ отвѣтовъ причиной указывалась бѣдность населенія, въ 29⁰/₀—дороговизна керосина. А между тѣмъ, какъ вѣрно говоритъ авторъ излагаемой работы, «керосинъ по своему значенію для народной жизни стоитъ на ряду съ предметами первой необходимости—пищей, топливомъ и одеждой» *). И высокій налогъ на освѣщеніе является тормазомъ къ развитію промысловъ, препятствіемъ къ распространенію просвѣщенія, затрудняя возможность почитать книжку въ долгіе зимніе вечера.

Высота таможенныхъ пошлинъ обратила на себя очень-большое вниманіе комитетовъ. Нѣкоторые комитеты полагаютъ, что сумма переплатъ населенія на обложенныхъ таможенными пошлинами товарахъ только по нѣсколькимъ предметамъ (хлопчатобумажнымъ, шерстянымъ, шелковымъ и льнянымъ тканямъ, каменному углю, чугуну, желѣзу, стали и издѣліямъ изъ этихъ металловъ) составляетъ около 300 милл. Изъ этой суммы только 70 милл. поступаютъ въ доходъ казны, остальные же 230 милл. идутъ въ пользу промышленниковъ и торговцевъ. Специально по отношенію къ желѣзу потери населенія, вызываемыя таможеннымъ покровительствомъ, принимаются нѣкоторыми изслѣдователями въ 100 милл. руб. въ годъ. По мнѣнію финансовой комиссіи лохвицкаго уѣзднаго комитета, потеря эта больше,

*) *Арх. Смирновъ*. Керосинъ во Владимірской деревнѣ, стр. 55, 68 и 69.

«если принять во внимание не эту положительную сторону, т. е. то, что мы переплачиваемъ, потребляя дорогое желѣзо, а сторону противоположную, т. е. то что теряетъ сельское хозяйство, потребляющее такъ мало желѣза и лишенное возможности потреблять его больше, такъ сказать, досыта: плохая соха и плохой топоръ—вотъ все желѣзное богатство крестьянина. Можно ли рассчитывать при этомъ на доброкачественность и успѣшность обработки? Даже гвоздь въ крестьянскомъ обиходѣ составляетъ такую рѣдкость, точна наша деревня переживаетъ времена доисторическаго періода». Редакціонная комиссія того же комитета жалуется, что «наша мало-россійская деревня не въ состояніи замѣнить свои соломенные крыши желѣзными, а между тѣмъ это значительно сократило бы неисчислимыя убытки отъ пожаровъ»...

Итакъ, обобщая длинный рядъ фактовъ, изложенныхъ на предыдущихъ страницахъ, мы, думается, вполне безпристрастно должны признать, что главные плательщики налоговъ—крестьяне—стонутъ подъ бременемъ обложенія. Голодающіе и ведущіе жизнь, по полному отсутствію тѣни удобствъ напоминающую бытъ французскихъ крестьянъ конца 18 вѣка, наши сельскіе обыватели долгіе годы и десятилѣтія покорно ждали облегченія своей участи, пока, наконецъ не потеряли всякое терпѣніе, и не поднялись стихійной массой, опустошающей все на своемъ пути. И въ этомъ движеніи не малую роль играетъ тяжесть обложенія, совершенно несоразмѣренная съ уровнемъ благосостоянія плательщиковъ. Насаждая крупную обрабатывающую промышленность, наше правительство не останавливалось ни передъ чѣмъ. Оно приносило въ жертву индустріи самые насущные интересы сельскаго хозяйства, вообще, и крестьянства въ особенности, не замѣчая даже, что тѣмъ роетъ яму самой промышленности, сокращая рынокъ для сбыта.

IV

Расходование громаднхъ суммъ, собираемыхъ столь дорогою цѣною, употребленіе, которое дается государственнымъ средствамъ, рисуеъ намъ все ту же безотрадную картину

полнаго пренебреженія интересами мелкаго люда и преступной услужливости тѣмъ, кому и такъ много дано, кто и безъ содѣйствія государства сытъ и богатъ. Наша желѣзодѣлательная промышленность росла и ширилась за счетъ казенныхъ заказовъ. На съѣздѣ желѣзозаводчиковъ при техническомъ обществѣ г. Варзаръ выяснилъ, что въ 1900 г. изъ общаго потребленія въ странѣ чугуна, желѣза, стали и издѣлій изъ нихъ 48⁰/₁₀₀ потребляло государство, главнымъ образомъ, на постройку желѣзныхъ дорогъ. Въ свое время много шуму надѣлало разоблаченіе того, что казенные заказы оплачиваются слишкомъ дорогими цѣнами. Тѣ заводчики, которые заказовъ не получали (привилегированныхъ заводовъ было 6), выяснили, что рельсы можно было бы имѣть, если бы заказы сдавались съ торговъ, по 86 коп. за пудъ, а казна платила по 1 р. 25 к. Дѣлались расчеты, что днѣпровскій заводъ получилъ отъ этого расточительства свыше 1 милл. руб., таганрогскій—600 тыс. руб., брянскій 1—2 милліона, русско-бельгійской—1,6 милл., дружковской—1,7 милл. р., юзовскій свыше 2 милл. р. *)

Исторія нашего желѣзнодорожнаго строительства полна примѣрами хищенія и беззаботнаго разбрасыванія народнаго достоянія. По справедливой характеристикѣ профессора Мигулина: «вся исторія нашего желѣзнодорожнаго дѣла представляетъ печальную картину непроизводительной растраты громаднхъ казенныхъ капиталовъ, съ величайшими усилиями прибрѣтенныхъ путемъ внѣшнихъ займовъ за крайне высокіе проценты,—картину крайне небрежнаго сооруженія дорогъ и хищнической ихъ эксплуатаціи,—наживы частными лицами крупнхъ состояній за счетъ государственнаго казначейства (*Мигулинъ. Наша желѣзнодорожная политика*). По мнѣнію того же автора, если постройка бездоходныхъ дорогъ будетъ продолжаться такъ же, какъ до сихъ поръ, государство можетъ придти къ банкротству.

Посмотримъ теперь, какова кредитная политика русскаго правительства. Эта сторона дѣла важна вотъ почему. Несомнѣнно, что кредитъ—могучая сила въ современномъ хозяйственномъ оборотѣ: онъ даетъ капиталъ тому, кто

*) Озеровъ. Экономическая Россія и ея финансовая политика М. 1905 стр. 118—123.

имѣть возможность вести выгодное предпріятіе, но лишень необходимыхъ основныхъ или оборотныхъ средствъ; онъ изъ копеекъ и рублей создаетъ милліоны, съ которыми можно осуществить самыя грандіозныя предпріятія. Русская деревня лишена денегъ, между тѣмъ крестьянское хозяйство нуждается въ полномъ переустройствѣ. И одной изъ самыхъ основныхъ задачъ государства должно было бы быть снабженіе крестьянъ доступнымъ и дешевымъ кредитомъ. Что же у насъ дѣлается въ этой области? Вѣдь государственный банкъ оперируетъ громадными средствами, вѣдь государственныя сберегательныя кассы собираютъ по мелочамъ крупнѣйшія суммы...

Изъ послѣдняго отчета государственнаго банка заимствуемъ слѣдующія данныя. *) Къ 1 января 1904 г. было учтено векселей на 253 милл. р., спеціальныя текущіе счета составляли 90 милл. р., ссуды подъ залогъ процентныхъ бумагъ 22 милл. р., ссуды подъ товары и документы на товары 52 милл. р. ссуды промышленнымъ предпріятіямъ 36 милл. р., ссуды сельскимъ хозяевамъ 8 милл. р., ссуды ремесленникамъ и кустарямъ всего 248 тысячъ р., ссуды на покупку земледѣльческихъ орудій и машинъ—594 тысячи р., ссудъ земствамъ и городамъ не значилось вовсе; къ 1 января 1903 г. ихъ было выдано на 404 тысячи р., въ 1903 г. вновь дано на 106 тысячъ р.; суммы эти были въ томъ же году уплачены... а вновь не потребовалось, очевидно, не смотря на то, что города по недостатку кредита вынуждены нерѣдко занимать у частныхъ лицъ за ростовщическіе проценты

Стоитъ нѣсколько поближе ознакомиться съ операціями банка. Произведя соотвѣтствующіе расчеты, получаемъ, что средній учтенный вексель былъ на сумму 700 руб., причемъ въ столичныхъ конторахъ учтено на 58 милл. р., т. е. около $\frac{1}{4}$ всего учета, а средній здѣсь учтенный вексель былъ около $1\frac{1}{2}$ тысячъ рублей, т. е. вдвое крупнѣе, чѣмъ средній по Имперіи. Ссуды сельскимъ хозяевамъ не изъ мелкихъ: средняя ссуда была болѣе 2.600 руб. Но средняя ссуда промышленнымъ предпріятіямъ составляла свыше 100 тысячъ р., а въ столичномъ районѣ средняя ссуда была около 600 тысячъ рублей. Съ другой стороны, средняя ссу-

*) Отчетъ государственнаго банка за 1903 годъ. СПБ. 1904 г.

да ремесленникамъ и кустарямъ равнялась всего на всего 80 рублямъ, а средняя ссуда на покупку земледѣльческихъ машинъ и орудій была менѣе 60 рублей. Раздумывая о томъ, почему государственный банкъ предпочитаетъ ссуды крупнымъ промышленникамъ, оставляя въ пренебреженіи интересы сельскихъ хозяевъ, ремесленниковъ, кустарей и крестьянъ (на покупку земледѣльческихъ машинъ и орудій), мы невольно дѣлаемъ предположеніе: должно быть, эти мелкія ссуды убыточны, и банкъ боится рисковать общенародными, государственными средствами. Однако, это соображеніе разсѣвается, какъ дымъ, лишь только мы разсмотримъ, какой чистый результатъ получилъ банкъ отъ своихъ операций по выдачѣ ссудъ. Выходитъ, что ссуды сельскимъ хозяевамъ привели за 1903 годъ къ чистой прибыли въ 391.047 р., ссуды ремесленникамъ и кустарямъ дали 4.215 р. прибыли, ссуды на покупку земледѣльческихъ машинъ и орудій принесли пользы 23.930 р., и только ссуды промышленнымъ предпріятіямъ закончились крупнымъ убыткомъ свыше 4 милліоновъ рублей. Ясное дѣло, банкъ готовъ лучше потерять нѣсколько милліоновъ, выдавая ссуды крупнымъ промышленникамъ, чѣмъ заниматься прибыльными операциями съ мелкимъ людомъ.

Сберегательныя кассы къ концу 1903 года имѣли остатокъ вкладовъ на сумму, превышающую милліардъ рублей, тогда какъ еще къ концу 1898 г. этотъ остатокъ былъ всего 593 милліона рублей. *)

Средній размѣръ вклада равнялся 211 рублямъ, причемъ 38% вкладчиковъ имѣли не болѣе 25 рублей, 20,4% отъ 25 до 100 рублей, 28,9% отъ 100 до 500 рублей, свыше 500 рублей имѣли лишь 12,7% вкладчиковъ; въ то же время 41,6% всѣхъ вкладчиковъ, имѣвшихъ свыше 100 рублей, владѣли 93,2% всей суммы вложенныхъ въ сберегательныя кассы денегъ. Самую крупную группу вкладчиковъ и по числу книжекъ (24,3%) и по суммѣ вкладовъ (23,9%) составляли лица, занимающіяся земледѣліемъ и сельскими промыслами. Далѣе идетъ группа «служба общественная и частная», дающая 14,3% вкладчиковъ и 15,6% суммы вкладовъ. Вкладчиковъ крестьянскаго сословія всего на всего

*) Отчетъ государственныхъ сберегательныхъ кассъ за 1903 годъ.

было 40,2⁰/₀, сельских вкладчиковъ было 41,3⁰/₀ которые внесли 43,5⁰/₀ общей суммы вкладовъ.

Изъ этихъ данныхъ видно, что громадныя средства, собираемыя сберегательными кассами, состояются изъ мелкихъ взносовъ, во-первыхъ, и въ значительной своей части являются деревенской копѣйкой, во-вторыхъ. Посмотримъ теперь, на какое употребленіе шли эти сотни милліоновъ. Прежде всего, часть денегъ отдавалась на текущій счетъ государственному банку. Къ концу года остатокъ по этому счету равнялся 73,5 милл. р., средній же годовой балансовый остатокъ составлялъ 97 милл. р. Получали сберегательныя кассы за это отъ государственнаго банка 1⁰/₀. Принявъ во вниманіе, что сами кассы платили по вкладамъ, въ среднемъ, 3,4⁰/₀, приходимъ неизбѣжно къ выводу, что государственный банкъ отыскалъ себѣ недурной источникъ воспособленія, и хотя для сберегательныхъ кассъ эта операція была очень убыточна, но зато вкладчики должны были гордиться тѣмъ, что ихъ щербатая копѣйка нашла себѣ высокое примѣненіе, пошла или на государственныя нужды или на ссуды крупнымъ промышленникамъ.

Далѣе, на средства кассъ покупались процентныя бумаги, которыхъ къ 1 января 1904 года оставалось по покупной цѣнѣ на 853 милл. р. Изъ числа процентныхъ бумагъ наибольшую сумму составляли желѣзнодорожныя займы—279,4 милл. р., (33⁰/₀), затѣмъ слѣдовали свидѣтельства крестьянскаго банка на 263 милліона (31⁰/₀), закладные листы дворянскаго банка на 144 милл. р. (17⁰/₀), государственныхъ займовъ было на 139 милл. (16⁰/₀) и закладныхъ листовъ частныхъ земельныхъ банковъ на 26 милл. (3⁰/₀).

Что говорятъ эти цифры? Все то же самое. Собранныя у народа деньги, его сбереженія, не поступаютъ обратно расширеннымъ потокомъ на нужды мелкой промышленности и сельскаго хозяйства,—нѣтъ, онѣ идутъ на потребности государственнаго кредита, на постройку и поддержку желѣзнодорожныхъ предпріятій и тѣмъ самымъ на поощреніе желѣзодѣлательной промышленности, на поддержаніе дворянскаго банка. Правда, значительныя суммы пошли на покупку свидѣтельствъ крестьянскаго банка; но при нынѣшней его дѣятельности иногда трудно сказать, кому это учрежденіе приноситъ больше пользы, крестьянамъ или помещикамъ, покупкѣ имѣній у которыхъ по высокой цѣнѣ

оно содѣйствуетъ, помогая неумѣренному и безъ того росту земельныхъ цѣнъ.

Покупка закладныхъ листовъ акціонерныхъ земельныхъ банковъ и облигацій московскаго и перваго общества подѣздныхъ путей (бумагъ послѣднихъ категорій оставалось къ 1 января 1904 года на 11 милл. р.) незаконна, такъ какъ уставъ требуетъ помѣщенія капиталовъ сберегательныхъ кассъ только въ правительственныхъ и правительствомъ гарантированныхъ бумагахъ. Зачѣмъ же сберегательныя кассы покупаютъ частныя бумаги? Профессоръ М. Я. Герценштейнъ высказываетъ предположеніе, что дѣло объясняется желаніемъ освободить государственный банкъ отъ тяжело реализуемаго портфеля. «Такъ какъ капиталами сберегательныхъ кассъ у насъ распоряжается не управленіе кассами, а государственный банкъ, пишетъ г. Герценштейнъ, то банкъ передаетъ имъ бумаги, которыя не могутъ быть проданы на рынкѣ, совершенно не справляясь не только съ основными задачами кассъ, но даже съ обезпеченностью продаваемыхъ бумагъ. Только этимъ можно объяснить, почему въ портфель сберегательныхъ кассъ попадаютъ иногда бумаги весьма сомнительнаго достоинства» *).

Недавно дѣятельность сберегательныхъ кассъ расширена путемъ организациі чрезъ ихъ посредство государственнаго страхованія капиталовъ и доходовъ. Страхуваніе это не должно быть монополіей. Но такъ какъ оно рассчитано на лицъ мелкаго достатка, которыя въ частныхъ страховыхъ обществахъ принимаютъ малое участіе, то государство можетъ надѣяться на широкій кругъ кліентовъ, тѣмъ болѣе, что въ его распоряженіи имѣется большая сеть агентуры въ видѣ сберегательныхъ кассъ, которыя могутъ служить также мѣстами взноса премій и выдачи страховыхъ суммъ. Любопытно, что проектъ государственнаго страхованія жизни былъ выработанъ давно,—еще въ іюль 1903 года была составлена записка въ управленіи сберегательными кассами для представленія въ государственный совѣтъ чрезъ министерство финансовъ; но свѣдѣнія о проектѣ появились въ «Вѣстникѣ Финансовъ» лишь въ декабрѣ 1904 года **),

*) М. Я. Герценштейнъ. Мелкій кредитъ. Сборникъ «Нужды деревни», т. 11 стр. 446—49. Это изслѣдованіе вышло также отдѣльнымъ изданіемъ.

**) См. № 49 за 1904 годъ.

причемъ официальный органъ умолчалъ объ одномъ изъ мотивовъ проекта, очень краснорѣчиво изложенномъ въ запискѣ. Такъ какъ мы думаемъ, что именно эти соображенія были побудительной причиной къ составленію всего плана, то позволимъ себѣ привести соответствующее мѣсто изъ записки: «Кромѣ важнаго соціально-экономическаго значенія, государственное страхование жизни можетъ имѣть также и немаловажное финансовое значеніе», — читаемъ въ запискѣ. Какое же это? вѣдь прибыли отъ операціи предполагается употреблять на пользу самихъ застрахованныхъ. «Значеніе операціи собственно для казны—продолжаетъ источникъ—состояло бы въ значительномъ приливѣ денегъ, возвратъ которыхъ приурочивается къ болѣе или менѣе отдаленному сроку. Суммамъ, поступающимъ въ видѣ премии, соответствуютъ, конечно, обязательства по уплатѣ застрахованныхъ суммъ. Но такъ какъ при развитіи страховой операціи ежегодныя поступления постоянно превышаютъ выдачи, то государство можетъ свободно распоряжаться поступающими къ нему по этой операціи суммами, ибо расплата по обязательствамъ отодвигается къ тому моменту, когда суммы страхового фонда, производительно помѣщенные, успѣютъ уже съ избыткомъ вернуться. Обстоятельство это имѣетъ тѣмъ большее значеніе, что увеличеніе населенія, при прочихъ равныхъ условіяхъ, должно естественнымъ образомъ увеличивать и контингентъ страхователей». Такимъ образомъ «введеніе государственнаго страхования жизни, создавъ новую форму для народныхъ сбереженій, усилило бы приливъ послѣднихъ въ кассы финансоваго вѣдомства. Государственное страхование жизни съ этой точки зрѣнія имѣетъ то же значеніе, какъ и сберегательныя кассы; оно можетъ служить средствомъ для сосредоточенія въ рукахъ казны болѣе или менѣе крупныхъ капиталовъ, образуемыхъ путемъ соединенія незначительныхъ долей изъ доходовъ частныхъ хозяйствъ». Сколь соблазнительна эта перспектива, показываютъ факты. Англійскія страховыя общества за 26 послѣднихъ лѣтъ удвоили свои фонды, доведя ихъ до 2½ миллиардовъ руб. Капиталы обществъ помѣщаются въ биржевыя цѣнности, въ среднемъ, ежедневно на 400 тыс. рублей. Если развитіе пойдетъ и дальше такимъ образомъ, то въ 1946 году ежедневно придется искать помѣщенія для 10 милл. рублей; фонды страховыхъ обществъ къ тому времени въ два раза

превзойдутъ сумму государственнаго долга Англїи. «Для страны, прибѣгающей къ внѣшнимъ займамъ, говорить записка, подобное положеніе было бы далеко не безразличнымъ, ибо правительство такой страны получало бы возможность этимъ путемъ погашать свои иностранные долги, обращая ихъ во внутренніе займы, или же приобрѣтало бы средства, которыя могли бы сдѣлать для него излишнимъ заключеніе того или иного займа». «Положеніе о страхованіи доходовъ и капиталовъ чрезъ посредство государственныхъ сберегательныхъ кассъ» предписываетъ свободныя суммы страховыхъ операций вносить въ государственный банкъ и помѣщать въ процентныя бумаги, облигаціи и закладные листы.

Дѣло ясное. Предъ нами новый проектъ, рекомендующій въ дополненіе къ сберегательнымъ кассамъ устроить еще одинъ гигантскій насосъ, который перекачивалъ бы всѣ народныя сбереженія, всѣ свободныя средства въ государственную кассу и давалъ возможность, ничѣмъ не стѣснясь, не обращая вниманія на положеніе государственнаго кредита за границую, во всякое время заключать крупныя внутренніе займы, обязавъ сберегательныя кассы покупать государственныя бумаги и на тѣ суммы, которыя будутъ свободными отъ страховой операціи. Пусть мелкіе промышленники и сельскіе хозяева будутъ лишены послѣдней возможности устроить доступный имъ кредитъ на свои сбереженія, пусть частный кредитъ, вообще, исчезнетъ, пусть экономическое развитіе страны остановится, лишь бы найти неисчерпаемый источникъ для помѣщенія государственныхъ займовъ, и все будетъ спасено: не надо будетъ заботиться о реформахъ для поддержанія внѣшняго кредита. Правительство становится совершенно независимымъ отъ народа. По-истинѣ, философскій камень финансовой и вмѣстѣ съ тѣмъ «государственной» мудрости!.. И вполнѣ понятно, что особенно своевременнымъ должны были счесть этотъ планъ именно тогда, когда война требовала средствъ, налоговый источникъ отказывался служить, внѣшній же кредитъ становился не въ мѣру дорогъ и требователенъ. Въ то же время и населеніе подняло свой голосъ, требуя участія въ установленіи налоговъ и расходованіи государственныхъ средствъ.

V.

Война потребовала громадныхъ расходовъ. Повышеніе же налоговъ съ вѣковыхъ и всевыносящихъ плательщиковъ—крестьянъ—многого не можетъ дать: просто взять нечего! Была попытка привлечь къ усиленному обложенію торговлю и промышленность, но она натолкнулась на противодѣйствіе заинтересованныхъ сферъ, а настаивать не рѣшились, такъ какъ это могло бы вызвать недовольство въ той группѣ населенія, которую считали—какъ выяснилось теперь, довольно неосновательно—одной изъ опоръ правительства и существующаго порядка. Промышленность использовала то, что можно было получить отъ бюрократическаго строя, и, чувствуя его крушеніе, покидаетъ своего прежняго союзника и покровителя. Оставались займы на иностранныхъ рынкахъ. И вотъ, мы видѣли заемъ во Франціи на сумму 300 милл. руб. нарицательныхъ, дѣйствительный процентъ по которому составилъ около 7, естественно понизивъ наши прежніе займы, которые оплачивались 4,4%, съ 93-94 до 85-88 за сто. Затѣмъ послѣдовалъ заемъ на берлинскомъ рынкѣ на 500 милл. м., причемъ дѣйствительный процентъ опредѣлился уже нѣсколько болѣе 7%. Если разсчитать эти займы на 4% ренты, то ясно станетъ, какъ упалъ нашъ кредитъ. До реализаціи перваго военнаго займа 4% рента не опускалась ниже 92 за 100; пересчитывая французскій заемъ въ эту ренту, получаемъ 82 за 100, а берлинскій заемъ даетъ уже 78 за 100 *). Нужны ли поясненія? Но, кромѣ того, профессоръ Мигулинъ сообщаетъ, что непремѣннымъ условіемъ займовъ поставлено было, что выручка по нимъ должна остаться на мѣстѣ, т. е. въ видѣ уплаты заграничнымъ фирмамъ за заказы на военныя надобности. Мало этого—по отмѣченнымъ заказамъ было переплачено противъ рыночныхъ цѣнъ 12—18%. «И условія эти безусловно приняты Россіей, пишетъ «патріотически» настроенный г. Мигулинъ,—какъ они были приняты Японіей и балканскими государствами... До сихъ поръ ни одной копейки не притекло въ Россію по 5% парижскому займу, вы-

*) См. П. Мигулинъ. Война и наши финансы. Харьковъ, 1905, стр. 110—118.

пушенному еще въ апрѣлѣ 1904 г. и, конечно, ни одной копѣйки не поступить и по $4\frac{1}{2}\%$ берлинскому займу: все останется за границей въ уплату по нашимъ заказамъ и въ обезпеченіе платежей по старымъ нашимъ займамъ» *).

Тѣмъ не менѣе платить проценты по этимъ и слѣдующимъ внѣшнимъ займамъ придется, какъ придется оплачивать и займы внутренніе. Для этого же необходимо увеличеніе ресурсовъ государственнаго казначейства, т. е. опять — таки повышеніе налоговъ, къ которому приступлено. Изъ такого положенія, повидимому, нѣтъ выхода. Послѣднія событія дали достаточно доказательствъ справедливости этого мнѣнія. Попытки заключить вновь заемъ, хотя бы и на еще болѣе тяжелыхъ условіяхъ, не привели къ результатамъ: банковыя сферы готовы были намъ дать средства на осуществленіе внутреннихъ реформъ, но на веденіе войны отказывались снабжать деньгами, опасаясь, что война значительно ухудшитъ матеріальное благосостояніе Россіи, а это несомнѣнно должно отразиться и на положеніи нашихъ кредиторовъ. И теперь для поддержанія курса русскихъ бумагъ французскіе банкиры вынуждены употреблять чрезвычайныя и опасныя мѣры. Что же будетъ, когда выйдутъ новые займы? Курсъ прежнихъ неизбежно упадетъ, а вѣдь это грозитъ большими потерями французскимъ мелкимъ капиталистамъ, которые, слѣдуя за счастливымъ, оказываютъ уже большое вниманіе японскимъ бумагамъ.

Внутренніе займы на большую сумму при нынѣшнемъ настроеніи врядъ ли возможны, если ихъ не основывать въ значительной части на капиталахъ сберегательныхъ кассъ. Выпускъ кредитныхъ билетовъ для нуждъ казначейства, несомнѣнно противорѣчитъ Высочайшему указу отъ 28 апрѣля 1900 г., гдѣ прямо сказано: «мы находимъ необходимымъ выразить непремѣнную волю нашу, дабы выпускъ кредитныхъ билетовъ... не служилъ впредь источникомъ воспособленія государственной казны». Если бы это постановленіе было обойдено, и выпускъ бумажныхъ денегъ произведенъ былъ въ широкихъ размѣрахъ, это повело бы къ прекращенію размѣна, сдѣлало бы напрасными всѣ жертвы, которыя

*) Мигулинъ. Статья въ газетѣ «Слово», 1905 г. № 65.

принесло населеніе для установленія золотой валюты, роковымъ ударомъ отразилось бы на торговлѣ и промышленности, увеличило бы платежи по займамъ за границу, потому что мы обязались уплачивать проценты золотомъ.

Въ такое тяжелое положеніе поставила государственное хозяйство наша финансовая система.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

На предыдущихъ страницахъ было выяснено, что наша финансовая система несостоятельна во многихъ отношеніяхъ. Прежде всего, обложеніе ложится особенно тяжело на тѣхъ, кто и такъ еле перебивается. Затѣмъ, эта система оказывается непригодной для увеличенія средствъ государства теперь,—именно въ тотъ моментъ, когда въ такомъ усиленіи существуетъ настоящая нужда. Наконецъ, громадныя суммы, собираемыя съ населенія, тратятся не на осуществленіе тѣхъ мѣропріятій, которыя способствовали бы поднятію благосостоянія массъ и тѣмъ самымъ расширенію производительности податного аппарата, а на нужды, признаваемыя неотложными для поддержанія бюрократическаго строя, на искусственное и безтолковое тепличное взращиваніе крупной промышленности,—поскольку и пока она является необходимой для правительственныхъ цѣлей.

Но еслибы, по мановенію волшебнаго жезла, эти недостатки исчезли, еслибы налоги стали собирать, сообразуясь съ средствами группъ плательщиковъ и даже отдѣльныхъ индивидуумовъ, еслибы ихъ тратили на поднятіе народнаго благосостоянія и тѣмъ самымъ повышали эластичность государственнаго бюджета,—можно ли было бы тогда признать, что все хорошо, что больше нечего дѣлать въ данной области? Разумѣется, нѣтъ. Всего этого далеко еще недостаточно для правильнаго устройства и веденія государственнаго хозяйства. Необходимо установить опредѣленный планъ хозяйства, нужно такъ организовать собраніе и расходованіе денегъ, чтобы ясно было: куда и сколько истрачено, въ точности ли исполнили чиновники ту смѣту, которая была дана имъ въ руководство, не прилипла ли къ

чьимъ либо рукамъ частица народнаго достоянія, не тратятся ли народныя деньги безъ соблюденія необходимой экономіи?

Эти задачи осуществляетъ надлежащая организація бюджета и контроля въ странѣ. И если удачной системы собиранія налоговъ и расходованія ихъ нельзя установить у насъ при существованіи бюрократическаго строя, то, быть можетъ, только что указанная сторона государственнаго хозяйства—бюджетъ и контроль—не требуютъ для правильной постановки существенныхъ реформъ государственнаго порядка. Вѣдь, на первый взглядъ, это чисто техническіе вопросы!..

Пусть отвѣтомъ послужитъ современное положеніе дѣлъ въ Россіи.

I.

Основы нынѣшняго бюджетнаго и контрольнаго порядковъ заложены въ ту знаменательную эпоху русской жизни, когда—увы, не надолго!—повѣяло духомъ свободы въ Россіи. Наряду съ кореннымъ обновленіемъ общественной и государственной жизни мы видимъ въ 60-е годы финансовыя реформы. Ознакомленіе съ причинами этихъ реформъ дастъ намъ поучительный матеріалъ для пониманія нынѣшней организаціи бюджета и контроля.

Крымская война поглотила, помимо громаднаго числа человѣческихъ жертвъ, большія суммы денегъ. И безъ нея въ русскомъ государственномъ хозяйствѣ обычнымъ явленіемъ были ежегодные дефициты, послѣ же войны дѣло еще ухудшилось. Такъ, за 1853—56 гг. дефициты достигли 796,8 мил. руб. Ихъ пытались скрыть. Въ росписи на 1855 г. показана была нехватка только по обыкновеннымъ расходамъ въ 56½ мил., о дефицитахъ по сверхсметнымъ расходамъ не упоминается. Между тѣмъ они достигли громадной суммы въ 134 мил. руб. Въ то же время источникъ, изъ котораго обыкновенно покрывались дефициты,—негласныя займы изъ кредитныхъ учреждений—изсякъ вслѣдствіе закрытія этихъ учреждений. Крымская война показала серьезныя нужды. Она была проиграна, главнымъ образомъ, вслѣдствіе полнаго отсутствія порядка въ государственномъ управленіи: обнаружилась глубокая внутренняя неурядица,

оказались неудовлетворенными самыя насущныя потребности. Однимъ изъ проявленій указаннаго безпорядка было отсутствіе путей сообщенія (недоставало провіанта, нельзя было передвигать въ достаточномъ количествѣ войска и т. д.). Но на устройство дорогъ нужны были большія суммы. Откуда ихъ было взять? Вмѣстѣ съ истощеніемъ внутренняго, падаетъ и внѣшній кредитъ. Постоянные дефициты и военныя неудачи не могли не поколебать довѣрія иностранныхъ кредиторовъ, которые стали посылать обратно въ Россію государственныя обязательства для продажи ихъ на русскомъ рынкѣ. Курсъ рубля сильно упалъ. Правительство сознаетъ, что дѣлу не помочь усиленнымъ выпускомъ ассигнацій, и что государству грозитъ банкротство. Чтобы поправить положеніе дѣлъ, необходимы коренныя реформы. Княжевичъ (министръ финансовъ) въ своей запискѣ въ комитетъ финансовъ о хозяйственномъ и финансовомъ положеніи государства рисуетъ прямо безотрадную картину. По его мнѣнію, въ Россіи замѣчаются всѣ признаки денежнаго и торгово-промышленнаго кризиса. Вотъ какими словами описываетъ положеніе Блюхъ, авторъ обширнаго изслѣдованія о финансахъ Россіи въ XIX вѣкѣ: «финансовое хозяйство страны влачило весьма печальное существованіе. Съ каждымъ годомъ положеніе дѣлъ становилось все болѣе безвыходнымъ... Всякое вѣдомство, всякое министерство имѣли свои особые бюджеты, свои особые доходы. Многіе изъ этихъ доходовъ не входили въ общіе бюджеты и такимъ образомъ государственныя росписи не представляли собою дѣйствительнаго и вѣрнаго отраженія ни доходовъ, ни расходовъ; каждое вѣдомство было чѣмъ-то въ родѣ *status in statu*... «Ежегодное составленіе и утвержденіе государственной росписи было лишь формальностью, такъ какъ всякое министерство производило расходы помимо росписи и каждое вѣдомство требовало себѣ сверхсметныхъ и дополнительныхъ ассигнованій, сколько желало; каждое министерство расширяло свои расходы, пополняя недостаки изъ особыхъ источниковъ дохода и особыхъ капиталовъ, или маскируя свои передержки различными перечисленіями кредитовъ изъ одной статьи въ другую. Такимъ образомъ государственная роспись не была и не могла быть вѣрной дѣйствительности, правильнаго ознакомленія съ доходами и

расходами существовать не могло, никакого порядка въ государственномъ хозяйствѣ невозможно было отыскать».

До сихъ поръ все это тщательно скрывалось, но крымская война совлекла завѣсу съ этой неприбранной храмины: печать—русская и иностранная,—обсуждая положеніе дѣль, указывала на трудности и, не имѣя точныхъ свѣдѣній, невольно впадала въ преувеличенія. Общее недовѣріе къ правительству, которое довело страну до столь неприглядныхъ условій, распространялось и на финансы. Необходимо было прибѣгнуть къ сильнымъ средствамъ для возстановленія довѣрія дома и за границей.

Для характеристики положенія Россіи въ то время, любопытны строки изъ одной записки (1855 г.). «Благопріятствуетъ ли развитію духовныхъ и вещественныхъ силъ Россіи нынѣшнее устройство нашего государственнаго управленія?»—спрашиваетъ авторъ. И отвѣчаетъ: «отличительныя черты его заключаются въ повсемѣстномъ недостаткѣ истины, въ недовѣрїи правительства къ своимъ собственнымъ орудіямъ и въ пренебреженіи ко всему другому. Многочисленность формъ подавляетъ сущность административной дѣятельности и обезпечиваетъ всеобщую официальную ложь. Взгляните на годовые отчеты—вездѣ сдѣлано все возможное, вездѣ приобрѣтены успѣхи, вездѣ водворяется, если не вдругъ, то по крайней мѣрѣ, постепенно, должный порядокъ. Взгляните на дѣло, всмотритесь въ него, отдѣлите сущность отъ бумажной оболочки, то, что есть, отъ того, что кажется, правду отъ неправды и полуправды, и рѣдко гдѣ окажется прочная плодотворная польза. Сверху блескъ, внизу—гниль. Въ твореніяхъ нашего официального многословія нѣтъ истины» *). Эти «думы русскаго» вызвали въ свое время очень большое вниманіе. Записка повела даже къ изданію генераль-адмираломъ в. к. Константиномъ Николаевичемъ приказа на имя управляющаго морскимъ министерствомъ. Въ этомъ приказѣ приведенная характеристика названа «правдивыми словами» и потребовано представлять отчеты, согласныя съ истиной. То, что здѣсь говорится объ

*) «Русская Старина» 1891 г., кн. 5. Дневникъ гр. П. А. Валуева. Цитировано по книгѣ И. Х. Озерова «Финансовое Право». Вып. II, Москва 1905 стр. 55—56.

общемъ ходѣ дѣлъ, всецѣло примѣнимо было, разумѣется, и къ финансовому управленію.

Правительство сознало, наконецъ, необходимость новыхъ порядковъ. И реформированіе всего строя естественно повлекло за собой реформу финансоваго уклада. Въ 1856 г. былъ командированъ за границу д. с. с. Татариновъ. Онъ изучилъ системы отчетности, смѣтъ и кассоваго устройства въ Бельгіи, Франціи и Пруссіи и по своемъ возвращеніи представилъ основательные доклады. Подъ предсѣдательствомъ Татаринова была образована специальная комиссія, которой и были выработаны правила о составленіи, разсмотрѣніи, утвержденіи и исполненіи государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій. Эти правила были утверждены 22-го мая 1862 г. Въ основаніи новой системы лежатъ слѣдующіе принципы: 1) всѣ государственные расходы и доходы должны быть включаемы въ государственную роспись, кромѣ имѣющихъ специальное назначеніе и суммъ не принадлежащихъ государственному казначейству (единство росписи); 2) всѣ государственные доходы должны быть сосредоточены въ кассахъ министерства финансовъ, откуда и производится уплата кредиторамъ (единство кассы) и 3) всѣ доходы и расходы должны повѣряться по подлиннымъ документамъ независимыми органами государственнаго контроля (полнота и независимость контроля). Каждое министерство и главное управленіе должны въ концѣ года представлять департаменту государственной экономіи, министру финансовъ и государственному контролеру смѣты объ ожидаемыхъ доходахъ и о предстоящихъ расходахъ. По полученіи этихъ финансовыхъ смѣтъ министръ финансовъ ихъ разсматриваетъ и составляетъ изъ нихъ и своей смѣты общую государственную роспись доходовъ и расходовъ. Въ то же время финансовыя смѣты разсматриваются и государственнымъ контролеромъ. Государственная роспись съ замѣчаніями министра финансовъ и государственнаго контроля вносится не позже 1-го ноября на разсмотрѣніе государственнаго совѣта. Здѣсь прежде всего она разсматривается департаментомъ государственной экономіи, а затѣмъ съ заключеніемъ послѣдняго вносится въ общее собраніе государственнаго совѣта. Разсмотрѣнная общимъ собраніемъ, роспись представляется на утвержденіе государя, послѣ чего она обнародывается во всеобщее свѣдѣніе.

Сверхсмѣтные кредиты подчиняются тому же порядку, т. е. послѣ предварительнаго сношенія съ министромъ финансовъ, они поступаютъ въ государственный совѣтъ и затѣмъ на утвержденіе государя. Иной порядокъ допускается только для экстренныхъ, особо важныхъ случаевъ: для такихъ дѣлъ сверхсмѣтные кредиты разрѣшаются по всеподданнѣйшимъ докладамъ министровъ. Что касается передвиженія кредитовъ, то переносъ расходовъ изъ одного назначенія въ другое дозволяется, но только въ предѣлахъ статей, а не параграфовъ (роспись дѣлится на параграфы, параграфы на статьи, нѣкоторыя статьи разбиваются на литеры).

Впрочемъ, уже въ 1868 г. было разрѣшено—если имѣются или предвидятся сбереженія,—производить расходы до 4,000 руб. внѣ смѣты по соглашенію съ министромъ финансовъ, помимо государственнаго совѣта, съ послѣдующимъ утвержденіемъ.

Отъ общаго порядка испрошенія сверхсмѣтныхъ кредитовъ освобождаются: расходы по императорскому двору и на единовременныя выдачи разнымъ лицамъ по указанію Его Императорскаго Величества (прямые доклады государю по соглашенію съ министромъ финансовъ).

Сверхсмѣтные кредиты, требующіе быстроты и тайны, испрашиваются всеподданнѣйшими докладами генераль-адмирала и министрами: военнымъ, иностранныхъ дѣлъ и внутреннихъ дѣлъ. Срокъ дѣйствія росписей—годовой.

Для нѣкоторыхъ вѣдомствъ установленъ льготный срокъ—до 30-го іюня, для военнаго—до 31-го іюля слѣдующаго года, для строительныхъ кредитовъ 2 года. Причитающіяся кредиторамъ, но не выданныя въ срокъ суммы, вносятся въ особые списки, которые имѣютъ силу два года.

Таковы были общіе принципы реформы.

Посмотримъ теперь, какъ она проводилась въ жизнь. Здѣсь мы видимъ борьбу старыхъ и новыхъ началъ, борьбу, въ результатѣ которой законъ принялъ характеръ компромисса между отжившимъ и нарождающимся.

Единства кассы въ дореформенную эпоху не существовало. Это видно изъ того, что къ 1-му января 1855 г. въ кассахъ министерства финансовъ состояло всего 75 милл. руб., въ кассахъ же постороннихъ управленій—болѣе 200 милл. руб. Комиссія Татаринова открыла, что отдѣльныя

вѣдомства имѣли въ своемъ распоряженіи около 300 (293) капиталовъ разныхъ наименованій на сумму 55 (52) милл. руб., и все это внѣ вѣдѣнія министерства финансовъ.

Теперь было рѣшено эти особые капиталы передать министерству финансовъ, что было, конечно, неприятно отдѣльнымъ вѣдомствамъ. Они прибѣгали къ самозащитѣ, и каждый министръ старался всѣми возможными способами отстоять свободу дѣйствій: въ этихъ цѣляхъ обращались непосредственно и предварительно къ государю и т. д. Главный начальникъ военно-учебныхъ заведеній (великій князь), напримѣръ, испросилъ у государя разрѣшеніе на производство переносовъ по своей смѣтѣ такъ, какъ найдетъ нужнымъ, и представилъ это разрѣшеніе въ департаментъ экономіи при обсужденіи дѣла. Духовное вѣдомство отвоевало себѣ право сохранить спеціальныя капиталы и доходы, которые находились бы внѣ контроля.

Къ характерному обмѣну мнѣній былъ поводомъ вопросъ о роли комитета финансовъ по новымъ правиламъ. Комиссія въ своемъ проектѣ указываетъ, что при сведеніи бюджета министерство финансовъ старается объ установленіи соразмѣрности доходовъ и расходовъ и въ случаѣ дефицита предлагаетъ мѣры устраненія, затѣмъ дѣло обсуждаетъ департаментъ экономіи и общее собраніе государственнаго совѣта. Министръ финансовъ по поводу этого пункта поставилъ вопросъ: какова же будетъ роль комитета финансовъ? Комитетъ вѣдь издавна завѣдуетъ покрытіемъ дефицитовъ. Въ немъ засѣдаютъ важные сановники: какъ же министръ финансовъ можетъ ихъ обойти и непосредственно обращаться въ государственный совѣтъ? Государственный контролеръ (Анненковъ) разъяснилъ дѣло, напомнивъ, что комитетъ финансовъ не оффиціальное учрежденіе, — въ дѣйствующихъ законахъ о немъ не упоминается. (Это не препятствовало, однако, комитету замѣтимъ отъ себя, имѣть порой больше значенія въ составленіи бюджета, чѣмъ государственный совѣтъ). Комитетъ былъ созданъ для разсмотрѣнія вопросовъ, касающихся государственнаго кредита и финансовыхъ задачъ, требующихъ особой тайны. Конечно, — продолжаетъ Анненковъ, — если будетъ воля государя, онъ можетъ передать бюджетъ на обсужденіе комитета, но разъ, какъ общее правило, государственный совѣтъ рѣшаетъ всѣ вопросы фи-

нансоваго законодательства и вѣдаетъ дополнительные сверхсѣтные кредиты, надо ему именно предоставить и обсужденіе бюджета. Вѣдь въ комитетѣ финансовъ многіе министры состоятъ членами, и если бы этотъ комитетъ явился инстанціей, разсматривающей бюджетъ, вышло бы, что министрамъ пришлось бы самимъ судить о своихъ требованіяхъ. Государственный же совѣтъ — учрежденіе независимое, внѣ текущей политики находящееся.

Особенно большой интересъ представляетъ обсужденіе и проведеніе начала гласности въ бюджетѣ. Гласность была положительно необходима. Какъ уже сказано, кредитъ упалъ до нельзя, и надо было умѣрить слухи о полномъ разстройствѣ финансовъ, ходившіе въ иностранномъ и русскомъ обществѣ и въ печати. Что именно съ этимъ думали бороться гласностью, видно изъ заявленія комитета финансовъ въ его журналѣ отъ 26-го декабря 1861 года: «Дефициты, начавшіеся у насъ въ 1845 г., покрывались преимущественно займами изъ кредитныхъ установленій. Отъ нихъ правительство получало ежегодно значительныя суммы за умѣренный процентъ безгласно, какъ бы незамѣтнымъ образомъ. Вслѣдствіе этого, оно къ заграничнымъ займамъ обращалось умѣренно. При такомъ порядкѣ государственный кредитъ могъ поддерживаться, 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 реализировались обыкновенно по хорошему, а иногда и по весьма выгодному вексельному курсу; при всемъ этомъ кредитъ могъ поддерживаться и улучшаться и безъ публикаціи росписей. Но теперь обстоятельства 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, даже сами затруднялись въ возвратѣ вкладовъ, такъ что, не смотря на усилія государственнаго казначейства, должны были быть закрыты. Малый успѣхъ послѣднихъ нашихъ займовъ, паденіе курса на наши фонды, печатныя сужденія въ

нашихъ и иностранныхъ журналахъ, частныя корреспонденціи банкировъ,—все это слишкомъ ярко доказывало, что недовѣріе къ нашему финансовому положенію вкоренилось въ общественномъ мнѣніи». И далѣе: «какъ ни необходимы, какъ ни существенны для устройства финансовъ мѣры для сокращенія расходовъ и увеличенія доходовъ, но они останутся тщетными, если вмѣстѣ съ тѣмъ не будетъ положено начало къ возстановленію довѣрія къ будущности финансовъ въ Россіи. Довѣріе же можетъ быть возстановлено не иначе, какъ полною откровенностью правительства относительно своихъ финансовъ... Первый шагъ къ этому есть опубликованіе росписи».

Когда роспись была впервые опубликована, то это произвело очень сильное впечатлѣніе. Такъ же, какъ и во время появленія росписи во Франціи при Неккерѣ, ожидали наступленія революціи. Особенный переполохъ,—чего и слѣдовало ожидать,—произвела эта мѣра въ чиновничьей средѣ.

Разсказываютъ такой фактъ.. Указъ объ обнародованіи росписи былъ отосланъ тому начальнику отдѣленія министерства финансовъ, у котораго хранились вообще всѣ росписи, съ предложеніемъ отправить указъ немедленно вмѣстѣ съ росписью въ сенатскую типографію. Вечеромъ въ томъ же день къ министру финансовъ (М. Х. Рейтерну) является испуганный, взволнованный начальникъ отдѣленія Ключаревъ, чтобы узнать, правда ли, что роспись должна быть опубликована, не ошибка ли это? На утвердительный отвѣтъ министра финансовъ Ключаревъ заявилъ, что обнародованіе росписи повлечетъ за собою «революцію» и что «не желая быть причастнымъ столь страшному государственному преступленію», онъ проситъ уволить его въ отставку. Не смотря на всѣ увѣщанія, Ключаревъ остался при своемъ рѣшеніи.

Этотъ фактъ достаточно характеренъ.

Но когда роспись была опубликована, она произвела—особенно за границей—именно то впечатлѣніе, на которое разсчитывало правительство.

Русскій генеральный консулъ въ Гамбургѣ сообщилъ въ февралѣ 1862 г.: «Высшее купечество въ Гамбургѣ съ живымъ участіемъ узнало объ опубликованіи бюджета Россійской Имперіи на 1862 г. Эта мѣра была единогласно при-

знана мудрою и произвела превосходное дѣйствіе. Ея послѣдствія уже обнаруживаются: на русскіе фонды, которые въ послѣднее время мало требовались для оборота капиталовъ, требованія значительно усилились въ нѣсколько дней, и они возвысились на одинъ процентъ... Единогласно утверждаютъ, что распубликованіе финансовыхъ ресурсовъ имперіи и замѣчаемая при томъ печать истины могутъ только увеличить общее удивленіе благороднымъ и просвѣщеннымъ стремленіямъ нашего августѣйшаго монарха».

Вопросъ о публикаціи отдѣльныхъ смѣтъ вызвалъ также небезынтересный обмѣнъ мнѣній въ государственномъ совѣтѣ. Министръ народнаго просвѣщенія Головинъ высказывалъ такія соображенія: «Смѣта министра народнаго просвѣщенія, по самой цѣли его учрежденія, распространять образованіе въ народѣ, должна знакомить общество со способомъ удовлетворенія его потребностей въ дѣлѣ образованія. Потребности эти столь разнообразны, что министерство народнаго просвѣщенія, по необходимости, должно имѣть указанія на эти потребности самого общества, которое съ своей стороны можетъ и будетъ оказывать свое содѣйствіе лишь въ томъ случаѣ, если ему будетъ дана возможность знакомиться со способомъ распределенія предоставляемыхъ министерству суммъ, для чего и желательно публиковать смѣту этого министерства во всѣхъ ея подробностяхъ, сколь возможно своевремениѣ, печатая какъ въ «Журналѣ Министерства Народнаго Просвѣщенія», такъ и въ другихъ періодическихъ изданіяхъ, а также допуская въ продажу въ отдѣльныхъ экземплярахъ съ объясненіями». Управляющій III отд. Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи указываетъ, что цѣль публикаціи «разсѣять обращающіяся въ публикѣ неосновательныя опасенія на счетъ государственныхъ финансовъ». Поэтому надо смѣты публиковать полностью, но въ окончательномъ лишь видѣ, какъ онѣ утверждены. Оберъ-прокуроръ Св. Синода шелъ еще дальше: по его мнѣнію, надо было публиковать только перечень главныхъ смѣтныхъ статей, а всю смѣту полностью обнародовать лишь послѣ ревизіи контроля для того, чтобы не было видно несоотвѣтствія между предположеніями и исполненіемъ. Такими средствами думали предотвратить самое возникновеніе въ умахъ сомнѣнія относительно непогрѣшимости бюрократіи. Испр. должность главнаго управляющаго путями сообщенія указывалъ на то, что «сужденія государ-

ственного совѣта оглашать нельзя при современномъ полемическомъ направленіи литературы». Министръ императорскаго двора и управляющій собственной Его Императорскаго Величества канцеляріей (Готд.) сообщаютъ, что государь велѣлъ публиковать лишь краткую смѣту ихъ вѣдомствъ, въ общихъ цифрахъ. Министръ внутреннихъ дѣлъ полагалъ, что слѣдуетъ «секретные» расходы обозначать наименованіемъ «чрезвычайные», что лучше не указывать на лицъ, которымъ идутъ «личныя назначенія», и не публиковать ни свѣдѣній объ «основаніи назначенія», ни приложений къ смѣтѣ. Военный министръ считалъ достаточнымъ военную смѣту публиковать въ общихъ чертахъ. Рѣшено было: публиковать только параграфы и статьи смѣтныхъ назначеній безъ другихъ подробныхъ смѣтъ, а министрамъ и главнымъ управленіямъ предоставить распространять, какъ найдутъ удобнымъ, отпечатанныя для государственнаго совѣта подробныя смѣты; секретные расходы называть чрезвычайными; что касается «содержанія личнаго состава» — не показывать лицъ, получающихъ это содержаніе; кредиты по военному положенію публиковать особо — въ приложеніи къ росписи. Замѣчанія на смѣты, сдѣланныя государственнымъ контролеромъ и министромъ финансовъ, объясненія, сужденія департамента экономіи и общаго собранія государственнаго совѣта и до сихъ поръ не публикуются. Частныя смѣты отдѣльныхъ управленій также мало доступны. Приложенія къ смѣтѣ продавались до 1891 г., теперь въ продажѣ ихъ нѣтъ.

Приведенные факты ясно указываютъ, что основной причиной, вызвавшей финансовое преобразование 60-хъ годовъ, было крайнее разстройство государственныхъ финансовъ и необходимость найти новые источники, новую опору въ установленіи довѣрія со стороны общества къ правительству, въ гласности и упорядоченіи хозяйничанія собираемыми съ народа суммами. Что положеніе дѣлъ было дѣйствительно серьезно, видно изъ докладной записки министра финансовъ Рейтерна въ 1863 г.: указывая на дефицитъ въ 50 милл., онъ замѣчаетъ, что тутъ еще не считаны расходы на реформы (устройство университетовъ, гимназій, преобразование полиціи, судебныхъ учреждений, губернскаго управленія, улучшеніе путей сообщенія, улучшеніе контрольных палатъ и т. д.). Между тѣмъ кредитъ плохъ. Единственный выходъ, по мнѣнію Рейтерна, — сокращеніе расходовъ даже на неотложныя реформы. На докладѣ императоръ Але-

ксандръ II написалъ: «картина представлена весьма грустная, и положеніе наше дѣйствительно критическое». Для изысканія мѣръ былъ призванъ финансовый комитетъ. Здѣсь, въ общемъ, раздѣляли взглядъ министра финансовъ о необходимости сократить расходы; но статсъ-секретарь Валуевъ подалъ особое мнѣніе. Онъ находилъ, что нужны не отрицательныя мѣры (сокращеніе расходовъ), а положительныя, направленныя къ ободренію населенія, къ поощренію и развитію производительныхъ силъ государства. Для пріобрѣтенія довѣрія недостаточно сократить дефицитъ: довѣріе, какъ внутри имперіи, такъ и за границей, возстановится и окрѣпнетъ не прежде, какъ по совершеніи тѣхъ именно преобразованій, которыя комитетъ финансовъ едва ли не считаетъ полезнымъ отсрочить. На запискѣ Валуева Александръ II надписалъ: «Я во многомъ раздѣляю мнѣніе статсъ-секретаря Валуева»...

Таковы были финансовыя реформы 60-хъ годовъ и причины, ихъ вызвавшія.

II.

Посмотримъ, какъ дѣйствовалъ новый бюджетный порядокъ послѣ реформы 60-хъ годовъ, и какъ онъ дѣйствуетъ въ настоящее время. Первой смѣтой, составленной по новымъ правиламъ, была смѣта на 1863 годъ. Она отличалась отъ прежнихъ тѣмъ, что въ ней были включены доходы, раньше не входившіе въ смѣты, въ количествѣ 42,7 милл., а также расходы въ количествѣ 37,8 милл. рублей. Кромѣ того, были показаны валовые доходы и расходы Николаевской желѣзной дороги (прежде понадалъ въ роспись только чистый доходъ съ этой дороги). Въ росписи указаны были валовые доходы, издержки взиманія (последнія теперь не вносятся въ роспись) и расходы; для большей точности выставлялись даже копейки и доли копѣекъ (теперь этого не дѣлается). Впервые при росписи были представлены министромъ финансовъ соображенія по поводу ея исполненія, и этотъ докладъ былъ опубликованъ. Съ этого же времени начинается процессъ объединенія въ росписи всѣхъ доходовъ и расходовъ. Такъ, въ

роспись на 1867 г. включены расходы и доходы Царства Польскаго, составлявшіе раньше особый бюджетъ; затѣмъ смѣта Закавказскаго края распределена по статьямъ общей росписи; въ 1874 г. включенъ въ роспись государственный земскій сборъ; въ 1884 г. особые счета желѣзнодорожныхъ операций, которые раньше составляли отдѣльный фондъ; въ 1885 г. въ бюджетъ внесена выкупная операція.

Но старые недостатки не исчезли послѣ реформы 60-хъ годовъ: росписи были по прежнему неточны, и сверхсмѣтные кредиты продолжали существовать. Въ 1867 г., согласно новымъ правиламъ, былъ представленъ государственнымъ контролемъ первый отчетъ, изъ котораго обнаружилось истинное положеніе дѣлъ. Отчетъ этотъ касался исполненія росписи на 1866 годъ. По смѣтѣ предполагался дефицитъ въ 21½ милл. рублей, а на дѣлѣ оказался въ 60,6 милл. рублей. Опубликованіе этого отчета произвело сильное впечатлѣніе на публику, которая не имѣла понятія, что съ 1845 г. въ бюджетѣ все время были дефициты. Росписи составлялись обыкновенно такъ, чтобы доходы превышали расходы. Такъ за 1876—79 гг. доходы по росписямъ выше расходовъ на 49½ милл. рублей, но сюда не вошли чрезвычайныя военныя издержки, составлявшіе около 1 миллиарда. При производствѣ расходовъ имѣли мѣсто большія злоупотребленія: на пенсіи, напр., смотрѣли, какъ на способъ полакомиться казеннымъ пирогомъ. По уставу 1827 г., пенсіи являлись средствомъ обезпечить низшихъ чиновниковъ, на самомъ же дѣлѣ онѣ назначались и особамъ первыхъ четырехъ классовъ: въ 1858 г. такихъ назначеній было только 861, а въ 1866 г. уже 1.322. Сверхсмѣтными кредитами продолжали пользоваться въ широкихъ размѣрахъ: въ 1866 г. такіе кредиты составляли 49 милл., въ 1867 г.—42 милл., въ 1868 г.—30 милл., въ 1869 г.—37 милл. (8% всего бюджета), въ 1872 г.—51 милл. (не считая кредитовъ на постройку желѣзныхъ дорогъ), въ слѣдующіе два года—около 40 милл., въ 1875 г.—22 милл. рублей. Эти кредиты вводились управляющими вѣдомствами въ обходъ правилъ, помимо министра финансовъ и государственнаго совѣта. Не смотря на постоянныя жалобы на сверхсмѣтные расходы, попытки бороться съ ними были безуспѣшны. Въ 1881 г. (18 дек.) императоръ Александръ III замѣтилъ по этому поводу: «нахожу нужнымъ

принять энергическія мѣры для устраненія сверхсмѣтныхъ расходовъ». Предсѣдатель совѣщанія министровъ гр. Барановъ въ числѣ способовъ устраненія дефицитовъ полагалъ необходимымъ «полное возстановленіе силы и дѣйствія ст. 6 смѣтныхъ правилъ» (никакой расходъ, не разрѣшенный въ законодательномъ порядкѣ, не допускается). Но достигнуть того, чтобы смѣты утверждались въ опредѣленномъ законодательномъ порядкѣ (черезъ государственный совѣтъ) было невозможно, такъ какъ такого порядка не существовало и въ остальныхъ областяхъ законодательства. Можно назвать цѣлый рядъ мѣръ, которыя проводились не черезъ государственный совѣтъ, а шли на усмотрѣніе Высочайшей власти или черезъ комитетъ министровъ или по докладу отдѣльныхъ министровъ. (Такъ, напр., введеніе золотого обращенія было осуществлено рядомъ высочайшихъ указовъ помимо государственнаго совѣта).

Были попытки избѣгнуть сверхсмѣтныхъ расходовъ путемъ внѣшнихъ мѣръ—установленіемъ нормальнаго бюджета. Такой бюджетъ былъ установленъ для военнаго министерства на пятилѣтіе 1874—78 гг. въ 179,3 милл. рублей, никакіе сверхсмѣтные расходы не допускались за исключеніемъ расходовъ на военныя дѣйствія и путешествія Его Императорскаго Величества. Зато было разрѣшено передвигать кредиты изъ смѣты одного управленія въ другое, а также изъ параграфа въ параграфъ, причемъ не требовалось предварительнаго заключенія министра финансовъ, а только дозволеніе государственнаго совѣта. Если оказывались остатки, то они обращались не въ государственное казначейство, а въ запасный фондъ для непредвидѣнныхъ расходовъ. Однако, тотчасъ же, въ 1874 г. послѣдовали измѣненія, такъ какъ потребовались кредиты на непредвидѣнные расходы. Вслѣдствіе чрезвычайныхъ расходовъ, которые были вызваны турецкой войной, предѣльность военнаго бюджета была отмѣнена. Затѣмъ на пятилѣтіе 1889—93 гг. вновь устанавливается нормальный бюджетъ съ допущеніемъ сверхсмѣтныхъ расходовъ на случай войны и дополнительныхъ кредитовъ въ видѣ перечисленій изъ суммъ особаго для того кредита по смѣтѣ департамента государственнаго казначейства. Разнесеніе всей этой суммы по параграфамъ и статьямъ было необязательно, часть суммы можно было обращать въ запасный кредитъ. Допускались и

передвиженія кредитовъ. Нормальный кредитъ былъ продолженъ затѣмъ на пятилѣтіе 1894—98 гг., причемъ ежегодная сумма кредита была опредѣлена въ 229 милл. руб. На слѣдующее пятилѣтіе 1899—03 гг. эта сумма была увеличена на 43 милл.; вообще, такъ какъ военные расходы по росписямъ все возрастаютъ (въ 1903 г. по росписи расходовъ значится 320 милл.), то и нормальный бюджетъ при продолженіи все увеличивается—на 1904 г. назначено уже 361 милл. рублей—и цѣль совершенно не достигается. Были такія же безуспѣшныя попытки установить нормальный бюджетъ и по морскому министерству. На пятилѣтіе 1896—1902 гг. была установлена предѣльная цифра 57½ милл. рублей съ ежегодной прибавкой по ½ милл. рублей; дополнительное ассигнованіе допускалось лишь въ случаѣ войны или военной экспедиціи. Въ 1898 г. особое совѣщаніе, однако, нашло нужнымъ увеличить ежегодную сумму на кораблестроеніе, и, кромѣ того, для этой же цѣли было отпущено 90 милл. рублей единовременно. По росписи 1903 г. расходы морского министерства составляли 116 милл., а на 1904 г. назначено—113,6 милл. Изъ всего этого ясно, что установленіе нормальнаго бюджета ни къ чему не ведетъ, такъ какъ потребности постоянно растутъ, растутъ расходы, и дополнительные кредиты не только не уменьшаются, но даже увеличиваются.

Въ классификаціи доходовъ по сравненію съ росписями 60-хъ годовъ были произведены измѣненія. Комиссія Э. Г. Тернера (1891) установила порядокъ, по которому обыкновенные расходы распредѣляются на 9 отдѣловъ: 1) прямые налоги, 2) косвенные налоги, 3) пошлины, 4) правительственныя регалии, 5) казенные имущества и капиталы, 6) отчужденіе государственныхъ имуществъ, 7) выкупные платежи, 8) возмѣщеніе расходовъ государственнаго казначейства, 9) доходы разнаго рода (каждый отдѣлъ разбивается на параграфы, параграфы на статьи, статьи, иногда, на литеры). Затѣмъ слѣдуютъ чрезвычайные доходы; относительно этихъ послѣднихъ нужно замѣтить, что не существовало точнаго признака для раздѣленія доходовъ на обыкновенные и чрезвычайные: правила 1862 г. объ этомъ совсѣмъ ничего не говорятъ. Поэтому одни и тѣ же доходы относились то къ обыкновеннымъ, то къ чрезвычайнымъ: военное вознагражденіе, напр., до 1885 г. значилось въ

числѣ обыкновенныхъ поступлений, въ 1885—94 гг. было отнесено къ чрезвычайнымъ доходамъ, а затѣмъ—снова къ обыкновеннымъ. Вѣчные вклады по росписи 1884 г. помѣщены въ число обыкновенныхъ доходовъ, а по отчету контроля—въ число чрезвычайныхъ; съ 1886 г. они въ росписяхъ значатся въ отдѣлѣ чрезвычайныхъ доходовъ. Поступленія въ возвратъ ссудъ и авансовъ желѣзнодорожнымъ обществамъ помѣщаются то въ тотъ, то въ другой отдѣлъ. Въ 1891 году къ чрезвычайнымъ доходамъ отнесены: военное вознагражденіе, вклады на вѣчное время, поступленія отъ желѣзныхъ дорогъ въ возвратъ позаймствованій отъ казны, спеціальныя капиталы, идущіе въ общія средства государственнаго казначейства, а также и займы. Тогда же было установлено важное правило, по которому каждый отдѣльный доходъ въ каждой отдѣльной статьѣ долженъ отмѣчаться тѣмъ же самымъ номеромъ параграфа, статьи и пункта, какъ и однородный доходъ въ другихъ смѣтахъ, и сумма доходовъ, значащихся подъ однимъ и тѣмъ же параграфомъ, по всѣмъ смѣтамъ должна дать цифру дохода, значащуюся подъ тѣмъ же параграфомъ въ росписи.

Скажемъ теперь нѣсколько словъ о срокахъ представленія росписи министру финансовъ, государственному контролю и департаменту экономіи государственнаго совѣта. Различныя вѣдомства представляютъ смѣты въ разные сроки отъ 1 августа до 15 октября, для дополнительныхъ смѣтъ послѣднимъ срокомъ назначено 1-ое ноября. Смѣты эти разсматриваются министромъ финансовъ и государственнымъ контролемъ, которые дѣлаютъ свои замѣчанія и не позже, чѣмъ черезъ мѣсяць со дня полученія первоначальныхъ смѣтъ, и 10 дней—со дня полученія дополнительныхъ, представляютъ ихъ въ департаментъ экономіи. Заинтересованнымъ вѣдомствамъ дается 10 дней (7—для дополнительныхъ смѣтъ) для представленія объясненій на эти замѣчанія. Затѣмъ, когда департаментъ экономіи обсудитъ эти отдѣльныя смѣты, министромъ финансовъ составляется окончательная роспись и представляется въ государственный совѣтъ не позже 7 дней со дня послѣдняго засѣданія департамента экономіи о смѣтахъ.

Послѣ 1891 года произошли слѣдующія измѣненія въ раздѣленіи доходовъ и расходовъ на чрезвычайныя и обыкно-

венные: 1) чрезвычайными доходами по правилам 1893 года считаются: вклады на вѣчное время и значительныя единовременныя поступления изъ специальныхъ капиталовъ, обращаемыя въ общія средства государственнаго казначейства, или отъ продажи крупной государственной собственности; суммы, возвращаемыя жел.-дорожными обществами въ погашеніе данныхъ имъ ссудъ, поступления отъ займовъ и т. д.; 2) военное вознагражденіе отнесено теперь къ обыкновеннымъ доходамъ; 3) чрезвычайные расходы составляютъ (по правиламъ 1894 г.): расходы по сооруженію новыхъ желѣзныхъ дорогъ, на изготовленіе и приобрѣтеніе подвижнаго состава и желѣзнодорожныхъ принадлежностей въ чрезвычайныхъ размѣрахъ, издержки, вызванныя войной, народными бѣдствіями, по досрочной уплатѣ займовъ; 4) въ отдѣлъ обыкновенныхъ расходовъ вошли: расходы на перевооруженіе арміи, продовольственные запасы арміи, портовые сооружения, усиленіе и улучшеніе существующихъ желѣзныхъ дорогъ и случайныя издержки по желѣзнымъ дорогамъ. По росписи на 1901 годъ расходы на изготовленіе и приобрѣтеніе подвижнаго состава и желѣзнодорожныхъ принадлежностей перенесены въ отдѣлъ обыкновенныхъ расходовъ. Въ росписи на 1902 г. доходъ отъ казенной продажи питей слитъ съ акцизомъ въ одну статью. Надо отмѣтить также слѣдующія измѣненія и дополненія описаннаго порядка составленія и исполненія росписей. Изъятіе министерства двора изъ общихъ смѣтныхъ правилъ, все время существовавшее, оформлено лишь въ 1896 г. Было установлено, что министръ двора доставляетъ 30 октября смѣту, уже утвержденную Государемъ (общую, краткую), министру финансовъ. Составленіе, исполненіе и сроки заключенія смѣты Императорскаго двора, а также распоряженіе смѣтными и сверхсмѣтными кредитами совершается министромъ двора по указанію Государя. Для разсмотрѣнія предѣльныхъ бюджетовъ, военнаго и морского, установленъ такой порядокъ: до внесенія смѣты въ государственный совѣтъ она разсматривается въ совѣщаніяхъ при канцеляріи этихъ министерствъ съ участіемъ представителей отъ министерства финансовъ и государственнаго контроля. Льготный срокъ расходныхъ смѣтъ въ 1897 г. былъ сокращенъ, а именно: такимъ срокомъ было назначено 31 марта, а для военнаго вѣдомства—30 апрѣля слѣдующаго года. Произве-

дены были нѣкоторыя измѣненія и въ кассовомъ порядкѣ. По правиламъ 1896 и 1900 гг. вся денежная наличность казначейства отдана въ вѣдѣніе государственнаго банка и числится по балансамъ банка въ его кассѣ. Взамѣнъ того банкъ обязанъ снабжать казначейства суммами, нужными для ихъ операций. Такимъ образомъ, система, которая признана наиболѣе современной, введена и у насъ. Она даетъ банку возможность использовать праздно лежавшія суммы. Вполнѣ послѣдовательно на казначейство возложены нѣкоторыя банковыя операціи.

Отмѣтимъ важнѣйшіе недостатки современной классификаціи росписи расходовъ и расходныхъ смѣтъ. На первый планъ здѣсь нужно поставить отсутствіе распредѣленія расходовъ по видамъ главнѣйшихъ государственныхъ потребностей: вмѣсто этого въ настоящее время расходы классифицируются по вѣдомствамъ и управленіямъ. Далѣе, за 40 лѣтъ произведены по особымъ поводамъ такія частичныя измѣненія въ классификаціи отдѣльныхъ смѣтъ, что прежняя система нарушена, а новой не установлено; вслѣдствіе этой несогласованности получается хаосъ, разобраться въ которомъ очень трудно. Однородные расходы нерѣдко помѣщаются въ нѣсколькихъ смѣтахъ (платежи по кредиту и особенно расходы на учебную часть). Далѣе, если бы мы захотѣли опредѣлить затраты казны на военныя нужды по итогам морского и военнаго министерствъ, то пришли бы къ неправильному результату, такъ какъ по смѣтамъ главнаго интендантскаго управленія, главнаго штаба и главнаго управленія казачьихъ войскъ исчисляются самые разнообразныя, также и не военные расходы (напр., расходы по содержанію гражданскаго управленія Кавказскаго края, Закаспійской области и казачьихъ земель, по постройкѣ и эксплуатаціи Закаспійской жел. дор., содержаніе туркестанскаго генераль-губернатора, субсидія на изданіе «Закаспійскаго Обзоренія» и т. д.). Затѣмъ въ одномъ параграфѣ помѣщаются самые разнообразныя предметы (расходы по сооруженію путей сообщенія, казенныхъ зданій, на межеваніе и т. д. отдѣлить очень не легко). Ощущается настоятельная необходимость въ установленіи одного плана классификаціи, какъ въ общей росписи, такъ и въ отдѣльныхъ смѣтахъ; подраздѣленія во всѣхъ частныхъ смѣтахъ должны быть неизмѣняемыми. Расходы должны быть распредѣляемы по видамъ важнѣйшихъ

государственныхъ потребностей. Отмѣченные недостатки дѣлають невозможнымъ серьезное статистическое изслѣдованіе государственныхъ расходовъ и затрудняютъ составленіе росписи: они парализуютъ одно изъ главныхъ началъ бюджетнаго порядка—неизмѣняемость для распорядителей кредитами главныхъ смѣтныхъ подраздѣленій. Итакъ, является неотложная необходимость скорѣйшаго пересмотра и кореннаго измѣненія этой классификаціи «въ видахъ не только облегченія и по возможности болѣе широкой постановки дѣла разсмотрѣнія бюджета, но (и это главное) и въ видахъ упорядоченія его исполненія, ведущаго, можно сказать, автоматически къ сокращенію расходовъ, а также въ интересахъ правильнаго контроля и вообще рациональнаго веденія государственнаго денежнаго хозяйства» *). По плану г. Кашкарова, расходы должны раздѣляться по важнѣйшимъ государственнымъ потребностямъ; ихъ онъ перечисляетъ въ слѣдующемъ порядкѣ: государственный долгъ, содержаніе высшихъ государственныхъ учреждений, религіозныя потребности, вооруженныя силы, общее гражданское управленіе, народное образованіе, пути сообщенія и казенныя зданія, пенсіи, аренды и т. д. Такой порядокъ принять въ Англіи, гдѣ существуютъ подраздѣленія на гражданскую, военную и морскую смѣты, причемъ смѣта расходовъ гражданского характера разбивается на отдѣлы по важнѣйшимъ потребностямъ. Въ 1891 г. государственный контролеръ и министръ финансовъ заявляли государственному совѣту, что они особо обсудятъ планъ классификаціи расходовъ. Назначалась съ этой цѣлью комиссія, и г. Кашкаровъ подавалъ даже государственному контролеру обстоятельную записку. Но ничего изъ всего этого не вышло. Причину того, что упорядоченіе классификаціи расходовъ до сихъ поръ не осуществлено, нужно искать въ томъ, что старый порядокъ удобенъ для бюрократіи.

Вслѣдствіе отмѣченнаго характера нашихъ росписей полный анализъ вопросовъ о дефицитахъ и смѣнившихъ ихъ избыткахъ, о способахъ исчисленія росписей, остаткахъ, свободной наличности и системѣ разнесенія доходовъ и расходовъ—невозможенъ безъ детальнаго знакомства съ русской фи-

*) Кашкаровъ «Финансовыя итоги послѣдняго десятилѣтія» 1892—1902 гг. т. II, 24.

нансовой политикой, теоріей и практикой податнаго дѣла. Намъ придется, поэтому, ограничиться указаніемъ лишь нѣкоторыхъ внѣшнихъ признаковъ. Но существованіе этой крайней запутанности и сложности само по себѣ свидѣтельствуешь о многомъ.

Сверхсметные бюджеты съ 1887 г. сокращаются и обыкновенно не превышаютъ 1⁰/₀, но зато увеличивается фондъ на экстренныя въ теченіе года надобности, на покрытіе непредвидѣнныхъ расходовъ: въ 1886 и 1887 гг. онъ составлялъ 3 милл., рубл., въ 1888—93 гг.—6 милл., въ 1894 г.—10 милл., съ 1895 г.—12 милл. руб. Передвиженіе кредитовъ совершалось довольно энергично, особенно съ 1889 г. Въ бюджетѣ военнаго министерства за 1897—1901 гг. передвиженія кредитовъ плюсъ дополнительные и сверхсметные кредиты составляли отъ 18,6 до 26,0⁰/₀ итога назначенія по росписи. Правда, въ другихъ вѣдомствахъ (кроме военнаго и морского) эти передвиженія составляютъ отъ 2,9 до 4,6⁰/₀, но нужно принять во вниманіе, что военное министерство поглощаетъ львиную долю бюджета. Чрезвычайные доходы и расходы составляли крупную часть бюджета. Такъ, въ 1883—92 гг. чрезвычайные доходы по росписямъ исчислены отъ 0,5 до 9,8⁰/₀ всѣхъ доходовъ, въ дѣйствительности же составляли отъ 4,0⁰/₀ до 24,1⁰/₀ общаго итога поступления; за 1893—1902 гг. по росписямъ они исчислялись отъ 0,1⁰ до 7,6⁰/₀, а въ дѣйствительности составляли отъ 1,9 до 14,3⁰/₀. Чрезвычайные расходы на 1883—92 гг. по росписи исчислены отъ 3,8 до 9,8⁰/₀, въ дѣйствительности же были—отъ 9,4 до 21,5⁰/₀. Ростъ чрезвычайнаго бюджета за послѣдніе годы очень великъ, несмотря на ежегодное перенесеніе изъ чрезвычайнаго въ обыкновенный бюджетъ значительныхъ суммъ (въ періодъ 1895—1901 гг.—отъ 50 до 100 милл. ежегодно). Вообще системы въ этомъ раздѣленіи бюджета на обыкновенный и чрезвычайный нѣтъ; обыкновенные и чрезвычайные расходы комбинируются такъ, какъ цѣлесообразнѣе для представленія нашихъ финансовъ въ наиболѣе блестящемъ видѣ.

Перейдемъ теперь къ общей характеристикѣ современнаго бюджетнаго порядка.

Прежде всего слѣдуетъ отмѣтить, что наши росписи отличаются чрезвычайной неясностью и неточностью. Неясность происходитъ отъ отсутствія единообразія въ классификаціи расходовъ по отдѣльнымъ сметамъ и несуществованія группировки

расходовъ по предметамъ, по потребностямъ (объ этомъ выше сказано было болѣе подробно). На неясность росписи указываетъ также возможность спора о нашей свободной наличности; споръ этотъ касается того, существуетъ ли у насъ на самомъ дѣлѣ свободная наличность, и если существуетъ, то какъ она получается—изъ займовъ или изъ остатковъ. Вносить путаницу также и дѣленіе смѣтъ на обыкновенныя и чрезвычайныя. Иллюстраціей неточности росписи можетъ служить несоотвѣтствіе, наблюдаемое между предположеніями и исполненіемъ росписи. Если мы возьмемъ данныя за нѣсколько послѣднихъ лѣтъ, то оказывается, что дѣйствительно поступившіе обыкновенные доходы всегда были выше исчисленныхъ, а именно: въ 1892 г. на 9,4⁰/₀, въ 1893 г.—8,8⁰/₀, въ 1894 г.—14,8⁰/₀, въ 1895—9,8⁰/₀, въ 1896—10,4⁰/₀, въ 1897—7,4⁰/₀, въ 1898—16,1⁰/₀, въ 1899—13,9⁰/₀, въ 1900—6,9⁰/₀, въ 1901—4⁰/₀. Въ среднемъ, за послѣднія десять лѣтъ смѣтные исчисления были ниже дѣйствительныхъ поступленій на 126 милл. ежегодно, или на 9,3⁰/₀. Въ 1902 г. доходовъ поступило болѣе, чѣмъ предполагалось по росписи, на 124 милл. руб., а въ 1903 г.—на 160 милл. руб. Тутъ мы имѣемъ дѣло не со случайными ошибками, что было бы и невѣроятно, а съ намѣреннымъ пониженіемъ суммы ожидаемыхъ доходовъ. При такомъ порядкѣ, когда къ министру финансовъ обращаются съ требованіемъ какого-либо кредита, онъ всегда имѣетъ возможность отказать на томъ основаніи, что доходовъ ожидается мало. Въ концѣ года обыкновенно оказывается значительный излишекъ обыкновенныхъ доходовъ, но зато по чрезвычайнымъ смѣтамъ получаютъ большіе дефициты. Покрытіе ихъ назначается изъ свободной наличности, а остатки по обыкновенной смѣтѣ пополняютъ свободную наличность, для усиленія которой служитъ также кредитъ, получаемый окольнымъ путемъ въ видѣ кредита на чрезвычайный бюджетъ. Для выясненія этой операціи возьмемъ данныя о назначеніи и исполненіи росписи въ 1903 году. Исчислено было обыкновенныхъ доходовъ на этотъ годъ 1.897 милл., поступило же на самомъ дѣлѣ 2.032, т. е. на 135 милл. болѣе (или на 7⁰/₀); если прибавить къ этой цифрѣ остатки отъ заключенныхъ смѣтъ, то превышеніе будетъ равно 160 милл. Превышеніе имѣло мѣсто по 23 статьямъ, недоборъ по 11. Обыкновенныхъ расходовъ предполагалось 1.880 милл., израсходовано и подлежитъ выдачѣ

1.883 милл. Превышеніе доходовъ надъ расходами по росписи ожидалось на 16.6 милл., а въ дѣйствительности оно составило 174 милл. руб. Чрезвычайные расходы исчислялись по росписи въ 191 милл. Ихъ предполагалось покрыть: а) внесенными въ роспись чрезвычайными ресурсами въ суммѣ $2\frac{1}{2}$ милл. руб.; б) превышеніемъ обыкновенныхъ доходовъ надъ обыкновенными расходами—16,6 милл. и в) изъ свободной наличности 172 милл. руб. Въ дѣйствительности чрезвычайныхъ ресурсовъ оказалось не $2\frac{1}{2}$ милл., а 171 милл. руб. (а именно вкладовъ на 3 милліона, остальные дали кредитныя операціи т. е. различнаго рода займы). Остатокъ заключенныхъ смѣтъ по чрезвычайному отдѣлу росписи былъ 7 милліоновъ. Такимъ образомъ чрезвычайныхъ доходовъ было 178 милліоновъ; чрезвычайныхъ же расходовъ вмѣсто предполагаемыхъ 191 милл. оказалось на сумму 225 милл. руб. Для покрытія дефицита по чрезвычайному бюджету требуется такимъ образомъ 47 милл., которые берутся изъ избытка по обыкновенному бюджету въ 174 милл. Остающійся затѣмъ излишекъ въ 127 милл. руб. поступаетъ въ свободную наличность.

Невольно возникаетъ вопросъ, для чего практикуются столь сложные приемы, когда можно было поступить гораздо проще: зачислить сразу превышенія обыкновенныхъ доходовъ на покрытіе чрезвычайныхъ расходовъ (главнымъ образомъ—на сооруженіе желѣзныхъ дорогъ—167 милл.)? Но дѣло въ томъ, что тогда свободная наличность не увеличилась бы на 127 милл., какъ теперь, или пришлось бы прибѣгнуть явно къ займу для ея увеличенія, что, конечно, слишкомъ ясно обнаружилось бы способъ составленія «свободной наличности». Совсѣмъ иное дѣло, когда занимаютъ для чрезвычайнаго бюджета, какъ для постройки желѣзныхъ дорогъ и т. д.—въ этомъ нѣтъ ничего ненормальнаго, это повсюду принято. Такъ создается возможность избытками по обыкновенному бюджету увеличивать свободную наличность, которая должна свидѣтельствовать о прекрасномъ состояніи финансоваго хозяйства, позволяющемъ не только покрывать текущія нужды, но и копить про запасъ. Сознательно же уменьшаемый расчетъ дохода, какъ упомянуто, избавляетъ отъ требованій на другіе расходы—дѣйствительно обыкновенные и нерѣдко болѣе важные.

Слѣдующимъ крупнымъ недостаткомъ въ нашей бюджет-

ной системѣ является неполная гласность: публикуется только общая роспись, а сметы отдѣльныхъ министерствъ, равно какъ и замѣчанія, дѣлаемая на нихъ контролеромъ, опубликованію не подлежатъ. Препятствуетъ гласности и пониманію росписей и та сложность и запутанность нашего бюджета, о которой выше сказано: публиковать документы, въ которыхъ никто, кромѣ специалистовъ, не можетъ разобраться, значитъ въ значительной мѣрѣ парализовать начало гласности, указанное въ законѣ. Даже государственный совѣтъ и контроль оказываются иногда неосвѣдомленными относительно нѣкоторыхъ статей расходовъ. Занесеніе такихъ статей въ бюджетъ какого-нибудь западно-европейскаго государства вызвало бы страшный шумъ. Такимъ образомъ, въ противоположность утвержденію нѣкоторыхъ, полной гласности въ нашемъ бюджетномъ дѣлѣ нѣтъ.

Изъ другихъ недостатковъ отмѣтимъ вліяніе отсутствія единства въ дѣйствіяхъ отдѣльныхъ распорядителей — министровъ. Общихъ интересовъ у различныхъ вѣдомствъ мало; они нерѣдко не только не поддерживаютъ другъ друга, но, наоборотъ, считаютъ своей обязанностью всячески противорѣчить одно другому. Каждое вѣдомство преувеличиваетъ свои потребности, стремясь получить въ распоряженіе возможно больше средствъ и тѣмъ проявить свое значеніе. Необходимъ высшій независимый органъ, который былъ бы представителемъ интересовъ плательщиковъ, но такого учрежденія у насъ пока нѣтъ. Что касается государственнаго совѣта, то, во — первыхъ, составъ его чисто-бюрократическій, во-вторыхъ, значеніе его недостаточно, такъ какъ онъ является только совѣщательнымъ органомъ, мнѣніе котораго необязательно. Кромѣ того, многое идетъ помимо государственнаго совѣта; если министръ предвидитъ, что мнѣніе государственнаго совѣта для проектируемой мѣры неблагопріятно онъ можетъ избрать другой путь: это показалъ примѣръ столь важной реформы, какъ денежная, которая была проведена съ помощью указовъ, по докладу министра финансовъ, вопреки взглядамъ государственнаго совѣта и безъ его одобренія. Это положеніе не можетъ не продолжаться до тѣхъ поръ, пока будетъ имѣть мѣсто соединеніе законодательной и исполнительной власти, такъ какъ, при наличности такого соединенія, точное и законное хозяйство невозможно. Что это справедливо, свидѣлствуютъ слѣдующіе факты.

Въ государственномъ совѣтѣ въ сессію 1901 — 1902 гг. государственный контролеръ Лобко поднялъ вопросъ о «виѣ-уставной», т. е. незаконной дѣятельности банка, выразившейся, во-первыхъ, въ выдачѣ ссудъ на особыхъ основаніяхъ и, во-вторыхъ, въ назначеніи чиновниковъ банка въ составъ управленій крупныхъ промышленныхъ предпріятій, пользующихся изъ банка ссудами. Размѣръ ссудъ, выдаваемыхъ крупнымъ промышленнымъ предпріятіямъ, дѣла которыхъ пошатнулись, условія обезпеченія и возврата опредѣляются большей частью высочайшей властью по всеподданнѣйшимъ докладамъ министра финансовъ. Особенно усилился ростъ ссудъ во второй половинѣ 1899 года, съ эпохи промышленнаго кризиса: къ 1-му января 1899 года затрачено было на эти ссуды банкомъ 11,3 милл. руб., а къ 1 января 1900 г. уже до 34,5 милл. руб. „Изъ доставленныхъ государственному совѣту вѣдомостей, — говоритъ государственный контролеръ, — не видно, кому оказано вспомошествованіе, а по многимъ ссудамъ, достигающимъ весьма крупныхъ размѣровъ, заявлены неподлежащими оглашенію назначеніе ссудъ, родъ обезпеченія и даже условія погашенія“. Возникали серьезныя опасенія за степень обезпеченности этихъ таинственныхъ ссудъ.

Участіе чиновниковъ государственнаго банка въ руководствѣ предпріятіями, задолжавшими банку, помимо другихъ неудобствъ, по замѣчанію г-на Лобко, не можетъ не облегчить такимъ предпріятіямъ возможность преимущественнаго передъ прочими нуждающимися въ средствахъ предпріятіями полученія новыхъ ссудъ и воспособленій *).

Въ послѣднемъ отчетѣ государственнаго контроля, въ отдѣлѣ чрезвычайныхъ доходовъ, снова находимъ такія загадочныя рубрики: „отъ реализаціи 4⁰/₀ государственной ренты, выпущенной для возмѣщенія государственному казначейству расходовъ на усиленіе средствъ предпріятія, имѣющаго общее государственное значеніе, поступило 9,8 мил. р.“... „отъ реализаціи 4⁰/₀ государственной ренты, выпущенной для покрытія расходовъ по досрочному выпуску 4¹/₂⁰/₀ облигацій московско-ярославской дороги и на приобрѣтеніе облигацій нѣкоторыхъ частныхъ предпріятій, имѣющихъ общегосудар-

*) Отчетъ по дѣлопроизводству государственнаго совѣта. Сессія 1901—2 г., стр. 508—582.

ственное значеніе, поступило 9,7 мил.“ *). Точнаго назначенія этихъ двухъ десятковъ милліоновъ мы не знаемъ; ясно, однако, что значительная часть ихъ ушла на поддержаніе какихъ-то промышленныхъ предпріятій. Почему эти предпріятія имѣли общегосударственное значеніе — отъ насъ скрыто. И нѣтъ ничего мудренаго, если кому либо придетъ въ голову искать разгадки въ корейскихъ концессіяхъ гг. Безобразовыхъ и К^о или аналогичныхъ авантюрахъ. Нѣкоторую руководящую нить можно найти въ слѣдующихъ указаніяхъ профессора Мигулина.

„Государственный банкъ, — пишетъ этотъ авторъ, — являлся и въ роли учрежденія, финансирующаго новыя предпріятія (акціонерное общество, учрежденное г. Шараповымъ подъ фирмою „Пахарь“), и въ роли покровителя ежедневной прессы (ссуда подъ акціи т-ва „Гуттенбергъ“, издающаго газету „Новости“), и въ роли спасателя отъ банкротства разныхъ иностранныхъ гешефтъ-махеровъ (ссуда подъ акціи бумажной фабрики Пализена), и покровителя отечественнаго „гостепріимства“ (ссуда подъ акціи нѣкоей гостиницы въ Москвѣ). Государственный банкъ приходилъ на помощь частнымъ банкамъ (харьковскому, московскому земельнымъ), дѣла которыхъ разстроены были вслѣдствіе злоупотребленій ихъ заправиль, бралъ подъ свою опеку разстроенные металлургическіе заводы (Мальцевскіе, Сормово, Донецко-Юрьевскій, Александровскій сталелитейный и т. д., безъ конца), разстроенныя горно-промышленныя предпріятія (Алексѣевское общество), выдавалъ ссуды банковымъ дѣльцамъ, неудачно употребляющимъ текущіе вклады своихъ кліентовъ — на устройство собственныхъ предпріятій (ссуда г. Новову), платилъ за акціонерныя общества проценты по ихъ облигаціямъ, помещеннымъ за границей (ссуда Брянскому обществу), и т. д. Всего не перечестъ“ **).

Отмѣчая царящую въ настоящее время всюду полную неувѣренность въ соблюденіи законовъ властью имущими, г. Мигулинъ говоритъ естественно и о томъ, что „нынѣшній уставъ государственнаго банка нарушается безпрестанно, между

*) См. объяснит. записку къ отчету государств. контроля за 1903 г. стр. 24.

***) Мигулинъ. Наша банковая политика 1729—1903. Харьковъ. 1904 г. стр. 278—279.

тѣмъ онъ вошелъ въ силу правильнымъ законодательнымъ порядкомъ“. Возникаютъ вопросы: „кто же при такихъ условіяхъ можетъ вѣрить тому или другому закону? Какая возможна устойчивость денежнаго обращенія, прочность казенныхъ банковъ, обеспеченность вкладовъ въ сберегательныхъ кассахъ, если уставы, опредѣляющіе это обеспечение, могутъ нарушаться“. Рѣшаетъ эти недоумѣнія г. Мигулинъ классически наивно. „Утверждая новый уставъ государственнаго банка,—говоритъ авторъ,—надо категорически означить, что ни одна статья его не можетъ быть нарушена“ *). Иначе выражаясь, необходимо указать, что законъ о государственномъ банкѣ нарушаемъ не будетъ. Но какое же значеніе можетъ имѣть такая странная оговорка? Вѣдь въ нашемъ законодательствѣ давнымъ-давно признано, что „Имперія Россійская управляется на твердомъ основаніи законовъ“. И если этого недостаточно, какъ ясно всѣмъ, не исключая г. Мигулина, то какія основанія думать, что подтвержденіе того же заявленія по отношенію къ государственному банку будетъ имѣть практическія послѣдствія?

Очевидно, что нѣтъ и быть не можетъ въ Россіи законности до тѣхъ поръ, пока за исполненіемъ закона не будутъ наблюдать независимые органы, снабженные властью вязать и рѣшить. Очевидно, что пока наше управленіе вообще и финансовое въ частности не поступятъ подъ контроль народныхъ представителей, законы соблюдаться не будутъ, а стало быть не будетъ и прочнаго порядка въ сферѣ финансовъ.

Въ прежнее время могучимъ факторомъ къ упорядоченію нашего государственнаго хозяйства являлся внѣшній кредитъ. Затѣмъ вслѣдствіе запутанности нашего бюджета, иностранцы оказались не въ силахъ разобраться въ немъ и потому у нихъ явилось довольно ложное представленіе о его достоинствахъ. Такъ, напримѣръ, Бессонъ, авторъ дѣльной работы «Государственный контроль во Франціи и другихъ государствахъ», говоря о русскомъ государственномъ хозяйствѣ, находитъ, что у насъ нѣтъ колебаній въ финансовыхъ системахъ, а наблюдается, наоборотъ, преемственность, согласованность политики («Россія защищена отъ колебаній и непостоянствъ») Онъ придаетъ особенно важное значеніе тому, что смѣты

*) Назв. сочиненіе, стр. 286.

разсматриваются въ государственномъ совѣтѣ, гдѣ подвергаются критикѣ и гдѣ, благодаря свободѣ преній, могутъ быть полезныя указанія. Цитируя г. Рафаловича, Бессонъ замѣчаетъ про государственный совѣтъ: «Тамъ слышатся критика и внушенія, который могутъ быть полезны для предстоящаго бюджета. Финансовая политика имѣетъ тамъ своихъ противниковъ и сторонниковъ. Пренія вполне свободны». Бессонъ прибавляетъ далѣе: „Пренія государственнаго совѣта не менѣе искренни и подробны, чѣмъ дебаты нашихъ законодательныхъ собраній. Если мало краснорѣчія, зато болѣе дѣла. Правильное составленіе бюджета отнимаетъ время отъ многорѣчія“. По поводу этого слѣдуетъ указать, что какъ бы разсужденія государственнаго совѣта ни были хороши, они имѣютъ исключительно моральное значеніе и при томъ становятся извѣстными лишь крайне ограниченному кругу лицъ. Откуда же у Бессона могло составиться такое благопріятное представленіе о нашемъ бюджетномъ порядкѣ? Онъ ссылается на статью г. Рафаловича. А. Рафаловичъ — популярный во Франціи писатель по экономическимъ вопросамъ такъ что, повидимому, можетъ считаться компетентнымъ въ этой области. Но дѣло въ томъ, что г. Рафаловичъ занимаетъ мѣсто агента нашего министерства финансовъ въ Парижѣ. Министерствомъ финансовъ вообще было принято рядъ мѣръ къ распространенію благопріятнаго мнѣнія о положеніи нашего государственнаго хозяйства. Кредиторы вѣрили, что свободная наличность въ Россіи дѣйствительно имѣется, и этого имъ было до послѣдняго времени вполне достаточно. Какъ и откуда эта наличность извлекается, не сопровождается ли созданіе ея истощеніемъ платежныхъ силъ народа — иностранцамъ казалось безразличнымъ такъ же, какъ безразлично имъ и то, куда и зачѣмъ расходуются собранныя правительствомъ средства: были бы только своевременно уплачены проценты по займамъ.

Событія послѣднихъ мѣсяцевъ измѣнили положеніе. Наши кредиторы не заботятся, правда, о деталяхъ бюджетнаго порядка, но они требуютъ, однако, какъ необходимое условіе для возстановленія довѣрія, коренного реформированія государственнаго строя. Вполнѣ понятно, что осуществленіе такой реформы равнозначуще установленію правильнаго бюджетнаго законодательства, т. е. обезпеченію законности въ собираніи и расходованіи средствъ,

проведенію строгой отчетности и полной гласности въ государственномъ хозяйствѣ, участію населенія въ составленіи и контролѣ бюджета.

И есть основанія думать, что потребности государственнаго кредита сыграютъ въ дѣлѣ обновленія Россіи теперь не меньшую роль, нежели въ 60-е годы: тогда заграничные кредиторы явились движущей силой къ переходу отъ системы восточнаго произвола, безгласности и безпорядка въ сферѣ государственнаго хозяйства къ культурнымъ по внѣшности формамъ. Теперь оказалось, что въ новые мѣхи влито было старое вино. И вновь назрѣла потребность коренной ломки нашего бюджетнаго законодательства, причемъ для всѣхъ стало яснымъ, что нельзя правильно устроить государственное хозяйство до тѣхъ поръ, пока вся жизнь страны не пойдетъ нормально, пока не будетъ положенъ конецъ бюрократическому произволу повсюду, во всѣхъ проявленіяхъ государственнаго бытія...

III.

Особенно рельефно проявляется несовершенство современныхъ порядковъ въ постановкѣ контроля. Безсиліе контроля есть вѣдь, въ сущности, безсиліе остановить расточительство, самоуправство, присвоеніе казеннаго имущества. Посмотримъ же, каково положеніе нашего контроля.

Современный контроль руководится «учрежденіемъ 28 апр. 1892 г.». Контроль является отдѣльной частью, не подчиненной никакому министерству, а стоящей на равной ногѣ съ министерствами и главными управленіями. Наблюденіе за законностью и правильностью распорядительныхъ и исполнительныхъ дѣйствій по приходу, расходу и храненію капиталовъ, находящихся въ завѣдываніи отчетныхъ учрежденій, соображенія о выгоды или невыгоды хозяйственныхъ операций—вотъ какъ опредѣляется задача контроля.

Организація контроля такова. Центральное управленіе находится въ Петербургѣ. Во главѣ его стоитъ государственный контролеръ, пользующійся правами министра; онъ имѣетъ товарища. Существуетъ, кромѣ того, совѣтъ государственнаго контроля (его составъ: государственный контролеръ, помощникъ, члены, назначаемые Высочайшими указами, гене-

раль-контролеры ревизіонныхъ департаментовъ *). Въ составъ центрального управленія, сверхъ того, входятъ: канцелярія государственнаго контроля, центральная бухгалтерія государственнаго контроля, комиссія для повѣрки денежной и матеріальной отчетности установленій государственнаго контроля, комиссія для повѣрки годовыхъ отчетовъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ. Мѣстными органами являются контрольныя палаты. Онѣ бываютъ общія губернскія (49) и военно-окружныхъ центровъ (10). Губернскія ведутъ отчетность всѣхъ въ губерніи вѣдомствъ, кромѣ военнаго; военныя повѣряютъ отчетность оборотовъ своей губерніи и войскъ по всѣмъ губерніямъ, входящимъ въ составъ военнаго округа. При желѣзныхъ дорогахъ имѣются мѣстныя контрольныя части для ревизіи оборотовъ эксплоатации казенныхъ и частныхъ желѣзныхъ дорогъ. Укажемъ еще на постоянныя и временныя должности и установленія, учреждаемыя на особыхъ основаніяхъ (такъ, представители государственнаго контроля присутствуютъ въ правленіи балтійскаго и обуховскаго заводовъ, въ совѣтѣ государственнаго банка, въ совѣтѣ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ министерства финансовъ и т. д.).

Компетенція государственнаго контроля сводится къ слѣдующему: онъ разсматриваетъ финансовыя смѣты и представленія о сверхсмѣтныхъ кредитахъ, направляя ихъ затѣмъ съ своими заключеніями въ государственный совѣтъ; онъ повѣряетъ отчетность по оборотамъ денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ; въ его вѣдѣніи находится, далѣе, фактическая повѣрка наличности капиталовъ, постройки сооружений и т. д.; онъ, наконецъ, наблюдаетъ за правильностью распределенія и передвиженія кредитовъ, слѣдитъ за тѣмъ, чтобы расходы соответствовали назначеніямъ. Государственный контролеръ въ административномъ отношеніи имѣетъ всѣ права министра, въ ревизіонномъ же отношеніи его власть иная. Совѣтъ государственнаго контроля имѣетъ большее значеніе, чѣмъ совѣтъ въ другихъ министерствахъ; тамъ онъ представляетъ собою учрежденіе совѣщательное, тогда какъ здѣсь имѣетъ самостоятельное значеніе. Если государ-

*) Ревизіонные департаменты подраздѣляются на департаменты: гражданской отчетности, военной и морской отчетности, желѣзнодорожной отчетности.

ственный контролеръ (предсѣдатель совѣта) останется въ меньшинствѣ, онъ не можетъ рѣшить вопроса по своему усмотрѣнію, а долженъ перенести дѣло въ высшее установленіе. Совѣтъ представляетъ собою высшее ревизіонное учрежденіе—здѣсь разсматриваются и разрѣшаются протесты противъ ревизіонныхъ постановленій всѣхъ контрольныхъ учреждений. Однако не всѣ дѣла рѣшаются совѣтомъ, нѣкоторыя изъ нихъ совѣтъ передаетъ на рѣшеніе высшихъ учреждений (сената, государственнаго совѣта и комитета министровъ); сюда надо отнести: учиненіе выговоровъ за несрочное представленіе счетовъ или свѣдѣній, несогласія совѣта государственнаго контроля съ заключеніями министровъ и главноуправляющихъ и т. д. Разногласія контроля съ министрами по вопросу о начетахъ на чиновниковъ рѣшаются сенатомъ.

Нужно замѣтить, что не всѣ учрежденія подлежатъ контролю. Изъ сферы его вліянія изъяты: 1) министерство Императорскаго двора (съ учрежденіями при немъ); 2) собственная Его Императорскаго Величества канцелярія по учрежденіямъ Императрицы Маріи; 3) государственный банкъ въ его коммерческихъ операціяхъ; 4) иностранное отдѣленіе особенной канцеляріи по кредитной части въ его банкирскихъ операціяхъ за границей; 5) хозяйственное управленіе при св. синодѣ относительно специальныхъ суммъ духовнаго вѣдомства и суммъ на духовно-учебныя заведенія, отпускаемыхъ изъ казны; 6) министерство иностранныхъ дѣлъ—въ чрезвычайныхъ издержкахъ на предметы, тайнѣ подлежащіе и извѣстные Государю; 7) министерства и главныя управленія въ суммахъ на извѣстное Государю употребленіе; 8) нѣкоторыя суммы департамента духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій.

Нашъ государственный контроль можно характеризовать, по существу, какъ послѣдующій и документальный. Насколько необходимо установленіе иной организациі—предварительнаго и фактическаго контроля, видно изъ того, что уже Татариновъ ставилъ вопросъ о предварительномъ контролѣ. Государь спросилъ мнѣніе министра финансовъ, Рейтерна. Оказалось, что послѣдній былъ противъ предварительнаго контроля. Рейтернъ опасался, что это вызоветъ «огромное распложеніе переписки, замедленіе административныхъ распоряженій по хозяйственнымъ опе-

раціямъ, еще большее отягощеніе контрагентовъ проводкою времени, усиленіе сопряженныхъ съ оною расходовъ и убытковъ и вслѣдствіи сего невыгодность условій, по коимъ казна дѣлаетъ заготовленія по военному и другимъ вѣдомствамъ». Вопросъ о введеніи предварительнаго контроля былъ направленъ въ совѣтъ министровъ, гдѣ и обсуждался въ присутствіи государя. Само собою разумѣется, что министры нашли лучшимъ оставить въ сторонѣ «на ту пору» вопросъ о предварительномъ контролѣ. Однако, фактической и предварительный контроль былъ настолько необходимъ, что, не смотря на неодобрительное отношеніе и противодействие министровъ, онъ пробиваетъ себѣ дорогу. Императоръ Александръ III при вступленіи на престолъ объявилъ государственному контролеру Сольскому о необходимости развитія контрольнаго дѣла. Сольскій въ циркулярѣ за № 529 говоритъ: «При настоящемъ положеніи ревизіи отъ преслѣдованія контрольныхъ учрежденій ускользаетъ еще не мало злоупотребленій и упущеній, наносящихъ чувствительный ущербъ государству». Поэтому «Его Императорскому Величеству угодно, чтобы государственный контроль былъ поставленъ въ возможность выполнять во всемъ объемѣ предназначеніе, указываемое ему его учрежденіемъ, т. е. блюсти въ обширномъ смыслѣ слова интересы казны и цѣлость государственнаго достоянія и съ сею цѣлью преслѣдовать, а по возможности, и предупредить всякія, клонящіяся къ казенному ущербу дѣйствія или упущенія, въ особенности же обнаруживать и пресѣкать корыстные покушенія на казенную собственность, хотя бы они и прикрывались виѣшнею формою законности». Чтобы осуществить эти задачи, было созвано особое совѣщаніе изъ людей, доказавшихъ опытность въ контрольномъ дѣлѣ. Совѣщаніе это пришло къ единогласному заключенію, что нѣтъ другого средства поправить положеніе дѣлъ, кромѣ введенія фактическаго и предварительнаго контроля, хотя бы надъ важнѣйшими оборотами. Съ этого времени—отчасти съ высочайшаго соизволенія, отчасти по соглашеніямъ подлежащихъ вѣдомствъ съ государственнымъ контролемъ—развивается фактической и предварительный контроль. Но онъ былъ введенъ не сразу. Впервые, предварительный контроль былъ введенъ по военному вѣдомству. Онъ былъ примѣненъ въ 1880-81 году къ экспедицион-

нымъ расходамъ по Ахаль-Текинской экспедиціи, въ 1882 г.—къ расходамъ по постройкѣ крѣпостей на зап. границѣ, въ 1883 г.—къ постройкѣ казармъ. Кромѣ того, въ 1881 г. предварительному контролю подверглись расходы по постройкѣ Баскунчакской и Криворожской жел. дор., съ 1883 г.—расходы по постройкѣ и эксплуатаціи всѣхъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, съ 1884 г.—обороты по эксплуатаціи частныхъ желѣзныхъ дорогъ, съ 1886 г.—постройка коммерческихъ портовъ и т. д. Въ настоящее время предварительному и фактическому контролю подчинены государственные расходы, составляющіе около 11⁰/₁₀ всей расходной части государственной росписи—сумма, въ сущности, довольно незначительная. Но не было системы, не было единства даже въ главныхъ основаніяхъ этого вида контроля: каждый разъ издавались особыя правила, для каждой отрасли инныя. И, притомъ, все это не въ законодательномъ порядкѣ, а по соглашенію вѣдомствъ.

Предварительный и фактическій контроль примѣняется особенно въ сферѣ желѣзнодорожнаго дѣла. Функціи этого контроля на казенныхъ дорогахъ заключаются въ повѣркѣ эксплуатаціи, матеріаловъ, имуществъ, въ испытаніи предметовъ и работъ и т. д. На первый взглядъ можетъ показаться страннымъ, что этотъ контроль былъ распространенъ и на частныя желѣзныя дороги. Но эти дороги не были вполнѣ частными, такъ какъ онѣ построены съ правительственной гарантіей. Благодаря послѣднему обстоятельству и получалось, что управленія этихъ дорогъ не заботились вовсе о надлежащемъ отношеніи къ дѣлу, надѣясь, что недоборы въ дивидендахъ все равно будутъ пополнены казною. Чтобы охранить постройку и эксплуатацію такихъ дорогъ отъ злоупотребленій и нехозяйственности, къ нимъ была примѣнена въ полномъ объемѣ предварительная и фактическая провѣрка. Органами контроля являются департаментъ желѣзно-дорожной отчетности и мѣстный контроль. Въ вѣдѣніе контроля входятъ: 1) предварительная и фактическая провѣрка оборотовъ денежнаго и матеріальнаго имущества частныхъ желѣзныхъ дорогъ 2) предварительная ревизія всѣхъ ассигновокъ распорядителей на отпускъ изъ казначейства суммъ, 3) фактическая провѣрка ихъ хозяйственныхъ операцій, 4) провѣрка (въ центральныхъ учрежденіяхъ государственнаго контро-

ля) годовыхъ отчетовъ по эксплуатаціи частныхъ желѣзныхъ дорогъ и 5) участіе представителя государственнаго контроля при обсужденіи въ министерствахъ финансовъ и путей сообщенія разнаго рода ходатайствъ желѣзнодорожныхъ обществъ и т. д. Видное вліяніе примѣненія предварительнаго и фактическаго контроля мы замѣчаемъ въ дѣятельности полевого контроля въ военное время. Имѣются по этому поводу двѣ интересныя характеристики. Первая принадлежитъ графу Сольскому, который въ отчетѣ контроля за 1855—1880 г. г. говоритъ о роли контроля слѣдующее: «Неуклонная борьба съ сильно вооруженнымъ зломъ пріобрѣла полемому контролю признательность дѣйствовавшихъ войскъ и ихъ главныхъ и второстепенныхъ начальниковъ». Задача контроля: фактическая провѣрка обрашаемыхъ на военныя потребности денежныхъ и матеріальныхъ средствъ, присутствіе членовъ полевого контроля при производствѣ торговъ на поставку всѣхъ предметовъ войскового довольствія и провѣрка съ разрѣшенія главнокомандующаго внутренняго хозяйства войсковыхъ частей. Извѣстный генераль Скобелевъ относительно дѣйствія контроля въ Ахаль-Текинскую экспедицію отзывается слѣдующимъ образомъ: «Внимательно прочелъ я отчеты о дѣйствіяхъ полевого контроля за ноябрь и декабрь прошлаго и январь нынѣшняго года (1880—81). Впечатлѣніе, вынесенное мною изъ чтенія этихъ документовъ, самое отрадное; въ особенности я доволенъ, что предварительный контроль не остался мертвой буквой, а, напротивъ того, принесъ очевидную пользу, что можно отвергать только съ предвзятыми цѣлями. Я считаю вполне умѣстнымъ высказать, до какой степени, по моему убѣжденію, дѣятельность контроля была полезна... Заключаю положительнымъ заявленіемъ, что для меня непонятно, какъ можно вести военныя дѣйствія безъ самаго широкаго участія контроля». Дѣйствительно, если мы разсмотримъ хозяйственныя дѣйствія въ военное время, то найдемъ, что тутъ необходимъ сугубо контроль. Всѣмъ извѣстны факты изъ современной войны,—факты, обошедшіе всѣ газеты. Недавно еще сообщалось, какъ шьютъ полушубки для арміи: снимали овчину съ пораженныхъ сибирской язвой овецъ, давали шить полушубки кустарямъ за ничтожную цѣну, полушубки сшивались нитками и работавшіе надъ ними забо-

лѣвали сибирской язвой... Или поставка сапогъ,— передаваемая изъ рукъ въ руки, причемъ въ концѣ концовъ сапоги оказывались совершенно негодными. Такихъ фактовъ очень много, и они заставляютъ насъ признать крайнюю необходимость предварительнаго фактическаго контроля въ военное время. Но они неучительны и въ другомъ отношеніи. Обычно возражаютъ, что контроль спутываетъ по рукамъ и ногамъ распорядительность администраціи, не даетъ возможности примѣнять экстренныя мѣры и т. д. Но если на войнѣ, гдѣ особенно дорога распорядительность и быстрота, государственный контроль играетъ столь плодотворную роль, не только не мѣшая, а, по отзыву нѣкоторыхъ военачальниковъ, даже очень много содѣйствуя,— то въ мирное время, въ учрежденіяхъ, не нуждающихся въ крайней поспѣшности, онъ тѣмъ болѣе необходимъ.

Далѣе, на очереди стоитъ вопросъ о техническомъ контролѣ. Отчетныя лица въ пререканіяхъ съ контролемъ всякое хозяйственное замѣчаніе обыкновенно сводятъ на техническую почву и заявляютъ, что въ этой области контроль не компетентенъ. Такъ было, напр., при ревизіи казенныхъ горныхъ заводовъ. Контроль на это возражалъ, что необходимо завести техникувъ-ревизоровъ, иначе дѣйствія контроля всегда будутъ парализоваться подобными ссылками. Пока въ этой области не достигнуто никакихъ результатовъ.

Познакомившись съ организаціей контроля, мы должны опредѣлить его мѣсто въ государственномъ строѣ. Необходимо рассмотреть, какъ поставленъ контроль по отношенію къ власти законодательной и судебной. Непосредственнаго отношенія къ законодательной власти контроль не имѣетъ: являясь исполнителемъ воли Государя, государственный контролеръ въ то же время пользуется правами почина и присутствія въ государственномъ совѣтѣ; задача государственнаго контроля заключается въ повѣркѣ всего государственнаго управленія въ финансовомъ и хозяйственномъ отношеніяхъ. Результаты этой повѣрки излагаются въ отчетахъ по исполненію государственной росписи, въ замѣчаніяхъ на предположенія министровъ (смѣты) и въ особомъ отчетѣ, представляемомъ государственнымъ контролеромъ ежегодно Государю. Всеподданнѣйшій отчетъ содержитъ критику дѣйствій отдѣльныхъ лицъ и мѣстъ. Къ сожалѣнію, этотъ документъ носить

надпись: «секретный» и рѣдко попадаетъ въ частныя руки: онъ является доступнымъ лишь членамъ государственнаго совѣта. (Слѣдуетъ прибавить, что отчеты государственнаго контроля—не секретны—являются главнымъ источникомъ свѣдѣній о нашемъ государственномъ хозяйствѣ. Дѣйствительно, основываться на росписяхъ нельзя—онѣ нерѣдко предполагаютъ одно, а на дѣлѣ выходитъ совершенно иное. Поэтому отчеты государственнаго контроля и должны лежать въ основаніи работъ по финансовому хозяйству).

Что касается отношеній контроля къ власти судебной, то дѣла по начетамъ казны и на казну рассматриваются въ первомъ департаментѣ сената.

Вполнѣ понятно, что контроль встрѣчалъ и встрѣчаетъ противодѣйствіе со стороны распорядителей. Г. Саковичъ, авторъ книги о контролѣ и самъ чиновникъ контроля, замѣчаетъ по этому поводу: «распорядители отстаивали и продолжаютъ отстаивать свою безотчетность»...

Современная организациа контроля во многихъ отношеніяхъ несовершенна. Уже отмѣчено изъятіе крупныхъ отдѣловъ государственнаго хозяйства изъ вѣдѣнія контроля. Теперь надо указать на недостатокъ у контроля средствъ для проведенія своихъ задачъ. Контроль долженъ ревизовать отчетность вѣдомствъ по документамъ. Но вѣдомство, зная это, можетъ намѣренно не приложить къ отчетности документовъ. Взысканій за это контроль налагать не имѣетъ права, и ему остается только требовать представленія документовъ, да жаловаться начальству. Вѣдомства имѣютъ возможность въ теченіе долгаго времени не исполнять этихъ требованій и даже не отвѣчать на нихъ. Представимъ себѣ, что, наконецъ, документы получены, и расходъ, о которомъ возникло сомнѣніе, признанъ неправильнымъ. Контроль требуетъ объясненій и опять получаетъ уклончивые и неполные отвѣты. Если даже отчетное мѣсто признаетъ замѣчаніе контроля правильнымъ и согласится его исполнить,—когда и какъ оно сдѣлаетъ это—предоставлено волѣ соответствующаго вѣдомства. Кромѣ того, если контроль налагаетъ начеть, нужно спросить согласіе начальства лица, на которое дѣлаютъ начеть, если же начеть падаетъ на начальника вѣдомства въ губерніи, то требуется его заключеніе. Обычно постановленія о начетахъ, вслѣдствіе возраженій отчетныхъ лицъ, попадаютъ въ совѣтъ государственнаго контроля. Если отчетное мѣсто

не соглашается исполнить постановленія контроля или если начеть дѣлается на губернатора, — дѣло направляется въ сенатъ. Вслѣдствіе такой невѣроятной медленности и невозможности настоять на своемъ, разъ замѣшано важное лицо, у контроля часто опускаются руки. Его положеніе дѣйствительно странное: если контроль является только блюстителемъ порядка въ государственномъ хозяйствѣ, онъ долженъ былъ бы, потребовавъ объясненій, предать дѣло суду; если же онъ имѣетъ власть судебную — онъ долженъ быть снабженъ средствами проводить въ исполненіе свои рѣшенія, и тогда необходимы гласность, апелляція, кассация. Въ настоящее время приговоры контроля не защищаются сроками исполненія, и дѣла затягиваются.

Третій недостатокъ — малое примѣненіе предварительнаго и фактическаго контроля. Его настоящее положеніе весьма странно, къ тому же: онъ регулируется не закономъ, а соглашеніемъ отдѣльныхъ вѣдомствъ. Отсюда понятна необходимость твердой основы для предварительнаго контроля и широкой сферы его дѣйствій.

Существенный пробѣлъ нашего контроля заключается еще и въ томъ, что полной гласности не существуетъ: не опубликовываются, напр., столь интересные всеподданнѣйшіе отчеты государственнаго контролера.

IV.

Что же творится при отсутствіи дѣйствительнаго контроля въ нашемъ государственномъ хозяйствѣ? Въ 1900 году были обнаружены такіе факты. Оказалось, что военное вѣдомство платитъ дороже за исполненіе заказовъ частнымъ заводамъ, хотя казенные и предлагали сдѣлать дешевле. Казенный заводъ просилъ, напр., за пушку по 1.650 рублей, а Путиловскій на 220 рублей дороже. Заказъ отданъ почему-то пополамъ. Гильзы Ижорскіе заводы предлагали по 3 руб. 85 коп., а частные просили по 4 руб. 75 коп. Заказъ отданъ частнымъ заводамъ, причемъ казна потеряла на однѣхъ гильзахъ 810.000 руб. Дошло дѣло до того, что казенный Воткинскій заводъ принужденъ былъ вступить въ договоръ съ особымъ комиссіонеромъ, которому обѣщали за поставку казенныхъ заказовъ по 4⁰/₀ комиссія.

Государственный контролеръ возбудилъ — совмѣстно съ

министромъ земледѣлія и государственныхъ имуществъ — вопросъ о предоставленіи Воткинскому заводу долгосрочныхъ заказовъ на приготовленіе паровозовъ для казенныхъ желѣзныхъ дорогъ. Но министръ финансовъ возражалъ, заявляя, что Воткинскій заводъ, какъ казенный, находится въ болѣе обеспеченномъ положеніи, нежели частные, которые нуждаются, по мнѣнію С. Ю. Витте, въ гораздо большей степени въ заказахъ для уплаты процентовъ и погашенія по ихъ основнымъ капиталамъ (1901 г.).

Казенные заводы ведутся дорого, технически неудовлетворительно, издѣлія ихъ плохія, словомъ, какъ говоритъ государственный контролеръ, «хозяйственную дѣятельность горныхъ заводовъ, по моему убѣжденію, нельзя оставлять долѣе въ существующихъ условіяхъ». Страннымъ представляется одно: если казенные заводы нельзя вести хорошо, если заказы имъ отдавать нежелательно, то почему не закроютъ эти заводы; если же ихъ существованіе признается полезнымъ, то надо ихъ целесообразно устроить и не отказывать имъ въ работѣ....

Возьмемъ совершенно другую область—лѣсное хозяйство. Въ дѣятельности лѣсного вѣдомства отмѣчаются «факты такихъ неправильностей, запутанности и пробѣловъ въ отчетности, при которыхъ становится невозможнымъ точный отчетъ оборотовъ и оцѣнка дѣйствій распорядителей».

Вопросъ объ обеспеченіи флота въ Тихомъ океанѣ русскимъ углемъ... Сучанскія копи могутъ работать, но нѣтъ подъѣзднаго желѣзнодорожнаго пути. Министерство путей сообщенія два года тянетъ. 16-го ноября 1902 г. было совѣщаніе начальниковъ разныхъ вѣдомствъ. Рѣшили войти съ соотвѣтственнымъ представленіемъ. Но «это не сдѣлано до сего времени» (май, 1903 г.). Неудобства военныя и политическія неисчислимы. Велики и убытки казны изъ-за покупки иностраннаго угля по дорогой цѣнѣ, тогда какъ значительное количество сучанскаго угля бесполезно лежало, подвергаясь вывѣтриванью и порчѣ.

Вотъ факты изъ области желѣзнодорожнаго строительства. При освидѣтельствованіи рельсъ, поставленныхъ Богословскимъ заводомъ на III участокъ линіи С.-Петербургъ—Дно, нормальной длины оказалось не больше 30—35% рельсъ. Рельсы представляли изгибы и кривизны по разнымъ направленіямъ и нѣкоторые изъ нихъ лопались при проходѣ по

нимъ вагонетокъ. (Между тѣмъ заводская инспекція выпустила эти рельсы). Шпалы, приобрѣтенныя для того же участка, оказались въ большей части негодными, были среди нихъ также съ клеймами «бракъ». Число полномѣрныхъ шпалъ не превышало 27⁰/₀.

При заготовленіи пушечныхъ гильзъ происходила такая исторія. Выяснилось, что прибыль отъ производства гильзъ была около 25⁰/₀. Гильзы приготавливались на частныхъ заводахъ неаккуратно и плохо, заводы оказывались несостоятельными, причемъ оставались неуплоченными долги ихъ государственному банку (Александровскій заводъ обанкротился въ 1902 г., причемъ его задолженность государственному банку превышала 4 милліона рублей). Контроль и военное министерство настаивали на постройкѣ собственнаго казеннаго завода. «Но такое предположеніе не встрѣчало сочувствія со стороны министра финансовъ, руководствовавшагося въ этомъ случаѣ принципомъ необходимости поддерживать вообще частную промышленность».

Въ 1900 г. главнымъ управленіемъ кораблестроенія и снабженій заключенъ договоръ съ никополь-маріупольскимъ горнымъ и металлургическимъ обществомъ на поставку стали въ количествѣ 900.000 пудовъ по цѣнѣ 2 р. 28 к. и 2 р. 35 к. Отдача такого большого заказа сразу была рискованна: пока доставлялось все это количество, цѣны понизились до 1 р. 75 к.—1 р. 92 к. А казна платила прежнюю цѣну до 1903 г., когда общество согласилось получать 2 р. 10 к. Съ тѣмъ же обществомъ заключенъ еще одинъ крайне невыгодный договоръ на поставку 30 тысячъ пудовъ палубной брони. Обществу дано 9 р. 50 к., а адмиралтейскіе ижорскіе заводы соглашались на 6 р. 16 к. за пудъ.

Во Владивостокѣ портъ покупалъ уголь изъ складовъ товарищества «Маковскій и К⁰». По отчетности порта въ теченіе навигаціи 1902 г. получено угля отъ товарищества 41¹/₂ тысяча тоннъ. А въ склады товарищества всего-то поступило 40¹/₂ тысячь тоннъ (остатка ранѣе не было), да товарищество еще отпускало уголь военно-сухопутному вѣдомству, коммерческимъ судамъ и частнымъ лицамъ.

Котлы для крейсера «Лейтенантъ Ильинъ» признаны негодными, затѣмъ ихъ безъ участія контроля снова испытали и приняли въ казну. Командиръ крейсера донесъ въ послѣдствіи,

что послѣ первой же учебной стрѣльбы котлы дали течь и потребовали немедленнаго крупнаго ремонта.

«Постройка манчжурской дороги, по характеристикѣ г. Мигулина, велась изъ ряда вонъ расточительно; хищенія производились совершенно открыто, не было у строителей хотя бы фиктивныхъ оправдательныхъ документовъ, на дорожѣ царило полное безправіе, сбродъ всевозможныхъ авантюристовъ осаждалъ строительныя работы... царилъ невѣроятный развратъ». Какъ отсчитались бы строители предъ правительствомъ за потраченныя казенныя деньги, неизвѣстно, но въ 1900 г. на ихъ счастье вспыхнуло «возстаніе боксеровъ», которые напали на строящуюся манчжурскую дорогу и уничтожили часть уже произведенныхъ сооружений. «Понятно, что явилась легкая возможность свалить все недочеты на китайцевъ, которые уничтожили все документы и разрушили «образцовыя сооружения» *).

Много томовъ можно заполнить сообщеніями о подобныхъ фактахъ. Разумѣется, злоупотребленія бываютъ вездѣ, и на Западѣ мы видѣли не мало примѣровъ хищеній. Но у насъ это разбрасываніе народнаго достоянія возведено въ систему, ибо ему нѣтъ никакихъ преградъ. Повсюду въ культурныхъ государствахъ общество, какъ Аргусъ, тысячью глазъ слѣдитъ за каждымъ шагомъ чиновниковъ. Въ парламентѣ, на собраніяхъ, въ печати раздается тамъ открытая критика, слышится обличительное слово. У насъ свободы печати и слова нѣтъ. И пока не измѣнятся общія условія русской жизни, пока не будетъ въ Россіи государственнаго самоуправленія, нельзя надѣяться на серьезныя улучшенія въ нашей финансовой системѣ.

*) Мигулинъ. Наша желѣзнодорожн. полит. стр. 170—171.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

I.

Въ послѣдніе мѣсяцы интересъ ко всему русскому чрезвычайно возросъ на Западѣ. Но особенное вниманіе привлекаетъ обсужденіе того, въ какомъ положеніи находятся русскіе финансы. Удивляться отмѣченному обстоятельству, разумѣется, не приходится: оно вызвано вполне понятными причинами. Дѣло въ томъ, что Россія много должна Франціи и Германіи, какъ ни одна страна не была задолжена по отношенію къ заграничѣ. Франція ссудила русскому государству до 13 милліардовъ франковъ, Германія до 3 милліардовъ марокъ. Всего нашъ внѣшній долгъ достигаетъ 11 милліардовъ марокъ или почти $6\frac{1}{2}$ милліардовъ рублей. Естественно, что военныя неудачи въ связи съ внутренними смутами вызываютъ у нашихъ кредиторовъ опасенія за платежеспособность государства, благосостояніе котораго такъ серьезно подрывается; вспоминаютъ при этомъ со страхомъ и то, какъ въ эпоху великой революціи Франція пришла къ банкротству, и какой ущербъ потерпѣли тогда кредиторы этого государства. Сюда присоединилась еще агитація англійской прессы, которая, сочувствуя Японіи, вполне послѣдовательно стремилась скомпрометировать положеніе русскихъ финансовъ въ глазахъ капиталистовъ, чтобы тѣмъ самымъ удержать ихъ отъ помощи Россіи въ видѣ размѣщенія новыхъ займовъ.

Много шума надѣлали статьи Люсьена Вольфа въ «Times», направленные на доказательство того, что «Россія движется прямо по пути къ банкротству. Ея національный расчетный балансъ погружаетъ ее съ каждымъ годомъ, все болѣе и болѣе въ долги. Ея обязательства по отношенію къ иностранцамъ превышаютъ силы народа, и фактически

она ничего не может предъявить кредиторамъ. Ея золотой запасъ представляетъ собою колоссальный нескороаемый шкафъ г-жи Эмберъ, знаменитые милліоны которой были безразсудно даны ей глупцами для ихъ собственнаго разочарованія въ будущемъ». Между прочимъ, г. Вольфъ, въ подтвержденіе своего мнѣнія о грядущемъ банкротствѣ Россіи и о крушеніи золотого денежнаго обращенія сослался на книгу г. Шванебаха, «Денежное обращеніе и народное хозяйство». Ссылка эта вызвала со стороны нынѣшняго главноуправляющаго землеустройствомъ и земледѣліемъ письмо въ редакцію «Times»; въ письмѣ онъ разъяснилъ свое отношеніе къ дѣлу такъ: «трудности, съ которыми было сопряжено рѣшеніе этой задачи (введеніе золотой валюты), были до того велики, что я сомнѣвался въ возможности ея осуществленія, а въ случаѣ удачи—въ прочности реформы даже въ случаѣ ея осуществленія. Однако, въ концѣ-концовъ я, какъ русскій, проникся гордостью при видѣ того, какъ моя страна успѣшно совершила то же самое дѣло, которое было выполнено въ Англии въ 20-хъ годахъ XIX столѣтія и въ Америкѣ въ семидесятыхъ» *). Въ названной выше книгѣ г. Шванебахъ доказывалъ очень убѣдительно, что необходима «экономическая политика, центральной точки коей стало бы поднятіе русской деревни и кореннаго русскаго промысла, земледѣлія», что «только при такомъ направленіи хозяйственной политики валюта и будетъ окончательно упрочена и не окажутся напрасными тяжелыя жертвы, понесенныя Россіей на обзаведеніе золотымъ монетнымъ инвентаремъ»... «Съ паденіемъ земледѣлія крушеніе валюты неизбежно; успѣхи же земледѣлія и подъемъ, матеріальный и нравственный, русскаго крестьянства послужатъ для валюты наиболѣе твердой опорой» **). Такая политика не примѣняется; предложеніе г. Шванебаха крупную долю избытковъ дѣйствительныхъ поступленій обыкновенныхъ доходовъ надъ предполагаемыми употреблять или на облегченіе податнаго бремени крестьянъ или на помощь имъ инымъ образомъ, — не осуществлено. Это не подлежитъ спору. При такихъ условіяхъ естественно возникаетъ вопросъ: измѣнилъ ли г. Шванебахъ свой взглядъ на условія проч-

*) Цитировано по «Вѣстнику Финансовъ», 1905, № 15.

***) Названная книга стр. 235—236.

ности золотого обращенія? Было бы печально, если бы столь серьезныя и, казалось, продуманныя мысли потеряли цѣну для г. Шванебаха.

Сами по себѣ статьи г. Вольфа были, однако, слабы: его авторитеты — Шараповъ, Бутми — совершенно не достойны довѣрія, а отрицаніе существованія золотого фонда въ кладовыхъ неправильно, хотя наличность фонда не рѣшаетъ вовсе вопроса о прочности золотой валюты, о которой будетъ подробнѣе сказано въ дальнѣйшемъ изложеніи.

Извѣстный французскій экономистъ и финансистъ Поль Лероа Болье взялъ на себя задачу возразить г. Вольфу, считая, что неправильно говорить о безнадежности финансоваго положенія Россіи (*the hopelessness of the situation*). Статья г. Лероа Болье появилась въ «*Neue Freie Presse*» и была переведена въ русскомъ «Вѣстникѣ Финансовъ» (№ 18). Къ 1 января 1905 года, аргументировалъ французскій ученый, Россія была должна всего 7 миллиардовъ рублей или 19 миллиардовъ франковъ, такъ что по задолженности занимала третье мѣсто (долгъ Франціи 30 миллиардовъ фр., Англіи — 20 миллиардовъ фр.). Правда, Англія платитъ по своимъ займамъ $2\frac{1}{2}\%$, Франція 3% , а Россія $3\frac{1}{2}$ — 4% , что составило къ 1 января 1905 г. $302\frac{1}{2}$ милл. рублей. Опасна ли такая величина процентовъ по займу? Согласно теоріи Лероа Болье, платежи по займамъ тогда только чрезмерны и грозятъ крушеніемъ финансовъ, когда они равны 35 — 40% чистаго бюджета, — въ Россіи же платежи эти доходятъ лишь до 25% . Но корень вопроса въ томъ, производительно ли затрачены эти займы — продолжаетъ Лероа Болье. Главнѣйшая ихъ часть пошла на желѣзныя дороги (платежи по желѣзнодорожному долгу равнялись 288 милл. рублей), а желѣзныя дороги дали доходу 36 милл. рублей neto. Если бы этотъ расчетъ Лероа Болье и былъ вѣренъ, то вѣдь послѣдняя сумма обезпечивала лишь $\frac{1}{8}$ платежей по желѣзнодорожному долгу. Но, къ сожалѣнію, желѣзныя дороги давали доходъ только въ концѣ 19 вѣка, а въ XX-мъ несутъ казнѣ одни убытки: по даннымъ желѣзнодорожнаго контроля, въ 1898 году получено отъ желѣзныхъ дорогъ 9 милл. руб. дохода, въ 1899 — 1 милл.; въ 1900 г. убытокъ достигалъ 3 милл. руб., въ 1901 — 35 милл., въ 1902 — 40 милл. На 1903 г. ждали убытку 60 милл., на 1905 — $84\frac{1}{2}$ милл. По неофициальному подсчету, за 1892—1901 г.

железныя дороги дали убытку болѣе 351 милл. рублей *) Лероа Болье удивляется: «остається непонятнымъ, на чемъ основываетъ г. Вольфъ свое мнѣніе о полной непроизводительности русскихъ железныхъ дорогъ». Намъ это теперь понятно; понятно, что не правъ Лероа Болье. Кромѣ того, надо замѣтить, что далеко не всѣ займы ушли на постройку железныхъ дорогъ. По разсчету г. Кашкарова («Финансовыя итоги послѣдняго десятилѣтія» 1892 — 1901 гг.) процентный долгъ въ 1902 равнялся 6,4 миллиарда, изъ коихъ железнодорожныя займы составили только 3 миллиарда, остальное ушло на общегосударственныя потребности. Очевидно, о специальномъ обезпеченіи нашихъ займовъ продуктивными источниками говорить не приходится.

Но у нашего ученаго имѣется и другой аргументъ. Если бы Россія была неплатежеспособна, полагаетъ Лероа Болье, она бы каждый годъ занимала, а между тѣмъ на французскомъ рынкѣ годы выпусковъ русскихъ займовъ идутъ такъ: 1890, 1891, 1893, 1894, 1896 и 1901. Нельзя не сказать, что цифры имѣютъ склонность показывать обратное тому, для чего ихъ привелъ Лероа Болье... Но вѣдь, кромѣ того, можно же сразу занять на два года! «Промежутки между отдѣльными займами до начала войны имѣли склонность удлиняться», говоритъ французскій ученый. И этого факты не доказываютъ. Займы русскіе затрачены на такія полезныя цѣли, какъ конверсія долга, постройка и выкупъ железныхъ дорогъ и образованіе золотого запаса, указываетъ французскій ученый. Золотая валюта благодаря величинѣ этихъ запасовъ стоитъ очень прочно: въ большинствѣ странъ билетовъ вдвое больше, чѣмъ золота въ запасѣ; а въ Россіи наблюдается почти равенство. Эти соображенія грѣшатъ оптимизмомъ. Дѣло въ томъ, что соотношеніе между кредитными билетами и обезпечивающимъ ихъ обращеніемъ золотымъ фондомъ не должно быть повсюду одинаково. Величина золотого обезпеченія зависитъ, прежде всего, отъ свойства операций банка и отъ состава его портфеля: при краткосрочныхъ векселяхъ (не свѣше 3-хъ мѣсяцевъ), учитываемыхъ на Западѣ, легче реализовать въ случаѣ нужды портфель, нежели у насъ, гдѣ допущены и 9-мѣсячныя векселя и долгосрочныя ссуды, товарныя и промышленныя.

*) Эти цифры были уже приведены выше.

Загѣмъ много значить и состояніе расчетнаго баланса: при его пассивности въ Россіи отливъ золота долженъ быть парализованъ большими запасами въ банкѣ. Наконецъ, громадную роль играетъ и то, миръ ли царитъ во внѣ и внутри страны или война, есть ли довѣріе къ правительству дома и за границей и т. д.

Несмотря на эти промахи, Лероа Болье правъ, однако, поскольку онъ выражаетъ убѣжденіе въ томъ, что Россія вовсе не обречена на гибель, а имѣетъ свѣтлое будущее, если пойдетъ по пути экономическихъ и политическихъ реформъ. По справедливому замѣчанію французскаго финансиста, исторія знаетъ и болѣе тяжелыя положенія, нежели нынѣ переживаемыя Россіей. Такъ, въ Соединенныхъ Штатахъ, во время войны за отпаденіе, стоимость бумажныхъ денегъ понизилась до $\frac{1}{3}$ ихъ номинальной цѣнности, а 6% бумагъ до 75—90 за сто; во Франціи въ 1870—1871 г. 3% рента, десять лѣтъ до того стоявшая *à pari*, опустилась ниже 50 за сто; 5% фонды Италіи одно время колебались между 60 и 70% и т. д. Положеніе Россіи все же лучше.

Однако, чрезмѣрный оптимизмъ Лероа Болье не нашелъ себѣ большой вѣры даже въ отечествѣ этого ученаго. Подъ вліяніемъ недоувѣрія къ русскому оружію, подъ впечатлѣніемъ ужасовъ нашего внутренняго положенія, при ясномъ для всѣхъ отсутствіи контроля надъ расходомъ казенныхъ денегъ и существованіи въ различныхъ вѣдомствахъ хищеній, поднялся кличъ: не давать Россіи больше денегъ! настаивать на введеніи тамъ представительнаго образа правленія для гарантіи процентовъ по займамъ! Иначе страна разорится неудачной войной, хищеніями и междоусобіями, и нечѣмъ ей будетъ платить эти проценты. Особенно сильно прозвучала статья извѣстнаго ученаго Сеньобоса; серьезное впечатлѣніе произвелъ и отказъ французскихъ банкировъ дать денегъ на продолженіе войны. Въ Германіи появилась и быстро расходится книжка Bernhardt'a съ характернымъ заглавіемъ: «Armes reiches! Russ'land. Ein Mahnwort an deutschen Kapitalisten». Наконецъ, въ самое послѣднее время проскальзываютъ у иностранцевъ сомнѣнія даже въ томъ, что коренныя реформы подымутъ скоро платежеспособность Россіи: слишкомъ страна истощена, думаютъ эти пессимисты. Слѣды такого взгляда замѣтны уже въ книгѣ Bernhardt'a; но болѣе яркое выраженіе безусловно отрицательное отно-

иеніе къ будущности русскихъ финансовъ проявилось въ надѣлавшей много шума книгѣ «Regierungsrat im Kaiserlich statistischen Amt», г. Мартина, («Die Zukunft Russlands und Japans. Soll Deutschland die Zeche bezahlen?» Berlin, 1905). Автора этой работы привлекли къ дисциплинарной отвѣтственности въ Германіи, иностранныя газеты полны были разсужденіями и цитатами изъ книги Мартина, русскіе администраторы очень охотно бесѣдовали съ интервьюерами, старательно опровергая доводы нѣмецкаго статистика, причемъ г. министръ финансовъ, какъ сообщило «Новое Время», въ разговорѣ съ сотрудникомъ «Neues Wiener Tageblatt» будто бы, обѣщаль полностью доказать неправильность предсказаній Мартина въ государственной думѣ. Все это въ достаточной мѣрѣ объясняетъ, почему мы считаемъ удобнымъ приурочить нашу оцѣнку современнаго положенія русскихъ финансовъ къ разбору книги г. Мартина.

Основная мысль интересующей насъ книги заключается въ томъ, что будущность Россіи зависитъ отъ положенія ея финансовъ, а послѣднее опредѣляется состояніемъ главнаго занятія русскаго населенія, сельскаго хозяйства. Вопросъ о русскихъ финансахъ имѣетъ громадное значеніе для Франціи и Германіи. Государственный долгъ Россіи черезъ пять лѣтъ по заключеніи мира достигнетъ 25 миллиардовъ марокъ; проценты по этимъ займамъ ($4\frac{1}{2}$ и $5\frac{0}{0}$) подымутся до $1\frac{1}{4}$ миллиарда въ годъ. Изъ какихъ источниковъ можетъ государство взять эти суммы? Русская промышленность зависитъ отъ благосостоянія сельскаго населенія, главнаго покупателя. Очевидно, что надо будетъ увеличить платежи крестьянъ или занимать вновь на уплату процентовъ по прежнимъ займамъ. Во второмъ случаѣ займы за 20 лѣтъ составятъ 25 миллиардовъ, и, стало быть, черезъ тридцать лѣтъ приблизительно весь государственный долгъ Россіи поднимется до 50 миллиардовъ м. Несомнѣнно, что до такой грандіозной суммы Россіи не будетъ оказанъ кредитъ: болѣе 25 миллиардовъ м. этой странѣ повѣрить нельзя, такъ какъ сельское хозяйство ея не можетъ быстро расцвѣсти, во-первыхъ; такъ какъ нынѣшняя война съ Японіей не послѣдняя, а первая, во-вторыхъ; и такъ какъ условія внутренней жизни не обѣщаютъ благоприятной обстановки для мирнаго развитія хозяйственнаго благосостоянія, въ-третьихъ. А если такъ, то, очевидно, Россіи нечѣмъ будетъ платить проценты. Это поведетъ къ

падению курса на русскія бумаги и къ усиленному сбыту ихъ на русскомъ рынкѣ. Такимъ путемъ золото станетъ усиленно отливать за границу, фондъ государственнаго банка истощится, и золотая валюта потерпитъ крушеніе. Невозможность платить проценты по займамъ золотомъ и уплата обезцѣненными кредитными билетами означаетъ, разумѣется, банкротство государства, которое особенно сильно отразится на благосостояніи Франціи, — около $\frac{1}{4}$ движимаго капитала этой страны или вовсе погибнетъ, или потеряетъ значительную часть своей цѣнности. Такъ какъ проценты по займамъ за этотъ періодъ будутъ все расти, то увеличеніе налоговъ неизбежно, а это приведетъ къ ухудшенію положенія крестьянъ и, стало быть, къ продолженію внутреннихъ смуть. При такихъ условіяхъ спасеніе Россіи лишь въ томъ случаѣ возможно, если ей удастся въ ближайшія 30 лѣтъ поднять сельское хозяйство до уровня американскаго, не говоря уже о нѣмецкомъ и французскомъ. Такимъ образомъ «развитіе русскаго сельскаго хозяйства и улучшеніе положенія крестьянства въ ближайшія десятилѣтія — важнѣйшій вопросъ въ дѣлѣ политическаго, военнаго, хозяйственнаго и финансоваго распредѣленія власти на всемъ земномъ шарѣ», такъ какъ, кромѣ Франціи и Германіи, Англія и вся Азія глубоко заинтересованы въ томъ, будетъ ли Россія сильна или слаба.

Набросавъ эту схему, г. Мартинъ обосновываетъ свои мысли и углубляетъ ихъ. Пораженіе Россіи на Дальнемъ Востокѣ будетъ чревато тяжелыми бѣдствіями для страны. Но вызвана неудача неправильнымъ пониманіемъ положенія: вмѣсто того, чтобы вооружаться на Востокѣ, Россія тратила силы и средства на Западѣ, движимая ненавистью къ нѣмцамъ. Сюда присоединились другія причины. Россія некультурна: въ Японіи лишь 10% неграмотныхъ, въ Россіи 73%; сельское хозяйство въ ней очень примитивно; трудъ промышленнаго рабочаго гораздо менѣе производителенъ, чѣмъ на Западѣ. Въ Россіи господствуетъ бюрократическій образъ правленія, Японія же имѣетъ конституцію. Между тѣмъ «бюрократизмъ непригоденъ для промышленнаго населенія, духовно стоящаго высоко, работающаго современными орудіями производства». Въ Россіи нѣтъ необходимыхъ условій для развитія культуры: свободы мысли и свободы религіи. Пынѣшніе же способы войны требуютъ образованнаго солдата, какъ въ инфантеріи, артиллеріи, такъ особенно

въ морскомъ дѣлѣ. Населеніе Россіи стремится не вглубь, а вширь: проникнутое «идеалистическими» настроеніями, оно не руководится соображеніями реальной политики: оно приписываетъ себѣ миссію насадить истинную религію и ввести истинный образъ правленія во всемъ одряхлѣвшемъ западномъ мірѣ и дремлющемъ восточномъ. Если бы Россія не потерпѣла такого пораженія въ борьбѣ съ Японіей, она сдѣлалась бы постепенно владычицей Азіи — Китая, Индіи, Персіи. Тогда Западная Европа стала бы придаткомъ русской державы, а Петербургъ главнымъ городомъ Европы и Азіи. Эти мечты разбиты у Цусимы. Японія становится руководящей державой на Востокѣ и постепенно, возобновляя войну съ Россіей, отниметъ русскія земли до Байкала. Міръ спасенъ отъ славянскаго варварства. Однако Россія могла бы возстановить свое могущество, если бы сумѣла поднять сельское хозяйство. Теперь положеніе этого промысла таково, какъ во Франціи предъ революціей 1789, какъ въ эпоху Карла Великаго. Англійскій путешественникъ А. Юнгъ говоритъ, что въ концѣ XVIII вѣка урожаи были во Франціи самъ-шесть, — въ Россіи они теперь не болѣе, чѣмъ самъ-пять. Въ Германіи, при худшей землѣ, чѣмъ въ Россіи, урожаи получаются втрое больше, нежели въ этой странѣ. Чтобы улучшить сельское хозяйство, надо много времени. Германія переходила отъ трехпольной системы къ современнымъ порядкамъ около ста лѣтъ. Врядъ ли Россія пройдетъ этотъ путь такъ скоро. Препятствій цѣлая масса: населеніе мало способно къ воспріятію образованія и къ энергичной экономической дѣятельности, правительство и церковь противъ распространенія знаній; далѣе, цѣны на хлѣбъ низки, что препятствуетъ интенсификаціи хозяйства; на переходъ къ иному строю обработки земли нужны большіе капиталы; необходимо улучшеніе ряда путей сообщенія: проведеніе желѣзныхъ дорогъ, каналовъ, устройство грунтовыхъ дорогъ. Между тѣмъ война и внутреннія смуты, которымъ конца не предвидится, поведутъ къ потерямъ въ народномъ хозяйствѣ и къ ослабленію государственной казны, вслѣдствіе чего нельзя будетъ энергично содѣйствовать развитію сельскаго хозяйства. Въ виду изложеннаго «положеніе сельскаго хозяйства безнадежно». Его обновленія можно ждать не ранѣе 100—150 лѣтъ.

Соотвѣтственно этому, русской разсчетный баланс дол-

женъ быть пассивнымъ, золото будетъ отливать, и крушеніе золотой валюты наступитъ не позже 10—20 лѣтъ. Если сумѣютъ и пять лѣтъ поддержать валюту, это будетъ большимъ искусствомъ. Расходы государства возрастутъ очень значительно: заключеніе мира поведетъ къ контрибуціи въ 2—4 миллиарда, а продолженіе войны столь же губительно, такъ какъ веденіе ея стоитъ въ годъ не менѣе 1¹/₂ миллиардовъ. Между тѣмъ серьезно повысить статьи дохода невозможно. Очевидно, банкротство неизбежно. Избавиться отъ него можно бы уступкой Японіи, взамѣнъ контрибуціи, всѣхъ земель до Байкала. Противъ такого пессимистическаго заключенія возражаютъ ссылкой на безмѣрное богатство Россіи. Но это богатство — мифъ. Годовая производительность Россіи—4¹/₂ миллиарда рублей или 9 миллиардовъ марокъ, а Германія, имѣющая не 142, а всего 60 милліоновъ населенія, ежегодно производитъ на 16 миллиардовъ м. Народное богатство Германіи надо считать въ 262 миллиарда франковъ, Франціи около 200 миллиардовъ, а Россіи всего лишь 150 миллиардовъ фр. «Легче ждать чуда, чѣмъ того, что банкротство Россіи наступитъ позднѣе 20 лѣтъ» (стр. 133). Говорятъ, съ введеніемъ представительнаго образа правленія воцарится миръ внутри Россіи, и страна эта пойдетъ быстрыми шагами по пути экономическаго преуспѣянія. Это совершенно невѣрно. Главная причина недовольства — несоотвѣтствіе высоты государственныхъ расходовъ доходу отъ земли — останется, и на смѣну политической борьбы выступитъ социальная, причемъ народное собраніе явится центромъ стремленій къ перевороту. «Государственный долгъ, проценты по которому поглощаютъ 44⁰/₀ чистаго дохода государства; земля, которая приноситъ не болѣе, чѣмъ самъ-шесть; общій голодъ, вызванный неурожаемъ; и парламентъ съ возможно демократическимъ устройствомъ или даже основанный на всеобщемъ равномъ прямомъ избирательномъ правѣ, какъ того желаютъ всѣ слои русскаго населенія — это означаетъ взрывъ горючаго матеріала» (204). «Кто можетъ думать, если онъ получилъ хоть какое нибудь историческое образованіе, что борьба, возгорѣвшаяся на Балтійскомъ побережьѣ, въ Польшѣ, на Черномъ морѣ, на Кавказѣ, на Байкальскомъ озерѣ, въ Финляндіи, въ Петербургѣ, успокоится въ тотъ день, когда въ Петербургѣ со-

берется парламентъ съ полной свободой слова? Въ тотъ день лишь начнется настоящая борьба» (238).

Будущее Россіи, на взглядъ г. Мартина, вообще, очень печально. Политическое значеніе ея должно упасть, подъ вліяніемъ поражений въ Азіи и захвата земель Японіей. «Начавшаяся въ странѣ междоусобная война—при отсталости сельскаго хозяйства и интенсивности раздора между народами, населяющими Россію — не закончится даже въ 30—40 лѣтъ. Ожесточающая почва нищеты крестьянства просуществуетъ еще болѣе, чѣмъ полстолѣтія» (стр. 241). Россіи придется черезъ пять лѣтъ объявить себя банкротомъ. Да это и выгодно будетъ странѣ: платежи по государственному долгу къ тому времени подымутся до 1 миллиарда въ годъ. Естественно будетъ, если народное собраніе сочтетъ болѣе полезнымъ употребить эти деньги на усиленіе народнаго образованія и улучшеніе сельскаго хозяйства. Осуществленіе указанной мѣры должно будетъ оказать сильное содѣйствіе поднятію и экономическаго, и финансоваго, и военнаго могущества Россіи. Что касается кредита государства послѣ банкротства, то, разумѣется, въ первые годы его не будетъ существовать; но немного пройдетъ времени, и иностранные капиталисты, соблазнившись тѣмъ, что благосостояніе страны поднялось, съ охотою предложатъ вновь свои милліоны. Пока же г. Мартинъ, основываясь на приведенныхъ предсказаніяхъ, горячо и настоятельно совѣтуетъ своимъ соотечественникамъ не только не покупать русскихъ государственныхъ бумагъ, но и по возможности скорѣе всѣ имѣющіяся распродать, чтобы не потерпѣть убытка при банкротствѣ Россіи. Надо пользоваться, прибавляетъ онъ, тѣмъ, что русское правительство скупаетъ теперь предлагаемыя бумаги, чтобы поднять на нихъ дѣну, и продать по повышенной расцѣнкѣ.

Мы изложили въ общихъ чертахъ содержаніе книги г. Мартина. Попытаемся теперь разобрать, правъ ли авторъ въ своемъ мнѣніи о будущности Россіи, о нашихъ финансахъ.

Прежде всего необходимо признать, что основное положеніе, изъ котораго исходитъ г. Мартинъ, безспорно: благосостояніе Россіи зависитъ отъ крестьянскаго благополучія; соотвѣтственно этому русское государственное хозяйство должно будетъ придти къ банкротству при крестьянскомъ разореніи. Весь вопросъ въ томъ, неизбѣжно ли послѣднее?

И здѣсь мы расходимся съ нѣмецкимъ статистикомъ. Надо замѣтить, что книга его явно рассчитана на сенсацію, — поэтому, несмотря на недостаточное знакомство съ русскими условіями, авторъ говоритъ всегда рѣшительно, безапелляціонно, категорически. Въ самомъ дѣлѣ, только при незнаніи русскаго народа можно утверждать, будто онъ одушевленъ стремленіемъ захватить Константинополь и завоевать всю Азію, будто въ него неистребимо вѣлись духъ рабства и религіозная ненависть къ просвѣщенію. Бряцаютъ оружіемъ въ застольныхъ рѣчахъ и на столбцахъ газетъ лишь немногіе политиканы и авантюристы, о Царьградѣ мечтаетъ кучка панславистовъ. Духъ рабства, правда, не исчезъ еще въ населеніи, но—наслѣдіе вѣковъ—онъ на нашихъ глазахъ смѣняется инымъ настроеніемъ. А о нелюбви къ просвѣщенію смѣшно толковать при той чисто-лихорадочной жаждѣ знанія, общаго и специальнаго, которая мучитъ теперь крестьянъ и рабочихъ. Они ищутъ свѣта, горячо стремятся къ образованію, и не ихъ вина, что источниковъ, изъ которыхъ можно утолить эту жажду, такъ мало.

Въ извѣстной связи съ неправильнымъ опредѣленіемъ настроенія русскаго народа стоятъ и другія ошибки г. Мартина. Его мнѣніе, будто нѣтъ возможности въ скоромъ времени поднять доходность нашего сельскаго хозяйства, совершенно неосновательно. Онъ ссылается на примѣръ Германіи. Но вѣдь такія доказательства «отъ исторіи» надо принимать очень осторожно: все зависитъ отъ условій момента, отъ того, насколько назрѣла необходимость улучшеній и распространено сознаніе данной необходимости. Въ Италіи, напр., прогрессъ сельскаго хозяйства на нашихъ глазахъ идетъ колоссально быстро. Обсуждая этотъ вопросъ, одинъ изъ лучшихъ знатоковъ русскаго сельскаго хозяйства проф. А. И. Чупровъ замѣчаетъ: «Конечно, если сидѣть, сложа руки, ожидать, пока крестьянинъ самостоятельно надумается переломать свое многовѣковое трехполье, то пришлось бы прождать, можетъ быть, сотню лѣтъ, да и не одну». Если же умѣло и толково, съ любовью къ дѣлу разъяснить и показать крестьянину, что ему выгодно улучшенные приемы, онъ съ жаромъ хватается за осуществленіе новыхъ порядковъ. Напр., какъ сообщаетъ одинъ изъ земскихъ корреспондентовъ Александровскаго уѣзда, Владимірской губерніи: «немало селъ и деревень, въ которыхъ три-

четыре года тому назадъ совершенно не знали употребленія плуга, теперь же почти разучились пользоваться сохой». За время съ 1892 до 1903 года въ Волоколамскомъ уѣздѣ завели травосѣяніе 168 обществъ, имѣвшихъ до 55 проц. всей надѣльной земли въ уѣздѣ; въ другихъ уѣздахъ Московской губ. дѣло шло гораздо быстрѣе. Столь же скоро распространялось травосѣяніе и въ нѣкоторыхъ иныхъ губерніяхъ. Общее заключеніе А. И. Чупрова, основанное на большомъ матеріалѣ, таково: среди крестьянъ началось движеніе къ перестройкѣ своихъ земледѣльческихъ порядковъ; «это движеніе возникло, быстро развивается и достигаетъ въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ значительной интенсивности». «Нельзя, какъ говоритъ А. И. Чупровъ, не придавать величайшей важности этимъ первымъ признакамъ обновленія въ крестьянскомъ хозяйствѣ; они показываютъ, что потребность въ реформѣ хозяйства народилась, что пути къ ней намѣтились и ясно сознаются заинтересованными лицами, а это, по свидѣтельству западно-европейскаго опыта, составляетъ основное условіе всѣхъ дальнѣйшихъ успѣховъ»¹⁾. Но если населеніе и стремится къ улучшенію своего хозяйства, то вѣдь этого недостаточно. На переходъ къ иной системѣ нужны средства. Гдѣ же взять ихъ? Мартинъ полагаетъ, что взять государству денегъ не откуда. Мы думаемъ, что цѣлесообразная организація доступнаго мелкаго кредита могла бы дать очень хорошіе результаты, причемъ государство должно бы снабдить кассы средствами, полученными путемъ займа за границей. Г. Мартинъ считаетъ это невозможнымъ, потому что все, что можно занять, будетъ занято на продолженіе войны съ Японіей или на уплату контрибуціи при заключеніи мира и на подготовку къ слѣдующимъ войнамъ на Дальнемъ Востокѣ. Послѣ того, какъ мнѣніе это было высказано, былъ заключенъ портсмутскій миръ, доставившій возможность не платить контрибуціи и не занимать на продолженіе войны. Что же касается до подготовки къ реваншу, то отъ этой гибельной идеи надо, разумѣется, отказаться, изъ чего однако вовсе не слѣдуетъ, что придется поступиться Сибирью до Байкала. Правильная политика требуетъ отказа отъ идеи реванша: русскому народу это сейчасъ не по

¹⁾ А. И. Чупровъ. Мелкое земледѣліе въ Россіи и его основныя нужды. Москва 1904. Оттискъ изъ «Русскихъ Вѣдомостей», стр. 32—43.

средствамъ, да онъ и не чувствуетъ позора отъ поражений— онъ войны не желалъ, онъ ея не велъ; войну вела бюрократія, которая и скомпрометировала себя предъ лицомъ всего міра. Ей идея реванша будетъ мила; но мы всѣ свои возраженія г. Мартину строимъ на предположеніи, что наступятъ времена самоуправленія, о чемъ подробнѣе будетъ сказано въ дальнѣйшемъ изложеніи.

Грядущая задолженность наши и величина процентовъ по займамъ г. Мартиномъ преувеличены. Разъ отпадутъ причины, долженствующія ихъ вызвать (а что онѣ отпадутъ — мы выше выяснили), разумѣется, займы не будутъ сдѣланы. Да и при исчисленіи будущаго бремени процентовъ г. Мартинъ почему-то забываетъ, что и теперь оно доходитъ до 300 милліоновъ р. въ годъ. Займы же на производительныя цѣли, на развитіе народнаго образованія и улучшеніе сельскаго хозяйства имѣютъ иной характеръ, чѣмъ военные, и заключить ихъ будетъ не трудно.

Но благосостояніе страны нельзя поднять, — утверждаетъ г. Мартинъ, если ее будутъ раздирать междоусобія, а это неизбежно на многіе годы. Совершенно вѣрно, что при крестьянскихъ волненіяхъ, когда жгутъ усадьбы, амбары, заводы; при повсемѣстныхъ и періодическихъ забастовкахъ, приостанавливающихъ работу машинъ и весь ходъ промышленной жизни и парализующихъ пути сообщенія; при событіяхъ, вродѣ одесскихъ и бакинскихъ, когда милліоны и сотни милліоновъ сжигаются и разрушаются; словомъ, при полной необезпеченности личности и имущества экономическая жизнь не можетъ существовать. Спрашивается лишь, неужели нѣтъ средствъ остановить эти бѣдствія? Мы думаемъ, что средства эти есть. Если населенію будетъ дано самоуправленіе въ государственной сферѣ на основахъ, не вводящихъ ни классовыхъ, ни сословныхъ ограниченій; если извѣстныя требованія предпосылокъ культурной жизни, началъ свободы и равноправія національностей, будутъ удовлетворены, — спокойствіе въ странѣ водворится. Конечно, это не будетъ спокойствіе кладбища: борьба социальная не прекратится. Но она приметъ культурныя, мирныя формы, явится не тормазомъ, а стимуломъ экономическаго развитія, какъ мы видимъ это на западѣ теперь: въ Германіи, въ Англии...

Новый режимъ, о которомъ мы говоримъ, долженъ принести съ собою значительное сокращеніе государственныхъ

расходовъ, такъ какъ при строгомъ контролѣ представителей населенія и печати хищенія должны если не прекратиться, то сильно уменьшиться; должна водвориться строгая экономія, однимъ изъ проявленій которой будетъ уничтоженіе синекуръ; скромное сознаніе бѣдности и тяжелаго положенія страны должно повести къ исключенію изъ росписи ряда расходовъ нанужды, безусловно необходимыя. Затѣмъ при правильномъ веденіи хозяйства доходность государственныхъ предпріятій (земли, лѣса, заводы, желѣзныя дороги и т. д.) непременно увеличится; къ тому же, при народномъ управленіи не опасно и расширеніе власти государства, такъ что возможно было бы провѣсти табачную монополію; наконецъ, введеніе подоходнаго залога и реформа обложенія наслѣдствъ могли бы дать извѣстныя суммы. Такимъ путемъ доходы государства можно было бы поднять никакъ не менѣе, чѣмъ на 150 милл. р. въ годъ. Если употребить эти деньги на платежи по займамъ, то, считая даже по 5%, можно было бы занять не менѣе 3 миллиардовъ. Если такая сумма была бы обращена на интенсификацію крестьянскаго хозяйства и на развитіе просвѣщенія, прошло бы немного лѣтъ, и современное обложеніе стало бы крестьянамъ значительно легче, ибо ихъ благосостояніе увеличилось бы. А вмѣстѣ съ тѣмъ стала бы могущественнѣе и вся Россія.

Итакъ, будущее нашей родины вовсе не безнадежно при извѣстныхъ условіяхъ. Эти условія: 1) надлежащая организція государственнаго управленія на началахъ, желательныхъ активнымъ элементамъ населенія (сюда мы включаемъ и умиротвореніе національностей); 2) отказъ отъ идеи реванша и отъ агрессивной политики какъ на Дальнемъ, такъ и на Ближнемъ Востокѣ и на Западѣ; 3) экономическая политика, рѣшительно направленная на защиту низшихъ классовъ, крестьянъ и рабочихъ, и на развитіе сельскаго хозяйства; 4) надлежащее веденіе государственнаго хозяйства.

Если же эти мѣры не будутъ выполнены, то несомнѣнно, что осуществятся предсказанія г. Мартина. Россія обанкротится, ея кредитъ будетъ разрушенъ, населеніе станетъ нищимъ, смуты будутъ раздирать страну, и ея міровое значеніе отойдетъ въ область преданій.

II.

Закономъ 6 августа 1905 года государственное устройство Россіи измѣнено: учрежденъ новый органъ, законосовѣщательная государственная дума, составленная изъ представителей населенія. Естественно возникаетъ вопросъ: что даетъ вновь установленный порядокъ, для мирнаго преуспѣянія Россіи, для успокоенія страны, для упорядоченія нашего бюджетнаго и контрольнаго дѣла? Соотвѣтствующія статьи такъ опредѣляютъ компетенцію государственной думы въ сферѣ финансовъ: по ст. 33, вѣдѣнію думы подлежатъ финансовыя смѣты министерствъ и главныхъ управленій и государственная роспись доходовъ и расходовъ, равно какъ денежныя изъ казны ассигнованія, росписью не предусмотрѣнные на основаніи особыхъ по сему предмету правилъ (пунктъ б); отчетъ государственнаго контроля по исполненію государственной росписи (пунктъ в); дѣла объ отчужденіи части государственныхъ доходовъ или имуществъ, требующемъ Высочайшаго соизволенія (пунктъ г); дѣла о постройкѣ желѣзныхъ дорогъ непосредственнымъ распоряженіемъ казны и за ея счетъ (пунктъ д) и т. д. По общему опредѣленію совѣта министровъ, разсматривавшаго проектъ, составленный министромъ внутреннихъ дѣлъ, государственная дума, «будучи учрежденіемъ законосовѣщательнымъ, не должна бы касаться вопросовъ финансоваго управленія». Соотвѣтственно этому проектъ былъ измѣненъ исключеніемъ изъ компетенціи думы разсмотрѣнія отчетовъ государственнаго банка, сберегательныхъ кассъ, дворянскаго и крестьянскаго банковъ; изъ вѣдома думы изъято также разрѣшеніе частныхъ желѣзныхъ дорогъ, хотя бы дороги эти строились и съ гарантіей правительства. Относительно сверхсмѣтныхъ ассигнованій, согласно мотивамъ проекта, установлено, что кредиты этого рода, требующіе быстроты и тайны по военнымъ и политическимъ обстоятельствамъ, испрашиваются всеподданнѣйшими докладами соотвѣтствующаго министра по соглашенію съ министромъ финансовъ. Объ этихъ ассигнованіяхъ впоследствии доводится до свѣдѣнія думы и совѣта, но однако лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда обстоятельства дѣла не требуютъ тайны. Въ этомъ перечисленіи предметовъ вѣдомства думы не упо-

мянуто о займахъ. Такъ какъ государственная роспись подлежитъ разсмотрѣнію думы, а въ нее по нынѣ дѣйствующимъ правиламъ вносятся всѣ доходы и расходы, то очевидно, что и заключеніе займовъ въ нормальномъ порядкѣ подлежитъ разсмотрѣнію думы. Но относительно займовъ, на непредусмотрѣнныя росписью надобности, экстренныхъ, ничего не сказано. Очевидно такіе займы совершаются безъ участія думы. Между тѣмъ конституціи западныхъ государствъ иначе смотрятъ на этотъ вопросъ, регулируютъ важное дѣло заключенія займовъ ясно и опредѣленно. Такъ, напр., въ конституціи Германской имперіи читаемъ: «всѣ доходы и расходы имперіи должны быть ежегодно предлагаемы и вносимы въ роспись имперскаго хозяйства. Последняя устанавливается до начала бюджетнаго года... закономъ» (ст. 69); и далѣе: «въ случаяхъ чрезвычайной нужды можетъ имѣть мѣсто заключеніе займа и принятіе гарантіи за счетъ имперіи путемъ законодательства».

Итакъ, сфера компетенціи думы недостаточна. Но какова роль думы въ той области, которая ей отмежевана? Для выясненія этого представимъ себѣ, что министръ финансовъ вноситъ на разсмотрѣніе думы проектъ налога, долженствующаго неминуемо отразиться тяжело на благосостояніи массы населенія, и прослѣдимъ ходъ и вѣроятную будущность такого проекта. Прежде всего, отношеніе думы къ проекту не можетъ быть достаточно справедливымъ. Этому препятствуютъ: высокій избирательный цензъ, устраняющій отъ избирательной урны недостаточные слои народа; отсутствіе среди выборщиковъ профессиональныхъ рабочихъ; несомнѣнная искусственность крестьянскихъ выборовъ, которые будутъ происходить при дѣятельномъ участіи въ предвыборной агитаціи земскихъ начальниковъ и подъ вліяніемъ избирателей первой степени, членовъ волостного схода, далеко не «излюбленныхъ» и не «лучшихъ» людей въ крестьянской средѣ. Но предположимъ наиболѣе благоприятный исходъ: дума склонна отвергнуть проектъ. Что нужно для этого? Необходимо, чтобы и въ самой думѣ, и въ государственнымъ совѣтѣ, составъ котораго остается прежнимъ, то есть назначаемымъ изъ устраненныхъ отъ активной дѣятельности высшихъ администраторовъ, нашлось $\frac{2}{3}$ членовъ, голосующихъ противъ проекта. Въ такомъ случаѣ злополучный проектъ возвращается министру для дополнительнаго

соображенія и внесенія вновь въ думу, если на это послѣдуетъ Высочайшее соизволеніе (ст. 49 учрежденія о госуд. думѣ). Затѣмъ можетъ повториться та же исторія, если у думы и у совѣта хватитъ мужества держаться послѣдовательно и стойко. Но было бы непростительнымъ оптимизмомъ разсчитывать на такую тактику со стороны государственнаго совѣта. Если же государственный совѣтъ не согласится съ рѣшеніемъ думы, «дѣло можетъ быть по постановленію общаго собранія совѣта передано въ комиссію изъ равнаго числа членовъ отъ думы и совѣта». Если комиссія не придетъ къ соглашенію, дѣло возвращается въ общее собраніе совѣта (ст. 50 и 51). Окончательное же рѣшеніе во всѣхъ случаяхъ предоставляется власти государя, такъ какъ и совѣтъ, и дума являются учрежденіями лишь законосовѣщательными.

При указанныхъ условіяхъ наше грядущее законодательство и въ сферѣ финансовой будетъ несомнѣнно носить бюрократическій отпечатокъ, будетъ отличаться классовыми и сословными тенденціями.

Перейдемъ къ вопросу о томъ, каково положеніе контроля по учрежденію о государственной думѣ. Одно изъ главныхъ условій успѣшнаго дѣйствія контроля—полная гласность, возможность разоблачить темныя дѣянія предъ всѣмъ міромъ. Законъ 6 августа не сопровождается ни свободой печати, ни свободой собраній, ни свободой слова. Въ засѣданія думы постороннія лица не допускаются (ст. 41). Предсѣдателю предоставляется разрѣшать представителямъ повременной печати присутствовать, но не болѣе чѣмъ по одному отъ каждаго изданія (ст. 42). Присяжные стенографы составляютъ отчеты, которые, по одобренію предсѣдателя, допускаются къ оглашенію въ печати. Однако не во всѣхъ засѣданіяхъ примѣняется и этотъ порядокъ. Учрежденіе допускаетъ закрытыя засѣданія: по постановленію общаго собранія думы или тогда, когда министръ или главноуправляющій отдѣльной частью заявить, что разсматриваемое дѣло составляетъ государственную тайну. О закрытыхъ засѣданіяхъ публикуется лишь то, что позволить предсѣдатель думы, если закрытіе состоялось по рѣшенію думы, или министръ, если по его желанію закрыты двери (ст. 45). Такимъ образомъ, покровъ тайны можетъ быть всегда наброшенъ...

Вопросъ объ отвѣтственности министровъ, распоряжающихся народнымъ достояніемъ, остался по прежнему рѣшеннымъ неудовлетворительно. Министры, по учрежденію о государственной думѣ, даютъ разьясненія по дѣламъ, если, дума признаетъ это необходимымъ (ст. 25). Въ случаѣ, если министръ или подвѣдомственныя ему лица и учрежденія нарушаютъ законъ, государственная дума можетъ заявить министру о сообщеніи свѣдѣній или разьясненій по данному дѣлу. Но для того, чтобы добиться даже этихъ объясненій, ни къ чему въ сущности не обязывающихъ, нужно письменное заявленіе не менѣе 30 членовъ думы, которое должно быть обсуждено общимъ собраніемъ думы; послѣ чего дума рѣшаетъ, запросить ей министра или не запрашивать. Не позже мѣсяца послѣ запроса министръ или сообщаетъ интересующія думу свѣдѣнія, или же отказывается сдѣлать это, извѣщая о причинахъ такого рѣшенія. Въ случаѣ, если дума не удовлетворится сообщеніемъ министра, дѣло идетъ чрезъ государственный совѣтъ на Высочайшее благовозрѣніе (ст. 58—61). Изъ всего изложеннаго очевидно, что установленъ порядокъ, достаточно защищающій бюрократію отъ вмѣшательства контроля даже въ случаѣ нарушенія закона. Контроля же надъ цѣлесообразностью расходованія бюджетныхъ средствъ не введено вовсе.

Такимъ образомъ, и въ сферѣ финансовъ, какъ и въ области общаго государственнаго управленія, пока остается, въ сущности, старый порядокъ: новъ только принципъ участія народа въ «государевомъ дѣлѣ», принципъ, который неминуемо приведетъ—рано или поздно, тѣмъ или инымъ путемъ—къ строю, усвоенному всѣмъ цивилизованнымъ міромъ. Если своевременно будутъ осуществлены тѣ предпосылки мирнаго развитія, о которыхъ выше было сказано подробно, русское государственное хозяйство можетъ обновиться и спастись отъ краха. Въ противномъ случаѣ несчастія и бѣдствія разразятся грозой надъ Россіей...

Сентябрь 1905 г.

О Г Л А В Л Е Н І Е.

	стр.
Предисловіе	3— 5
ГЛАВА ПЕРВАЯ	7—19
I. Значеніе государственнаго хозяйства вообще и въ Россіи, въ особенности	7—10
II. Доходы русскаго государства	10—15
III. Расходы русскаго государства	15—18
IV. Общая характеристика доходовъ и расходовъ	18—19
ГЛАВА ВТОРАЯ	20—40
I. Обложеніе крестьянъ	20—25
II. Косвенные налоги	26—27
III. Отдѣльные виды косвенныхъ налоговъ	27—30
IV. Какъ расходуются собранныя средства.—Кредитная политика	30—37
V. Къ чему привела наша финансовая система	38—40
ГЛАВА ТРЕТЬЯ	41—79
Значеніе государственнаго бюджета и контроля	41—42
I. Какъ создались основы современнаго порядка въ сферѣ бюджета и контроля.—Реформа 60-хъ годовъ	42—52
II. Основныя черты современнаго русскаго бюджета	52—68
III. Организациа государственнаго контроля въ Россіи	68—76
IV. Какъ ведется у насъ государственное хозяйство	76—79
ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ	80—97
I. Современное положеніе и вѣроятное будущее русскихъ финансовъ (Статьи Люсьена Вольфа и письмо г. Шванебаха.—Мнѣніе г. Лероа Болье.—Книга г. Мартина)	80—93
II. Бюджетъ и контроль по учрежденію государственной думы	94—97