

Книга вторая

ДЕНЕЖНАЯ

РЕФОРМА

С. Ю. ВИТТЕ

И ЕЁ ПОСЛЕДСТВИЯ

ОБЩЕСТВО ФИНАНСОВЫХ РЕФОРМ (1910—1915 гг.)
ЗАБОТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
О РАСХОДОВАНИИ НАРОДНЫХ ДЕНЕГ

Общество финансовых реформ — первая общественная организация Государственной думы. Развитие научной мысли в любой отрасли знаний трудно представить без полемики, дискуссии. Именно в этом фокусе рассматривается деятельность „Общества финансовых реформ".³⁵ Несмотря на непродолжительность, по историческим меркам, существования «Общества» (с 1910 по 1915 г.), его деятельность представляет определенный интерес не только потому, что научные доклады его членов могут служить источником для исследования хозяйственной жизни России начала XX в., но и потому, что проводимый в них анализ состояния и перспектив развития финансовой системы страны, поставленные проблемы могут служить основой для исследования исторических корней современного состояния финансов нашей страны, позволяют увидеть некоторые из современных проблем в историческом ракурсе, что делает возможным раскрыть преемственность социально-экономического развития общества. Многие из современных проблем, обуславливающих необходимость коренной перестройки финансовой системы нашей страны, возникли не вчера и не на пустом месте, поэтому, по-видимому, одним из условий их успешного разрешения является исторический анализ эволюционирования финансового устройства России.

„Общество" образовалось в 1910 г. в Петербурге в период работы третьей Государственной думы (1 ноября 1907 г.— 9 июня 1912 г.). Упоминание о думе здесь не случайно, ибо эти явления в общественной жизни России начала XX в. связаны неразрывно. Появление „Общества" явилось результатом про-

цесса реформирования политического устройства Российского государства, начавшегося после русско-японской войны и революции 1905 г. Наряду с инициативой правительства признавалась инициатива законодательных учреждений (ст. 8 Основных государственных законов). „Общество" создано как первая общественная организация помощи законодательным учреждениям, прежде всего Государственной думе. Связь деятельности „Общества" и Государственной думы многогранна и может быть прослежена по многим направлениям. Прежде всего „Общество" представляет собой организацию, через которую осуществлялись контакты, поддерживались связи депутатов думы с довольно широким кругом научной общественности. Многие депутаты Государственной думы являлись одновременно членами „Общества". Вот как учредителями определялась необходимость создания „Общества финансовых реформ": „В новую эпоху государственного бытия, когда народное представительство призывается к участию в законодательстве и в контроле над управлением, Россия вступила при условиях весьма тяжелого экономического и финансового положения".³⁷ В „Известиях" отмечалось далее, что рост производительных сил замедлился, если не приостановился, платежные силы населения до крайности напряжены, а война увеличила и без того громадный государственный долг.

В такой момент люди различных политических и научных направлений, объединенные преданностью новому государственному строю России и верой в возможности народного представительства и в его деятельности видящие залог финансово-экономического оздоровления страны, должны сплотить свои силы и знания для того, „чтобы в пределах средств и возможностей научно-практического общества содействовать правильному и бесперебойному освещению всех сторон государственного хозяйства и жизненному разрешению всех практических задач финансового устройства нашего отечества. С этой целью учреждается „Общество финансовых реформ".³⁸

Одна из ключевых задач „Общества", заключавшаяся „в возможном распространении в России финансовых сведений по вопросам о государствен-

ных, земских и городских доходах и расходах, и организации и контроле, а также о вопросе кредита",³⁹ раскрывает еще одну грань взаимосвязи „Общества" и деятельности народного представительства. Необходимость широкой пропаганды знаний о финансах, финансовой и денежно-кредитной системной системы России обуславливалась определенными шагами, делаемыми по пути демократизации разработки и исполнения государственного бюджета: в компетенцию Государственной думы входила и бюджетная деятельность. Статья 31 Закона о Государственной думе указывала, что ведению думы подлежит государственная роспись доходов и расходов, а равно и всякие денежные ассигнования из казны, росписью не предусмотренные. Это одно из главных прав Государственной думы. Первая и вторая думы скоро были распущены и не могли рассматривать бюджета. С 1908 г. государственная роспись доходов и расходов просматривалась и обсуждалась прежде всего Государственной думой, затем Государственным советом и в заключение утверждалась императором. Ранее бюджетная деятельность была чрезвычайно засекречена: составление росписи государственных доходов и расходов, контроль за ее исполнением считались большой государственной тайной и находились в ведении только очень немногих влиятельных высших чиновников. На каждый год составлялся проект росписи министром финансов, потом этот проект обсуждался и исправлялся в Государственном совете, наконец утверждался императором и публиковался.

Не могло не оказать влияние на деятельность „Общества" то обстоятельство, что бюджетные права думы были в значительной мере ограничены, а во многих частях неясны и запутаны. Дума не способна была решить кардинальные вопросы переустройства финансовой системы России того времени, а таких вопросов накопилось более чем достаточно. В Законе о Государственной думе говорится, что дума ведает государственной росписью доходов и расходов на основании особых правил, которые были приняты 8 марта 1906 г. и содержали очень большие ограничения прав народных представителей.

Что же это были за ограничения? Во-первых, в думе нельзя было обсуж-

дать расходы по министерству императорского двора, по собственной его императорского величества канцелярии и канцелярии его величества по принятию прошений. Во-вторых, из-под контроля думы выходили расходы около 400 млн. руб. на уплату процентов по займам и особьей, в 10 млн. руб., кредит на непредвиденные, не предусмотренные росписью расходы на экстренные надобности. Все расходы, которые дума не могла даже обсуждать, находились в росписи до 430 млн. руб. ежегодно.⁴⁰ Кроме этих больших сумм было много расходов, которые дума могла обсуждать, но изменять не имела права. Это расходы, установленные прежними законами, штатами, росписями, положениями, высочайшими повелениями. Законов таких имелось множество, начинались они еще со времени Петра I. Иные расходы устарели, были не нужны, но дума не могла их ни отменить, ни уменьшить. Таких расходов набиралось более 560 млн. руб. ежегодно.⁴¹ Таким образом, неприкосновенных для народного представительства (или, как их называли думские депутаты,— забронированных) расходов по русскому бюджету имелось почти 1000 млн. руб., из общей суммы государственных расходов в 1912 г.— 3001.9 млн. руб.⁴²

Когда члены думы второго созыва, начавшие работу по бюджету (но не успевшие ее закончить), подсчитали по разным ведомствам, сколько имеется свободных для обсуждения и изменения сумм, то оказалось, что в иных ведомствах их почти нет. Так, например, по Святейшему синоду 99 % всех расходов по бюджету на 1907 г. оказались забронированными, по Министерству внутренних дел забронирован был 81 % всех расходов, по Военному министерству 87 % и т. д.⁴³ Названные факты в какой-то мере раскрывают условия деятельности „Общества“.

Кроме того, согласно 17-й статье бюджетных правил 1906 г. Совет министров мог тратить деньги помимо думы не только в перерывах между ее заседаниями, но и во время ее работы. Расходы, которые Совет министров мог производить согласно этой статье, ничем не ограничивались. Совет министров не нес по этим расходам никакой ответственности перед думой.

Актуально звучит программа „Общества“.

„1. Бережливость в расходовании народных денег.

2. Обращение народных денег на расходы культурного характера, способствующие развитию производительных сил страны.

3. Реформирование нашей системы обложения так, чтобы платежи были в соответствии с состоятельностью плательщиков.

4. Расширение бюджетных и контрольных прав Государственной думы.

5. Упорядочение местных финансов".⁴⁴

Эта краткая программа снабжена рядом примечаний и разъяснений.

Примечания к п. 1 и п. 2:

а) под бережливостью в расходах следует понимать не скупой отказ в средствах на нужды государства, а разумную экономию. На такие предметы, как народное образование, развитие путей сообщения, организация мелкого кредита, нужды сельского хозяйства и вообще на развитие производительных сил страны денег жалеть нечего: они сторицей возвратятся и всему населению и казначейству. Но всякая лишняя копейка, истраченная по небрежности или злоупотреблению, является преступлением против плательщиков налогов;

б) расходы на оборону государства суть расходы необходимые;

в) при составлении расходного бюджета надо иметь в виду, что цель государства — поддерживать и охранять слабейших. Поэтому расходы на удовлетворение нужд недостаточного и слабого населения (забота о стариках, больных и т. п.) должны быть расширены.

Примечания к п. 3:

а) государственные доходы следует собирать не от недостатка, а от избытка. Финансовая система России должна быть преобразована, но при этом необходимо стремиться по возможности освободить или хотя бы облегчить малоимущих, поэтому прямое обложение в соответствии с платежной способностью плательщиков должно быть расширено; б) предприятия государства должны вестись экономно и производительно, во главе их

должны стать лица энергичные, с коммерческим талантом; им надо дать простор в действиях, но в то же время обязать строгой ответственностью;

в) к доходам чрезвычайного характера — государственным займам должно прибегать с большой осмотрительностью. Займы на экономически непроизводительные цели вредны, они ведут к крушению государственного кредита и финансового благополучия страны; но займы для целей производительных, сами по себе прямо или косвенно окупающиеся в виде благосостояния населения, не представляют опасности ни для нынешнего, ни для будущих поколений. *Примечание к п. 4:*

народные представители должны иметь широкие права по распоряжению народными деньгами. *Примечание к п. 5:*

бюджеты земств и городов должны быть увеличены. Управление следует децентрализовывать и удовлетворение местных потребностей, лежащее в настоящее время на центральном правительстве, перевести на органы местного самоуправления. В связи с этим необходимы строгая экономия в местных расходах, борьба с халатностью и кумовством и расширение участия населения в делах местного самоуправления.⁴⁵

Таким образом, из программы „Общества" следует, что круг рассматриваемых им вопросов был огромен, что делало деятельность членов „Общества" весьма ответственной. Соответственно интерес общественности к их работе был велик, о чем свидетельствуют публикации в периодике того времени и о чем подробнее речь пойдет ниже.

Основные направления деятельности „Общества 'финансовых реформ»». Анализ источников финансирования местного хозяйства. Программа и примечания к ней позволяют составить представление о направлениях деятельности „Общества".

Научные интересы членов „Общества" были направлены на сферу бюджетной деятельности государства, и прежде всего Государственной думы, касались задач реформирования бюджетного устройства России. Среди проблем, характеризующих состояние бюджетной системы России, особое

внимание уделялось следующим вопросам: расширению доходной базы государственного бюджета за счет введения подоходного налога; контролю в государственном хозяйстве, и прежде всего финансовому контролю за исполнением государственного бюджета, а также целому комплексу вопросов, касающихся рационального распределения финансовых ресурсов между центральными и местными бюджетами, улучшения состояния финансов местных органов самоуправления для наиболее успешного развития культурно-хозяйственной жизни страны.

Более конкретное представление о круге проблем, находившихся в центре внимания членов „Общества“, можно составить по тематике докладов, обсуждавшихся на его заседаниях. На заседание „Общества“ от 11 декабря 1910 г. был вынесен доклад члена Государственной думы Н. Н. Кутлера „К вопросу о введении в России подоходного налога“. Заседания „Общества“ от 12 и 26 февраля 1911 г. были посвящены обсуждению доклада также члена Государственной думы А. И. Шингарева „Об улучшении финансов местных органов самоуправления«. Определенный научный интерес представляет доклад И. И. Левина „Основные тенденции в развитии акционерных коммерческих банков в России«, сделанный им на собрании „Общества“ 8 декабря 1912 г. Не задаваясь целью привести здесь исчерпывающий перечень тем докладов, назовем еще следующие: „Будущий русско-германский договор“ (А. И., Шингарев); „Кредит для городов и земств“ (М. И. Фридман); „О необходимости организовать особый банк для финансирования лечебных местностей“ (А. С. Добровольский); „Промышленный кредит в Промышленный банк“ (Н. В. Титов).

Из всего комплекса вопросов, дискутировавшихся „Обществом“, мы выделяем и по возможности более детально анализируем проблему обеспечения финансовыми ресурсами органов местного самоуправления, потребностей местного хозяйства. Исследование научных трудов „Общества“ позволяет раскрыть до сих пор малоизученный аспект этой проблемы, а именно использование для нужд развития местного хозяйства не только бюджетных, но и кре-

дитных источников.

При складывающейся в настоящее время социально-экологической ситуации в нашей стране, небывалом дефиците государственного бюджета вопрос кредитования коммунального хозяйства выдвигается на повестку дня всем ходом экономической жизни общества. Не менее злободневен и другой аспект этой проблемы, нашедший отражение в дискуссиях „Общества", а именно поиск критериев оптимального распределения финансовых ресурсов между государством и местными органами самоуправления, между центральным и местным бюджетами. Актуальность задачи оптимизации структуры распределения финансовых ресурсов между различными уровнями, отраслями и регионами народнохозяйственного комплекса через бюджетную систему в настоящее время обусловлена общей тенденцией 80-х г. к децентрализации власти, расширением самостоятельности различных организационных форм хозяйствования, развитием самоуправления.

Наибольший интерес представляет анализ рассматриваемых проблем в упомянутом нами докладе „Об улучшении финансов местных органов самоуправления" А. И., Шингарева. В основу этого доклада легли материалы „Законодательного предположения об улучшении финансов местных органов самоуправления", внесенного на рассмотрение Государственной думы 19 января 1911 г. за подписью 35 ее членов, среди которых 15 были членами „Общества финансовых реформ".

Справедливо отмечая, что главный порок русской государственной экономической жизни заключается в чрезмерной централизации власти, присвоении государством „необычайно широких политических функций", А. И., Шингарев обоснованно делает вывод, что это ведет к „необычайной централизации народных средств, централизации такой, равной которой не знает ни одно крупное культурное государство Запада...".⁴⁷

Ни о какой самостоятельности и самоуправлении регионов ни ранее, ни теперь нельзя говорить без создания прочной финансовой базы, четкого разграничения источников их доходов, строгого определения развития эконо-

мической активности регионов, так как, не имея всего этого, страна может подойти к положению, когда финансовые ресурсы местных органов самоуправления в сравнении с общегосударственным бюджетом будут истощены. „Если взять наш местный бюджет во всем его объеме,— отмечалось в докладе А. И., Шингарева,— то окажется, что ни одно крупное культурное государство не имеет такого местного бюджета. Правда, на долю местных учреждений на Западе выпадают несколько иные, более широкие функции. Но... никакие функции не могут обеспечить того положения, что, в то время как в Англии, в Бельгии местный бюджет равен государственному, даже во Франции он только в 3 раза меньше государственного, у нас местный бюджет в 7 раз меньше государственного".⁴⁸

По данным за 1902—1903 гг., в Англии, Франции и Пруссии сложилась такая структура распределения средств между государством и местными органами самоуправления: из каждых 100 марок израсходованных бюджетных средств в Англии приходилось на государство 53.9 марки, на органы местного самоуправления 46.1 марки; во Франции соответственно 72.5 и 27.5 и в Пруссии 75.2 и 24.8 марки.⁴⁹

Сосредоточение в руках государства практически не ограниченных политических и экономических функций неизбежно оборачивалось чрезвычайно широким, зачастую неоправданным вмешательством в дела местных органов самоуправления. Государство „или вмешивалось по существу, опротестовывая целый ряд постановлений земских собраний в сфере культуры, или вмешивалось косвенно, что особенно ярко выразилось в Законе от 12 июня 1890 г. о фиксации земского обложения; вмешивалось, считая невозможным предоставить свободу распоряжения даже немногими местными средствами местным органам самоуправления".⁵⁰ Автор брошюры „Бюджетная работа Государственной думы" сетует, что в России не только все управление государством вершится из Петербурга, но в Петербурге же распоряжаются и средствами, собираемыми с народа. Городским и земским учреждениям остается очень немного.⁵¹ Государство не только вмешивалось в хозяйственную деятельность

местных органов самоуправления, но и непосредственно использовало денежные средства земских и городских бюджетов в своих целях, отвлекая их от культурно-хозяйственных потребностей регионов.

С этим связана еще одна особенность структуры распределения средств уже в рамках местных — земских и городских бюджетов — между так называемыми обязательными и необязательными расходами. И далее: „Мало того, что у нас государство не заботилось о местных средствах, у нас остались еще пережитки приказного законодательства, того периода, когда государство считало возможным в дополнение к своему бюджету в помощь ему брать местные средства».⁵²

Крайняя отсталость России в области местных культурно-хозяйственных расходов вела к целому ряду самых тяжелых последствий. В деле народного просвещения Россия занимала одно из самых последних мест, процент грамотности в Европейской России составлял всего лишь 22.9 % (поданным за 1911 г.). Крайне низки были расходы на народное образование. По данным за 1903—1904 гг., на душу населения на начальное народное образование расходовалось: в Швейцарии — 5 р. 40 к., Англии — 3 р. 80 к., Германии — 3 р. 54 к., Норвегии — 2 р. 88 к., в России — 44 коп. В 1910 г. расходы на народное образование хотя и увеличились до 65 коп. на душу населения, но и такой их уровень не мог обеспечить удовлетворительное развитие народного образования.⁵³ В области здравоохранения Россия также чрезвычайно отстала. Высокая смертность, особенно детская (ежегодно умирало 2 млн. детей, не доживая до возраста одного года), крайнее распространение болезней подрывали здоровье народа, требуя настоятельных мер. Очевидно, что главная роль здесь неизбежно падает на местные органы самоуправления. В земских учреждениях расходы на здравоохранение населения росли непрерывно, как абсолютно, так и относительно. Так, ко всему местному бюджету они составляли: в 1871 г.—13.2 %; в 1880 г. — 17.9; в 1888 г.— 8.3; в 1890 г.— 21.2; в 1906 г. — 28.9 %.⁵⁴ Относительная доля расходов на народное здравоохранение в составе местных бюджетов была в России в начале XX в. даже выше, чем в других разви-

тых странах. Так, расходы на общественное призрение и народное здравоохранение в процентах к общей массе местных расходов составляли: в Англии — 20.7%, Пруссии — 25.9, Франции — 27.5, России — 34 %. В то же время абсолютные размеры этих расходов были сравнительно очень невелики. В 1905—1906 гг. на цели народного здравоохранения в расчете на душу населения в Англии расходовалось 7 р. 62 к., Франции — 4 р. 21 к., Пруссии — 3 р. 61 к., России — 63 коп.⁵⁵ Правильная санитарная организация в России почти отсутствовала, борьба с эпидемиями носила случайный и несистематический характер. В начале XX в. в России на 100 тыс. населения ежегодно умирало 440—450 человек, тогда как в Австрии — 168, Англии — 101, Италии — 94, Норвегии — 57 человек. При этом из 86 млн. руб. расхода на дело народного здравоохранения в России только 2.5 % шло на санитарно-предупредительную медицину; в Англии из 152 млн. руб. ежегодных расходов свыше 42 % шло на санитарное дело.⁵⁶

Преобладание в бюджетной политике сиюминутного фискального интереса государственной казны, интересов военного и административно-бюрократического аппаратов оборачивалось истощением местных финансовых ресурсов, отсутствием средств для развития местной культурно-хозяйственной жизни страны, что в свою очередь вело к подрыву доходной базы не только местных, но и центрального государственного бюджета страны. Но особенно остро в рассматриваемый период стояла проблема расширения и дальнейшего развития доходной базы местных — земских и городских бюджетов. Острота проблемы обуславливалась во многом истощением существующей доходной базы этих бюджетов, достижением предельного, критического уровня налогообложения. На этой основе все более обнаруживалось несоответствие между ростом социально-культурных потребностей населения, требующих все новых расходов земских и городских бюджетов, и представленными в их распоряжение источниками доходов. Эти проблемы нашли широкий отклик в экономической литературе того времени. Высказывалось мнение, что возможное в некоторых уездах и губерниях увеличение земского обложения, после пере-

оценки земель по Закону от 8 июня 1893 г., грозило дойти до своего предела и поэтому едва ли могло служить панацеей для разрешения земского финансового кризиса. Утверждалось, что этот кризис приобретал все более острый характер, так как местные потребности земств быстро перерастали источники доходного бюджета, а задерживать их естественное развитие при культурной и экономической отсталости России вряд ли было возможно. „Наоборот, с предстоящей реформой всего местного строя естественно ожидать дальнейшего и более быстрого развития этих потребностей, и потому надо думать, что перед нашим законодательством тотчас же после введения положения о низших ячейках — поселковых и волостных управлениях — встанет и очередной вопрос нашего времени — о реорганизации всего строя земских финансов и пересмотре устава о земских повинностях, именно «Временных правил о земском обложении», действующих с 1864 года".⁵⁷ Кризисное состояние земских финансов было главным образом обусловлено тем, что довольно быстрый рост земских бюджетов⁵⁸ опирался на узкую доходную базу и расширение поступлений в эти бюджеты шло преимущественно не за счет увеличения естественной доходности местного хозяйства (основанной на повышении эффективности производства), а за счет усиления тяжести налогообложения, более интенсивного использования источников доходов. Так, например, за 1895—1906 гг. уровень обложения торговли и промыслов увеличился на 173.7%, городской недвижимости — на 139.4, жилых строений в уездах — на 128.6, а земель — на 70.7 %.⁵⁹ Об уровне налогообложения земель можно судить по следующим данным: при средней доходности крестьянских надельных земель 7—8 руб. с десятины земли были обложены земским сбором в Курской губернии в 1906 г 74.8 коп., в 1910 г. — 101 коп., в Харьковской губернии соответственно 61.4 и 103.9 коп. с десятины; в Полтавской губернии сбор составлял 85 и 112.8 коп.⁶⁰

По-видимому, можно согласиться с таким мнением: „Очевидно, что тот финансовый кризис, который переживают наши земства, не может быть не только целиком, но даже в значительной части разрешен поднятием ставок

земского обложения, которое в 72 % своей массы берется с земель. Решение приходится искать в другом направлении».⁶¹ Россия стояла перед необходимостью коренной реформы всей финансовой системы страны, ведущей к качественному изменению структуры распределения финансовых ресурсов и их более эффективному использованию.

Вышеизложенный материал свидетельствует о глубоком заинтересованном анализе членами „Общества" сложившегося положения в экономике России начала XX в. Но здесь возникает закономерный вопрос: на какие же практические шаги были способны пойти члены буржуазно-либерального по своей социально-классовой природе „Общества", что конкретно они могли предложить по реформированию финансового строя России? Ответить на поставленный вопрос будет, по-видимому, сложно, если не учитывать политическую ориентацию членов „Общества" и то обстоятельство, что его костяк составляли представители „Союза 17 октября" и партии конституционных демократов. Депутаты думы от этих партий выступили с альтернативными законопроектами по оздоровлению местных финансов.

Упомянутый выше законопроект, внесенный на рассмотрение Государственной думы представителями партии конституционных демократов, включал следующую программу оздоровления финансов местных органов самоуправления. Первый шаг, который должен быть сделан по пути реформы местных финансов, как считали авторы законопроекта,— это снятие всех существовавших ограничений в распоряжении теми средствами, которыми уже располагали местные власти. В этой связи предлагалось отменить Закон о предельности земского обложения⁶² от 12 июня 1900 г., а также обязательные расходы земств и городов на содержание общегосударственных учреждений. Земства должны иметь право самостоятельно распоряжаться имеющимися у них средствами, не допуская административные органы в сферу своих хозяйственных дел. Далее предлагалось снять ограничения в обложении церковных, монастырских имуществ, казенных зданий, а также имуществ частных и казенных железных дорог. Для укрепления доходной базы местных бюджетов

предлагалось передать земствам и городам налоги: государственный поземельный, городской налог на недвижимое имущество и основной промысловый налог. В качестве основного средства расширения доходной базы земских бюджетов предлагалось предоставление субсидий со стороны государственного казначейства местным органам самоуправления. В законопроекте определен общий объем средств на выдачу субсидий местным органам: по смете на 1911 г. в сумме 20 млн. руб. с тем, чтобы общий размер ассигнований по смете на 1920 г. равнялся бы 200 млн. руб.⁶³

Вот какая оценка была дана в процессе обсуждения законопроекта на заседаниях „Общества" его членом В. Н. Твердохлебовым: «Октябристский проект собственно не реформирует местные финансы, а представляет собою микроскопическую заплату на рубище местных финансов и потому, если мы хотим говорить о реформе, должны обратиться к проекту кадетской партии". „Нужно заметить,— далее сказал В. Н. Твердохлебов,— что авторы октябристского проекта... признают ничтожность тех изменений, которые они предлагают, и заявляют, что при данном соотношении сил большего добиться невозможно. Я думаю, что они правы. При нынешней думе, при ее составе и бессилиии реформа местных финансов, по моему мнению, немыслима, и поэтому на кадетский проект я смотрю, как на план, обращенный поверх думы, к общественному мнению, и приветствую его".⁶⁴

На повестке дня стоял вопрос о необходимости коренной реформы местных финансов с целью создания надежных источников для финансирования расходов на нужды местной культурно-хозяйственной жизни. Причем проблема усложнялась кризисным состоянием финансов городов и земств. Закономерно возникает вопрос: были ли в тот период развития России возможности выхода из кризиса финансов местных органов самоуправления, были ли реальные возможности оздоровления местного хозяйства помимо тех, которые предлагались думской фракцией партии конституционной демократии? Видимо, даже основываясь на том, что было нами уже сказано выше относительно финансового состояния, и в особенности доходной базы бюджетов, городов и зем-

ских самоуправлений, можно заключить, что только финансовыми методами собрать дополнительные, сколько-нибудь значительные средства для покрытия растущих расходов городов и земств, для оздоровления их хозяйства представлялось в тот период практически маловероятным. Как мы уже отмечали выше, выход из кризиса путем усиления налогового бремени, повышения уровня обложения источников доходов вел в тупик, к еще большему обострению всех проблем. Расширение дотаций со стороны центрального государственного бюджета, передача части средств централизованных источников в ведение городов и земств — достаточно радикальная мера и в силу своего радикализма трудно осуществимая в тот период, прежде всего по политическим соображениям.

Либерально настроенные слои общественности видели выход из сложившейся ситуации в том, что реформа в этой области должна быть направлена, с одной стороны, на изменение обычных доходов земств, а с другой — на предоставление местным союзам возможностей воспользоваться долгосрочным и краткосрочным кредитом.

Проблемы организации коммунального кредита для земств и городов обсуждались на заседаниях „Общества" в первой половине 1912 г. в связи с прохождением через думу законопроекта „Об устройстве кредита для городов и земств".

Представление о состоянии данного вопроса, о том, как и в каких плоскостях он дискутировался и рассматривался на различных уровнях государственной иерархии и в среде научной интеллигенции, дает доклад М. И. Фридмана „Кредит для городов и земств".⁶⁵ В докладе говорилось о необходимости организации доступного и дешевого кредита для местных союзов самоуправления городов и земств, и в особенности для небольших городов и земств, не имеющих развитого местного хозяйства, а потому чрезвычайно стесненных в источниках доходов.

Хотя необходимость расширения кредитования местного хозяйства была очевидной, крайне бедственное положение многих городов и земств было во-

пиющим, тем не менее находились скептики и противники устройства коммунального кредита. Один из основных контрдоводов состоит в том, что этот кредит может представлять угрозу для стабильности денежно-кредитной и финансовой систем страны в целом. Однако опыт западно-европейских стран показывал, что размеры задолженности местных союзов и в абсолютном, и в относительном измерении могли быть значительно выше, чем таковые были в России в рассматриваемый период. Вот несколько примеров: коммуны Великобритании имели в 1907—1908 гг. 584 млн. ф. ст. долга, германские общины в 1907 г. — до 7.5 млрд. марок, французские коммуны — около 4 млрд. фр. в 1906 г. Если взять относительные данные, отражающие соотношение между размером местных бюджетов и величиной долга, то окажется, что задолженность французских общин превышала их бюджет в 4.5 раза, германских и английских — почти в 4 раза.⁶⁶ По сведениям Министерства внутренних дел,⁶⁷ долги городов 50 губерний России достигли к 1 июля 1910 г. 322.8 млн. руб., бюджеты их составляли на 1910 г. 167.7 млн. руб., т. е. почти в 2 раза меньше. Долги 34 губернских и 359 уездных земств достигали к 1 января 1910 г. 152.4 млн. руб., тогда как их бюджеты составляли на 1910 г. 171.6 млн. руб. Таким образом, задолженность земств даже не превышала объем их годового бюджета. На уплату долгов земствам было ассигновано 13.9 млн. руб., т. е. 7 % от их бюджета. По данным Центрального статистического комитета за 1904 г., задолженность городов Царства Польского составляла 40.9 млн. руб., Кавказа — 8.9, Сибири — 2.04 млн. руб., Средней Азии — 732 тыс. руб., всего — 52.6 млн. руб., в то время как бюджеты всех городов этих регионов составляли 39.7 млн. руб. — превышение менее чем в 1.5 раза. Отсюда следует, что размеры задолженности городов и земств России сравнительно не были столь уж значительными и имелись вполне реальные основания для расширения кредитования местного хозяйства, с одной стороны, с другой — рост кредитных вложений не представлял угрозы финансовому состоянию государства в связи с тем, что заемные средства главным образом помещались в различного рода доходные предприятия. Так, напри-

мер, на развитие городского хозяйства, и прежде всего городских прибыльных предприятий, было направлено от общей суммы заемных средств: в Москве — 92%, Петербурге — 59, Варшаве — 79, Одессе — 57, Риге — 73 %. На постройку зданий Москва истратила 6 % своих займов, Петербург — 27, Варшава — 1, Одесса — 15, Рига — 12 %. На безотходные сооружения ушло в названных городах соответственно 2, 24, 20, 28 и 15 %. Приблизительно такое же распределение заемных средств было характерно и для английских городов, где займы на доходные предприятия составляли 56 %, на здания—14, на городское благосостояние — 30 %, ⁶⁸ Среди множества проблем, связанных с устройством коммунального кредита, наиболее остро стоял вопрос дороговизны кредита для местных самоуправлений и его практической недоступности для малых городов и земств как по причине дороговизны, так и по причине организационных сложностей его получения. Облигационные займы в России были доступны крайне небольшому кругу местных самоуправлений. По официальным данным, к началу 1911 г. из 859 городов России с населением 19 млн. человек лишь 57 выпустили облигационные займы на сумму 319 млн. руб., но из этих 57 на долю 11 крупнейших городов приходилось 290 млн. займов, остальные 46 имели облигационного долга всего на 29 млн. руб., 838 городов с населением 11 млн. человек до рассматриваемого периода совсем не пользовались долгосрочным кредитом. ⁶⁹

Займы почти всем городам приходилось получать либо * у коммерческих банков, либо у частных лиц. Поэтому если крупным городам — Москве, Петербургу — приходилось платить по облигационным займам от 5 до 7 %, то небольшие города оплачивали получаемый ими частный кредит из расчета 8—9 % годовых и даже более. ⁷⁰ Что касается земств, то главным источником кредита для них служили земские специальные капиталы, которые оплачивались сравнительно невысоко, но средств этих капиталов было явно недостаточно для удовлетворения потребностей местного хозяйства. Далее следовали ссуды из казны, по которым приходилось

платить различные проценты: из официальной справки о задолженности земств государственному казначейству видно, что предоставлялись беспроцентные ссуды, но их сравнительно немного. Предоставлялись ссуды из 3.8 %, но их также было немного, были ссуды из 4, 5 и даже 6 %, но подавляющее большинство ссуд оплачивалось из 5 % годовых.⁷¹ В худшем положении находились те земства, которым приходилось прибегать к частному кредиту. В этом случае, как видно из данных по Саратовской губернии, земства платили за заемные средства так: до 6 % (включительно) — 31 земство, от 6 до 7 % — 27 земств, от 7 до 8 % — 54 земства, от 8 до 9 % — 18 земств, от 9 до 10 % — 10 земств и свыше 10 % — 5 земств.⁷²

Ввиду этих фактов нельзя не признать правильной ту характеристику положения дел, которая была сделана в представлении Министерства финансов от 19 сентября 1909 г., гласившая: „... наши земства и города не имеют долгосрочного и дешевого кредита, и в настоящее время, когда многие работы по местному благоустройству и оздоровлению составляют неотложную необходимость и совершенно не терпят отлагательства, организация особого кредита, по примеру западноевропейского коммунального, должна быть признана вопросом первой очереди».⁷³

Одним из ключевых вопросов организации кредита для городов и земств, вокруг которых развернулась дискуссия, был вопрос, наиболее горячо обсуждавшийся в различных сферах, — о формах кредита для местных органов самоуправления. Правительственные сферы, печать, общие и специальные учреждения, частные лица обсуждали вопрос о наиболее целесообразной форме организации кредита для городов и земств. Спор шел о том, следовало взяться за дело государству, или надо было отдать предпочтение кооперации, союзам городов и земств, или целесообразнее разрешить ипотечным учреждениям и специальным акционерным частным банкам производить кредитные операции, или же, наконец, надо устроить банк смешанного типа — отчасти частный, отчасти земско-городской, отчасти государственный.⁷⁴ Проблема формулировалась сле-

дующим образом: какая из трех основных форм кредита — кооперативная (или взаимообщественная), частная или государственная — в наибольшей степени отвечала бы сложившимся условиям хозяйствования.

Правительство, прежде всего Министерство финансов, подготовившее проект Закона об устройстве кредита для городов и земств, однозначно высказалось за создание Государственного банка — кассы для кредитования местных органов самоуправления.

Позиция правительства была продиктована не отсутствием реальной альтернативы принимаемому решению, а скорее опасениями конкуренции государственному кредиту, обычной боязнью перед ростом значения местного самоуправления. Поэтому правительство придало законопроекту о кредите для местных органов самоуправления недостаточно широкий размах, слишком ограниченное значение по сравнению с тем, что можно было бы сделать, и, лишь уступая настойчивому желанию Государственной думы, внесло тот законопроект, к изложению основных положений которого мы перейдем ниже.

На основании Закона от 26 июня 1912 г. была учреждена особая касса городского и земского кредита с целью выдачи ссуд городам и земствам (губернским и уездным), а также реализации ранее выпущенных и вновь выпускаемых городских и земских облигационных займов.

Касса городского и земского кредита находилась в подчинении Министерства финансов и Министерства внутренних дел. Правление кассы состояло из управляющего и находящихся в его подчинении членов правления кассы: двух от Министерства финансов, одного из Министерства внутренних дел и еще двух, назначавшихся высочайшей властью сроком на три года: один — от городских, другой — от земских учреждений. Внешний контроль за деятельностью кассы осуществлял второй департамент Государственного совета.

Средства кассы состояли из: основного капитала (заклучавшегося в свидетельствах государственной 4%-ной ренты на сумму 10 млн. руб.); оборотного капитала (временно предоставляемого кассе государственным казначейством в сумме 10 млн. руб. свидетельствами государственной 4 %-ной

ренты); запасного капитала (образуемого посредством отчислений чистой прибыли кассы и удержаний, производимых из каждой выдаваемой кассой долгосрочной ссуды наличными деньгами в размере 5 % нарицательной ее суммы). Опираясь на основной капитал — 10 млн. руб., касса имела право выпускать облигации на сумму 100 млн. руб.

Долгосрочные ссуды выдавались облигациями касс только с точным определением их целевого назначения на срок от 10 до 66 лет и двух месяцев. Наричательная сумма облигаций не должна была превышать более чем в 10 раз сумму основного и запасного капиталов касс, а также не могла превышать сумму капитального долга по непогашенным долгосрочным ссудам. Краткосрочные ссуды выдавались наличными деньгами на срок от 6 месяцев до 5 лет по усмотрению правления кассы. Условия выдачи краткосрочных ссуд устанавливались правлением кассы и утверждались министром финансов по соглашению с министром внутренних дел.

Наряду с кредитом из особой кассы Законом от 26 июня 1912 г. было разрешено земельным (ипотечным) банкам выдавать долгосрочные и краткосрочные ссуды без ипотечного обеспечения как городам, так и земствам.

Общая сумма денежных средств, которая могла быть предоставлена городам и земствам в ссуду, по условиям принятого закона определялась следующим образом. При обычной норме выпуска облигаций 1 : 10 к основному капиталу касса могла выдать ссуд на 100 млн. руб.

Наряду с кредитом из особой кассы, как уже говорилось, законом было разрешено земельным (ипотечным) банкам выдавать ссуды городам и земствам без ипотечного обеспечения. У 10 земельных банков на 1 июля 1911 г. имелись свободные излишки в капиталах обеспечения, дававшие им право выпуска новых закладных листов на сумму свыше 77 млн. руб. Кроме того, земельные банки могли выдавать местным самоуправлениям и краткосрочные ссуды. Общий объем выдачи ссуд из земельных банков городам и земствам определялся суммой 80—100 млн. руб. Итак, в результате реализации предложенной правительством организации коммунального кредита предполагалось, что города и

земства смогут на приемлемых условиях занять в общей сложности около 200 млн. руб.⁷⁵

Уже на первый год работы кассы городского и земского кредита с января 1913 г. по январь 1914 г. было выдано ссуд: долгосрочных — на сумму 19.34 млн. руб. (из них 80 городам—11.2 млн. руб. и 81 земству —8.14 млн. руб.); краткосрочных — 4.43 млн. руб. (из них 34 городам — 1.95 млн. руб. и 39 земствам — 2.48 млн. руб.).⁷⁶ Общая сумма кредитов, предоставленных кассой, выросла с 23.8 млн. руб. в январе 1914 г. до 60 млн. руб. к июлю 1916 г.

Внесенный министром финансов в Государственную думу проект, об устройстве кредита для городов и земств (7 февраля 1912 г.), постановлением думы был передан на предварительное рассмотрение в финансовую комиссию (10 февраля 1912 г.) и рассматривался на заседаниях названной комиссии 17, 20 и 21 февраля 1912 г.

Внесение законопроекта в общее собрание Государственной думы состоялось 5 марта 1912 г. В общем собрании законопроект обсуждался на заседаниях 8 и 14 марта и 11 апреля 1912 г.⁷⁷

Анализ материалов, раскрывающих ход обсуждения данного законопроекта в Государственной думе и финансовой комиссии думы, позволил нам выделить два аспекта развернувшейся вокруг законопроекта дискуссии. Видимо, можно говорить о том, что обсуждение законопроекта проходило в концептуальном плане, с одной стороны, и в законодательно-правовом (нормативно-правовом) с другой. Многими депутатами думы ставились под сомнение идеи создания Государственного банка для городов и земств не только по экономическим, но прежде всего по социально-политическим соображениям, так как они видели в этой правительственной мере средство, ведущее к дальнейшему ограничению прав и хозяйственной самостоятельности городов и земств. Кредит в руках правительства превращался, по их мнению, в рычаг экономического давления на местные органы самоуправления. Депутат думы А. И. Шингарев, выступая в прениях по проекту закона, в частности, сказал: «... в том

виде, как он конструирован (проект закона.— А. С), он не отводит никакой роли органам самоуправления... Скажу только теперь, что здесь имеется имитация участия представителей земств и городов, а никак не их представительство. Никакой роли эти представители здесь не играют, никакого значения не будут иметь в том виде, как это изложено. Таким образом, этот проект является чисто правительственной кассой».⁷⁸ Ограниченность предложенного законопроекта была обусловлена, по мнению А. И. Шингарева, страхом правительства перед ростом значения местного самоуправления, нежеланием признавать все более настоятельно обнаруживающуюся необходимость расширения не только хозяйственных, но и политических функций земств и городов. По этому поводу он, в частности, замечает в своем выступлении: „При этих условиях лишены правильного источника доходов земства и города в развитии своих средств нередко наталкивались на полное противодействие со стороны государственной власти. Правительственная часть видела в лице общественного самоуправления каких-то конкурентов.,, как будто земства и городские самоуправления делают не то же государственное дело, которое делает правительство".⁷⁹

Другой причиной концептуального неприятия правительственного законопроекта было то, что, по мнению депутатов думы, предлагаемые правительственные меры не были направлены на комплексное решение проблемы оздоровления финансов местных органов самоуправления. Высказывалось мнение о том, что данный законопроект „является не только полумерой, а тем односторонним решением вопроса",⁸⁰ которое в случае, если в жизнь не будет воплощен проект реформы местных финансов, не приведет к кардинальному решению финансовых затруднений городов и в особенности земств. Идея о необходимости комплексного, взаимоувязанного решения проблем оздоровления местных бюджетов и организации коммунального кредита „витала в воздухе". Причем в этом направлении высказывались не только представители левого, но и правого крыла думы. Касаясь данного вопроса, докладчик финансовой комиссии думы депутат Н. И. Шидловский (первый член „Союза 17 октября"), в частности, го-

ворил: «При всей желательности принять предлагаемую меру ее нельзя рассматривать как разрешение вопроса об улучшении финансового положения городов и земств в полном объеме. Настоящий законопроект должно сопровождать увеличение текущих средств городов и земств путем предоставления им части тех налогов, которые ныне поступают не в пользу городов и земств, а также пособия из государственной казны.»⁸¹

Эта же идея была одной из ключевых и в выступлении А. И. Шингарева, в котором он стремился показать, что именно для земств потребность комплексного взаимоувязанного решения проблемы организации коммунального кредита и расширения доходной базы их бюджетов особенно настоятельна и актуальна. Такое положение вещей, по его мнению, было обусловлено тем, что если города имели возможность полученные ссуды использовать производительно, т. е. создавать за счет привлеченных средств предприятия и учреждения, „дающие доход, например коммунальные предприятия, ну, трамвай, освещение, водопровод, бойни и т. д., то земство таких предприятий лишено, оно по существу своему таких доходных предприятий, за редким исключением, не может начинать".⁸² Земству кредит нужен исключительно для расширения сферы социально-культурной деятельности: „...такой его деятельности, которая не может по условиям бюджетным вписаться в размеры данного года".⁸³ Но такого рода долгосрочный кредит, привлекаемый преимущественно для культурного строительства и организуемый в качестве односторонней меры без соответствующего расширения земских средств, по мнению А. И. Шингарева, явится лишь новым бременем для земского бюджета и новым затруднением для них, ибо, не получая источники новых доходов, они принуждены будут за счет своих бюджетов осуществлять погашение этого долгосрочного кредита.⁸⁴ Таким образом, этот проект может быть единственно связан с расширением средств земств и городов.

Но несмотря на расхождения в концепции организации кредита для земств и городов, предложенный законопроект был принят думой с внесением в него ряда поправок, обсуждение которых составило другой нормативно-

правовой аспект проходивших дебатов. Существо поправок, предложенных в процессе обсуждения законопроекта в Государственной думе и в финансовой комиссии думы, сводилось к следующим положениям. Прежде всего было предложено дополнительно в первую главу Устава кассы городского и земского кредита внести статью вторую, в которой определялось целевое назначение долгосрочных и краткосрочных ссуд; по правительственному законопроекту предполагалось предоставить право определения объектов кредитования по усмотрению двух министров — министра финансов и министра внутренних дел — в инструктивном порядке. Затем по правительственному проекту в состав правления кассы был введен представитель Государственного контроля; комиссия думы нашла его участие в правлении кассы излишним на том основании, что это участие в распорядительном учреждении не ведет к желательной цели.

Далее, финансовая комиссия думы нашла, что представляется неправильным устранение законодательных учреждений от участия в рассмотрении отчета кассы, поэтому была внесена поправка, в соответствии с которой отчеты о работе кассы должны были вноситься в Государственную думу, а не во второй департамент Государственного совета. Существенной поправкой к законопроекту было предложение о предоставлении акционерным земельным банкам права выдавать ссуды без ипотечного обеспечения не только городам, но и земствам. Также предлагалось ввести правило, по которому временно, в течение первых трех лет, устанавливался максимальный предел суммы ссуд, выдаваемых земствам и городам, в размере 2 млн. руб. И наконец, предлагалось установить пределы облигаций кассы в двадцатикратном отношении к основному капиталу (вместо соотношения 1 : 10 по законопроекту), т. е. расширить объем кредита из кассы до 200 млн. руб.

Судьба этих поправок была решена после обсуждения проекта закона об организации кредита для городов и земств в Государственном совете на заседаниях специально созданной комиссии. Здесь столкнулись две точки зрения: с одной стороны, защитники государственной организации кредита, с другой — сторонники допущения специального частного банка и возможности кредито-

вать земства и города без соответствующего ипотечного обеспечения. Обе позиции имели сторонников и противников из числа высших сановников государственного аппарата управления. Первую из них, составляющую концептуальную основу правительственного законопроекта, отстаивал министр финансов, председатель Совета министров В. Н. Коковцев. Его оппонентом выступал председатель Комитета финансов Государственного совета С. Ю. Витте.

ДИСКУССИЯ О ГОСУДАРСТВЕННОМ И ЧАСТНОМ КРЕДИТЕ

Возглавляемый статс-секретарем С. Ю. Витте Комитет финансов Государственного совета решительным образом высказался за организацию кредита для городов и земств при посредстве акционерного банка, образуемого на частные и иностранные капиталы. Напротив, образованная постановлением Государственного совета от 9 апреля 1912 г. особая комиссия для рассмотрения законопроекта об устройстве кредита для городов и земств высказалась за государственную форму его организации. Поэтому на заседании 12 апреля 1912 г. особая комиссия признала необходимым настоящее дело рассматривать в объединенных с Комитетом финансов заседаниях.

С. Ю. Витте обосновывал свою позицию, исходя из следующей оценки экономической и политической ситуации в России. Государственный кредит испытал тяжелые потрясения под влиянием русско-японской войны и последовавших за ней событий как в политической, так и в экономической жизни страны. До начала войны государственный кредит находился в достаточно благоприятном положении. Государственная 4%-ная рента, стоимость которой как основной долговой государственной бумаги являлась наиболее правильным показателем кредитоспособности страны, в довоенный период не только прибли-

жалась к своей нарицательной цене, но даже котировалась выше нее, а именно достигала 102 руб. за 100 руб. по номиналу в 1902 г.

Под влиянием войны и революции (1905—1906 гг.) курс государственной ренты понизился в 1906 г. до 71 руб., а в 1907 г. и до 70 руб. за 100 руб. по номиналу. В последующий период, правда, наступили более благоприятные условия и биржевая расценка ренты постоянно повышалась и достигла в декабре 1910 г. $95 \frac{3}{4}$ руб. Но не продержавшись долго на этом уровне, вновь начала падать и на 1 января 1912 г. установилась в 91 руб.

Впрочем, в рассматриваемый период тенденция к понижению стоимости государственных фондов составляла общее для большинства европейских государств явление, влияния которого не избежали такие страны с высоким уровнем кредитоспособности, как, например, Англия и Франция. Это падение происходило под воздействием разнообразных социально-экономических и политических факторов; некоторые из них имели мировое значение. Наибольшее падение расценок государственных фондов наблюдалось в тех странах, где правительства в слишком больших размерах прибегали к выпуску долговых обязательств, к их числу можно было отнести Россию и Германию. В этом отношении особенно тревожным, по мнению С. Ю. Витте, являлось то, что в течение почти пяти лет, протекших со времени войны и революции, нарушивших спокойное течение государственной жизни, не оказалось возможным поднять стоимость государственной ренты на должную высоту, невзирая на блестящие в последние годы сведения и исполнение бюджета и несомненное экономическое развитие страны. Одну из основных причин того, что русский государственный кредит, ценные бумаги не котировались на мировом рынке на том же уровне, что и государственные ценные бумаги европейских стран, С. Ю. Витте видел в чрезмерном расширении деятельности государственных банков — Дворянского ипотечного и Крестьянского поземельного, в то время как другие европейские страны подобного рода кредитных учреждений не знали.

Выступая на заседании Государственного совета по вопросу об организации кредита для городов и земств, С. Ю. Витте, касаясь названного выше

вопроса, говорил: „... невозможно поставить государственный кредит Российской империи на должную высоту, когда на него возлагаются такие задачи, как государственный Дворянский банк, государственный Крестьянский банк, а теперь Государственный банк для земств и городов. Задачи эти нигде в такой форме и в таких размерах не возлагаются на государственный кредит".⁸⁵ Свое отрицательное отношение к устройству специализированного Государственного банка для земств и городов С. Ю. Витте мотивировал тем, что учреждение такого банка может принести немалый ущерб государственному кредиту, еще более подорвать его устойчивость и доверие к нему. „Что касается надежды Комиссии,— далее сказал Витте в своем выступлении,— что государственный кредит не понесет ущерба потому, что в данном случае имеется в виду культурное развитие страны, то это соображение для меня не особенно убедительно. Когда являются поползновения на государственный кошелек, то с покон века они сопровождаются успокоительным припевом, что потрошить этот кошелек не опасно, коль скоро это делается для культурных целей... Но, к сожалению, этим шаблонным доводом крайне злоупотребляют, а потому, во многих случаях, выпрошенные на основании этого довода деньги не приносят ожидаемой пользы и в конце концов приносят вред, как всякая растрата народных средств и сбережений".⁸⁶

В заключение выступления С. Ю. Витте сформулировал свои предложения по рассматриваемому вопросу: „Для того чтобы новый Государственный банк для городов и земств не явился новым усиленным понижателем русского государственного кредита, я, со своей стороны, считаю необходимым принять ту меру, которую приняла Государственная дума и на которой настаивает меньшинство нашей Комиссии, а именно разрешить русским земельным банкам на основаниях, изложенных в законопроекте, выдавать ссуды не только городам, но и земствам. В этой мере я не усматриваю никакой опасности. Если возможно разрешить земельным банкам выдавать ссуды городам, то нет достаточных оснований не применить той же меры к земствам... Между тем эта мера может хотя в некоторой степени устранить опасность нового

усиления натиска на государственный кредит со стороны Государственного банка для земств и городов. По тем же соображениям я присоединяюсь к другому особому мнению меньшинства нашей Комиссии, которое имеет в виду устроить правительственную кассу для выдачи ссуд земствам и городам так, чтобы это правительственное учреждение со временем могло перейти во взаимное общество городов и земств".⁸⁷

Позиция В. Н. Коковцева по данному вопросу отражала мнение большинства соединенных особой и финансовой комиссий Государственного совета. Его выступление на заседании Государственного совета было направлено на защиту правительственного законопроекта. Но прежде всего В. Н. Коковцев в своем выступлении высказался в поддержку данной С. Ю. Витте оценки роли и места государственного кредита: „Я должен прежде всего установить полную солидность тех основных взглядов, которые были положены во главу угла выслушанных Вами суждений... Я продолжаю быть того мнения, что с точки зрения интересов государственного кредита и с точки зрения правильного удовлетворения потребностей земств и городов в кредите образование частного кредитного учреждения, или учреждения, основанного на взаимопомощи, было бы более желательно, нежели образование государственной кассы"⁸⁸

Далее он продолжал: „... если бы передо мной был выбор совершенно самостоятельно подать мой голос за учреждение государственной кассы или кассы частной, я, не колеблясь, и сейчас открыто заявляю, подал бы мой голос за учреждение частной кассы. Но я не могу это сделать потому, что не от моей воли зависит дать то или иное направление этому вопросу. Правительство находится в данном случае в полной зависимости от наших законодательных учреждений".⁸⁹ Позицию, занятую правительством, В. Н. Коковцев характеризует как вынужденную определенным давлением, оказываемым со стороны думы: „Между тем моментом, когда дело было рассмотрено в Комитете финансов, и тем, когда оно было внесено в январе нынешнего года в Государственную думу, прошел ряд этапов. Они убедили нас в том, что... перед нами есть только один путь,— путь учреждения государственного кредитного уста-

новления, потому что эти промежуточные этапы нам ясно показали, что в Государственной думе мы не встретим сочувствия никакой иной форме кредита, нежели та, которая сейчас положена в основу разрешаемого Вами постановления".⁹⁰

По мнению В. Н. Коковцева, отказ в учреждении государственной кассы земского и городского кредита может иметь отрицательные последствия для государственного кредита в целом. Он по этому поводу писал: „Всем известно, господа, что земства и города к кредиту никакого доступа не имеют, кроме крупных городов... Остальные города почти лишены возможности произвести какой бы то ни было заем. В своих потребностях в деньгах они идут на какие угодно условия, лишь бы их получить... Вот в этом обстоятельстве, что заемщики, получив... право на производство займов, ездят по всем русским городам, ломятся в двери любых банков, отправляют эмиссаров по французским и немецким банкам, предлагая, по какой угодно цене облигации, лишь бы только получить наличные деньги,— в этом обстоятельстве... я также вижу условия, не укрепляющие, а расшатывающие русский государственный кредит".⁹¹

Заканчивая свое выступление, В. Н. Коковцев еще раз подчеркнул вынужденность принимаемой меры, поскольку, по его мнению, реальной альтернативы в сложившихся условиях государственному устройству кредита для городов и земств просто не было. Он писал: „Иду... потому, что я не вижу другого исхода. Оставлять города и земства без кредита нельзя, а другой формы я не вижу... И вот, таким образом, теперь, как и в момент внесения представления, я нахожусь перед той самой дилеммой, перед которой находится Государственный совет: что-нибудь сделать для городов и земств или ничего не делать".⁹²

Но это „что-нибудь сделать" было продиктовано не отсутствием реальной альтернативы принятому решению, а стремлением путем хотя бы половинчатых решений в какой-то мере снять, притупить остроту противоречий между царским правительством и земскими, городскими органами самоуправления. Будучи заинтересованы в хозяйственной деятельности городского и

земского общественного правления, правящие круги стремились добиться большей упорядоченности в его деятельности, но не путем расширения самостоятельности органов общественного самоуправления, а на основе усиления его зависимости от правительственных органов.

Ввиду того, что по законопроекту об устройстве кредита для городов и земств между Государственным советом и Государственной думой возникли разногласия, законопроект для нового рассмотрения был передан в особую согласительную комиссию. Рассматривая эти разногласия, особая комиссия нашла, что важнейшее из них касается IV отдела законопроекта. Это означает, что наиболее остро обсуждался вопрос о том, допускать или не допускать административный контроль за деятельностью кассы. По проекту, одобренному думой, предполагалось, что годовые отчеты кассы городского и земского кредита будут поступать на рассмотрение и утверждение в Государственную думу. Со своей стороны Государственный совет нашел это постановление неприемлемым, так как оно противоречило установленному порядку рассмотрения отчетов государственных кредитных учреждений, и потому признал необходимым постановить, что отчеты названной кассы подлежат ведению второго департамента Государственного совета. В окончательной редакции этого отдела кассы по рассмотрению их в правлении кассы и одобрении министром финансов препровождаются не позже 1 ноября следующего за отчетным года министру внутренних дел и государственному контролеру, а затем с заключениями последних вносятся министром финансов во второй департамент Государственного совета не позже 31 декабря того же года. Из этой формулировки статьи закона отчетливо видно, под какой опекой государственных ведомств должна была осуществлять свою деятельность касса для городского и земского кредита.

Приводимое в пользу государственной формы кредита указание на возможность предоставления при ней более широких льгот самоуправлениям являлось, по мнению сторонников частной формы кредита, едва ли положительным, а скорее должно было быть признано отрицательным. Учреждение

Государственного банка, как показывает опыт, сопряжено с трудностями постановки дела на правильных банковских, коммерческих основаниях. В таком банке неминуемы ходатайства и даже требования, не предъявляемые в частном банке, о выдаче недостаточно обеспеченных ссуд или отсрочке взыскания за пределы определенных по уставу сроков.

Необходимость в отдельных случаях содействия со стороны государства отвергать, конечно, нельзя, но оно должно быть оказываемо посредством соответствующих ассигнований из бюджета в безвозвратном или возвратном на ссудной основе порядке. Непосредственно в качестве заимодавца государство может выступать только в отдельных случаях, отчасти потому, что это повредило бы его собственным финансам, отчасти потому, что подобного рода финансовая зависимость коммунальных единиц нанесла бы ущерб сущности местного самоуправления.

Хотя Закон об устройстве кредита для городов и земств от 26 июня 1912 г. создавал определенные условия для расширения источников денежных средств для нужд местного хозяйства, тем не менее он не вел к разрешению ключевых противоречий и проблем деятельности земств и городских самоуправлений. Этот закон можно расценивать как одну из многих частных попыток совместить непримиримые противоположности — общественные учреждения, систему общественного самоуправления, основанную на демократических началах, и самодержавный строй,— которая не привела и не могла привести к радикальному оздоровлению городского и земского хозяйств.

На этом фоне более четко вырисовываются действительные причины того, почему была отвергнута кооперативная форма организации кредита для городов и земств. Идея создания банка на кооперативных началах (т. е. путем объединения нуждающихся в кредите городских и земских учреждений в особое общество взаимного кредита с ответственностью, ограниченной величиной денежного взноса) пользовалась особой популярностью в различных кругах, но не находила практической поддержки. Официальная версия, исходившая от Государственного совета и думы, основную причину практической неосуществи-

мости организации кредита на кооперативных началах усматривала в затруднительном финансовом положении земских учреждений и большего числа городов. В силу этого местные органы самоуправления не в состоянии были собрать за счет своих средств „складочные капиталы" в таких размерах, которые обеспечивали хотя бы самые неотложные потребности в кредите. В наиболее трудном положении могли оказаться небольшие города и земства, а именно те самоуправления, которые в наибольшей степени нуждались в дополнительных финансовых ресурсах, так как они вообще не могли собрать необходимые денежные средства для паевого взноса в общество взаимного кредита.

Безусловно, это была существенная причина, но в гораздо большей мере создание банка для земств и городов на кооперативных началах было затруднено и практически невозможно по причине отсутствия организации земств и городов в различного рода союзы и ассоциации, обеспечивающие их взаимную ответственность в рамках кооперативных кредитных учреждений и солидарных действий на денежном рынке.

Отсутствие какой-либо организации кредита земств и городов вызывало выступления земств и главным образом городов на кредитном рынке разрозненно и самостоятельно. Подобные выступления влекли конкуренцию между отдельными самоуправляющимися единицами, а ввиду общей незначительности денежных капиталов в стране — соответствующее ухудшение условий займов. Немалую роль играла в этом отношении и неосведомленность органов городского и земского самоуправления в условиях денежного рынка, причем отсутствие этой осведомленности сказывалось особенно при реализации займов на иностранных рынках. Между тем привлечение иностранных капиталов к помещению их в займы на усиление местных финансов имело существенное значение ввиду того, что отечественные капиталы были незначительны в сравнении с экономическим оборотом страны и помещались в основном в промышленные и торговые предприятия.

Потребность создания региональных и общегосударственных российских ассоциаций и союзов местных учреждений самоуправления, несомнен-

но, диктовалась рассмотренной выше задачей, заключающейся в объединении усилий, координации деятельности городов и земств на русском и иностранных денежных рынках, но это лишь одна сторона вопроса. Другой и более важной стороной данного вопроса было создание союзов и ассоциаций как гарантов взаимной, солидарной ответственности местных самоуправлений в рамках учреждений, банков коммунального кредита на кооперативных началах. Именно этот, последний из названных аспектов проблемы рассматривался в качестве ключевого в уже упомянутом нами докладе М. И. Фридмана „Об устройстве кредита для городов и земств". И если в официальных документах и материалах для этих проблем не находилось места, то на заседаниях „Общества" они были объектом самой широкой дискуссии.

Такого рода союзы могут достичь цели лишь тогда, если все без исключения обязаны к нему примкнуть. М. И. Фридман писал: „Если этого нет, если доступ ограничен только более крупными и в финансовом отношении обеспеченными городами, то положение мелких, наиболее страдающих, теперь еще ухудшится. С другой стороны, вполне понятно, что более крупные общины, которые обходятся без такого совместного учреждения, не имеют чрезмерного влечения налагать на себя ответственность за мелкие, судьба которых им, в сущности, безразлична. А между тем ясно, что банк или союз подобного рода без солидарной ответственности участвующих органов местного самоуправления был бы невозможен".⁹⁴

На пути создания кооперативного банка возникло много затруднений. Поэтому важнее всего, по мнению М. И. Фридмана, было „организовать постоянные съезды земств и городов, причем... при обостренных отношениях между городами и земствами лучше было бы устроить отдельные съезды для городов и земств. Объединению городов по районам могли бы содействовать общества обывателей и избирателей, которые заводятся теперь в России. Районные организации могли бы объединиться в общие (русские.— А. С.) съезды с постоянным бюро. На этих съездах можно было бы обсуждать все вопросы, касающиеся городского и земского дела, а в том числе и в первую очередь — и

вопрос о кредите".⁹⁵

Опыт Англии, Италии, Германии начала XX в. свидетельствовал о том, какое громадное значение имели ассоциации городов, их союзы и съезды. Объединение способствовало осведомленности, предоставляло возможность удачно решить очередные вопросы, оно давало силу, оказывало влияние как на общественное мнение, так и на законодателя и правительственные сферы. По мнению членов „Общества“, городским и земским деятелям следовало бы объединиться, организовать в союзы по образцу отраслевых профессиональных союзов. Но именно эта задача была практически неосуществима в России, так как во всяком расширении функций местных самоуправлений, усилении местной власти центральное правительство видело угрозу своему существованию.

Закономерен вопрос, если государственная организация кредита для городов и земств опасна по политическим соображениям, неосуществима и вряд ли желательна по финансовым и если по политическим соображениям трудно надеяться на кооперативную (взаимную) организацию кредита, а по экономическим причинам небезопасна (в силу возможности монополизации рынка коммунального кредита) частная его организация, то к чему же должен сводиться процесс упорядочения кредита для городов и земств? Постановка вопроса такая: следует выяснить не то, какая организация хозяйственной деятельности наилучшая из предполагаемых, а то, какая в данном случае, в конкретных условиях, в определенное время и в данной стране возможна.

Но при этом следует исходить из того, что не научные дискуссии, не амбиции политических лидеров и не чиновничьи предписания могут в конечном итоге определить, какие из возможных форм организации хозяйственной деятельности в данных условиях наиболее приемлемы и эффективны. Только хозяйственная практика, нормальный ход экономической жизни общества могут и должны выступать критерием выбора наиболее рациональных форм и методов управления и хозяйствования применительно к сложившимся условиям. Казалось бы, это — истина. Но, к сожалению, в действительности дело обстоит далеко не так. Ибо мы постоянно обнаруживаем то, что политические

и научные амбиции толкают многих политиков и ученых на путь нескончаемых споров о наиболее рациональных формах организации хозяйства, на поиск экономической панацеи — универсальных форм экономической деятельности, одинаково пригодных во всех случаях жизни, равно как приспособленных к разнообразным, постоянно меняющимся условиям общественного бытия. Но поиск абсолюта в организации общественной жизни, форм хозяйствования одинаково эффективных в различных отраслях деятельности нецелесообразен и бесперспективен.

Поиск правильного пути развития, единственно возможной формы организации того или иного вида деятельности, отсутствие права свободного выбора у самих субъектов хозяйствования, предопределенность, запрограммированность их деятельности — все это игнорирует многомерность, многовариантность процесса социально-экономического развития. Прогресс общества может быть достигнут, по нашему убеждению, только при реально существующем многообразии свободно конкурирующих между собой форм и методов организации хозяйственной деятельности в различных ее сферах. При допущении многообразия форм хозяйственной деятельности сама процедура выбора приобретает принципиально иной смысл. В данном случае выбор осуществляется не по принципу „или-или“, когда предпочтение того или иного варианта скорее всего навязывается волей центрального государственного аппарата и отражает его стремление регламентировать все стороны общественной жизни, тем самым подчинить ее своему влиянию. Выбор совершается на основе свободной конкуренции альтернативных решений, дающей ясное представление о том, какой форме и в какой сфере, при каких условиях следует отдать предпочтение.

В этом ключе решалась проблема организации кредита для городов и земств „Обществом“. Еще раз вернемся к уже цитированному нами выступлению в собрании „Общества“ М. И. Фридмана: „Итак, считая в данное время в России форму взаимного коммунального кредита неосуществимой, а форму исключительно государственного кредита нежелательной и нецелесооб-

разной, автор этих строк приходит к выводу, что наиболее правильным было бы комбинировать все три намеченные формы.

Государственный и частный кредит для мелких городов и земств, облигационный и частный для более крупных союзов и взаимный, пока в эмбрионе, в виде посреднической кассы осведомительного кредитного бюро городов и земств,— вот схема, наиболее практичная и наиболее выгодная для местных союзов».⁹⁶ В рамках такого решения проблемы предпочтение отдается той или иной форме организации кредита, но только применительно к определенной сфере ее применения. Ни одна из них не возводится в ранг универсального средства, исключающего всякую возможность использования других, альтернативных вариантов. На этой основе могла бы сформироваться целостная система кредитования местных органов самоуправления, в рамках которой различные формы организации кредита, конкурируя между собой, не исключали бы, а взаимодополняли друг друга.

Рассматривая с точки зрения современности и накопленного исторического опыта деятельность „Общества", мы можем увидеть его социально-классовую ограниченность, недостатки в его организации. Но, видимо, не только критический анализ должен определять наше отношение к историческому прошлому. Без поиска позитивных элементов, без извлечения уроков из истории не могла бы существовать и современная культура. Такой подход к исследованию деятельности „Общества" позволил нам прийти к видению этого „Общества" как своеобразного инструмента научно-технической проработки, комплексного анализа законопроектов, которые должны были приниматься в установленном порядке и проводить анализ концепций предполагаемых реформ с точки зрения их соответствия реальным условиям хозяйственной жизни, а также с позиций того, какие последствия могут оказать законодательно производимые изменения на экономику страны, как они впишутся в социально-экономическую систему государства.

Поэтому с позиций современности представляется весьма актуальной проблема создания механизма прогнозирования не только последствий приме-

нения в хозяйственной практике новых законодательных норм, но и того, насколько эти последствия, изменения, намеченные в хозяйственной жизни общества, производимые практическим использованием законодательных актов, будут отвечать намерениям и целям законодателя. При этом, видимо, нельзя сбрасывать со счетов и такое положение, прозвучавшее на одном из собраний „Общества финансовых реформ“, заключающееся в том, что предвидеть последствия применения закона важно по причине того, „что сильнее всех норм, всяких писанных указаний, оно наталкивается на жизнь, а Вы знаете, что русская жизнь именно отличается тем, что она кишит обходами законов. Вот эта опасность, возможный обход закона должны быть постоянным предостережением для всех тех, кто так или иначе причастен к законодательной работе“.⁹⁷

МИНИСТР ФИНАНСОВ В. Н. КОКОВЦЕВ
О НЕОБХОДИМОСТИ СОХРАНЕНИЯ
БЮДЖЕТНОГО РАВНОВЕСИЯ

В отличие от С. Ю. Витте его преемник на посту министра финансов В. Н. Коковцев не оставил столь значительного следа в общественной жизни и истории экономической мысли России конца XIX—начала XX в. Но тем не менее его деятельность на посту министра финансов, по нашему мнению, не получила еще достойной оценки и личность этого человека была незаслуженно отодвинута с исторической авансцены.

Владимир Николаевич Коковцев родился в 1853 г. По окончании Александровского лицея (1872 г.) до 1879 г. служил в Министерстве юстиции в различных его отделениях (статистическом, законодательном, уголовном). После шести лет работы в Министерстве юстиции одиннадцать лет (1879—1890 гг.) он отдал службе в Главном тюремном управлении, сначала в должности старшего инспектора, а затем помощника начальника этого управления. Далее его служба продолжалась в Государственной канцелярии, где он занимал различные должности: помощника статс-секретаря, статс-секретаря и товарища

государственного секретаря. Эти годы (1890—1896 гг.) „дали возможность,— по признанию самого В. Н. Коковцева,— близко изучить вопросы бюджета и государственного хозяйства..."⁹⁸ и дали возможность подготовиться к следующим шести годам службы (с 1896 по 1902 г.) в должности товарища министра финансов в бытность министром С. Ю. Витте. Далее следовала непродолжительная служба в должности государственного секретаря (с 1902 по 1904 г.), после чего он снова возвратился в Министерство финансов. Министром финансов В. Н. Коковцев был назначен 5 февраля 1904 г. вместо заболевшего

Э. Д. Плеске по протекции Д. М. Сольского и главным образом С. Ю. Витте." Из-за разногласий с С. Ю. Витте он был вынужден покинуть пост министра финансов 24 октября 1905 г. После отставки С. Ю. Витте, в апреле 1906 г., по настоянию И. Л. Горемыкина В. Н. Коковцев вновь был назначен министром финансов.

В 1911 г. П. А. Столыпиным и А. В. Кривошеиным (главой землеустроительного ведомства) было задумано заменить В. Н. Коковцева на посту министра финансов близким ему лицом — П. Л. Барком. Однако последовавшие трагические события заставили отложить реализацию этого плана. После убийства П. А. Столыпина В. Н. Коковцев становится председателем Совета Министров с сохранением должности министра финансов. Но 30 января 1914 г. его освободили с обоих постов, в Министерстве финансов его заменил П. Л. Барк. Видимо, В. Н. Коковцев не был по своей природе лидером, человеком, способным сплотить вокруг себя разных по характеру и убеждениям людей, объединить их общим делом; косвенно об этом свидетельствует то, что В. Н. Коковцеву не удалось добиться единства Кабинета министров. Когда вместо убитого П. А. Столыпина в конце 1911 г. был назначен В. Н. Коковцев председателем Совета министров, борьба против него внутри правительства на некоторое время утихла, но затем еще более усилилась. Эта борьба против главы правительства переплеталась с борьбой против его финансовой политики.

Современники В. Н. Коковцева отмечали его спокойный, выдержанный

характер, чрезвычайную осторожность и несклонность к рискованным экспериментам. По мнению С. Ю. Витте (вряд ли вполне объективному), В. Н. Коковцев „был человек рабочий, по природе умный, но с крайне узким умом, совершенно чиновник, не имеющий никаких способностей схватывать финансовые настроения. В беседе с И. Х. Озеровым С. Ю. Витте сказал о В. Н. Коковцеве так: „Он человек невеликого ума, но он человек долга“.¹⁰¹ Единодушным было мнение о высокой работоспособности и безусловной честности В. Н. Коковцева; вместе с тем в упрек ему ставились излишний педантизм, мелочность, говорливость. По свидетельству С. И. Тимашева, единственным членом кабинета, который занимал в нем самостоятельное и довольно независимое положение, был министр финансов В. Н. Коковцев, пользовавшийся авторитетом и заслуженным уважением как в бюрократическом мире, так и в обеих палатах. П. А. Столыпин должен был считаться с ним, поскольку не чувствовал себя компетентным в финансовых делах.

Проводимая В. Н. Коковцевым финансовая политика в значительной мере определяла всю экономическую политику царского правительства. Отказ В. Н. Коковцева от активной финансовой политики был вынужденным и в условиях того времени неизбежным. Такая политика даже в случае ее успеха (что было проблематично) не имела бы прогрессивного характера и была бы на руку главным образом помещику дворянству. Вот как сам В. Н. Коковцев оценивал принципиальные основы своей финансовой политики: „Не раз в моих публичных выступлениях в Государственной думе и в Государственном совете я открыто заявлял с трибуны, что я не был новатором в деле управления русскими финансами и не проложил новых путей для экономического развития страны. Моя роль была гораздо более скромная — я старался сберечь, сохранить и развить то, что было сделано моими предшественниками, и если эта задача была мною выполнена и Россия показала за 10-летие — с 1904 по 1914 г. значительный экономический расцвет, то заслуга принадлежит не столько мне, сколько всему укладу финансового управления, которое шло путем строгой преемственности за длинный период, начавшийся задолго до моего времени“.¹⁰²

Ключевым принципом всей своей финансовой политики В. Н. Коковцев считал необходимость поддержания и всемерного сохранения бюджетного равновесия: „В первую очередь стремился я всегда к бюджетному равновесию, т. е. к тому, чтобы покрыть обыкновенными доходами, не прибегая к займам, обыкновенные, а поскольку возможно, и чрезвычайные расходы государства. Такую политику я всегда считал основой не только финансового, но и общего экономического благополучия государства".¹⁰³ При этом главное средство, источник достижения и сохранения бюджетного равновесия он видел во всемерной экономии бюджетных средств. «Для сохранения бюджетного равновесия необходимо,— отмечал В. Н. Коковцев,— жить по средствам, не допуская в области финансов никакой фантазии и авантюры, осуществляя налоговые реформы с величайшей осторожностью и памятуя, что в области государственных финансов должно соблюдать историческую преемственность и сообразовываться с особыми условиями русской жизни».¹⁰⁴ И далее, развивая эту мысль, он писал: „Нет другой области, которая менее поддавалась бы новшествам, как область финансового управления, и нет другой области, в которой всякие неудачные эксперименты не проявляли своего губительного влияния так быстро, как эксперименты в области финансов. Вот почему перед нами действительно только одна задача, как бы не звучало это скучно, как бы не было желательно заменить это скучное более живым и отрадным, перед нами стоит необходимость жить по средствам".¹⁰⁵

Но именно политика всемерной экономии и ограничения бюджетных ассигнований, и прежде всего на расходы ведомств, вызвала особенные нарекания на В. Н. Коковцева. Вследствие последовательного проведения им линии экономии бюджетных средств его обвиняли в чрезмерной скупости, затруднявшей, даже парализовавшей, по мнению многих, начинания других ведомств. Но такая политика обуславливалась действительно тяжелым положением государственных финансов, с одной стороны, и необоснованными во многих случаях требованиями ведомств — с другой. Однако в силу личных качеств В. Н. Коковцева эта политика зачастую принимала утрированные и трудно прием-

лемые формы. Вместе с тем „скупость" В. Н. Коковцева находила объяснение и даже оправдание у современников. К 1909 г., благодаря проводимой им финансовой политике, удалось добиться активного сальдо государственного бюджета и окончательно стабилизировать денежное обращение. Именно эта заслуга В. Н. Коковцева получила признание со стороны его главного оппонента — С. Ю. Витте. 8 июня 1909 г. последний заявил в Государственном совете: „В. Н. Коковцев был министром финансов в очень трудное время, и я должен преклониться перед его заслугами... благодаря твердости его характера, он, если ничего особенного не сделал, то во всяком случае сохранил то, что получил. Это громадная заслуга".¹⁰⁶ В. Н. Коковцев счел нужным привести этот отзыв в своих воспоминаниях.

В. Н. Коковцев постоянно подчеркивал зависимость состояния государственных финансов от развития промышленности и торговли. Так, на I Съезде представителей промышленности и торговли в 1906 г. он заявил, что „развитие промышленности и торговли является необходимым условием жизни страны, без коего немыслимо и развитие финансовой системы. На этой основе сформировался еще один основополагающий принцип финансовой политики В. Н. Коковцева, который заключался в том, что рост расходов государственного бюджета и источников их покрытия должен осуществляться в соответствии с естественным развитием материального производства. Динамика доходов бюджета не должна опережать рост эффективности производства, т. е. прирост должен осуществляться в основном не за счет усиления тяжести налогообложения, а за счет роста доходности общественного производства. Весь вопрос лишь в том, на каком фундаменте должен быть осуществлен этот рост. Ответ на этот вопрос и составлял второй основной принцип его финансовой политики: „Государственный бюджет — зеркало всей государственной и экономической жизни страны, тесно связан с народным хозяйством, и, кроме исключительных случаев, когда, например, приходится залечивать раны, нанесенные войной, какими-либо стихийными бедствиями или внутренней смутой, бюджет должен развиваться на основе развития всей хозяйственной жиз-

ни страны . По мнению В. Н. Коковцева, покрывать рост государственных расходов надлежало, в первую очередь, естественным ростом государственных доходов, происходящим от развития производительных сил страны, и лишь во вторую очередь можно прибегать к повышению налогов, действуя в этой области с величайшей осторожностью, „дабы не нанести опасного удара народному благосостоянию и не порвать живой ткани экономической деятельности страны".¹⁰⁹

Финансовая политика **В. Н. Коковцева** имела неодинаковое значение для различных отраслей народного хозяйства. Так, экономия бюджетных средств и отказ от займов лишали сельское хозяйство прилива в него новых капиталов, а твердый курс рубля казался невыгодным для экспортеров хлеба. Напротив, тот же курс рубля и золотое обращение содействовали развитию внутреннего коммерческого кредита и торгово-промышленной деятельности. Промышленность для привлечения иностранных капиталов не нуждалась в государственном посредничестве и могла получить эти капиталы через частные банки, а золотое обращение служило необходимым благоприятным условием для этого. В. Н. Коковцев учитывал все эти обстоятельства. Он называл денежное обращение „фундаментом промышленной и экономической деятельности" (110).

Сноски:

- ¹ См.: *Мигулин П. П.* Русский государственный кредит.— Харьков, 1899—1900.— Т. I.— С. 195.
- ² См.: Свод товарных цен на главных рынках России.— СПб., 1897.— С. И.
- ³ См.: *Мигулин П. П.* Русский государственный кредит.— С. 466.
- ⁴ Земля и воля.— 1879.— № 4.
- ⁵ *Витте С. Ю.* Воспоминания.— М.; Пг., 1923.— Т. I.— С. XXXV.
- ⁶ О деятельности В. Н. Коковцева подробно рассказано в разделе „Министр финансов В. Н. Коковцев“.
- ⁷ *Витте С. Ю.* Воспоминания.— М.; Пг., 1923.— Т. I.—400
- ⁸ См.: *Витте С. Ю.* Воспоминания.— М., 1923.- С. 400
- ⁹ Там же.—Т. 1.—С. XVIII.
- ¹⁰ См.: Экономическая история СССР.— М., 1978.— С. 267, 269.
- ¹¹ См.: *Захарова Л. Г.* Земская реформа 1890 г.— М., 1968.
- ¹² Статистические материалы земств 60—70-х гг. XIX в. были обобщены в „Трудах комиссии, высочайше учрежденной для пересмотра системы податей и сборов“ и засекречены. В. И. Ленин в 90-х гг. не смог получить „Труды податной комиссии“, необходимые ему для работы над книгой „Развитие капитализма в России“. Конспекты „Трудов податной комиссии“, сделанные К. Марксом (Архив К. Маркса и Ф. Энгельса.— М., 1955.— Т. XIII; М., 1982.— Т. XVI); *Семенкова Т. Г.* Вопросы финансов России в конспектах К- Маркса // Финансы СССР.— 1984.— № 1.
- ¹³ *Ленин В. И.* Поли. собр. соч.—Т. 5.—С. 64.
- ¹⁴ См.6 Ключевский О.О. Т. 1, С. 21
- ¹⁵ Там же. С. 21
- ¹⁶ Материалы по денежной реформе 1895—1897 гг.— Пг.; М., 1928.— Вып. 1.—С. 76.
- ¹⁷ *Мигулин П. П.* Реформа денежного обращения в России и промышленный кризис (1893—1902).—Харьков, 1902.—С. 11.
- ¹⁸ См.: *Власенко В. Е.* Денежная реформа в России 1895—1897 гг.— Киев, 1949.- С. 60.
- ¹⁹ *Конверсия* — изменение условий ранее выпущенного займа, заключающееся в понижении процента или в изменении срока его погашения.

²⁰ См.: *Мигулин П. П.* Реформа денежного обращения в России и промышленный кризис (1893—1902).— 1902.

²¹ См.: Министерство финансов 1802—1902 гг.—СПб., ШЗ.—Ч. П.—С. 28—429.

²² *Витте С. Ю.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве.— СПб., 1912.—С. 228.

²³ Там же.—С. 228—230.

²⁴ *Витте С. Ю.* Речь, произнесенная министром финансов 28 декабря 1895 г. в общем собрании Государственного совета // Материалы по денежной реформе 1895—1897 гг.—Пг.; М., 1922.—С. 143.

²⁵ *Витте С. Ю.* Речь, произнесенная министром финансов 28 декабря 1895 г. в общем собрании Государственного совета.—С. 134.

²⁶ Там же.—С. 137.

²⁷ Там же.

²⁸ Там же.—С. 138

²⁹ *Витте С. Ю.* Речь, произнесенная министром финансов 28 декабря 1895 г. в общем собрании Государственного совета.—С. 139.

³⁰ Запросы были направлены А. Вагнеру, В. Лексису (См.: Дело денежной реформы 1896 г.—Отд. II, ст. I, № 70); *Мигулин П. П.* Реформа денежного обращения в России и промышленный кризис (1893—1902).—С. 153.

³¹ См.: *Власенко В. Е.* Указ. соч.—С. 166.

³² См.: Собрание законов Российской империи, 1897.—Собр. III, т. XVIII, ст. 15.—СП., 1900.

³³ См.: *Власенко В. Е.* Указ. соч.—С. 161.

³⁴ *Власенко В. Е.* Указ. соч.—С. 166.

35 Далее для краткости будем именовать „Общество“.

³⁶ Среди них можно назвать следующих: *А. И. Шингарев*, депутат думы, член бюджетной комиссии Третьей думы. Он работал в земских больницах, а в 1903 г. заведовал санитарным отделением Воронежской губернской земской думы. Видимо, работа в земстве явилась основой формирования его интереса к устройству финансов местных органов самоуправления, а затем и деятельного участия в переустройстве этой сферы финансовых отношений; *А. В. Еронкин*, член Государственной думы, окончил юридический факультет Московского университета, член „Союза 17 октября“, землевладелец, начальник отделения казенной палаты; *Н. Н. Кутлер*, член думы, кандидат права, тайный советник, член партии конституционных демократов; *М. М. Алексеенко*, окончил юридический факультет Харьковского университета, тайный советник, октябрист, профессор, почетный мировой судья; *М. М. Турган-Барановский*, баллотировался на выборах в Государственную думу, но не был избран ее депутатом.

³⁷ Известия „Общества финансовых реформ“.— СПб., 1910.— № 1.—С. 3.

³⁸ Там же.

³⁹ Устав „Общества финансовых реформ": § 1. „Общество" имеет целью изучение финансов России и других стран. § 2. Для достижения означенной в § 1 цели „Общество": а) занимается разработкой финансовых вопросов; б) содействует широкому ознакомлению публики с финансами России и других стран; в) организует публичные курсы, лекции, беседы, периодические издания и учебные пособия... д) назначает конкурсы по разработке входящих в круг его деятельности вопросов и за лучшие работы выдает медали с надлежащего разрешения и премии; е) производит опросы и исследования, связанные с разрешением основных задач его деятельности (Известия „Общества финансовых реформ".— 1910.— № 1.— С. 43).

⁴⁰ См.: Бюджетная работа Государственной думы.— СПб., 1912.— С. 5.

⁴¹ Вот примеры такого рода расходов из русской казны: на содержание казенного дома, пожалованного гр. Чернышеву (более 50 лет), давалось 15 тыс. руб. в год; на содержание Афганского выходца Исхака Хана — 10 тыс. руб. в год; выходцу с острова Крит — 2100 руб.; на уплату Дворянскому банку ежегодных платежей за имение генерала Анненкова — 5495 руб.; гофмейстеру Истомину — 12 тыс. руб.; принцессе Мюрат — 30 тыс. руб. и так далее (Бюджетная работа Государственной думы.— С. 5, 6).

⁴² См.: Бюджетная работа Государственной думы.— С. 18.

⁴³ Там же.— С. 6.

⁴⁴ Известия „Общества финансовых реформ".— 1910— № 1 С. 3— 4.

⁴⁵ См.: Известия „Общества финансовых реформ".— 1910 № 1. С. 4—5.

⁴⁶ Известия „Общества финансовых реформ".— 1910. № 4. С. 1.

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ Известия „Общества финансовых реформ". 1910.— № 4. С. 3-4.

⁴⁹ См.: Вестник финансов, промышленности и торговли СПб., 1909.— № 22.— С. 391—392.

⁵⁰ Известия „Общества финансовых реформ". 1910. № 4. С. 2.

⁵¹ См.: Бюджетная работа Государственной думы.— С. 13.

⁵² Известия „Общества финансовых реформ".— 1910.— № 4.— С. 4.

⁵³ См.: Законодательное предположение об улучшении финансов местных органов самоуправления. Внесено 19 января 1911 г.—СПб 1911.— С. 2.

⁵⁴ Там же.

⁵⁵ См.: Законодательное предположение об улучшении финансов местных органов самоуправления.— С. 3.

⁵⁶ Там же.

⁵⁷ Вестник финансов, промышленности и торговли 1909.— № 1.— С. 6.

⁵⁸ Наиболее быстрый рост земских бюджетов проходил в период с 1865 по 1876 г.— ежегодный прирост их доходов составил в среднем 14—15 %, общая сумма земских бюджетов (по 34 губерниям России, где было введено земское управление) возросла с 5720 тыс. руб. в 1865 г. до 30 623 тыс. руб. в 1876 г. К 1900 г. общая сумма земских бюджетов составила 88 294 тыс. руб., т. е. за последнюю четверть XIX в. среднегодовой прирост составил 4.3 %. В 1910 г. сумма земских бюджетов приблизилась к 170 млн. руб. Вестник финансов, промышленности и торговли.— 1909.— № 14.— С. 2; № 42.— С. 17).

⁵⁹ См.: Законодательное предположение об улучшении финансов местных органов самоуправления.— С. 6.

⁶⁰ См.: Вестник финансов, промышленности и торговли.— 1909.— № 14.— С. 5.

⁶¹ Бюджетная работа Государственной думы.— С. 6.

⁶² Закон от 12 июня 1900 г. устанавливал предельную норму приращения сборов с недвижимого имущества, равную 3 %. Динамика роста сборов с недвижимых имуществ по сравнению с предыдущим годом характеризуется следующими данными: 1901 г.— 1.04 %, 1902 г.— 5.4, 1903 г.— 6.0 %. За период 1904—1906 гг. средний рост обложения всех категорий недвижимости составлял в год 8.8 % (Вестник финансов, промышленности и торговли.— 1909.— № 14.— С. 5).

⁶³ См.: Законодательное предположение об улучшении финансов местных органов самоуправления.— С. 35.

⁶⁴ Известия „Общества финансовых реформ". 1911. № 4. С. 38—39.

⁶⁵ Известия „Общества финансовых реформ".— 1913.— № 7 —С. 33-53.

⁶⁶ Там же.

⁶⁷ См.: Лаврецкий Г. Закон 26 июня 1912 г. „Об устройстве кредита для городов и земств" // Законодательные мотивы и постатейные объяснения.—СПб., 1912.— С. 171.

⁶⁸ Известия „Общества финансовых реформ".— 1913 — № 7 — С. 34.

⁶⁹ См.: Вестник финансов, промышленности и торговли.— 1911.— № 6.— С. 237.

⁷⁰ Известия „Общества финансовых реформ".— 1913.— № 7.—С. 35.

⁷¹ См.: Вестник финансов, промышленности и торговли.—

1911.— № 6.— С. 237.

⁷² Там же.— С. 237; Земское дело.— 1910.— № 22.— С. 1845.

⁷³ Там же.

⁷⁴ См.: Известия „Общества финансовых реформ".— 1913.— № 7.— С. 37.

⁷⁵ См.: Известия „Общества финансовых реформ".— 1913.— № 7.— С. 37.

⁷⁶ См.: *Лаврецкий Г.* Указ. соч.—С. 173—179.

⁷⁷ См.: Обзор деятельности Государственной думы III созыва 1907—1912 гг.— СПб., 1912.— С. 179.

⁷⁸ Обзор деятельности Государственной думы III созыва 1907- 1912 гг.— С. 522.

⁷⁹ Там же.— С. 518—519.

⁸⁰ Обзор деятельности Государственной думы III созыва 1907—1912 гг.—С. 519.

⁸¹ *Лаврецкий Г.* Указ. соч.—С. 187.

⁸² Там же,—С. 194.

⁸³ *Лаврецкий Г.* Указ. соч.— С. 194.

⁸⁴ Обзор деятельности Государственной думы III созыва 1907— 1912 гг.—С. 519—520.

⁸⁵ Государственный совет: Стенографические отчеты. Сессия 7, 1911 — 1912 гг.—СПб., 1912.—Стлб. 3999.

⁸⁶ Там же.— Стлб. 4000.

⁸⁷ Государственный совет: Стенографические отчеты.— Стлб. 4000.

⁸⁸ Там же.— Стлб. 4002—4003.

⁸⁹ Государственный совет: Стенографические отчеты.— Стлб. 4003.

⁹⁰ Там же.— Стлб. 4004.

⁹¹ Там же.— Стлб. 4015.

⁹² Государственный совет: Стенографические отчеты.— Стлб. 4016.

⁹³ *Лаврецкий Г.* Указ. соч.—С. 107.

⁹⁴ Известия „Общества финансовых реформ".— 1913.— № 7,С. 43—44.

⁹⁵ Известия „Общества финансовых реформ".— 1913.— № 7 -С. 49.

⁹⁷ Известия „Общества финансовых реформ". 1910 N 1,с.11

⁹⁸ *Коковцев В. Н.* Из моего прошлого.— Париж, 1933.— Т.1.

99. См.: *Витте С. Ю.* Воспоминания.—М., 1960. Т. П.—С. 400.
- ¹⁰⁰ *Витте С. Ю.* Воспоминания.— С. 400.
- ¹⁰¹ *Шепелев Л. Е.* Царизм и буржуазия в 1904—1913 гг.Л., 1987.— С. 40.
- ¹⁰² *Коковцев В. Н.* Указ. соч.— С. 362—363.
- ¹⁰³ *Коковцев В. Н.* Указ. соч.-
- ¹⁰⁴ Там же.— С. 365.
- ¹⁰⁵ Там же.- С. 365-366.
- ¹⁰⁶ *Коковцев В. Н.* Указ. соч.— С. 334.
- ¹⁰⁷ *Шепелев Л. Е.* Указ. соч.— С. 126.
- ¹⁰⁸ *Коковцев В. Н.* Указ. соч.— С. 366—367.
- ¹⁰⁹ *Коковцев В. Н.* Указ. соч.— С. 366—367.
- ¹¹⁰ Промышленность и торговля.—СПб., 1912.— № 8.— С. 394.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие

Книга первая

ДЕНЕЖНАЯ РЕФОРМА Е. Ф. КАНКРИНА И ЕЕ ПОДГОТОВКА

Реформистские увлечения Александра I	7
М. М. Сперанский о монетном обращении	16
Денежное обращение при министре финансов Д. А. Гурьеве	24
Граф Н. С. Мордвинов о необходимости протекционизма и о пользе частных банков	33
Двадцать лет на огненном стуле русского министра финансов	43
Проведение денежной реформы 1839—1843 гг. Бумажные рубли становятся серебряными	55

Книга вторая

ДЕНЕЖНАЯ РЕФОРМА С. Ю. ВИТТЕ И ЕЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Денежное обращение после Крымской войны (1853—1856 гг.)	67
Введение золотых денег	85
Общество финансовых реформ (1910—1915 гг.). Заботы Госу- дарственной думы о расходовании народных денег	93
Дискуссия о государственном и частном кредите	118
Министр финансов В. Н. Коковцев о необходимости сохранения бюджетного равновесия	130

Конец книги