М. И. Боголѣповъ

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГЪ

(Къ теоріи государственнаго кредита)

ТИПОЛОГИЧЕСКІЙ ОЧЕРКЪ

„Государственный долгъ — явленіе, въ которомъ общество глубоко заинтересовано". *Price.*

336
Б 74

Издательство О. Н. ПОПОВОЙ
С.-Петербургъ, Невскій пр., 54
1910



А 27
31

„Русская Скоропечатня", Спб., Екатерин. кан., 94.

„Финансы, подобно всѣмъ фактамъ соціальной жизни, есть историческая категорія. Цѣль финансовой науки—изученіе государственно-хозяйственной дѣйствительности въ ея историческомъ развитіи, анализъ причинъ возникновенія и видоизмѣненія финансовыхъ институтовъ, открытіе эволюціонныхъ законовъ государственнаго хозяйства".

Проф. И. С. Климентовъ.

Свѣтлой памяти учителя-друга,

проф. П. С. Климентова,

посвящаетъ эту книгу

авторъ.

Предисловіе.

Настоящая книга представляетъ собою попытку систематическаго изученія обширнаго и весьма важнаго вопроса о государственномъ кредитѣ. Свое изслѣдованіе авторъ началъ съ изученія общихъ условій развитія публичнаго кредита. Но при ближайшемъ ознакомленіи съ вопросомъ оказалось, что изслѣдованіе государственныхъ долговъ, этого консолидированнаго результата пользованія государственнымъ кредитомъ, должно составить естественную предпосылку къ изученію общихъ основъ публичнаго кредита. Изъ общей массы государственныхъ долговъ избраны тѣ, которые обязаны своимъ происхожденіемъ войнѣ, приготовленію къ войнамъ и бюджетнымъ дефицитамъ. Такіе долги появились ранѣе другихъ и упорно остаются и возрастаютъ до нашихъ дней. Въ дальнѣйшемъ будутъ привлечены производительные долги, появившіеся уже въ послѣднюю эпоху современной исторіи. Изученіе долговъ первыхъ двухъ категорій поставлено въ связь съ пересмотромъ господствующей теоріи публичнаго кредита, получившей особенно видное развитіе въ нѣмецкой финансовой литературѣ.

Современныя государства по отношенію къ публичному кредиту дѣлятся на три категоріи: страны,

кредитующіяся исключительно на внутреннемъ рынкѣ капиталовъ, и страны, опирающія свой кредитъ на иностранныхъ рынкахъ; между ними стоятъ государства, освобождающіяся отъ услугъ иностранныхъ рынковъ и переходящія къ внутреннему кредиту. Вслѣдствіе этого оказалось невозможнымъ опереть теоретическую работу на финансовый опытъ какой либо одной страны и пришлось итти путемъ построенія типологическаго изслѣдованія, охватывающаго опытъ отдѣльныхъ категорій государствъ, приближающихся въ своей кредитной политикѣ къ тому или другому типу.

Опубликовывая настоящую книгу, авторъ долженъ заявить, что слѣдующія части работы охватятъ два вопроса: вопросъ объ общихъ условіяхъ развитія публичнаго кредита и вопросъ о постепенномъ мобилизированіи государственной задолженности въ связи съ развитіемъ кредитной техники.

Такъ какъ вопросъ о государственномъ долгѣ интересуетъ широкіе круги общества, то при изложеніи своихъ мыслей авторъ стремился къ возможно болѣе ясному языку и дополнительнымъ замѣчаніямъ, которыя спеціалистамъ могутъ показаться излишними.

Прив.-доцентъ М. Боголѣповъ.

Томскъ, 25 октября 1909 г

СОДЕРЖАНІЕ.

Стр.

Предисловіе . . . . . V.

I. Государственная задолженность.

Индивидуальность государственныхъ бюджетовъ. — Наличность въ нихъ общихъ, типическихъ чертъ. — Государственный долгъ, какъ всеобщее явленіе.—Государственный кредитъ—явленіе новаго времени.—Два мнѣнія. — Зачаточныя формы государственнаго кредита.—Довѣріе, какъ основа публичнаго кредита, въ старое и новое время. — Публичность государственныхъ займовъ. — Статистическое опредѣленіе задолженности.—Мировая задолженность.— Ростъ государственнаго долга въ отдѣльныхъ странахъ.—Страны съ возрастающею и убывающею задолженностью 1

II. Государственный долгъ и экстраординарные расходы.

Государственные займы—преобладающій рессурсъ въ системѣ чрезвычайныхъ финансовъ. — Историческая эволюція чрезвычайнаго бюджета. — Разнообразіе финансовой практики и теорія. — Грубый эмпиризмъ финансовой практики. — Безсиліе финансовой теоріи очистить этотъ эмпиризмъ. — Отдѣльныя попытки теоретиковъ раздѣлить бюджетъ на двѣ части. — Различныя цѣли теоретическихъ раздѣленій бюджета на двѣ части. — Два основныхъ теченія.—Опытъ Бельгіи.—Практика Франціи, Германіи и нѣмецкихъ союзныхъ государствъ.—Опытъ Венгріи. — Общая тенденція ограничить пользованіе государственными займами. — «Рационализація» финансовъ и конституціонализмъ.—Старый режимъ и финансовый строй. — Опытъ Россіи.—Эволюція русскихъ экстраорди-

Стр.

карныхъ финансовъ. — Эпоха изолированнаго экстраординарнаго бюджета. — Новая эпоха.—Накопленіе свободной наличности государственнаго казначейства.—Текущіе доходы въ роли экстраординарныхъ рессурсовъ. — Система бюджетныхъ превышеній доходовъ и русскіе министры финансовъ.—Исчезновеніе этой системы.—Вопросъ о покрытіи чрезвычайныхъ расходовъ въ современной Россіи. — Чрезвычайный бюджетъ и государственные займы . . . 31

III Милитаризмъ и ростъ государственной задолженности.

Военное дѣло и государственные долги.—Опытъ стараго государства.—Характеръ затратъ на войну въ старую эпоху.—Бѣдственное положеніе европейскихъ государствъ въ эпоху наполеоновскихъ войнъ.—Война и финансовые кризисы.—Опытъ Россіи.—Размѣры расходовъ по веденію войнъ. — Трудности ихъ опредѣленія. — Три категоріи затратъ на удовлетвореніе общественныхъ потребностей.—Натуральное бремя военныхъ расходовъ.—Развитіе денежныхъ военныхъ расходовъ. — Техническое развитіе государственной обороны и ростъ военныхъ расходовъ. — Современная военная техника, система вооруженнаго мира и государственные финансы.—Политическіе союзы и ростъ военныхъ расходовъ.—Опытъ нейтральныхъ государствъ.—Опытъ новыхъ государствъ. — Попытки сокращенія военныхъ расходовъ.—Роль международныхъ соглашеній. — Опасность финансоваго банкротства на почвѣ непрекращающагося роста военныхъ расходовъ. — Возможные выходы. — Система милицій съ финансовой точки зрѣнія.—Общій выводъ 81

IV. Финансовая боевая готовность.

Ея политическое значеніе. — Финансовая боевая готовность и госуд. долгъ.—«Деньги—нервъ войны».—Роль бумажныхъ денегъ и государственнаго кредита.—Вліяніе огромной задолженности на финансовую боевую готовность. — Опытъ западныхъ государствъ, Японіи и Россіи — Вопросъ о финансовой боевой готовности въ литературѣ. — Причины оживленія интереса къ этому вопросу въ послѣднее время.—Понятіе финансовой боевой готовности. — Ея отождествленіе съ кредитоспособностью государства.—Кредитоспособность и задолженность. — Методъ Вагнера въ оцѣнкѣ финансовой боевой готовности.—Послѣднія работы въ области этого вопро-

са. — Ихъ методологическіе дефекты. — Элементы финансовой боевой готовности — Госуд. финансы и чрезвычайные къ нимъ запросы. — Опредѣленіе финансовой боевой готовности.—Ея двустороннее содержаніе. — Народное хозяйство, какъ основа финансовой боевой готовности.—Государственное хозяйство — организующій факторъ.—Участіе и роль государственнаго кредита и долга.—Отношеніе общей конструкціи государственнаго бюджета къ финансовой боевой готовности. — Отдѣльные элементы финансовой боевой готовности. — Страны богатыя и бѣдныя.—Значеніе общественныхъ силъ.—Податная политика.—Угроза финансовой боевой готовности со стороны народной бѣдности.—Роль организующей силы государственнаго хозяйства въ созиданіи финансовой боевой готовности.—Помощь со стороны народнаго хозяйства.—Элементы народно-хозяйственной боевой готовности. — Государственный кредитъ и заботы правительства о финансовой боевой готовности.—Соотношеніе боевой и финансовой готовности государства къ войнѣ. 137

V. Расходы на войну, финансовая система и государственный долгъ.

Война и необходимость колоссальныхъ затратъ. — Стоимость войнъ. — Попытки ея опредѣленія. — Процессъ удорожанія войнъ —Сокращеніе продолжительности войнъ и финансовые результаты этого процесса.—Стоимость войнъ второй половины XIX в.—Война, какъ факторъ финансоваго развитія.—Стоимость будущей европейской войны.—Вопросъ о контрибуціяхъ. — Срочность военныхъ расходовъ. — Финансово-техническая сторона вопроса.—Три способа покрытія военныхъ расходовъ. историческая эволюція.—Роль публичнаго кредита въ исторической перспективѣ. — Старые способы полученія чрезвычайныхъ доходовъ.—Ихъ анализъ.—Постепенное развитіе ординарныхъ и экстраординарныхъ финансовъ.—Запасные военные фонды въ современномъ государствѣ.—Теорія и опытъ.—Постепенное развитіе займовъ и налоговъ.—Налогъ, какъ экстраординарный рессурсъ. — Чрезвычайные военные налоги въ современную эпоху. — Патріотизмъ и чрезвычайные налоги.—Старыя формы чрезвычайныхъ рессурсовъ, какъ предвѣстники займовъ и налоговъ. — Принудительные займы.—Принудительныя повинности. — Открытіе эпохи добровольныхъ займовъ —Финансовые кризисы и банкротства.—Банкротство въ современныхъ условіяхъ . 186

Стр.

VI. Расходы на войну и народное хозяйство.

Государственное и народное хозяйство въ своихъ отношеніяхъ къ военнымъ расходамъ.—Особые и исключительные запросы государства къ народному хозяйству.—«Во время войны молчатъ законы».—«Война питаетъ войну». Историческая эволюція этого принципа.—Народно-хозяйственныя системы и организаціи въ качествѣ источниковъ чрезвычайныхъ ресурсовъ.—Эксплоатація «монетныхъ регалій».—Зачатки новыхъ финансовыхъ отношеній въ этомъ «варварскомъ средствѣ».—Просачиваніе элементовъ кредита.—Бумажноденежный кредитъ. — Появленіе бумажноденежнаго кредита одновременно съ публичными займами —Бумажныя деньги въ будущемъ.—Публичные займы, какъ основа современныхъ экстраординарныхъ финансовъ.—Финансовая продуктивность государственнаго кредита.—Неуспѣшность обращенія къ кредиту и бумажныя деньги.—Бумажныя деньги, какъ чрезвычайный рессурсъ экстраординарнаго бюджета.—Современныя экономическія условія и бумажныя деньги —Бумажныя деньги, золотая валюта и займы.—Экспортъ и импортъ капиталовъ.—Обезвреженіе выпусковъ бумажныхъ денегъ. — Помощь государству со стороны банковъ и биржъ.—Роль центральнаго банка.—Бумажныя деньги и объемъ кредитныхъ претензій 280

VII. Дефицитъ и государственный долгъ.

Бюджетные дефициты и займы.—Достиженіе бюджетнаго равновѣсія — главная задача финансоваго управленія.—Опытъ отдѣльныхъ государствъ.—Дефицитъ—обычное и самое распространенное явленіе.—Франція, Германія, Италія, Австрія, Россія. — Неизбѣжность дефицита. —Неизбѣжность для ихъ покрытія займовъ.—Дѣйствіе принципа достаточности.—Финансовое значеніе сокращенія государственныхъ расходовъ.—Безсиліе финансовой системы.—Ростъ бюджетовъ и увеличеніе задолженности. — Границы понятія «дефицитъ». — Вагнеръ и Геккель.—Возможная классификація бюджетовъ.—Категоріи дефицитовъ и займы.—Государственныя предпріятія и займы.—Дефицитъ по единовременнымъ расходамъ.—Совпаденіе причинъ появленія дефицитовъ и поводовъ для заключенія займовъ 385

Стр.

VIII. Финансовая система и займы.

Соціально-политическія условія бюджетнаго хозяйства.—Значеніе бюджетнаго равновѣсія.—Два теченія. — Дефициты, займы и бюджетные излишки —Субъективное отношеніе финансовой практики къ идеѣ бюджетнаго равновѣсія.—Естественно возникшіе дефициты и ихъ причины.—Бумажноденежное обращеніе, какъ причина появленія дефицитовъ.—Характеръ экономическаго процесса и дефицитъ. — Противорѣчіе финансовой системы условіямъ народнаго хозяйства. — Неэластичность финансовой системы и опасность дефицита. — Эластичность финансовой системы и та же опасность. — Производительный долгъ государства и опасность дефицита. — Дефицитъ и соціальныя условія веденія государственнаго хозяйства. — Расточительность въ государственномъ хозяйствѣ. — Вліяніе конституціонализма и демократизма. — Опытъ Россіи. — Роль конституціоннаго бюджетнаго права.— Финансовый вопросъ и общественное мнѣніе. — Парламенты и увеличеніе расходовъ. — Частныя причины появленія бюджетныхъ дефицитовъ. — Вліяніе бюджетной техники. — Опасности краткосрочныхъ займовъ.—Категоріи дефицитовъ и госуд. займы.— Злокачественные дефициты.—Вліяніе ихъ на финансы и покрытіе займами.—Опытъ Россіи.—Дефицитъ въ Германіи.—Дефицитъ и финансовыя реформы.—Сокращеніе государственныхъ расходовъ, какъ противоядіе противъ дефицитовъ.—Государственный расходъ —соціальный фактъ.—Сокращеніе расходовъ—мѣра слабаго дѣйствія.—Повышеніе доходовъ, какъ средство противъ дефицитности бюджета.—Дефицитъ—соціальный фактъ 435

IX. Государственные доходы и займы.

Финансовыя реформы.—Общія условія проведенія финансовыхъ реформъ.—Соотношеніе между ростомъ доходовъ и расходовъ, какъ побудительныя причины для финансовыхъ реформъ.—Границы дѣйствія финансовыхъ системъ.—Опытъ различныхъ государствъ. — Безсиліе финансовыхъ системъ. — Безсиліе, обусловленное соціальными отношеніями. — Борьба классовъ и финансы. — Граница займовъ и граница обложенія. — Отношеніе между тяжелыми налогами и займами. — Роль соціальныхъ мотивовъ.—Граница въ обложеніи и всемогуществѣ власти. — Всемогущество привиле-

Стр.

гированныхъ классовъ прежде и теперь. — Накопленіе долговъ, какъ слѣдствіе соціальной борьбы въ сферѣ финансовыхъ отношеній.—Тезисъ Лоріа.—Планомѣрность въ государственномъ хозяйствѣ.—Займы или налоги?—Постановка этого вопроса въ теоріи и практикѣ.—Рѣшеніе вопроса.—Теорія выбора между налогомъ и займомъ, какъ основа господствующей теоріи государственнаго кредита 496

X. Общія заключенія.

Вопросъ о выборѣ между налогомъ и займомъ, позиція господствующей теоріи. — Ея критика. — Общій выводъ: необходимость новой теоріи, построенной на новыхъ началахъ.—Элементы новой теоріи 544

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГЪ.

I.

Государственная задолженность.

„Die grossten Schulden sind da, wo die grossten Weltmachte sind, und werden da gemacht, wo die grossten Welt-ereignisse eintreten"

L v. Stein.

Государственное хозяйство каждой отдѣльной страны представляетъ изъ себя сложную картину, весьма богатую ярко выраженными индивидуальными чертами. Если по одному и тому же шаблону, по одной и той же формѣ составить и расположить бюджетныя цифры, характеризующія государственное хозяйство шести-семи великихъ державъ, то освѣдомленный читатель, не нуждаясь въ обозначеніи названій страны, легко опредѣлитъ, какой странѣ принадлежитъ тотъ или иной государственный бюджетъ.

Наличность индивидуальныхъ признаковъ въ государственныхъ бюджетахъ отдѣльныхъ странъ обусловлена многочисленными и разнообразными причинами. Среди этихъ причинъ на первое мѣсто необходимо выдѣлить такія, которыя кладутъ особенно рѣзкій отпечатокъ на количественныя отношенія бюджетныхъ ставокъ, напр., размѣръ территоріи государства и, въ особенности, численность обитающаго на этой территоріи населенія. Географическое положеніе страны точно также индивидуализируетъ государственные бюджеты: островное положеніе Англіи обусловливаетъ ея громадные расходы на флотъ, и наоборотъ—сама природа позаботилась о томъ, чтобы бюджетъ Швейцаріи былъ свободенъ отъ военно-морскихъ расходовъ. Строй экономическихъ отношеній, относительное богатство или бѣд-

ность націи въ свою очередь опредѣляютъ общую картину государственныхъ бюджетовъ. Въ странѣ съ преобладающимъ сельско-хозяйственнымъ населеніемъ, живущимъ въ небольшихъ деревняхъ и поселкахъ, государственное хозяйство питается налогами отличными отъ тѣхъ, которые наполняютъ государственное казначейство въ старыхъ индустріальныхъ странахъ, гдѣ преобладающее значеніе получило городское населеніе. Прямые налоги въ государственномъ хозяйствѣ современной Россіи и прямые же налоги въ бюджетѣ современной Англіи представляютъ изъ себя рѣзкія противоположности. Тѣ-же государственные бюджеты носятъ на себѣ печать соціальнаго и политическаго строя отдѣльныхъ странъ: вліятельный въ Англіи классъ демократіи не только не несетъ тѣхъ изнурительныхъ налоговъ, которыми подавлены широкія народныя массы въ Россіи, Италіи, Австріи, но даже успѣлъ привлечь государственное казначейство къ удовлетворенію цѣлаго ряда своихъ профессіональныхъ потребностей... Политическій строй государства не могъ не отразиться на бюджетныхъ цифрахъ. Укажемъ на рѣзкій примѣръ: финансы союзнаго государства далеко не сходны по своей формѣ съ финансами обыкновеннаго государства. Еще ярче, нагляднѣе отражается на имперскихъ бюджетахъ та степень самостоятельности, самодѣятельности, которую успѣли отвоевать себѣ руководящіе общественные классы. Централизація или децентрализація государственнаго управленія, довѣріе — добровольное или вынужденное — центральной власти къ общественнымъ силамъ, выполняющимъ функціи мѣстнаго самоуправленія, все это обособляетъ и отличаетъ финансы каждой отдѣльной страны. Государственный бюджетъ Россіи полонъ такихъ расходовъ, которые въ Англіи давнымъ-давно стали удѣломъ мѣстнаго самоуправленія.

Индивидуальныя черты отдѣльныхъ государственныхъ бюджетовъ, отражающихъ на себѣ состояніе государственнаго хозяйства, будутъ болѣе разнообразными и многочисленными, будутъ еще ярче и нагляднѣе, если обратить вниманіе на внутренній строй финансовыхъ отношеній, гдѣ выпукло отражаются тѣ перекрещенные интересы отдѣльныхъ общественныхъ классовъ, которые центростремительно и центробѣжно идутъ и расходятся, сталкиваются и борются въ сферѣ тѣхъ явленій, совокупность которыхъ составляетъ сложное цѣлое—государственное хозяйство. Викторъ Гюго называлъ государственный бюджетъ «огромнымъ чудовищемъ, удивительной рыбой, которой со всѣхъ сторонъ бросаютъ крючки». Эти «крючки»,



опредѣляющіе систему государственнаго расходнаго бюджета, различаются въ каждой отдѣльной странѣ и по своей конструкціи, и по силѣ своего дѣйствія. Общая совокупность такихъ крючковъ распредѣлена далеко не равномѣрно между отдѣльными общественными классами и группами, и самая эта неравномѣрность далеко неодинакова въ отдѣльныхъ странахъ, разнообразясь тамъ въ зависимости отъ строя соціальныхъ отношеній...

Но, несмотря на все разнообразіе индивидуальныхъ и локальныхъ признаковъ, характеризующихъ государственное хозяйство отдѣльныхъ странъ, все-же финансовымъ системамъ современныхъ государствъ присущи общія, типическія черты. Наличность такихъ типическихъ чертъ объясняется общностью тѣхъ основныхъ условій, въ средѣ которыхъ развивается хозяйство современныхъ государствъ. Всѣмъ государствамъ цивилизованнаго міра свойственно явленіе, привлекающее всеобщее вниманіе—ростъ, быстрый и непрерывный, имперскихъ бюджетовъ. Во всѣхъ бюджетахъ доминирующую роль играетъ доходъ отъ системы налоговъ. Наконецъ, во всѣхъ государствахъ финансовая система характеризуется наличностью крупнаго государственнаго долга, вездѣ государственная задолженность вызываетъ огромные ежегодные расходы, повсюду финансовая политика, чуть-ли не каждый годъ, сталкивается съ необходимостью прибѣгать къ системѣ государственнаго кредита.

Въ наше время государственные долги тяжелымъ бременемъ лежатъ на бюджетахъ государствъ всѣхъ ранговъ, всякихъ типовъ: міровыя державы съ ихъ миллиардными бюджетами и скромныя, незначительныя государства: республики и деспотіи; монархіи и народоправства: государства, жители которыхъ обладаютъ несмѣтными богатствами, и государства, гдѣ прочное гнѣздо свили себѣ нищета и голодъ; государства, начало исторіи которыхъ кроется въ полуневѣдомой были глубокой старины, и государства, выкроенныя во второй половинѣ XIX вѣка.—всѣ они имѣютъ одинъ общій знаменатель—государственный долгъ.

Наличность государственнаго долга въ бюджетахъ всѣхъ государствъ, неизбѣжная необходимость постояннаго обращенія къ системѣ государственнаго кредита безусловно является однимъ изъ самыхъ характерныхъ фактовъ въ исторіи финансоваго хозяйства. Въ литературѣ прочно укоренилось мнѣніе, что система государственнаго кредита своимъ происхожденіемъ обязана всецѣло новому времени, что только новое время принесло съ собою тѣ условія, въ

средѣ которыхъ выросла колоссальная государственная задолженность. Французскій писатель первой четверти XIX вѣка, Dufèsne St. Leon, замѣчаетъ, что «публичный кредитъ—позднее дитя государственной мысли» [1]). Ту-же мысль встрѣчаемъ у перваго систематика теоріи государственнаго кредита, у Фр. Небеніуса: «чрезмѣрная высота, до которой доросли въ нѣкоторыхъ государствахъ долги, быстрота этого наростанія, представляютъ явленія, свойственныя новѣйшему времени» [2])

Эта мысль весьма скоро переходитъ въ русскую финансовую литературу. Такъ, напр., въ замѣчательной для своего времени книгѣ встрѣчаемъ слѣдующія интересныя строки: «кредитъ, въ особенности, есть главная черта, опредѣляющая разительное различіе между нынѣшними и древними обществами... Явленіе Государственнаго кредита въ политическомъ мірѣ потрясло всѣ прежнія понятія о преуспѣяніи народовъ и основало новыя начала, бросивъ на рынки Европейскіе несмѣтныя богатства, далеко превышающія и баснословныя сокровища Царей и произведенія неистощимыхъ рудниковъ Америки» [3]). Съ особенною яркостью и съ экспрессіей выражаетъ ту-же самую мысль виднѣйшій авторъ по теоріи государственнаго кредита, Карлъ Дицель, заявившій, что «государственный кредитъ принадлежитъ къ числу благословенныхъ институтовъ новой эпохи государственнаго развитія, онъ — величественнѣйшій рычагъ мощнаго народно-хозяйственнаго прогресса и поэтому высокой культуры въ семьѣ европейскихъ народовъ; кредитъ государства—архимедова точка опоры, поднимающая міръ съ обоихъ полюсовъ» [4]). Въ другомъ мѣстѣ своей книги Дицель говоритъ: «кредитъ, пользованіе которымъ вылилось въ систему, отдѣляетъ новѣйшую исторію отъ всѣхъ прежнихъ вѣковъ и тысячелѣтій; всѣ великія отличія, характеризующія новое время, не увидѣли бы свѣта безъ помощи кредита... Величественные перевороты и преобразованія Европы на протяженіи послѣдняго столѣтія безъ той силы, которую имъ при-

---

[1]) Dufèsne St. Léon. Etude du crédit public et des dettes publiques. Paris. 1824. Стр. 4

[2]) Fr. Nebenius. Ueber die Natur und die Ursachen des offentlichen Kredits 1829. Стр. 657.

[3]) Анонимнаго автора „О государственномъ кредитѣ". Москва. 1833. Стр II. (Книга написана Ортовымъ).

[4]) Carl Dietzel. Das System der Staatsanleihen im Zusammenhang der Volkswirthschaft betrachtet. Heidelberg. 1855 Стр 140.

далъ кредитъ, или совершенно не имѣли бы мѣста, или не привели бы къ тѣмъ благодатнымъ результатамъ, во владѣніи которыхъ мы теперь находимся»[1]). «Система государственнаго кредита, т. е. государственныхъ долговъ, зачатки которой мы,—пишетъ Марксъ,—открываемъ еще въ средніе вѣка въ Генуѣ и Венеціи, въ мануфактурный періодъ захватила всю Европу... Государственный долгъ.. налагаетъ опредѣленный отпечатокъ на капиталистическую эру»[2]) Въ позднѣйшей литературѣ къ исторіи государственнаго хозяйства примѣнили періодизацію исторіи народнаго хозяйства: стали говорить о натуральномъ, денежномъ и кредитномъ государственномъ хозяйствѣ, кредитномъ—потому, что раньше государства прибѣгали къ кредиту, какъ къ чрезвычайному источнику, а въ настоящее время кредитъ занялъ въ государственномъ хозяйствѣ такое положеніе, что онъ превратился въ постоянный и нормальный источникъ государственныхъ доходовъ[3]).

Многочисленныя историческія изысканія давно обильнымъ фактическимъ матеріаломъ доказали, что, собственно говоря, государственное хозяйство съ весьма древнихъ временъ прибѣгаетъ къ услугамъ и помощи кредита, что въ исторіи государствъ всѣхъ временъ и всѣхъ народовъ слишкомъ часто встрѣчались такіе моменты, когда единственнымъ выходомъ изъ затруднительнаго положенія оказывалось обращеніе къ кредиту въ той или иной формѣ. Опираясь на эти факты, напр., Леонъ Сэй отказывается признать часто встрѣчающееся утвержденіе, что публичный кредитъ—современное явленіе. Сэй говоритъ, что кредитъ существовалъ во всѣ времена и уже съ появленіемъ первой цивилизаціи можно наблюдать ссуды частныхъ лицъ не только частнымъ лицамъ, но также націямъ и правительствамъ. Въ экономической исторіи народовъ необыкновенно часто встрѣчаются примѣры добровольныхъ и принудительныхъ займовъ.—Все это, конечно, съ фактической стороны—истинная правда, но тотъ-же Сэй долженъ былъ признать, что въ государственномъ кредитѣ есть нѣчто новое: «то, что ново въ публичномъ кредитѣ, это—не публичные займы, но абсолютное и относительное значеніе двухъ основныхъ предположеній кредита: довѣрія и наличности свободныхъ капиталовъ. Осуществленіе этихъ условій кредита принадлежитъ новому времени.

---

[1]) Dietzel. Op. cit. Стр. 1—2.

[2]) К. Марксъ. Капиталъ. I т. СПБ. 1899. Стр. 638.

[3]) И. Тарасовъ. Очеркъ науки финансоваго права. Изд. 2-е. Вып. I. Введеніе. Ярославль. 1889 Стр. 19.

и въ этомъ смыслѣ можно сказать, что публичный кредитъ основанъ въ наше время» [1]).

Споръ о томъ, представляетъ-ли государственный кредитъ изъ себя явленіе, всецѣло принадлежащее новому времени, или онъ былъ уже извѣстенъ «съ появленіемъ первой цивилизаціи», по нашему мнѣнію, основанъ на нѣкоторомъ недоразумѣніи. Дицель и другіе авторы, настойчиво укрѣпляющіе на государственномъ кредитѣ печать новаго времени, говорятъ о той формѣ государственнаго кредита, которая, дѣйствительно, была неизвѣстна въ старое время. Вся предшествующая исторія государственнаго кредита по отношенію къ кредиту современныхъ государствъ является эмбріологической фазой, и въ этой фазѣ уже постепенно намѣчались тѣ элементы, изъ которыхъ въ послѣдующее время выросла и развилась с и с т е м а г о с у д а р с т в е н н а г о кредита. Дицель признаетъ, что государственный кредитъ во многихъ государствахъ принимаетъ разнообразныя формы, но эти формы покоятся «не на государственномъ кредитѣ въ собственномъ смыслѣ слова». Наличность такихъ несовершенныхъ кредитныхъ формъ объясняется Дицелемъ, во-первыхъ, тѣмъ, что многія государства не обладали никакимъ кредитомъ или, если и обладали, то въ недостаточной степени, такъ какъ въ такихъ государствахъ «не доставало существенныхъ условій для государственнаго бытія»; во-вторыхъ, и главнымъ образомъ, эмбріональныя и дефектныя формы государственнаго кредита объясняются изъ постепеннаго возникновенія и ступенеобразнаго развитія государственнаго кредита, при чемъ онъ долгое время смѣшивается съ частнымъ кредитомъ. «Государственный кредитъ представляетъ высшую ступень народно-хозяйственнаго развитія и поэтому свое полное примѣненіе онъ находитъ только у высокоразвитыхъ націй» [2]).

Слѣдовательно, въ одномъ случаѣ изслѣдователь считается только съ совершенною формою государственнаго кредита; въ другомъ случаѣ рѣчь идетъ не о государственномъ кредитѣ, а о возникновеніи его.

Безспорно — государственный кредитъ возникъ раньше новаго времени, такъ какъ въ жизни всякаго государства искони были острые моменты критическаго напряженія всѣхъ силъ, всякихъ

[1]) L é o n S a y. Die Entstehung des öffentlichen Kredits. Переводъ съ рукописи въ „Volkswirt. Vierteljahrschr" Jahrg. XXI. I. Стр. 1—2.

[2]) D i e t z e l Op. cit. Стр 142.

средствъ, когда текущій доходъ былъ не въ состояніи удовлетворять нахлынувшихъ внезапно чрезвычайныхъ потребностей и государственная власть вынуждалась обращаться къ самымъ разнообразнымъ средствамъ, способамъ и источникамъ, между прочимъ и къ кредиту. Англійскій король добраго стараго времени, въ минуты остраго безденежья, продаетъ свои поцѣлуи богатымъ вдовамъ, выжимаетъ соки изъ евреевъ, заключаетъ займы у торговыхъ компаній, причемъ послѣднія, за неимѣніемъ денегъ, ссужаютъ короля перцемъ. Французскій король Людовикъ XIV продаетъ дворянское достоинство, торгуетъ чинами и должностями, придуманными исключительно для продажи; онъ же занимается тѣмъ, что на языкѣ того времени называлась «faire rendre gorge aux fermiers», т. е. заставлять откупщиковъ государственныхъ налоговъ и податей, чтобы ихъ «стошнило» наворованными богатствами; проще говоря, правительство силою возвращало богатства, накопленныя откупщиками, и эти мѣры въ королевскихъ указахъ назывались вполнѣ законными и полезными, такъ какъ онѣ затрогивали «людей низкаго происхожденія и слишкомъ богатыхъ». Людовикъ XIV не останавливался передъ мѣрами совершенно сомнительнаго свойства, насильно уничтожая векселя, по которымъ онъ долженъ былъ платить, продавая съ лихвою казенные иски къ частнымъ лицамъ, и т. д., и т. д. Русскій царь Иванъ Грозный предписываетъ жителямъ вологодской области доставить въ Москву партію кедровъ ливанскихъ, жителямъ Москвы—наловить цѣлый колпакъ живыхъ блохъ, и за неисполненіе своихъ повелѣній онъ наказываетъ безъ вины виноватыхъ тяжелыми штрафами... При такихъ условіяхъ, когда, напр., Петру I приходилось, за неимѣніемъ кредита, переливать церковные колокола въ мѣдныя деньги или въ колоссальныхъ размѣрахъ фальсифицировать монету, при такихъ условіяхъ трудно, конечно, говорить о государственномъ кредитѣ въ современномъ значеніи этого слова. Дицель говоритъ, что «Англія была родиной государственнаго кредита въ собственномъ смыслѣ этого слова», [1]) и, конечно, Дицель совершенно правъ, когда онъ основаніемъ англійскаго государственнаго долга считаетъ долгъ, заключенный правительствомъ у англійскаго банка. Дицель совершенно правъ, хотя и въ предшествующую эпоху англійскіе короли часто, слишкомъ даже часто, обращались къ кредиту. Но ихъ обращенія носили своеобразный характеръ. Король Эдуардъ III, занимая деньги,

[1]) Dietzel. Op. cit. Стр. 2.

закладывалъ свою корону, драгоцѣнности и гардеробъ королевы, выкупая ихъ черезъ 8 лѣтъ. Въ 1340 году этотъ-же король просилъ у парламента помощи для уплаты долговъ, сдѣланныхъ имъ на континентѣ подъ личное обезпеченіе (personal security). Король жаловался парламенту, что если ему не помогутъ, то онъ вынужденъ будетъ отправиться въ Брюссель и оставаться тамъ въ качествѣ залога для своихъ кредиторовъ... Ричардъ II прибѣгалъ къ болѣе своеобразному кредиту: онъ, подъ угрозой разоренія, заставлялъ состоятельныхъ людей доставлять ему вексельные бланки съ подписями, которыми потомъ онъ и пользовался по своему усмотрѣнію [1]).

Историческія изслѣдованія, правда, говорятъ намъ и о томъ, что на ряду съ такими уродливыми проявленіями кредита въ старыя, отдаленныя отъ насъ эпохи существовали и сравнительно раціональные способы пользованія кредитомъ, но эти послѣдніе, свидѣтельствуя о «ступенеобразномъ» развитіи государственнаго кредита, не даютъ все-таки возможности говорить о системѣ государственнаго кредита въ современномъ пониманіи этого термина. Нельзя согласиться съ Леономъ Сэемъ, когда онъ говоритъ, что государственный кредитъ новаго времени характеризуется и новымъ признакомъ, именно тѣмъ, что онъ покоится на довѣріи государственныхъ кредиторовъ. Довѣріе играло крупную роль и въ старое время, когда отдѣльнымъ представителямъ государства приходилось обращаться на ссудный рынокъ за займами. Тогда эти обращенія носили по преимуществу частно-правовой характеръ, что, главнымъ образомъ, и выразилось въ преобладаніи краткосрочныхъ формъ кредита, во всякомъ случаѣ—срочныхъ. Краткосрочная форма государственнаго кредита является самой древней [2]). Впослѣдствіи, когда начали откристаллизовываться формы государственнаго кредита въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, первымъ шагомъ государственной кредитной политики было отверженіе, консолидація краткосрочныхъ и текущихъ долговъ. Исторія государственнаго хозяйства говоритъ намъ, что какъ

---

[1]) Въ русской литературѣ есть хорошее изслѣдованіе эмбріологіи государственнаго кредита: Алексѣенко, М. М. Государственный кредитъ. Очеркъ нарастанія государственнаго долга въ Англіи и Франціи. Харьковъ. 1872. См. также „О государственномъ кредитѣ“. Москва. 1833. Здѣсь точно также охвачена начальная исторія государственнаго кредита во Франціи и Англіи.

[2]) Paul Leroy-Beaulieu Traité de la science des finances. T. II. Paris. 1899. Стр. 204.

разъ эта консолидація, ознаменовавшая собою появленіе государственнаго кредита, совпала съ наиболѣе сильнымъ потрясеніемъ «довѣрія» государственныхъ кредиторовъ. Одинъ изъ выводовъ, къ которымъ пришелъ анонимный изслѣдователь государственнаго кредита (Орловъ) былъ тотъ, что «отвержденіе долговъ (consolidation de la dette) произошло отъ несостоятельности правительствъ, а несостоятельность никогда и ни въ какомъ случаѣ породить довѣренности не можетъ»... [1]) Довѣріе къ государству, конечно, всегда предполагается, какъ необходимый элементъ государственнаго кредита. Въ этомъ смыслѣ чрезвычайно удачно замѣчаніе Маркса: «съ появленіемъ задолженности государства мѣсто грѣха противъ Святого Духа, за который нѣтъ прощенія, занимаетъ нарушеніе довѣрія къ государственному долгу» [2]). Но, во-первыхъ, это довѣріе обнаруживается въ качествѣ вліяющаго фактора только лишь въ особенныхъ случаяхъ, когда ставится на карту вопросъ о существованіи государства, какъ политической единицы. Въ такую, напр., бурную и непостоянную эпоху, какъ въ 1807—1814 гг., процентъ прусскихъ государственныхъ фондовъ обнаруживалъ многочисленныя, лихорадочныя повышенія и пониженія; эти сильныя колебанія шли въ обѣ стороны, смотря по тому, возрасталъ или понижался рискъ помѣщенія капитала въ прусскіе фонды, въ зависимости отъ хода политическихъ событій. Такія колебанія продолжались до 1814 г., когда, сначала въ незначительной мѣрѣ, возстановилось довѣріе къ платежеспособности государства и курсы приняли болѣе спокойное и равномѣрное развитіе [3]).

Такое-же зигзагообразное движеніе обнаруживали курсы русскихъ государственныхъ фондовъ въ періодъ русско-японской войны и во время революціоннаго движенія 1905—1906 гг., когда совершенно серьезно дебатировался вопросъ о русскомъ государственномъ банкротствѣ, когда, дѣйствительно, смущенный и испуганный владѣлецъ

---

[1]) „О государственномъ кредитѣ". Москва. 1833. Стр. V.

[2]) К. Марксъ. Капиталъ. I т. Стр. 638.

[3]) Voye, Ernst. Ueber die Höhe der verschiedenen Zinsarten und ihre wechselseitige Abhängigkeit. Jena. 1902. („Sammlung nationalök. und stat. Abhandl." hrsgb. von Conrad. Bd. 35). Стр. 23.—Л. ф. Штейнъ удачно замѣчаетъ, что „оцѣнка государственнаго кредита, выражаемая въ курсахъ фондовъ, есть въ то же время оцѣнка самого государства". Lehrbuch der Finanzwissenschaft. Leipzig. 1886. 5 изд. II ч., III отд. Стр. 19.

русскихъ фондовъ долженъ былъ произвести, за свой рискъ и страхъ, тщательное измѣреніе своего «довѣрія» къ русскому государству.

Но это довѣріе имѣетъ свою особую природу, отличную отъ природы того довѣрія, которое мы наблюдаемъ въ частныхъ кредитныхъ сдѣлкахъ. Когда предшественники Екатерины II пытались заключить заемъ на внѣшнемъ рынкѣ, то эти попытки оказались совершенно неудачными: не было довѣрія къ русскому правительству и не было надлежащей освѣдомленности о Россіи. Здѣсь довѣріе въ значительной мѣрѣ носитъ частный характеръ. Съ теченіемъ времени частно-правовая окраска спадаетъ съ довѣрія, какъ элемента государственнаго кредита, это довѣріе пріобрѣтаетъ особый характеръ и особое содержаніе. Лучше всего это видно на конкретныхъ случаяхъ. Когда въ началѣ 1908 года въ Португаліи разразилась страшная катастрофа цареубійства, то можно было ожидать значительныхъ пертурбацій на рынкѣ португальскихъ цѣнностей. Но этого не случилось. Курсы двигались въ слѣдующемъ направленіи (Берлинская биржа):

	2 янв. 1907 г	2 янв. 1908 г	1 февр. 1908 г.	3 февр. 1908 г.	4 февр. 1908 г
3% 1902 г Серія III . .	70,20%	64.30%	64,40%	62,50%	62,80%
Спеціальный безъ % 1902 г за штуку	13,20 м.	10,80 м.	11,20 м.	10,20 м.	10,55 м.
4½% ж.-д. 1899 г. 1 ранга	101,10%	95,25%	95,50%	95,50%	95%
то-же 2 ранга	86,40%	73.90%	70,00%	69,50%	69%
3% ж.-д. 1886 года . . .	91,25%	81.90%	81%	80,50%	79,50%

Биржевой обозрѣватель изъ «Berliner-Tageblatt» (№ 63) 4 февр. 1908 года писалъ, что «катастрофа въ Лиссабонѣ сегодня на биржѣ почти уже забыта... Хотя сегодня предложеніе португальскихъ цѣнностей нѣсколько усилилось, но курсы стали отчасти даже выше, потому что предложеніе было взято банками».

На этомъ примѣрѣ ясно видно полное перерожденіе того довѣрія, на которомъ базировался кредитъ въ старую эпоху и которое въ новое время приняло совершенно иной характеръ. На эту особенность государственнаго кредита указывалъ еще Дицель, заявляя, что въ кредитѣ государства играетъ роль не столько мнѣніе отдѣльнаго лица, сколько мнѣніе общей массы владѣльцевъ капитала о надежности постоянной уплаты процентовъ, постоянной возможности

продать государственныя облигации. Правительство, заключающее заемъ, является только посредникомъ между заимодавцами и общей массой членовъ государственнаго союза. Въ послѣднемъ счетѣ эта масса и есть отвѣтчикъ по государственнымъ займамъ. Поэтому довѣріе въ государственномъ кредитѣ не тождественно довѣрію въ частномъ кредитѣ [1]).

Новое время принесло съ собою полное очищеніе государственнаго кредита отъ частно-правовыхъ элементовъ, которые обильно были вкраплены въ него въ старую эпоху. Въ этомъ смыслѣ можно говорить, что государственный кредитъ — явленіе новаго времени, что онъ своимъ появленіемъ раздѣлилъ исторію государственнаго хозяйства на двѣ эпохи. Государственный кредитъ сдѣлался членомъ современныхъ финансовыхъ системъ, только въ новое время выраженіе «система государственнаго кредита» получило полный смыслъ и опредѣленное содержаніе...

Когда Дицель говоритъ о томъ, что въ старую эпоху кредитныя сдѣлки не покоились на государственномъ кредитѣ въ собственномъ смыслѣ этого слова, и это онъ объясняетъ тѣмъ, что въ такихъ государствахъ «не доставало существенныхъ условій для государственнаго существованія» (staatl. Existenz), то мы не думаемъ, чтобы здѣсь былъ вѣрно отмѣченъ причинный фактъ. Если обратиться къ исторіи государственнаго кредита въ старую эпоху, то не трудно найти множество весьма наглядныхъ примѣровъ, доказывающихъ, что въ то время кредитъ вообще всякаго государства былъ полонъ частно-правовыхъ элементовъ. Конечно, отсюда еще не слѣдуетъ, что эти государства были лишены нѣкоторыхъ элементовъ, необходимыхъ для «государственнаго существованія». Сдѣлать такой выводъ значитъ погрѣшить противъ исторической правды. Въ новую эпоху, дѣйствительно, есть рядъ государствъ, кредитъ которыхъ отчасти носитъ частно-правовой характеръ, что сказывается въ особыхъ условіяхъ этого кредита. Напр., займы мелкихъ и несамостоятельныхъ государствъ совершаются съ гарантіей другихъ державъ-покровительницъ или съ спеціальнымъ обезпеченіемъ занятыхъ суммъ опредѣленными доходами страны-дебитора. Но въ новое время даже самыя мелкія и — вопреки дицелевской теоріи — даже самыя некультурныя, отсталыя страны находятъ кредитъ гораздо легче, скорѣе и на болѣе выгодныхъ условіяхъ, чѣмъ въ старую

[1]) Dietzel Op. cit. Стр. 126—128.

эпоху первоклассныя государства. Оставляя пока безъ разсмотрѣнія экономическую сторону этого явленія, мы должны констатировать, что въ этомъ фактѣ есть подтвержденіе другой болѣе важной и болѣе вѣрной мысли. Дѣйствительно, въ новое время родился тотъ государственный кредитъ, дифирамбы которому поютъ Дицель и сторонники его взглядовъ, тотъ кредитъ, который удачно называютъ публичнымъ, т. е. общественнымъ. Частный элементъ, а, главнымъ образомъ, связь кредита съ лицомъ, стоящимъ во главѣ государства, совершенно исчезли. Королевскій долгъ превратился въ государственный долгъ. Такое превращеніе произошло со всѣмъ государственнымъ хозяйствомъ. Если у многихъ государственныхъ учрежденій honoris causa остался старый титулъ «королевскій», то прежде всего и навсегда этотъ титулъ отошелъ отъ государственныхъ долговъ. «Долги польскаго короля», принятые въ счетъ Россіи, превратились въ государственные долги. Эта эволюція государственныхъ долговъ не представляетъ изъ себя самостоятельнаго явленія, она—результатъ общаго процесса превращенія стараго патримоніальнаго государственнаго хозяйства въ современное публично-правовое. Яснѣе всего этотъ процессъ обнаруживается въ двухъ противоположностяхъ: въ республикахъ и въ абсолютныхъ монархіяхъ. Въ республикѣ, при полномъ отсутствіи института наслѣдственной верховной власти, совокупность гражданъ видимымъ образомъ является хозяиномъ, а, главное, отвѣтчикомъ—юридическимъ и фактическимъ—въ государственномъ хозяйствѣ. Въ абсолютныхъ государствахъ, гдѣ развитіе государственнаго устройства совершалось безъ внѣшнихъ насильственныхъ давленій, мы наблюдаемъ постепенное очищеніе государственнаго хозяйства отъ частно-правовыхъ, патримоніальныхъ, вотчинныхъ принциповъ. Стоитъ припомнить исторію русскаго государственнаго хозяйства. Уже въ дѣйствіяхъ царя Алексѣя Михайловича и императора Петра Алексѣевича замѣтно противоположное отношеніе къ вопросамъ государственнаго хозяйства, хотя между двумя этими царствованіями никакого рѣшающаго и раздѣляющаго событія не произошло. И въ абсолютныхъ государствахъ въ сферѣ государственно-хозяйственныхъ отношеній силою вещей внѣдрился и воплотился публично-правовой принципъ. Громкое торжество этого принципа сказалось въ томъ всемірномъ конституціонномъ движеніи, которое, какъ огромные, передающіеся пожары, охватывало одну часть свѣта за другой. Интересно, что въ одной изъ европейскихъ государственныхъ конституцій сохранился весьма замѣтный слѣдъ

такого внѣдренія въ сферу государственно-хозяйственныхъ отношеній публично-правового принципа. Именно, въ § 59 баденской конституціи читаемъ: «хотя удѣлы согласно общепризнаннымъ началамъ государственнаго права и права княжескаго составляютъ патримоніальную собственность правителя и его семьи, и мы, въ силу долга нашего, какъ глава царствующаго дома, формально подтверждаемъ за ними такой ихъ характеръ, тѣмъ не менѣе мы желаемъ, чтобы впредь доходы съ удѣльныхъ имуществъ, за вычетомъ того, что идетъ на цивильный листъ и на иныя, лежащія на нихъ обремененія, обращались на покрытіе государственныхъ расходовъ, пока посредствомъ финансовой реформы мы не окажемся въ состояніи, согласно нашему горячему желанію, облегчить тягости, лежащія на нашихъ подданныхъ. Цивильный листъ не можетъ быть увеличенъ безъ согласія сословныхъ чиновъ и уменьшенъ безъ согласія великаго герцога».

Здѣсь мы видимъ очень наглядную встрѣчу стараго патримоніальнаго строя и новаго публично-правового.

Публично-правовой принципъ, внѣдренный въ область кредитныхъ отношеній, и явился тѣмъ новымъ признакомъ, который раздѣлилъ исторію государственнаго долга на двѣ эпохи.

Въ наше время государственный долгъ, уже окончательно впитавшій въ себя публично-правовой элементъ и совершенно очищенный отъ старыхъ слѣдовъ патримоніальнаго режима, самъ по себѣ въ нѣкоторыхъ случаяхъ является свидѣтельствомъ того, что данное государство можетъ быть названо государствомъ въ точномъ смыслѣ этого слова. Нидерландскій министръ Rochussen разсказываетъ въ своей статьѣ [1]), что однажды временное правительство какой-то страны, поднявшей знамя возстанія, удачно заключило заемъ. Такой заемщикъ не только не былъ in isto loco, но даже не имѣлъ jus perfectum standi. Послѣ заключенія займа министръ финансовъ временнаго правительства сказалъ: «разъ это удалось, мы—государство, во всякомъ случаѣ теперь у насъ есть фундированный долгъ». По этому поводу Rochussen замѣчаетъ: отдѣльный человѣкъ можетъ сказать: «cogito, ergo sum», а по отношенію къ государству это будетъ звучать такъ: «debeo, ergo sum»...

Такъ какъ процессъ обобществленія государственнаго хозяйства

---

[1]) Rochussen. „Die fundierte Staatsschuld und die Prämienanleihe“ въ „Bank-Archiv“, 1909 г. № 15, стр. 232.

въ каждой данной странѣ совершался независимо отъ другихъ странъ, то и начало публичнаго долга датируется въ отдѣльныхъ странахъ весьма различно. Въ подавляющемъ большинствѣ случаевъ новое время знаетъ только публичный долгъ. Въ однихъ государствахъ эта публичность была результатомъ внутренняго развитія, въ другихъ — она навязана извнѣ, какъ охрана правъ государственныхъ кредиторовъ...

Въ настоящее время каждое государство обременено болѣе или менѣе значительнымъ долгомъ. Въ этомъ отношеніи отдѣльныя государства различаются между собою только по величинѣ накопленной задолженности. Въ то же время почти въ каждомъ государствѣ наблюдался и наблюдается усиленный ростъ государственнаго долга, частое обращеніе къ системѣ государственнаго кредита. Въ этомъ отношеніи одно государство отъ другого отличается степенью быстроты такого накапливанія, интенсивностью роста государственнаго долга. Неоднократно предпринимались попытки статистическимъ путемъ опредѣлить государственную задолженность всего міра. Но эти попытки нельзя признать вполнѣ удачными, такъ какъ въ цѣломъ рядѣ государствъ до сихъ поръ финансовая отчетность стоитъ очень далеко отъ идеала. Укажемъ, какъ на одинъ изъ многихъ примѣровъ такого хаотическаго состоянія свѣдѣній о состояніи государственнаго долга. Во Франціи точное опредѣленіе высоты государственнаго долга оказалось возможнымъ только послѣ 1900 года, когда министръ Кайо (Caillaux) сдѣлалъ сообщенія по этому вопросу въ своей бюджетной рѣчи. До тѣхъ поръ ни правительство, ни публика не были въ состояніи дать себѣ точный отвѣтъ, какъ великъ государственный долгъ Франціи. Въ литературѣ этотъ вопросъ разрѣшался чрезвычайно разнообразно: предполагали — 35, 36 и даже 40 милліардовъ франковъ [1]).

Въ нѣкоторыхъ государствахъ масса государственной задолженности слишкомъ разнокалиберна, валютныя отношенія измѣнчивы.— все это затрудняетъ работу международной финансовой статистики. Трудности на пути количественнаго опредѣленія государственной задолженности увеличиваются еще болѣе, если эта работа предпринимается въ цѣляхъ демонстрированія постепеннаго накапливанія государственныхъ долговъ. Моментъ, съ котораго въ каждомъ отдѣльномъ государствѣ начинается исторія государственнаго долга въ

[1]) K. Kimmich Die Ursachen des niedrigen Kursstandes deutscher Staatsanleihen. Stuttgart. 1906. T. 1. Стр. 4.

собственномъ смыслѣ этого слова, опредѣляется, конечно, далеко неодинаково не только въ различныхъ государствахъ, но и въ одномъ и томъ же государствѣ: одни считаютъ начало государственнаго долга съ одного момента, другіе оспариваютъ такой выборъ и привязываютъ первую главу государственной задолженности къ инымъ событіямъ. Такъ, напр., обстоитъ дѣло въ Англіи, гдѣ историки не могутъ найти перваго дня государственной конституціи и гдѣ условно, но не общепринято, основаніе англійскаго государственнаго долга датируютъ годомъ открытія англійскаго банка. Такъ же обстоитъ дѣло и въ нѣкоторыхъ другихъ странахъ.

Кромѣ того, первыя страницы лѣтописи государственнаго долга далеко не вездѣ обстоятъ въ полномъ порядкѣ. Укажемъ хотя-бы только на одинъ примѣръ.

Одинъ изъ историковъ прусскаго государственнаго долга, Леопольдъ Кругъ, начинаетъ свое изслѣдованіе заявленіемъ, что прусское государство передъ эпохой французской революціи отличалось тѣмъ, что долгъ его былъ незначителенъ: «прусскіе правители, умѣренные въ расходахъ на себя и на свои семьи, не увлекавшіеся внѣшнимъ блескомъ и избѣгавшіе дорого стоющихъ удовольствій, отличались отъ правителей многихъ другихъ странъ и черезъ это предохранили прусское государство отъ значительныхъ долговъ» [1])

Другой изслѣдователь прусскаго государственнаго долга, извѣстный депутатъ Евгеній Рихтеръ, пишетъ: распространенная сказка говоритъ, что прусское государство только со времени французской революціи конца XVIII вѣка и вслѣдствіе тогдашнихъ войнъ обременилось долгами. Но въ дѣйствительности и прежде брандебургско-прусское государство было обременено долгомъ. Трудно опредѣлить величину прежнихъ долговъ, которые заключались не въ формѣ фундированныхъ, а въ формѣ личныхъ долговъ князей, или долговъ земскихъ сословій, или долговъ, лежавшихъ на доменахъ» [2]).

Кромѣ того, даже въ новое время оффиціальная финансовая статистика, дающая матеріалъ для подобныхъ статистическихъ подсчетовъ, опредѣляетъ лишь существующій государственный долгъ къ началу или къ концу года. Такимъ образомъ, изъ подобныхъ

---

[1]) L. Krug. Geschichte der preussischen Staatsschulden. Breslau. 1861. Стр. 1.

[2]) Eugen Richter. Das preussische Staatsschuldenwesen und die preussische Staatspapiere. Breslau. 1869. Стр. 3.

данныхъ ускользаютъ долги, списанные по тѣмъ или инымъ основаніямъ. Такъ, напр., къ началу 1908 года русскій государственный долгъ опредѣляется въ 8 слишкомъ милліардовъ рублей. Но эта цифра не означаетъ всей государственной задолженности на пространствѣ того періода, въ теченіе котораго составились эти восемь милліардовъ. За это время капиталъ государственнаго долга опредѣляется въ 14 милліардовъ. Слѣдовательно, огромная сумма—шесть милліардовъ—списана и исчезла со счетовъ русскаго государственнаго хозяйства... Въ составѣ современной государственной задолженности имѣются въ нѣкоторыхъ государствахъ очень старые долги. Напр., въ Россіи государственные займы екатерининской эпохи уплачены не очень давно. Въ настоящее время въ русскомъ государственномъ долгѣ первое по старшинству мѣсто занимаютъ 6% заемъ 1817/18 г., 5% заемъ 1820 г. I серія, 5% заемъ 1822 г. II серія. Какъ на примѣръ очень стараго долга укажемъ на небольшой долгъ въ 35.000 марокъ, выплаченный Швеціей Любеку въ іюнѣ 1907 г. Въ 1813 и 1814 гг. Любекъ доставлялъ шведской арміи провіантъ, за что по договору 1815 г. Швеція обязалась уплатить 50.000 рейнскихъ гульденовъ. Въ то время между Швеціей и Любекомъ былъ заключенъ договоръ торговли и мореплаванія, однимъ изъ условій этого договора и была отсрочка долга на все время его дѣйствія. Этотъ договоръ былъ погашенъ общимъ договоромъ Германіи и Швеціи, послѣ чего Швеціи пришлось уплатить свой старинный долгъ Любеку [1]).

Въ литературѣ извѣстны очень немногія попытки опредѣлить задолженность всего міра. Такъ, напр., Dudley-Baxter опредѣляетъ [2]) займы всего міра въ 1793 г. въ 506 милл. фунт. стерл., въ 1815-20 гг —1.580 милл. фунт. стерл.,—слѣдовательно, за указанный періодъ времени они утроились. Такой интенсивный ростъ задолженности обязанъ, конечно, наполеоновскимъ войнамъ. Послѣ ликвидаціи наполеоновскихъ войнъ наступаетъ продолжительный миръ во внѣшней политикѣ и періодъ глубокаго застоя во внутренней жизни почти всѣхъ государствъ. Государственная задолженность возрастаетъ весьма медленно: съ 1820 г. до 1848 года она увеличилась только на 200 милл. фунт. стерл. Съ тѣхъ поръ увеличеніе

[1]) „Vossische Zeitung“, 1907. № 283, 20 Juni.
[2]) Dudley-Baxter. National debts. London. 1871. Стр. 75 и сл.

задолженности пошло быстрымъ темпомъ: по подсчетамъ Лероа-Болье всемирная задолженность въ 1870 году равнялась 98 милліардамъ франкамъ и въ 1888 году—117.112 милліонамъ фр. Французскій оффиціальный журналъ даетъ цифры задолженности для 21 европейскихъ государствъ въ 1887 г.—109.356.475.000 фр. и въ 1897 году—122.257.661.000 фр. [1]). Слѣдовательно, за 10 лѣтъ произошло увеличеніе капитальной задолженности на 13 милліардовъ франковъ, при чемъ эта сумма падаетъ на слѣдующія государства:

Германія	5.780 милліоновъ
Россія	2.961 »
Италія	2.004 »
Австро-Венгрія	1.683 »
Франція	263 »

По даннымъ американской статистики мировая задолженность государствъ въ 1901 году опредѣлялась въ 31.201.479.274 долл. [2]) По даннымъ той же статистики эта цифра въ слѣдующемъ году доросла до 34.633,2 милл. долларовъ, съ ежегоднымъ текущимъ расходомъ въ 1.417,5 милл. долларовъ [3]).

Проф. Нитти приводитъ другіе подсчеты: государственный долгъ европейскихъ странъ, въ 1825 году опредѣленный Дюфренъ Сэнъ Леономъ въ 38 милліардовъ, исчислялся фонъ-Реденомъ въ 1850 году въ 47 милл., Горномъ въ 1860 г.—въ 56 милл., Легуа въ 1867 г.—въ 66 милл., Буато въ 1885 г.—въ 108 милл.: согласно болѣе новымъ вычисленіямъ, онъ въ 1895 году поднялся приблизительно до 136 милліардовъ, не считая при этомъ огромныхъ займовъ мѣстныхъ учрежденій... Не далеко отъ истины утвержденіе, что государ-

[1]) „Bulletin de statistique et de législation comparée". 1898. I. Стр. 568

[2]) Приведено въ моей книгѣ: „Финансы, правительство и общественные интересы". Стр. 311—312

[3]) Monthly Summaries of Commerce and Finance of the United States. 1904 г., апрѣль Стр 3955. Цит. въ книгѣ: Fr. Zahn. Die Finanzen der Grossmachte. Eine internationale finanzstatistische Untersuchung. Berlin. 1908. Стр. 13. См. также: René Thion de la Chaume. L'accroissement des budgets d'État au XIX-e siècle. Causes etremèdes. Paris. 1900. Стр. 85. A. Neymarck, въ многочисленныхъ его работахъ, посвященныхъ статистикѣ движимаго капитала; Онъ же въ „Le Rentier": „Les dettes publiques européennes et limitations des armements", № отъ 2 іюля 1907 года.

ственные и мѣстные долги достигаютъ въ Европѣ почти 250 милліардовъ [1]).

Государственнымъ долгомъ въ новое время обзавелись всѣ государства, на какой бы ступени культурнаго развитія они ни стояли. Въ XIX вѣкѣ государственные займы заключались въ сравнительно огромныхъ размѣрахъ новыми молодыми государствами, какъ напр., Чили, Перу, Аргентина и др. Острова Фиджи, населенныя дикарями, Ганти, Абиссинія — всѣ пріобщились къ государственной задолженности.

Почти во всѣхъ современныхъ государствахъ эта задолженность съ каждымъ годомъ возрастаетъ. Извѣстный статистикъ Фр. Цанъ опредѣляетъ, что на первомъ мѣстѣ по размѣру задолженности стоитъ Франція съ 24,4 милліардами марокъ, далѣе идутъ Германія, Великобританія и Россія — по 15 милліардовъ, Австро-Венгрія — 12 милліардовъ, Италія—9 милліардовъ и 9,6 милліардовъ въ С.-А. Соединенныхъ Штатахъ [2])

Интересно опредѣлить приростъ этой задолженности. Сильный приростъ государственнаго долга обнаруживается въ такихъ странахъ, какъ Германія. Исторія германскаго государственнаго долга начинается очень недавно — съ 31 марта 1877 г., когда ея долгъ равнялся 18,3 милліонамъ марокъ, а въ 1906 году эта сумма доросла уже до 3543,5 милл. Проф. Шанцъ исторію постепеннаго прироста государственнаго долга германской имперіи раздѣляетъ на четыре періода: съ 1877 г. по 1887 г. долгъ ежегодно увеличивался въ среднемъ на 44 милл. м.; съ 1888 г. по 1895 годъ — на 199,4 милл. м.; съ 1896 г. по 1901 г. — на 52,4 милл. м. и съ 1902 г. по 1906 г.—на 229,6 милл. м., въ среднемъ ежегодно [3]). Такимъ образомъ, интенсивность прироста государственной задолженности значительно разнообразится. По подсчетамъ Цана [4]), государственные долги Австріи съ 1881 года по 1906 г. увеличились въ 5 разъ, за это же время въ Венгріи они возросли въ 2 раза.

---

[1]) Нитти, Ф. Основныя начала финансовой науки. Перев. Москва. 1904 Стр 524.

[2]) Zahn. Op. cit. Стр. 12

[3]) Prof G. Schanz. „Ein Wort zur Schuldenwirtschaft des Deutschen Reiches in den letzten 30 Jahren", въ „Finanz-Archiv", XXV (1908), I т. Стр. 257 (См мои рефератъ въ „Вѣстникѣ Финансовъ", 1908 г. № 40. стр. 12)

[4]) Zahn Op. cit Стр 85 и сл.

общій же государственный долгъ Австро-Венгріи давно уже стоитъ на одной и той же высотѣ и даже нѣсколько понижается: въ 1893 г. 5.519.860.000 кронъ [1]) и въ 1906 г. — 5.375 милл. кр. Итальянскій государственный долгъ съ 1871 года увеличился на $^1/_3$ тогдашняго своего состава. Но особенно сильно возросталъ государственный долгъ въ Японіи.

Японская революція 1868 года пріобщила сказочную до тѣхъ поръ страну къ европейской культурѣ. Внутри государства совершился грандіозный экономическій переворотъ: пали феодальныя цѣпи, сковывавшія японское народное хозяйство. Паденіе феодальнаго режима вызвало колоссальные расходы по выкупу феодальныхъ правъ и повинностей: странѣ приходилось пересоздать всю внутреннюю и внѣшнюю жизнь, нужно было организовать по европейскимъ образцамъ флотъ и войско, построить верфи и доки, провести желѣзныя дороги;—словомъ, Японіи приходилось въ самый короткій промежутокъ насадить у себя дома ту цивилизацію, которая медленно и съ большими издержками, въ теченіе столѣтія и больше, накапливалась въ старыхъ европейскихъ странахъ. Новое японское государство начало осуществлять свою историческую миссію реформаторства въ такое время, когда финансы страны находились въ самомъ отчаянномъ состояніи. Государственное реформаторство всегда и вездѣ вызываетъ крупные расходы, всегда эпоха реформъ сопровождается усиленнымъ ростомъ государственной задолженности. Не избѣжала этой участи и Японія, хотя эта нація сдѣлала величайшія усилія для того, чтобы всячески ослабить приростъ государственной задолженности. Но тѣмъ не менѣе быстрота государственнаго строительства, нѣсколько войнъ, необходимость для государства производить затраты для того, чтобы разбудить сонную экономическую жизнь, все это рельефно сказалось въ интенсивномъ ростѣ государственной задолженности современной Японіи.

Подобно германской имперіи, государственный долгъ въ Японіи возросталъ каждый годъ, при чемъ въ нѣкоторые періоды этотъ непрерывный процессъ особенно усиливался. Эти періоды начинались съ 1878 года, когда приходилось подавлять внутреннюю революцію, происходившую подъ флагомъ реставраціи старыхъ порядковъ феодальнаго режима;—съ 1895 года, когда произошло военное столкно-

[1]) Statistical Abstract for the principal and other foreign countries in each year from 1894 to 1903-04. № 32 London. 1906. Стр. 319.

вение Японии съ Китаемъ;—съ 1899 года, когда были предприняты крупныя экономическія преобразованія и началась подготовка къ войнѣ съ Россіей: съ 1904 года, когда произошла кровавая драма у береговъ Тихаго Океана и Японія, въ борьбѣ съ Россіей, завоевала себѣ патентъ на политическое совершеннолѣтіе и была причислена къ концерту великихъ державъ.

Японскій государственный долгъ въ 1871 году составлялъ всего только 4,8 милл. йенъ, но на слѣдующій же годъ эта цифра достигла до 28,2 милл. йенъ, а въ 1873 г.—уже до 40,7 милл. Затѣмъ процессъ нарастанія задолженности протекаетъ спокойно и слабо: въ 1877 г.—67,7 милл., но уже на слѣдующій годъ скачекъ вверхъ до 250 милл. Въ теченіе слѣдующихъ 16 лѣтъ сумма государственнаго долга медленно, но неуклонно повышается, составляя въ 1894/5 г. 299,4 милл. Галопирующее движеніе начинается съ того момента, когда Японія выступаетъ въ роли военной и воюющей державы, съ 1895 года:

въ 1895/6 г.	371,7	милл.	йенъ.
» 1899/0 »	506,1	»	»
» 1904/5 »	994,1	»	»
» 1905/6 »	1.872,3	»	»
» 1906/7 »	2.217,7	»	»

Къ 31 декабря 1907 г.—2.321.042,591 йенъ [1]).

Современный Китай постепенно втягивается въ круговоротъ общечеловѣческой цивилизаціи, онъ замѣтно пріобщается къ старой культурѣ. Прежняя пассивная сонливость китайской политики замѣтно спадаетъ. Эта сонливость выражалась въ застоѣ китайской внѣшней торговли. «Пробужденіе Китая» прежде всего отразилось на весьма быстромъ ростѣ китайскаго импорта, который далеко превзошелъ китайскій медленно развивающійся экспортъ, а такое положеніе вещей неминуемо приводитъ къ росту задолженности отсталой страны европейскимъ индустріальнымъ странамъ [2]). По оффиці-

[1]) О государственномъ долгѣ Японіи. Prof. Masao Kambe. „Die Staatsschulden Japans“ въ „Finanz-Archiv“, XXIII, 2-й т., 1906 г. (См. мой рефератъ: „Вѣстн. Фин. 1907 г. № 3, стр 93). Hermann Ruchel. Die Finanzen Japans. Essen. 1908 Стр. 8—56. Приложены статист. таблицы, указана; литература (См. мой рефератъ: „Вѣстн. Фин.“ 1908 г. № 35, стр. 328 сл.). Zahn. Op. cit. Стр. 88—89 и таблицы.—„Вѣстникъ Фин.“, 1908. № 16, стр. 102.

[2]) Julius Wilhelm. Export und Exportforderung Wien. 1908. Стр. 20

альнымъ даннымъ, задолженность Китая къ началу марта 1908 г. составляла (подсчетъ нашъ) 58.850.720 ф. ст. и еще въ китайской валютѣ 452.653.000 таэлей (1 таэль=6 шилл. 8 пенс.) Въ 1908 году эта задолженность увеличилась еще на 5.000.000 ф. ст. [1]).

Этотъ долгъ накопленъ въ очень небольшой срокъ, всего только съ 1894 года.

Среди этихъ и подобныхъ многочисленныхъ примѣровъ интенсивнаго роста государственной задолженности рѣдкими оазисами выдѣляются тѣ немногія государства, долгъ которыхъ или не растетъ, или даже постепенно уменьшается. Къ числу такихъ рѣдкихъ странъ принадлежатъ Англія, Голландія, Соединенные Штаты, задолженность которыхъ уменьшается, Австро-Венгрія (по общему для обѣихъ частей имперіи долгу) и Франція, долгъ которыхъ находится въ стаціонарномъ состояніи. Чрезмѣрное богатство страны, прекрасное состояніе финансовъ, позволяющее за счетъ обыкновенныхъ доходовъ производить погашеніе долга, приводятъ къ тому, что Великобританія съ давнихъ поръ уменьшаетъ свой долгъ. Этотъ процессъ былъ прерванъ южно-африканской войной, но когда финансовыя послѣдствія войны были окончательно ликвидированы, англійское правительство снова приступило къ сокращенію государственной задолженности. Напр., въ періодъ 1887—1897 гг., когда большинство государствъ [2]) значительно увеличили свой долгъ, Англія сократила его на 2.450 милл. фр [3]). Съ 1897 г., когда долгъ Англіи равнялся 645.171.525 ф. ст., онъ упалъ почти на 10 милл. ф. ст. въ 1899 г., для того, чтобы подняться до 796.736.491 ф. ст. въ 1905 г., когда ликвидацію южно-африканской войны можно уже считать законченной: въ слѣдующемъ году долгъ понижается до 788.990.187 ф. ст [4]). Въ своей бюджетной рѣчи, произнесенной въ нижней палатѣ 7 мая 1908 года, Асквитъ, между прочимъ, говорилъ, что въ теченіе 1907/08 года капиталъ англійскаго государственнаго долга уменьшился на 18.030.000 ф. ст. «Врядъ ли мнѣ нужно упоминать, что до сихъ поръ не было прецедентовъ такого сокращенія задолженности». Предвидя дальнѣйшее погашеніе въ 1909 году, Асквитъ говоритъ: «несмотря на южно-африканскую войну, государственный

[1]) Данныя о китайскомъ государственномъ долгѣ взяты нами изъ проспекта займа 1908 года.

[2]) Данныя приведены выше.

[3]) R. Thion de la Chaume, op. cit. Стр. 85—86. Zahn. Op. cit. Стр. 87.

[4]) Statistical Abstract for the United Kingdom. № 53. London. 1906 Стр 14.

долгъ будетъ снова стоять на уровнѣ 1889 года» [1]). Но за послѣднее время и англійскіе государственные финансы подпали подъ власть неблагопріятныхъ экономическихъ условій, проведеніе же необходимыхъ финансовыхъ реформъ, въ цѣляхъ предупрежденія бюджетныхъ дефицитовъ, тормозится нѣкоторыми общественными группами, такъ что весьма вѣроятно, что развитіе англійской государственной задолженности можетъ повернуть въ сторону ея увеличенія...

Соединенные Штаты Сѣверной Америки представляютъ другой примѣръ, болѣе рѣзко выраженный, усиленнаго сокращенія государственной задолженности, обусловленнаго могучимъ подъемомъ національныхъ производительныхъ силъ. Одинъ изъ новѣйшихъ изслѣдователей финансовъ С.-А. Соединенныхъ Штатовъ замѣчаетъ по этому поводу очень вѣрно: «американскій государственный долгъ имѣетъ свои особенности. Быстрота его роста изумила весь міръ, но міръ былъ изумленъ еще болѣе быстротою его погашенія»... [2]) По поводу такого быстраго погашенія французскій авторъ замѣчаетъ: «въ теченіе послѣдняго года газеты сообщили намъ, что за одинъ только мѣсяцъ государственный долгъ Соединенныхъ Штатовъ былъ сокращенъ приблизительно на 120 милл. фр. Франція, къ сожалѣнію, не въ состояніи побить такого рекорда» [3])...

Сокращеніе американской задолженности начинается съ 1867 года вплоть до 1894 г., при чемъ размѣръ ежегоднаго сокращенія колеблется отъ $2^1/_2$ милл. долл. до 151.6 милл. долл. Въ 1866 году долгъ Соединенныхъ Штатовъ былъ равенъ 2.773.236.174 долл. съ расходомъ на уплату процентовъ по нему въ 143.781.591 долл. Въ 1893 г. задолженность понижается до 838.909.476 долл. съ расходомъ на уплату $^0/_0{}^0/_0$ въ 27.264.392 долл. Съ 1894 г. и по 1899 г. долгъ растетъ и снова доходитъ до 1.155.320.235 долл. съ расходомъ на $^0/_0{}^0/_0$ въ 39.896.925 долл. Въ періодъ 1900—1903 гг. долгъ снова сокращается, и съ 1904 г. онъ опять начинаетъ увеличиваться [4]). Сокращательное движеніе, сдѣлавшееся было для великой заокеанской республики общимъ правиломъ, за послѣднее время прерывается благодаря тому, что Соединенные Штаты выступили въ роли имперіалистской державы.

---

[1]) Текстъ приведенъ въ „Finanz-Archiv“. 1908. XXV, 2, стр. 155 (Inhulsen. „Die englischen Finanzplane fur das Finanzjahr 1908/09“).

[2]) Lawson. American Finance. Edinburgh. MCMVI. Стр. 7.

[3]) Foucrière, Léon. Notre Budget. Etudes critiques et plan de réorganisation de notre système financier. Paris. 1908 Стр. 1.

[4]) Statistical Abstract... № 32, стр. 322.

Врядъ ли есть другая такая страна, какъ Франція, финансовая исторія которой была бы такъ полна самыхъ тяжелыхъ испытаній, острыхъ кризисовъ и неоднократныхъ напряженій всѣхъ государственныхъ силъ и средствъ. Не разъ эта великая страна переживала такіе моменты, когда историки перемѣнчивыхъ судебъ республики писали «Il n'existait réellement plus de finances en France»... [1]) Естественно, что при такихъ условіяхъ развитія государственнаго хозяйства создавалась особенно воспріимчивая почва для быстраго накапливанія государственной задолженности. И дѣйствительно, государственный долгъ Франціи росъ чрезвычайно быстро:

въ 1869 г.	12.981.215.500	франковъ.
» 1878 »	24.224.000.000	»
» 1886 »	28.740.900.000	»
» 1893 »	31.660.747.000	

т. е., въ 30 лѣтъ государственный долгъ увеличился на 19 милліардовъ [2]).

«Въ настоящее время,—говоритъ Rene de la Chaume.—Франція обладаетъ мало завидной привилегіей быть наиболѣе совершеннымъ образцомъ, какой только можно найти, такъ какъ ея долгъ—самый значительный среди цивилизованныхъ націй» [3]).

Если мы возьмемъ только одинъ консолидированный долгъ Франціи, то увидимъ, что въ 1895 г. онъ доросъ до 25.966.670.180 фр. и черезъ 10 лѣтъ, въ 1905 г., составлялъ 25.934.021.144 фр., т. е. немного даже уменьшился [4]). Въ послѣдующее время общій государственный долгъ Франціи даже уменьшался, но, благодаря перемѣнамъ въ желѣзнодорожной политикѣ, увеличивался долгъ государства по желѣзнымъ дорогамъ. Вотъ небольшая табличка изъ проекта французской государственной росписи на 1908 годъ:

	1 января			
	1890 г		1893 г.	
1) Государств. общій долгъ .	27.656	мил. фр.	27.594	м. фр.
2) По постройкѣ ж. дорогъ . .	1.259	» »	1.581	»
	1900 г.		1907 г.	
1) Государств. общій долгъ .	27.304	» »	27.211	»
2) По постройкѣ ж. дорогъ . .	1.623	» »	1.902	»

[1]) Цит. у A. Vuhrer. Histoire de la dette publique. II т. Paris. 1886. Стр. 2.

[2]) Raffalovich. Le monde financier en 1893 Paris. 1894 Стр. 411

[3]) René de la Chaume. Op. cit. Стр 86.

[4]) Statistical Abstract.. № 32. Стр. 311.

На первое января 1908 года государственный долгъ Франціи равнялся—консолидированный 27.982.379.504 фр. и текущій долгъ 1.102.894.400 фр. Приведенныя цифры показываютъ, что Франція, имѣющая «незавидную привилегію» первой въ мірѣ страны по размѣру своей задолженности, въ то же время въ теченіе послѣднихъ 20 лѣтъ представляетъ рѣдкое исключеніе и въ отношеніи пріостановки роста своего долга...

Ослабленіе роста государственной задолженности Франціи выступитъ еще яснѣе, если сопоставить ростъ долга во Франціи и Англіи. За послѣдніе 10 лѣтъ (1897—1906 гг.) этотъ ростъ въ Англіи былъ гораздо интенсивнѣе, нежели во Франціи: за указанный срокъ французскій государственный долгъ—фундированный и не фундированный—возросъ на 14 милл. ф. ст.—съ 1.076.249.000 ф. ст. до 1.090.343.000 ф. ст., а долгъ Великобританіи—съ 641.123.426 до 743.219.977 ф. ст. [1]), или, присоединяя нѣкоторые другіе долги, съ 645.171.525 до 788.990.187 ф. ст. Разница въ суммѣ возрастанія очень значительная...

Переходимъ къ наиболѣе интересному для русскаго читателя вопросу о государственной задолженности Россіи. Наша страна имѣетъ незавидную привилегію быть второй во всемъ мірѣ по размѣру государственнаго долга и первой—по ежегоднымъ расходамъ на оплату занятыхъ милліардовъ. Это двоякое положеніе Россіи въ ряду задолженныхъ государствъ объясняется тѣмъ, что русскій государственный кредитъ оплачивается гораздо дороже, чѣмъ, напр., кредитъ Франціи, занимающей первое мѣсто среди другихъ странъ по капитальной задолженности. Номинальный и фактическій процентъ русскихъ государственныхъ займовъ стоитъ, къ невыгодѣ Россіи, на очень высокомъ уровнѣ.

Оффиціальная статистика русскаго государственнаго долга, въ особенности за прежніе годы, не приведена къ единообразію. Кромѣ общихъ дефектовъ, являющихся хроническимъ недугомъ русской оффиціальной статистики, въ этой же несогласованности данныхъ о государственномъ долгѣ повиненъ и самый составъ русской задолженности. Въ общую массу государственныхъ долговъ входятъ займы, заключавшіеся и въ русской и иностранныхъ валютахъ; при этомъ займы, заключенные въ русской валютѣ, въ свою очередь разбиваются на нѣсколько категорій, отражающихъ на себѣ всѣ перипетіи,

[1]) „The Economist", с т. „The French Debt", № 3364, 15. II. 08.

пережитыя на протяженіи столѣтія русскою валютою. Подведеніе всѣхъ этихъ займовъ къ одному знаменателю представляетъ значительныя техническія трудности, малѣйшая неточность влечетъ крупныя ошибки, такъ какъ дѣло идетъ о весьма солидныхъ суммахъ. Въ спеціальномъ изслѣдованіи, посвященномъ русскому государственному долгу, встрѣчаемъ, напр., слѣдующія строки: «вся сумма государственныхъ долговъ опредѣлялась къ 1 янв. 1862 г. въ 393.126.642 руб. мет. и 969.407.279 руб. кр. (не считая долга по выпуску кред. билетовъ), проценты по которымъ исчислялись въ 17.778.458 руб. мет. и 43.016.539 руб. кр., включая въ этотъ долгъ гарантированные долги государственнаго банка и долги желѣзнодорожные гарантированные. Приведеніе этого долга для удобствъ сравненія къ одному знаменателю весьма трудно [1]), такъ какъ курсъ кредитнаго рубля очень колебался уже въ это время, а средніе курсы — величина условная» [2]). Вслѣдствіе этихъ трудностей получается слѣдующая картина: проф. Мигулинъ опредѣляетъ государственный долгъ къ 1903 году въ 6.679.144.371 руб. [3]) Министръ финансовъ въ докладѣ на 1908 г. эту же цифру для 1903 года ставитъ въ 6.651.836 тыс. руб. «Ежегодникъ Министерства Финансовъ», по даннымъ государственнаго контроля, эту цифру ставитъ въ 6.636.111.841 руб. Англійская оффиціальная статистика опредѣляетъ задолженность согласно съ министромъ финансовъ, т. е. въ 6.651.836 тыс. руб. [4]). Тотъ фактъ, что статистическія данныя, добытыя путемъ научнаго изслѣдованія, не сходятся съ оффиціальными цифрами, насъ нисколько не удивляетъ. Проф. Мигулинъ приводитъ всѣ данныя для повѣрки его подсчетовъ, а также приводитъ матеріалъ для сужденія объ «условности» оффиціальной статистики. Но фактъ несовпаденія даже оффиціальной статистики безусловно принадлежитъ къ числу такихъ явленій, которыя можно было бы легко избѣгнуть...

По подсчету проф. Мигулина, Россія по конецъ 1903 года, начиная съ 1769 года, заняла всего 13.920.819.914 рублей [5]). Въ настоящее время эту цифру слѣдуетъ дополнить новыми данными, характеризующими приростъ русской государственной задолженности за бурные годы, вплоть до 1 янв. 1909 года.

[1]) Курсивъ мой.

[2]) Проф. Мигулинъ. Русскій государственный кредитъ. Т. III, вып. V. Харьковъ 1907. Стр. 1122—1123.

[3]) Ibid. Стр. 1147 и 1148.

[4]) Statistical Abstract... № 32 Стр. 301.

[5]) Проф. Мигулинъ. Op. cit. Стр. 1147

По конецъ 1903 года было всего занято:

	13.920.819.914 руб
Въ 1904 г. занято	452.508.000 »
» 1905 » »	342.720.000 »
» 1906 » »	1.275.152.000 »
» 1907 » »	120.000.000 »
» 1908 » »	200.000.000 »

До 1904 года, по подсчетамъ проф. Мигулина, было погашено

	7.241.675.543 руб.
Въ 1904 г. погашено	22.598.000 »
» 1905 » »	83.302.000 »
» 1906 » »	490.756.000 »
» 1907 » »	74.812.000 »
» 1908 » »	?

Произвести вычитаніе изъ одной суммы другой для того, чтобы опредѣлить размѣръ государственной задолженности къ 1 января 1909 г., нельзя, такъ какъ,—мы уже объ этомъ говорили,—цифры проф. Мигулина за 1903 г. не сходятся съ оффиціальными данными. По подсчетамъ министра финансовъ, сообщеннымъ въ бюджетномъ обзорѣ на 1909 годъ, общая цифра задолженности опредѣляется въ 8.925 милліоновъ рублей.

Эта огромная цифра, за вычетомъ погашенія, накопилась на протяженіи періода 1769 г.—1908 г. Для характеристики этого роста можно принять періодизацію, усвоенную въ работахъ проф. Мигулина. Правда, эта періодизація условна, но это—общій недостатокъ всякой періодизаціи вообще.

Сумма долга:

Въ концѣ царствованія Екатерины II. . .	35.401.956 руб.
» » » Павла I.	53.527.956 »
Въ концѣ министерства Гурьева (1832). . .	213.622.715 »
» » » Канкрина (1843). .	462.269.415 »
» » » Вронченко (1852). .	732.244.854 »
Передъ эпохой реформъ (1861).	1.264.349.346 »
Передъ русско-турец. войной (1876). . . .	2.949.568.909 »
Въ концѣ министерства Бунге (1886). . . .	4.418.056.967 »

Въ концѣ министерства Вышнеградскаго (1892). 4.905.410.225 »
» » » Витте (1903). . . . . 6.679.144.371 [1]).

или, по оффиціальнымъ даннымъ, ... 6.651.836.000 р.

Продолжимъ эту періодизацію и замѣтимъ, что послѣдняя цифра выражаетъ собою состояніе государственнаго долга передъ взрывомъ русско-японской войны. Остается привести цифру долга «послѣ» этой войны, но пока приходится ограничиться констатированіемъ состоянія долга къ 1 янв. 1909 года, такъ какъ еще и въ бюджетѣ на 1909 г. есть экстраординарные расходы для «ликвидаціи послѣдствій» войны; эти расходы отчасти обусловливаютъ необходимость новыхъ займовъ: правительство же не объявило о конечномъ срокѣ затянувшейся ликвидаціи дорого стоившей войны и не подвело полнаго итога.

Приведенная таблица обнаруживаетъ, во-первыхъ, непрерывную тенденцію возрастанія государственной задолженности. Россія, подобно многимъ другимъ государствамъ, находится въ стадіи быстраго накапливанія государственныхъ долговъ и уже на этомъ поприщѣ стяжала себѣ за границей славу «величайшаго должника во всемірной исторіи» (der grösste Schuldner der Weltgeschichte) [2]).

Во-вторыхъ, приведенная таблица ясно показываетъ, что усиленное накопленіе долга стало совершаться послѣ 60-хъ годовъ, дѣлаясь болѣе интенсивнымъ въ годахъ 80-хъ и достигая въ годахъ 90-хъ «небывалыхъ дотолѣ размѣровъ», какъ выражается проф. Мигулинъ [3]). Русско-японская война и ея послѣдствія заставили Россію превзойти и «небывалые размѣры» предшествующаго десятилѣтія. Такимъ образомъ, процессъ наростанія государственнаго долга въ Россіи обнаруживаетъ такія характерныя черты, которыя обособляютъ нашу страну изъ категоріи странъ, гдѣ задолженность растетъ за послѣднее время медленно и спокойно, или гдѣ долгъ находится въ стаціонарномъ состояніи, или даже значительно сокращается въ своихъ размѣрахъ. Наоборотъ, Россія подходитъ ближе всего къ такимъ странамъ, какъ Германія, Италія, Венгрія, Японія, гдѣ наблюдается интенсивный ростъ государственной задолженности. Общее у только что перечисленныхъ странъ — то, что всѣ онѣ на-

[1]) Мигулинъ. Op. cit. Стр 1147.

[2]) Walter Knoop. Die verzinsliche russische Staatsschuld Berlin. 1907. Стр. 2.

[3]) Проф. Мигулинъ Op. cit. Стр. 1143.

ходятся въ періодѣ государственнаго строительства. Германія и Японія созидали свое могущество вновь, Италія и Венгрія занимались «реставраціей». Тѣ страны, которыя теперь освободились отъ усиленнаго прироста государственной задолженности, являются передъ нами, какъ законченныя, высоко-развитыя государства. Ихъ строительство — дѣло минувшее, и мы видѣли, что для нихъ и періодъ усиленнаго накапливанія государственныхъ долговъ точно также отошелъ въ область исторіи. Для такихъ государствъ уже наступила завидная очередь сокращенія своей задолженности и облегченія тѣхъ тягостей, которыя связаны съ государственнымъ долгомъ.

Одинъ изъ старыхъ теоретиковъ государственнаго кредита, Карлъ Дицель, воодушевленный апологетъ кредитной системы, критикуя воззрѣнія писателей, отрицательно относившихся къ государственному кредиту, находилъ аргументы для своей хвалебной апологіи въ исторіи Англіи. Онъ приглашалъ своихъ теоретическихъ противниковъ взглянуть на состояніе Англіи, гдѣ кредитная система нашла себѣ самое широкое примѣненіе, гдѣ она могла обнаружить свои величайшія послѣдствія. «Въ Англіи, — писалъ Дицель, — мы видимъ націю, благосостояніе которой непрерывно прогрессировало въ періодъ накопленія ея колоссальнаго долга, она вела побѣдоносно самыя трудныя и продолжительныя, дорого стоющія войны новаго времени, ибо она сражалась оружіемъ кредита: она, несмотря на огромное бремя ежегодныхъ расходовъ, постоянно идетъ впереди всѣхъ народовъ по пути обогащенія»... [1])

Со времени появленія книги Дицеля (1855 г.) накопился новый опытъ. Новая серія государствъ вступила въ періодъ усиленнаго роста государственной задолженности. Можно-ли будетъ повторить слова Дицеля, подкрѣпленныя ссылкой на Англію, и по отношенію къ новой серіи государствъ, повторяющихъ, въ иныхъ масштабахъ, опытъ Англіи? Или, быть можетъ, правымъ будетъ другой старый теоретикъ, Мальхусъ, говорившій, что насколько значительны и многосторонни выгоды громаднаго государственнаго долга, настолько же велика и опасность такого долга, подобнаго раковой язвѣ на организмѣ политическаго тѣла?... [2])

Въ томъ процессѣ безостановочнаго роста государственнаго долга,

---

[1]) Dietzel. Das System der Staatsanleihen im Zusammenhang der Volkswirthschaft betrachtet. Heidelberg. 1855. Стр. 6.

[2]) Malchus. Handbuch der Finanzwissenschaft. I. 1830. Стр. 423.

который захватилъ многія государства, взятомъ безотносительно, нѣтъ ничего неестественнаго. Государственный долгъ растетъ даже въ такихъ странахъ, какъ Швейцарія, которая далеко стоитъ отъ политики, защищенная нейтралитетомъ. И въ Швейцаріи, какъ и въ Японіи или въ Россіи, растетъ задолженность, въ значительной мѣрѣ обусловленная милитарными задачами и цѣлями. Напр., въ первый же годъ существованія государственной конституціи Швейцарскаго Союза (1848 г.) былъ заключенъ крупный заемъ для реорганизаціи государственнаго управленія. Въ 1857 г. и 1870 г. заключались займы для военныхъ цѣлей. [1]) «Публичные долги Швейцаріи за послѣдніе 50 лѣтъ сильно возросли... Съ $18^3/_4$ милл. фр. въ 1850 г. публичные долги Союза и кантоновъ возросли до 300 милл. въ 1880 г. и до 534 милл. въ 1904 г. За полвѣка государственные долги увеличились въ 30 разъ. Одновременно крупныя общины заключили долговъ свыше 300 милл. франковъ» [2]).

Но фактъ сильнаго прироста государственнаго долга во всѣхъ странахъ самъ по себѣ не даетъ никакихъ поводовъ для оптимистическихъ или пессимистическихъ разсужденій. Ростъ государственнаго долга—явленіе, во-первыхъ, сложное, во-вторыхъ, несамостоятельное, обусловленное рядомъ причинъ, дѣйствующихъ въ специфической обстановкѣ даннаго государства и потому получающихъ яркую индивидуальную окраску. Изслѣдователь швейцарскаго государственнаго долга Geering пишетъ, что эта задолженность возникла «вслѣдствіе хорошихъ и честныхъ причинъ», что «мы (швейцарцы) стоимъ не на ложной дорогѣ». Памятуя заповѣдь «tout comprendre, c'est tout pardonner», Geering прибавляетъ, что по отношенію къ государственному долгу Швейцаріи можно сказать еще больше: «полное пониманіе положенія вещей приводитъ насъ къ его одобренію, хотябы только и условному» [3]).

Можно-ли сдѣлать такой выводъ по отношенію къ другимъ странамъ?..

Богатый опытъ, накопленный отдѣльными государствами на протяженіи XIX вѣка, болѣе, чѣмъ убѣдительно, говоритъ за то, что одного отвѣта на этотъ и подобные ему вопросы быть не можетъ. Статистическое констатированіе всеобщности государственнаго долга,

---

[1]) Steiger. Schweizerisches Finanzjahrbuch. 1906. Стр. 82 и сл.

[2]) Geering. Die Verschuldung der Schweiz an Frankreich. Zurich. 1904. Стр. 16—17.

[3]) Geering. Op. cit. Стр. 14.

его постепеннаго наростанія въ отдѣльныхъ государствахъ говоритъ о неизбѣжности, неотвратимой необходимости кредитной системы. Но статистика не раскрываетъ содержанія этой необходимости. Та же статистика можетъ зарегистрировать величайшія, какъ говорилъ Дицель, послѣдствія государственной задолженности. Но опять таки однѣ цифры не раскрываютъ намъ и здѣсь связи послѣдствія съ причиной, какъ видъ египетскихъ пирамидъ не раскрываетъ ихъ созерцателямъ той мрачной эпохи, когда въ этихъ вѣчныхъ постройкахъ отдѣльные кирпичи связывались человѣческими потомъ и кровью...

Финансовая статистика даетъ намъ внѣшніе образы современныхъ пирамидъ, разсказываетъ внѣшнюю исторію этихъ построекъ, но не ведетъ дальше, а только манитъ къ дальнѣйшимъ разслѣдованіямъ, какъ влечетъ пирамида Хеопса мысль наблюдателя къ изслѣдованію давно забытой сѣдой, затуманенной старины...

II.

Государственный долгъ и экстраординарные расходы.

„Расходы являются обыкновенными, когда бюджетная комиссія объявляетъ ихъ таковыми, они становятся чрезвычайными, когда бюджетная комиссія такъ ихъ называетъ. Тутъ господствуетъ полный произволъ". *Леонъ Сэй.*

Съ понятіемъ государственнаго долга, съ фактомъ возросшей и возрастающей повсюду государственной задолженности мысль невольно связываетъ идею чрезвычайнаго бюджета, представленіе о тѣхъ экстраординарныхъ расходахъ, которые время отъ времени замѣтно нарушаютъ нормальное и спокойное развитіе государственнаго хозяйства. Финансовая практика говоритъ намъ о томъ, что иногда государственные займы заключались для покрытія самыхъ обыкновенныхъ государственныхъ расходовъ, напр., для покрытія дефицитовъ по обыкновенному бюджету. Но и практика и теорія считаютъ такіе случаи ненормальностями, исключеніями изъ общаго правила. Административное дѣленіе бюджетовъ на два отдѣла—обыкновенный и чрезвычайный, господствующая теорія государственнаго кредита опираются на предположеніе, что только чрезвычайные расходы могутъ оправдывать обращеніе къ государственнымъ займамъ.

Чрезвычайные бюджеты, какъ и обыкновенные, — двусторонни: они имѣютъ отдѣлъ доходовъ и отдѣлъ расходовъ. Содержаніе экстраординарнаго бюджета въ доходной его части въ условіяхъ современной экономической жизни значительно упростилось по сравненію съ той эпохой, когда отсутствіе государственнаго кредита выну-

дало правительственную власть обращаться къ самымъ разнообразнымъ и порою къ удивительнымъ источникамъ финансовыхъ средствъ. Въ настоящее время государственный кредитъ почти совершенно вытѣснилъ всѣ другіе источники чрезвычайныхъ доходовъ государства: «предстоящая кредитная операція», какъ выражается, обыкновенно, русская государственная роспись, или — какъ говорятъ англійскіе «Finance accounts».—«капиталы, добытые созданіемъ добавленія къ государственному долгу», вотъ въ наши дни если не единственный, то господствующій ресурсъ въ системѣ «чрезвычайныхъ» доходовъ государства Правда, русскія государственныя росписи изъ эпохи 90-хъ годовъ XIX вѣка свидѣтельствуютъ какъ бы о наличности иныхъ весьма крупныхъ экстраординарныхъ источниковъ. Въ этихъ росписяхъ наблюдается участіе въ покрытіи чрезвычайныхъ расходовъ такъ называемой «свободной наличности государственнаго казначейства». Но, какъ увидимъ ниже, свободная наличность только формально была самостоятельнымъ источникомъ экстраординарнаго бюджета. По существу же она не имѣла самостоятельнаго значенія и содержанія. Обращеніе къ государственному кредиту стало самымъ обычнымъ явленіемъ въ практикѣ любого государства. Въ кредитующемся государствѣ каждый новый заемъ въ большинствѣ случаевъ дѣлается матерью цѣлаго ряда послѣдующихъ займовъ [1]). Нѣкоторые теоретики, наблюдая это явленіе, отказываются признать государственный кредитъ чрезвычайнымъ источникомъ финансовыхъ доходовъ: чрезвычайное успѣло превратиться въ самое повседневное явленіе. Въ расходной же своей части чрезвычайный бюджетъ несомнѣнно осложнился, повинуясь общему ходу развитія государственнаго хозяйства, передъ которымъ встали болѣе сложныя и болѣе многочисленныя задачи, чѣмъ это было въ давнія историческія эпохи.

Усложненіе содержанія чрезвычайнаго бюджета отчасти стоитъ въ непосредственной связи съ однороднымъ процессомъ въ ординарной части расходнаго бюджета, который былъ подверженъ дѣйствію мощныхъ новыхъ факторовъ, опредѣлившихъ собою новыя условія развитія современнаго государства Съ другой стороны, на экстраординарномъ бюджетѣ государства особенно рельефно отразились новыя экономическія отношенія, повлиявшія на методы и характеръ веденія

---

[1]) A. Soetbeer. Die fünf Milliarden. Berlin. 1874. Стр 35.

государственнаго хозяйства [1]). Тогда правительство при помощи чрезвычайныхъ доходовъ боролось или съ бременемъ изнурительныхъ военныхъ издержекъ, или съ недостачей текущихъ доходовъ, обусловленной разстройствомъ,—обычнымъ для того времени,—финансоваго хозяйства. Современное государственное хозяйство не могло избѣжать и этихъ двухъ причинъ увеличенія государственной задолженности, но въ то же время передъ нимъ, какъ извѣстно, жизнь выдвинула рядъ новыхъ задачъ, разрѣшеніе которыхъ неминуемо приводитъ къ пользованію государственнымъ кредитомъ.

Несложныя причины, порождавшія въ старую эпоху ростъ чрезвычайныхъ государственныхъ расходовъ, доминировали въ государственномъ хозяйствѣ до 40-хъ годовъ XIX вѣка, т. е. до эры желѣзнодорожнаго строительства и періода разнообразныхъ выкупныхъ операцій. Вся литература о государственномъ кредитѣ до половины XIX вѣка стоитъ подъ исключительнымъ впечатлѣніемъ непроизводительно затраченныхъ капиталовъ, добытыхъ путемъ обращенія къ государственному кредиту. Въ нѣкоторыхъ государствахъ, напр., въ Великобританіи, Германіи, благодаря особымъ историческимъ и политическимъ условіямъ ихъ развитія, и до нашихъ дней чрезвычайные расходы вызывались по преимуществу войнами и приготовленіемъ къ нимъ. Другія причины, игравшія огромную роль въ развитіи чрезвычайныхъ расходовъ въ бюджетахъ Пруссіи, Россіи и т. д., тамъ почти отсутствовали.

Съ внѣшней стороны и на первый взглядъ вопросъ о чрезвычайномъ бюджетѣ, объ экстраординарныхъ доходахъ и расходахъ государства представляется простымъ и несложнымъ: чрезвычайные расходы покрываются чрезвычайными доходами, и такъ какъ въ общественномъ хозяйствѣ господствуетъ принципъ достаточности, т. е. доходовъ требуется столько, сколько есть необходимыхъ расходовъ, то, слѣдовательно, чрезвычайныхъ доходовъ нужно добывать столько, сколько есть чрезвычайныхъ расходовъ. Но такое простое представленіе при первой же попыткѣ детальнѣе разобраться въ этомъ вопросѣ приведетъ къ цѣлому ряду недоумѣній. А если такая несложная мысль послѣдовательно будетъ проводиться на практикѣ, то государство съ такою упрощенною финансовою политикою легко можетъ очутиться въ самомъ затруднительномъ положеніи.

Въ бельгійской палатѣ депутатовъ 4 авг. 1903 г. Beernaert сказалъ

[1]) См. объ этомъ мою статью „Ростъ госуд. бюджетовъ“, „Соврем. Міръ“. 1909. № 4.

слѣдующее: «Это былъ бы пріемъ, достойный осужденія, если бы все, что находится въ экстраординарномъ бюджетѣ, покрывалось при помощи займа; въ такихъ условіяхъ страна идетъ къ своей погибели» [1]).

Большинство теоретиковъ считаетъ вопросъ объ экстраординарномъ бюджетѣ однимъ изъ важнѣйшихъ, но въ то же время однимъ изъ самыхъ спорныхъ вопросовъ теоріи государственнаго хозяйства [2]). Теоретическія попытки разрѣшить этотъ вопросъ прежде всего многочисленны, а во-вторыхъ, противорѣчивы и разнообразны. Финансовая же практика различныхъ государствъ по данному вопросу представляется еще болѣе разнообразной и противорѣчивой. Можно сказать даже больше: финансовая исторія одного и того же государства представляетъ въ области интересующаго насъ вопроса самое разительное разнообразіе, способное снабдить теоретиковъ потребнымъ количествомъ аргументовъ, подтверждающихъ противоположные взгляды. Сошлемся, въ особенности, на опытъ Франціи или на исторію чрезвычайнаго бюджета въ Россіи.

Разнообразіе и пестрота бюджетныхъ формъ и пріемовъ царитъ въ обѣихъ частяхъ бюджета и въ такой степени, что совершенно почти исключаетъ возможность сравнительныхъ работъ въ области международныхъ финансовъ [3]).

Разнообразіе теоретическихъ представленій о чрезвычайныхъ рессурсахъ государственнаго бюджета и разнообразіе финансовой практики по данному вопросу представляютъ изъ себя явленія, стоящія между собою въ самой непосредственной связи: первое обусловлено послѣднимъ. Въ государственной практикѣ «чрезвычайный» бюджетъ появился подъ вліяніемъ чисто практическихъ соображеній, «но, какъ и всегда, теоретики пытались оправдать нововведеніе ссылкой на общественные интересы и требованія административной логики: не надо смѣшивать—говорили они—обыкновенные расходы страны съ чрезвычайными усиліями» [4]). Повторилась въ данномъ случаѣ старая исторія,

---

[1]) Цит: Matton. Précis de droit budgétaire belge. Bruxelles. 1908. Стр. 191.

[2]) M. v. Haeckel. Das Budget. Leipzig. 1898. Стр. 39.

[3]) См. образчики, взятые изъ финансовыхъ системъ Германіи, Пруссіи, Франціи, С Штатовъ и Японіи, въ статьѣ H. Quensel Ordnungsprincipien fur die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinwirtschaften. Finanz-Archiv. 1909. XXVI. I. Стр. 108—112.

[4]) Рене Штурмъ. Бюджетъ. Перев. СПБ. 1907. Стр 193.

лишній разъ доказывающій, что въ началѣ было дѣйствіе. Финансовая наука очень богата подобнаго рода теоріями, смыслъ и значеніе которыхъ останется неяснымъ, если не обратить вниманіе на то, по какому историческому поводу и для защиты какихъ интересовъ созданы подобныя теоріи. Въ вопросѣ же о чрезвычайномъ бюджетѣ случилось и еще одно недоразумѣніе, подобное тому, которое до сихъ поръ составляетъ камень преткновенія въ общей теоріи налоговъ.

Теоретики изъ школы физіократовъ раздѣлили всѣ налоги на прямые и косвенные, считая прямыми лишь тѣ, которые падаютъ на земельную ренту: остальные налоги, по ихъ воззрѣнію, были косвенными. Впослѣдствіи ученіе физіократовъ о рентѣ было отвергнуто, а ихъ классификація налоговъ, находящая единственное оправданіе въ отвергнутой теоріи, удержалась до нашего времени. И вотъ мы видимъ, что рядъ ученыхъ, среди которыхъ есть не мало видныхъ и блестящихъ именъ, пытаются подвести фундаментъ подъ классификацію, лишенную своего естественнаго базиса. Попытки сдѣлать эту нелегкую работу были многочисленны и разнообразны, эти попытки вызывались, конечно, тѣмъ, что финансовая практика прочно усвоила себѣ обезсмысленное раздѣленіе налоговъ. Въ концѣ концовъ и финансовая практика, и финансовая теорія не добились никакихъ положительныхъ результатовъ: въ первой господствуетъ изумительное и ничѣмъ неоправдываемое противорѣчіе; въ послѣдней происходитъ то, что такъ картинно изображено въ гетевскомъ «Фаустѣ»:

Denn eben wo Begriffe fehlen.
Da stellt ein Wort zur rechten Zeit sich ein.
Mit Worten lässt sich trefflich streiten.
Mit Worten ein System bereiten,
An Worte lässt sich trefflich glauben,
Von einem Wort lässt sich kein Jota rauben». .

Такая игра словами происходила до тѣхъ поръ, пока ей не былъ положенъ конецъ проф. Селигманомъ, доказавшимъ, что раздѣленіе налоговъ на прямые и косвенные сильно порастеряло свой точный смыслъ... [1]) Въ практикѣ же эта классификація осталась и, вѣроятно, на долгое время. Нѣчто подобное случилось и съ вопросомъ объ экстраординарныхъ доходахъ и расходахъ. Случайно появившіяся обозначенія въ практикѣ отдѣльныхъ государствъ съ

[1]) Seligman. The Shifting and incidence of taxation. Второе изданіе. New-York. 1902. Стр 311.

теченіемъ времени прочно укрѣпились въ обиходномъ языкѣ и практической терминологіи. Финансовая же теорія потратила не мало усилій для того, чтобы придать случайности свойства хотя бы относительной закономѣрности. Конечно, теорія должна была заняться вопросомъ о раздѣленіи государственныхъ бюджетовъ на двѣ части. Разъ такое раздѣленіе прочно держалось въ практикѣ, значитъ, были основательныя причины къ такой политикѣ, были побужденія, заставлявшія случайное и временное превращаться въ постоянное явленіе. Но случайность неизбѣжно ведетъ и практику, и теорію, въ міръ нескончаемыхъ затрудненій и противорѣчій. Для финансовой практики такое положеніе дѣла представляетъ извѣстныя выгоды: исторія бюджетной политики каждой страны хранитъ въ себѣ не малое число случаевъ, доказывающихъ, что финансовое управленіе, даже въ старыхъ конституціонныхъ странахъ, всегда стѣсняется наличностью бюджетныхъ правилъ, всегда стремится освободиться отъ узды бюджетныхъ предписаній. Въ молодыхъ же конституціонныхъ странахъ, напр., въ Россіи, количество бюджетныхъ правонарушеній превышаетъ количество случаевъ соблюденія бюджетнаго закона. Отсюда ясно, что выработка бюджетныхъ законовъ, строгихъ и неумолимыхъ въ конституціонныхъ государствахъ, отнюдь не вызывается интересами практической политики, которая, въ области финансоваго управленія, всегда добивается извѣстнаго простора и «свободы дѣйствій». Такая свобода дѣйствій по вопросу о чрезвычайномъ бюджетѣ обусловливаетъ существовавшую и существующую путаницу въ практикѣ многихъ государствъ, путаницу, съ которой чрезвычайно трудно сладить научной теоріи. Расходы являются обыкновенными,—говорилъ Леонъ Сэй.—когда бюджетная комиссія объявляетъ ихъ таковыми; они становятся чрезвычайными, когда бюджетная комиссія такъ ихъ называетъ. Тутъ господствуетъ полный произволъ» [1]). О такомъ же оппортунизмѣ и безпринципности бюджетной политики говоритъ новѣйшій изслѣдователь бюджетныхъ порядковъ въ Бельгіи, Henri Matton [2]). Передъ лицомъ такого произвола безсильны всѣ и всякія теоріи. Положеніе осложняется не однимъ только произволомъ текущей политики. Такъ какъ понятіе чрезвычайнаго бюджета мыслится, какъ противоположность обыкновеннаго бюджета, то для опредѣленія перваго весьма важенъ составъ и техническая конструк-

[1]) Цит. у Штурма. Op. cit. Стр 199. См. въ особенности, примѣчаніе 1-ое.
[2]) Op cit. Глава объ экстраординарномъ бюджетѣ.

ция послѣдняго. Обыкновенный бюджетъ—далеко не однородное явленіе во многихъ государствахъ. Современные бюджетные порядки родились изъ того бюджетнаго хаоса, который господствовалъ повсюду еще въ не такъ далекомъ отъ нашихъ дней прошломъ. Современный «единый» бюджетъ выработанъ изъ хаотической системы множественности бюджетовъ. Постепенная консолидація бюджетныхъ отношеній, постепенное образованіе единаго бюджета и въ наше время—процессъ не завершенный. Бюджеты многихъ современныхъ государствъ носятъ на себѣ слѣды тѣхъ порядковъ, которые царили въ недавнемъ прошломъ. При такихъ условіяхъ вполнѣ естественно, что отграниченіе экстраординарнаго бюджета будетъ находиться въ прямой зависимости отъ того, имѣетъ ли данное государство дѣйствительно единый бюджетъ, или оно не успѣло или не хотѣло разстаться съ историческимъ наслѣдствомъ—съ множественностью бюджетовъ. Въ данномъ случаѣ, если не будетъ произвола, о которомъ говорилъ Леонъ Сэй, то во всякомъ случаѣ будетъ то разнообразіе, о которое безъ труда спотыкается научная теорія, пытающаяся очистить практику.

Въ качествѣ иллюстраціи можно привести хотя бы слѣдующій примѣръ. Авторъ спеціальнаго изслѣдованія о бюджетѣ, Максъ фонъ Геккель, говоритъ о двухъ системахъ, практикующихся въ современныхъ государствахъ по отношенію къ раздѣленію бюджетовъ на двѣ части: ординарную и экстраординарную. Рядъ государствъ, Германія, Пруссія, большинство германскихъ союзныхъ государствъ, Австрія, Англія, Италія, исходятъ изъ принципа бюджетнаго единства и раздѣляютъ основной финансовый бюджетъ на двѣ главныхъ части: ординарные доходы — расходы, экстраординарные доходы — расходы. Отдѣльно стоящій экстраординарный бюджетъ въ этихъ государствахъ допускается только въ исключительныхъ случаяхъ. Въ другихъ государствахъ,—Франція, Венгрія, Россія, Баденъ и Гессенъ,—въ данномъ вопросѣ отправнымъ пунктомъ является множественность бюджетовъ, т. е. здѣсь рядомъ стоятъ отдѣльные бюджеты, между которыми нѣтъ внутренней органической связи; необходимое единство достигается исключительно формальнымъ подведеніемъ общаго итога отдѣльныхъ бюджетовъ [1]).

Другой изслѣдователь бюджета, Ренэ Стурмъ, доказываетъ, что нормальный и чистый типъ чрезвычайнаго бюджета встрѣчается только

---

[1]) M. v. Haeckel. Op. cit. Стр. 44

въ Бельгіи. «Россія, безъ сомнѣнія, обладаетъ чрезвычайнымъ бюджетомъ. Но такъ какъ средства этого чрезвычайнаго бюджета въ значительной части происходятъ отъ излишковъ обыкновеннаго бюджета, и такъ какъ въ концѣ два бюджета складываются, устанавливая общій балансъ обоихъ итоговъ, то и тутъ можно признать существованіе единства бюджета, за исключеніемъ развѣ военнаго времени». И по отношенію къ другимъ крупнымъ государствамъ Стурмъ констатируетъ наличность бюджетнаго единства: для этого, по мнѣнію французскаго автора, достаточно той формальной связи, о которой говоритъ Геккель, т. е. достаточно, чтобы обыкновенный и чрезвычайный бюджеты были соединены въ единомъ итогѣ [1]). Какъ видимъ, два изслѣдователя, опираясь на опытъ однихъ и тѣхъ же государствъ, приходятъ къ противоположнымъ выводамъ. Объяснить эту противоположность можно только тѣмъ, что наблюденіе финансоваго опыта у Стурма и Геккеля совершается съ различныхъ точекъ зрѣнія. Оба автора лишены типичнаго образчика экстраординарныхъ бюджетовъ. Такого объединеннаго и обобщеннаго образца финансовая исторія и практика не даютъ: наоборотъ, онѣ поражаютъ наблюдателя своимъ характернымъ разнообразіемъ. Поэтому теоретику, пытающемуся классифицировать это разнообразіе, приходится опереться на какой-нибудь облюбованный имъ принципъ. Въ своихъ разсужденіяхъ Стурмъ исходитъ изъ понятія совершенно изолированнаго чрезвычайнаго бюджета, какъ это иногда практиковалось во Франціи. Геккель, наоборотъ, въ своемъ изслѣдованіи опирается на идеально осуществленное единство бюджета. Естественно, что авторы приходятъ къ противоположнымъ результатамъ. Съ точки зрѣнія Стурма Россія, конечно, не имѣетъ самостоятельнаго экстраординарнаго бюджета, такъ какъ здѣсь этотъ бюджетъ формально пристегнутъ къ общему бюджету, но правъ и Геккель, настаивающій на необходимости органической связи между обѣими частями бюджета: такой связи въ двухъ частяхъ русскаго бюджета нѣтъ. Отсутствіе такой связи подчеркивалось и русской финансовой политикой: по обыкновенному бюджету балансъ сводился съ превышеніемъ доходовъ, съ обращеніемъ ихъ въ свободную наличность государственнаго казначейства, а по чрезвычайному — съ дефицитомъ. Займы для питанія чрезвычайнаго бюджета не всегда заключались подъ видомъ бюджетныхъ займовъ, а часто необходимость новой кредитной операціи выяснялась внѣ связи съ общимъ бюджетнымъ балансомъ...

[1]) Штурмъ. Op. cit. Стр. 202 и сл.

Вопросъ о чрезвычайномъ бюджетѣ запутался еще болѣе подъ вліяніемъ рационалистическаго направленія въ финансовой наукѣ. Исходя изъ того положенія, что практическое разрѣшеніе вопроса страдаетъ не только самымъ грубымъ эмпиризмомъ но и крайнею противорѣчивостью, рациональное направленіе въ финансовой наукѣ задалось цѣлью облагороженія практики, выработкой принципіальныхъ основъ, которыя должны преобразовать практику, придать ей рациональный характеръ. При этомъ принципіальные реформаторы исходили изъ того предположенія, что раздѣленіе бюджетовъ на двѣ части—дѣло совершенно естественное и необходимое. Это предположеніе было усвоено безъ критики: впрочемъ, такая критика была ненужна той теоретической школѣ, которая шла на помощь практикѣ. Вслѣдствіе практическихъ задачъ теоретическаго изслѣдованія у теоретиковъ-финансистовъ вопросъ объ экстраординарныхъ финансахъ получилъ политическое значеніе: теоретики серьезно думали направить финансовую политику по руслу рациональной системы. Практика же обходила эти теоретическія разсужденія, плохо слушалась обильно раздававшихся совѣтовъ и рецептовъ и всегда шла своей собственной дорогой, подчиняясь интересамъ данной минуты, повинуясь повелительной силѣ данныхъ обстоятельствъ. Практическое направленіе финансовой теоріи было въ высшей степени идеалистичнымъ: оно не обращало вниманія на причины упорнаго несоотвѣтствія между теоріей и практикой, не задумывалось надъ вопросомъ о томъ, почему финансовая практика не хочетъ принять къ руководству благихъ совѣтовъ научной теоріи, чѣмъ же, въ дѣйствительности, руководствуется нерациональная практика: словомъ, теорія и практика были между собою раздѣлены непроницаемою перегородкой, и эту перегородку выстроилъ рационализмъ финансовой теоріи, игнорировавшей интересы дѣйствительности. Исторія экстраординарнаго бюджета, напр., во Франціи. Былъ полна борьбы двухъ теченій: одно—стояло за сохраненіе такого бюджета, другое — противъ. Рационалисты-теоретики проглядѣли эту борьбу, которая могла бы снабдить ихъ должнымъ количествомъ аргументовъ, болѣе вѣскихъ, чѣмъ тѣ доводы, которые были добыты разработкой принципа рациональныхъ финансовъ. Пристальное наблюденіе финансоваго опыта вскрыло бы передъ финансовой теоріей непринципіальность происхожденія чрезвычайнаго бюджета и заставило бы поставить подъ большое сомнѣніе цѣлесообразность раздѣленія государственныхъ бюджетовъ на двѣ части. Этого не было сдѣлано, но въ то же время попытки старыхъ

теоретиковъ, мечтавшихъ о служеніи финансовой практикѣ, впослѣдствіи были объявлены безпринципными со стороны такого ученаго, какъ Адольфъ Вагнеръ, но который въ своей дѣятельности не сумѣлъ, или не хотѣлъ отдѣлаться отъ основного дефекта старой школы. Разсматривая вопросъ объ экстраординарныхъ финансахъ, Вагнеръ руководится слѣдующимъ побужденіемъ: теорія здѣсь должна показать практикѣ правильный путь [1]). Но вѣдь практика выдвинула вопросъ объ экстраординарномъ бюджетѣ не потому, что она искала «правильныхъ путей», а просто потому, что она нуждалась въ наиболѣе удобныхъ выходахъ изъ затруднительныхъ обстоятельствъ.

Если мы обратимся къ литературѣ вопроса, то прежде всего замѣтимъ относительную бѣдность ея въ количественномъ отношеніи. Но и то, что имѣется по данному вопросу, поражаетъ своимъ разнообразіемъ. Центръ тяжести вопроса сведенъ къ отысканію такого признака, или принципа, пользуясь которымъ можно расходный государственный бюджетъ раздѣлить на двѣ части: ординарную и экстраординарную. Выше уже было указано, что попытки произвести такую работу должны были закончиться расхожденіемъ авторовъ въ разныя стороны. Литература обладаетъ значительнымъ количествомъ такихъ раздѣленій, что прежде всего зависѣло отъ той точки зрѣнія, на которой стоитъ авторъ даннаго взгляда, и, во-вторыхъ, отъ той цѣли, ради которой производилось расчлененіе бюджета на двѣ части.

Нѣкоторые авторы смотрѣли на данный вопросъ съ точки зрѣнія бюджетнаго единства. Бюджетное единство представлялось идеаломъ, къ которому нужно подогнать практику съ ея далеко неидеальными формами. Строгіе поклонники идеи бюджетнаго единства высказываются, конечно, противъ самостоятельнаго существованія экстраординарнаго бюджета, и мало склонны допускать несамостоятельную, зависимую экстраординарную часть въ «единомъ» бюджетѣ. Эта точка зрѣнія формальна по существу, и въ то же время она привязана къ техникѣ бюджета. Рядомъ съ ней можно поставить ту точку зрѣнія, которая, будучи опять таки чисто формальной, въ то же время вытекаетъ изъ правового принципа. И этотъ взглядъ относится отрицательно къ экстраординарному бюджету въ его историческихъ формахъ. Въ Бельгіи выдвигали, напр., такое возраженіе противъ раздѣленія бюджета на двѣ части: конституція не знаетъ ни ординар-

[1]) A. Wagner. Lehr- und Handbuch der politischen Oekonomie. Vierte Hauptabtheilung. Finanzwissenschaft. Erster Theil. 3 Auflage. Leipzig. 1883. Стр. 142. Далѣе будетъ цитироваться: „Finanzwissenschaft".

ныхъ, ни экстраординарныхъ доходовъ и расходовъ. Она точно говоритъ: «всѣ доходы и расходы должны быть вносимы въ бюджетъ и въ отчеты» [1]). Представители такого аргумента борются съ подраздѣленіемъ бюджета, направленнымъ на умаленіе правъ народнаго представительства, на расширеніе усмотрѣнія органовъ правительственной власти. Напр., въ Нидерландахъ бюджетъ раздѣлялся на двѣ части, ординарную и экстраординарную, при чемъ обыкновенные расходы утверждались на 10 лѣтъ, а чрезвычайные на 1 годъ. Естественно, что при такихъ порядкахъ каждый разъ должны были возникать далеко не теоретическіе споры о томъ, въ какую часть бюджета отнести тотъ или другой государственный расходъ [2]).

Есть еще попытки раздѣлить бюджетъ съ точки зрѣнія технической организаціи общественнаго хозяйства, при чемъ въ данномъ случаѣ въ основу берется аналогія между частнымъ хозяйствомъ и общественнымъ. Въ частномъ хозяйствѣ работаетъ основной и оборотный капиталъ, такъ точно и въ общественномъ хозяйствѣ различаютъ основной и оборотный капиталы, при чемъ требуютъ, чтобы расходы, идущіе на расширеніе основного капитала, относились въ экстраординарную часть бюджета и, какъ таковые, покрывались при помощи займовъ. Наиболѣе яркимъ представителемъ такого взгляда является К. Дицель. Впослѣдствіи эта точка зрѣнія была разобрана и видоизмѣнена проф. Ад. Вагнеромъ.

Другія раздѣленія бюджета выдвигаютъ финансовую точку зрѣнія, улавливая совершенно внѣшній признакъ повторяемости государственнаго расхода. Эта точка зрѣнія была формулирована еще старыми финансистами, напр., проф. К. Рау [3]) и затѣмъ перешла въ новую литературу, напр., Нитти [4]), проф. И. Х. Озеровъ [5]) и т. д. Можно сказать, что это — одно изъ самыхъ распространенныхъ воззрѣній. Эта же точка зрѣнія признается и Вагнеромъ, который ставитъ такую классификацію наряду съ другими. [6]) «Обыкновенными назы-

---

[1]) Matton Op. cit. Стр 185—186.

[2]) Malchus. Handbuch der Finanzwissenschaft und Finanzverwaltung. II. Stuttgart. 1830 Стр 113.

[3]) К Рау Основныя начала финансовой науки. Перев. СПБ 1867. I т. Стр. 29 § 39.

[4]) Нитти Основныя начала финансовой науки. Перев. М. 1904. Стр. 104.

[5]) Озеровъ. Основы финансовой науки. Выпускъ II-й. М. 1908. Изд. 2-е. Стр. 201.

[6]) Wagner. Finanzwissenschaft. I. Стр 135 и ст. См. также Schaffle „Zur Theorie der Deckung des Staatsbedarfes". Въ „Zeitschrift fur die gesamte Staats-

ваются такіе расходы, которые отвѣчаютъ постояннымъ потребностямъ и возобновляются съ каждымъ финансовымъ годомъ: чрезвычайными же—расходы, вызываемые случайными и измѣнчивыми потребностями .—такъ формулируетъ эту точку зрѣнія Нитти Не было недостатка въ попыткахъ осуществить такое раздѣленіе бюджета на практикѣ, при чемъ принципъ періодичности расходовъ клали въ основу покрытія государственныхъ потребностей: повторяющіеся расходы покрывали текущими доходами государства, а случайные—займами и вообще экстраординарными доходами Но нецѣлесообразность такого принципа была обнаружена еще проф. Рау, который, между прочимъ, по этому поводу сказалъ слѣдующее: «разграниченіе обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ расходовъ становится весьма затруднительнымъ, когда въ одинъ разрядъ сводятся отдѣльныя статьи расходовъ, однаковые по своей общей цѣли, но предметы которыхъ годъ отъ году измѣняются. Такъ, напр , расходы на ремонтъ общественныхъ зданій несомнѣнно принадлежатъ къ разряду обыкновенныхъ, хотя и не постояннымъ расходовъ, но къ этимъ ремонтнымъ расходамъ часто причисляется расходъ на постройку новаго необходимаго зданія. Всѣ подобныя сооруженія, разсматриваемыя отдѣльно, представляются чрезвычайными расходами, такъ какъ они повторяются только черезъ длинные промежутки времени. Но если принять во вниманіе множество необходимыхъ для общественныхъ цѣлей въ большомъ государствѣ сооруженій, изъ которыхъ тѣ или другія всегда нуждаются въ возобновленіи, то можно весь этотъ разрядъ расходовъ отнести къ обыкновеннымъ. Только особенно большіе расходы признаются въ этомъ случаѣ чрезвычайными и требуютъ для покрытія особыхъ назначеній» [1]). Расплывчатый признакъ «особенно большихъ расходовъ», конечно, вноситъ въ эту теорію покрытія существенную и,—добавимъ,—весьма скользкую поправку. На практикѣ же теорія періодичности государственныхъ расходовъ, какъ основа выбора финансовыхъ средствъ покрытія государственныхъ расходовъ, иногда проводилась со всею прямолинейностью, тѣмъ болѣе, что такая прямолинейность развязываетъ руки въ пользованіи государственнымъ кредитомъ. Напр., въ Бельгіи къ экстраординарному бюджету относили всѣ виды государственныхъ расходовъ, которые не встрѣчались въ бюджетѣ ежегодно повторяющихся расходовъ и, равнымъ обра-

wissenschaften. XXXIX. Tübingen. 1883. Стр. 276 — 277; также Schanz, Eheberg и др.

[1]) Рау. Op. cit. I. Стр. 29.

зомъ, которые не представляли изъ себя такъ называемыхъ «помѣщеній капитала» (<les depenses d'outillage economique du pays>). Экстраординарными расходами считались издержки на публичные пріемы, національные праздники, субсиди на организацію выставокъ, издержки на постройку школъ, тюремъ, казармъ для войскъ, жандармеріи, расходы на вооруженіе арміи и т. д. Всѣ такіе расходы встрѣчались въ экстраординарномъ бюджетѣ и въ законахъ, разрѣшавшихъ займы. По этому поводу въ бельгійской палатѣ представителей депутатъ Beernaert (засѣданіе 4. VIII. 1903 г.) говорилъ: «къ ординарному бюджету относили всѣ расходы періодичные, нормальные, повторяющіеся изъ года въ годъ, къ экстраординарному бюджету относили всѣ исключительные расходы, не обращая вниманія на ихъ характеръ и объектъ. Это—сомнительный пріемъ, если всѣ расходы, отнесенные къ экстраординарному бюджету, покрывать займами. Но такой пріемъ практиковался до 1884 года вслѣдствіе недостаточности ординарныхъ ресурсовъ въ эту эпоху [1]). То же самое было и во Франціи, гдѣ къ экстраординарнымъ расходамъ относили издержки на наградныя чиновникамъ центральной администраціи, на покупку книгъ для библіотекъ, пособія вдовамъ, наградныя министерскимъ агентамъ въ Парижѣ по случаю праздника 14 іюля, столярныя работы, абонировку телефона, печатныя работы, доставку маслъ для маяковъ и т. д. «Администрація,—говоритъ Стурмъ,—признавалась въ неправильности, но на слѣдующій годъ ее снова совершала, чтобы снова начать свои платоническія извиненія» [2]).

Наконецъ, отмѣтимъ еще одну точку зрѣнія, руководящую раздѣленіемъ бюджета на двѣ части. Эта точка зрѣнія разсматриваетъ вопросъ по существу, а не формально, и коренным образомъ затрогиваетъ законъ о выборѣ средствъ для покрытія финансовыхъ потребностей государства. Наиболѣе полно, ясно и доказательно эта точка зрѣнія формулирована Адольфомъ Вагнеромъ [3]), получившимъ отчасти опору для своего воззрѣнія въ теоріи Л. Дицеля. Вагнеръ обращаетъ вниманіе на «внутренній моментъ продолжительности результатовъ, достигаемыхъ даннымъ расходомъ послѣдствій». Если расходъ представляетъ изъ себя періодическую, регулярную затрату

[1]) Matton. Op. cit. Стр. 191 и сл.

[2]) Штурмъ. Op. cit Стр 201.

[3]) Wagner. Finanzwissenschaft. I. Стр. 137 и сл.; его-же. Die Ordnung des osterreichischen Staatshaushaltes, mit besonderer Rucksicht auf den Ausgabe-Etat und die Staatsschuld Wien. 1863. Стр. 1—63.

средствъ въ формѣ оборотнаго капитала общественнаго хозяйства, если эта затрата въ теченіе опредѣленнаго бюджетнаго срока расходуется и воспроизводитъ свою полную цѣнность въ формѣ произведенныхъ благъ (госуд. дѣйствія), а поэтому ежегодно повторяется въ томъ же самомъ размѣрѣ, то такой расходъ будетъ ординарнымъ. Если же расходъ встрѣчается не періодически, а представляетъ изъ себя время отъ времени повторяющуюся значительную затрату средствъ и дѣйствія такой затраты выходятъ за предѣлы текущаго финансоваго періода, то такой расходъ будетъ чрезвычайнымъ.

Въ этой классификаціи Вагнеръ соединяетъ, собственно говоря, три точки зрѣнія: періодичность расходовъ, теорію оборотнаго и основного капитала и продолжительность дѣйствія расходовъ, подчеркивая послѣдній моментъ. Это подчеркиваніе, направленное къ подведенію совершенно новаго фундамента подъ зданіе дицелевской теоріи оборотнаго и основного капитала, Вагнеръ особенно подробно дѣлаетъ въ своей замѣчательной книгѣ, посвященной австрійскимъ финансамъ. Ясно, что такая формулировка вопроса о раздѣленіи государственнаго бюджета на двѣ части имѣетъ непосредственное отношеніе и огромное значеніе для теоріи государственнаго кредита, какъ источника покрытія чрезвычайныхъ бюджетныхъ расходовъ. Вагнеръ и дѣлаетъ эту свою точку зрѣнія исходнымъ пунктомъ для обсужденія вопроса о «принципіальной допустимости» пользоваться въ тѣхъ или другихъ случаяхъ государственнымъ кредитомъ.

На этомъ воззрѣніи Вагнера намъ придется остановиться подробно ниже, а пока замѣтимъ, что приведенныя мнѣнія различныхъ теоретиковъ по одному и тому же вопросу, имѣющему, какъ говорилъ Рау, «огромное государственное значеніе» и, какъ говоритъ Вагнеръ,— не меньшее принципіальное значеніе,—обнаружили не только различіе точекъ зрѣнія отдѣльныхъ авторовъ, но съ не меньшею ясностью опредѣлили тѣ цѣли, во имя которыхъ авторы строили свою аргументацію и критиковали инако мыслящихъ...

Нѣкоторыя теоретическія построенія по вопросу о раздѣленіи государственнаго бюджета имѣютъ своею цѣлью удовлетворить общей потребности человѣческой мысли въ классификаціи наблюдаемыхъ явленій. Эта потребность удачно формулирована въ «Системѣ логики» Д. С. Милля: человѣкъ «стремится найти классификацію всего сущаго, группировать все сущее самымъ лучшимъ образомъ». Стремленіе къ такой цѣли и возможное достиженіе ея имѣютъ, конечно, чисто теоретическій характеръ, далекій отъ интересовъ практической финан-

совой политики. Такое стремленіе не только законно и естественно, но въ то же время необходимо въ интересахъ чистой научной теоріи, перерабатывающей грубый эмпиризмъ практики. Къ сожалѣнію, до сихъ поръ это чисто научное трактованіе экстраординарнаго бюджета не увѣнчалось обильными положительными результатами... Къ этому теоретическому направленію научной мысли близко подходитъ, порою какъ бы сливается, а большею частью затемняетъ и поглощаетъ раціоналистическое направленіе научной мысли. Здѣсь ясно сказывается тенденція теоретическія формулы и взгляды приспособить къ финансовой практикѣ, осуществить ихъ на дѣлѣ. И это стремленіе, вредящее чистой научной работѣ, имѣетъ подъ собою почву. Исторія бюджета, бюджетной техники въ старыхъ культурныхъ странахъ даетъ примѣры практическаго усвоенія нѣкоторыхъ теоретическихъ принциповъ, особенно въ тѣхъ случаяхъ, когда эти теоретическіе принципы берутся подъ защиту реальными силами. Опытъ же новыхъ странъ, путемъ переворотовъ переходящихъ къ конституціонному режиму, даетъ обильный матеріалъ для доказательства той мысли, что теоретически разработанный матеріалъ изъ исторіи старыхъ странъ здѣсь является богатою сокровищницею для подражанія и прямыхъ заимствованій. Здѣсь сбывается слово, справедливость котораго доказывалъ еще Кантъ въ 1793 году: «Was aus Vernunftgründen für die Theorie gilt, das gilt auch für die Praxis». Правда, въ современной финансовой практикѣ не особенно ярко представлено стремленіе воспользоваться положительными результатами, добытыми научной теоріей. Но все-таки общее стремленіе, напр., улучшить бюджетное дѣло сказывается и въ этой области. Отмѣтимъ здѣсь, напр., такой фактъ: въ 1904 году въ Италіи при министерствѣ казначейства учреждена постоянная комиссія, задачей которой является сравнительное изученіе бюджетовъ главныхъ иностранныхъ государствъ. Такое изученіе должно происходить въ цѣляхъ заимствованія изъ иностранной практики возможныхъ для итальянскаго бюджета и всеговообще государственнаго хозяйства улучшеній. Это дѣлается въ такой странѣ, которая, по авторитетному свидѣтельству проф. Нитти, обладаетъ «въ техническомъ отношеніи лучшимъ бюджетомъ изъ всѣхъ въ Европѣ» [1]).

Нѣкоторыя улучшенія техническаго свойства были сдѣланы за послѣднее время и въ русскомъ государственномъ бюджетѣ. Правда, это улучшеніе было обусловлено, какъ это признавалось оффиціально [2]),

[1]) Нитти. Op. cit. Стр. 566.

[2]) „Вѣстникъ Финансовъ“, 1906 г. № 42.

такъ было констатировано и въ Государственной Думѣ, введеніемъ въ Россіи народнаго представительства. Депутатъ Кутлеръ говорилъ въ засѣданіи Государственной Думы 20 марта 1907 года: «только необходимость представить государственную роспись народнымъ представителямъ побудила, наконецъ, приступить къ упорядоченію классификаціи государственныхъ расходовъ»... [1]) Есть въ литературѣ попытки теоретически разработанные научные проекты классификаціи государственныхъ росписей предложить къ широкому обсужденію, именно, въ цѣляхъ рационализированія финансовой практики [2]).

Это стремленіе имѣетъ непосредственное отношеніе къ вопросу о государственномъ долгѣ, такъ какъ рационализированіе бюджетной техники и практики должно въ той или иной степени отразиться на вопросѣ о выборѣ средствъ для покрытія финансовыхъ потребностей общественнаго хозяйства. Эту точку зрѣнія особенно настойчиво подчеркиваетъ Ad. Wagner. Третье направленіе въ литературѣ по вопросу о раздѣленіи государственныхъ бюджетовъ на двѣ части и имѣетъ главною своею цѣлью разработку вопроса о законѣ покрытія государственныхъ потребностей. Воззрѣнія теоретиковъ, главнымъ образомъ А. Вагнера, опредѣляемыя этою цѣлью, имѣютъ, конечно, непосредственное отношеніе къ вопросу о государственномъ кредитѣ, какъ источникѣ чрезвычайныхъ государственныхъ доходовъ. Въ 1882 году во французскомъ парламентѣ министръ финансовъ Леонъ Сэй говорилъ депутатамъ: «Мы не должны себя спрашивать, есть ли это чрезвычайный расходъ, повторяющійся черезъ неопредѣленные промежутки, или расходъ единожды произведенный. Мы должны спросить себя, съ точки зрѣнія порядка въ финансахъ и правильнаго распредѣленія бремени между нынѣшнимъ и будущимъ поколѣніемъ, долженъ ли расходъ быть оплаченъ налогомъ» [3]). Этими словами министръ финансовъ,—правда, въ данномъ случаѣ выдающійся изъ ряда другихъ,—финансовой практикѣ ставитъ задачу, по существу однородную съ тою цѣлью, которую преслѣдуютъ тѣ теоретики, которые стремятся открыть и формулировать законъ покрытія финансовыхъ потребностей общественнаго хозяйства. Во Франціи, когда Леонъ Сэй какъ бы выполнялъ завѣтную мысль альтмейстера

[1]) Стенографическій отчетъ. Сессія II. Стр. 810.

[2]) См. уже цитированную работу Quensel'я, въ „Finanz-Archiv'ѣ" (1909. XXVI I). „Ordnungsprincipien fur die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinwirtschaften".

[3]) Штурмъ. Op. cit. Стр 200, пр 1.

нѣмецкой финансовой науки Ad. Wagner'a, рѣчь шла о перенос 73.497.032 фр., неправильно записанныхъ въ чрезвычайномъ бюджетѣ, въ отдѣлъ обыкновенныхъ расходовъ. Но эта попытка, подъ которую Сэй подводилъ прекрасно формулированный принципъ покрытія финансовыхъ потребностей, не получила своего полнаго осуществленія: вмѣсто предложенныхъ Сэемъ 73 милл. было изъято изъ чрезвычайнаго бюджета только 52 милліона франковъ.

Вообще практика не можетъ доставить много доказательствъ того, чтобы теоретически формулированный принципъ покрытія финансовыхъ потребностей хотя бы въ небольшихъ дозахъ превращался въ руководящее правило для практическихъ финансовыхъ дѣятелей. Но съ другой стороны и финансовая практика даетъ такой матеріалъ, который не можетъ остаться безъ вліянія на теоретическія построенія. Разставаясь пока съ теоріей, посмотримъ на факты и явленія эмпирической дѣйствительности.

Мы можемъ пока ограничиться новѣйшей финансовой исторіей современныхъ государствъ, такъ какъ экстраординарный бюджетъ въ формальномъ смыслѣ слова—явленіе новаго времени, когда бюджетныя отношенія были въ достаточной мѣрѣ консолидированы и приведены въ порядокъ. Замѣтимъ здѣсь, что въ исторіи экстраординарнаго бюджета можно наблюдать два теченія, которыя отвѣчаютъ его двоякому характеру. Съ одной стороны—формально-экстраординарный бюджетъ можетъ сливаться съ общимъ бюджетомъ, можетъ подчиниться строгой идеѣ бюджетнаго единства, или онъ можетъ жить самостоятельною жизнью, независимо отъ ординарнаго бюджета. Въ такомъ случаѣ въ исторіи бюджета будутъ наблюдаться два противоположныхъ теченія: одно (правительство) будетъ стремиться удержать и подчеркнуть формальную изолированность экстраординарнаго бюджета, такъ какъ это создаетъ извѣстную свободу дѣйствій. Другое теченіе (народное представительство) будетъ итти противъ такой формальной изолированности экстраординарнаго бюджета, будетъ стремиться къ тому, чтобы онъ формально слился съ общимъ бюджетомъ. Съ другой стороны, экстраординарный бюджетъ можетъ быть не только формально, но и матеріально совершенно изолированнымъ отъ общаго бюджета, онъ можетъ въ такомъ случаѣ имѣть свои собственные доходы и расходы. Въ такихъ условіяхъ экстраординарный бюджетъ, обыкновенно, является лучшимъ поводомъ для заключенія займовъ въ очень свободныхъ рамкахъ.

Въ исторіи различныхъ странъ мы можемъ наблюдать проявленія

этой двоякой природы экстраординарнаго бюджета. Иногда ведется борьба за или противъ формальной самостоятельности чрезвычайной части государственныхъ бюджетовъ, иногда же эта борьба направляется за или противъ ея материальной самостоятельности. Для теории государственнаго кредита, именно, для вопроса о выборѣ средствъ покрытія финансовыхъ потребностей, важна, именно, вторая часть вопроса, — материальная самостоятельность экстраординарнаго бюджета, такъ какъ это обстоятельство, главнымъ образомъ, опредѣляетъ выборъ средствъ покрытія чрезвычайныхъ расходовъ Но фактически обѣ стороны вопроса сплетаются между собою довольно тѣсно и интимно: разъ экстраординарный бюджетъ формально представляетъ изъ себя самодовлѣющій фактъ, то и материально онъ имѣетъ самостоятельное существование, т. е. формально обособленный бюджетъ— въ какой бы формѣ это обособление ни совершалось—предопредѣляетъ выборъ средствъ для покрытія чрезвычайныхъ расходовъ государства.

Обратимся къ опыту Бельгіи, гдѣ вопросъ объ экстраординарномъ бюджетѣ имѣетъ интересную исторію [1]). Въ настоящее время въ Бельгіи экстраординарный бюджетъ подчиняется правиламъ, которыя начали вырабатываться и формулироваться, а также частью примѣняться на практикѣ, съ 1895 года. Только въ бюджетѣ 1906 г. эта постепенно образовавшаяся система получила свое полное примѣненіе и была формулирована окончательно въ exposé мотивовъ къ бюджетному закону на 1906 г. Въ Бельгіи, въ предѣлахъ вопроса объ экстраординарномъ бюджетѣ, борьба шла на два фронта: во-первыхъ, противъ формальной самостоятельности этого бюджета, а во-вторыхъ, противъ материальной До 1895 года къ экстраординарному бюджету относили всякіе расходы, которые появлялись въ государственномъ хозяйствѣ не каждый годъ и, равнымъ образомъ, не представляли изъ себя капитальныхъ производительныхъ затратъ. На практикѣ послѣдовательно проводился принципъ, что всѣ расходы, отнесенные въ чрезвычайный бюджетъ, должны покрываться чрезвычайными средствами. На счетъ чрезвычайныхъ ресурсовъ относились совершенно мелкіе расходы, разъ они не обладали признакомъ регулярной періодичности. А такъ какъ въ наше время источникомъ чрезвычайныхъ ресурсовъ является, главнымъ образомъ, государ-

[1]) См. Matton Op cit. Ch. VI. Стр. 182—216 Здѣсь приведены большія выдержки изъ парламентскихъ отчетовъ, др. оффиціальныхъ документовъ и, между пр., изъ сочиненія Boucard et Jèze, Éléments de la science des finances et de la législation financière française, 2-oe изд

ственный кредитъ, и это тѣмъ болѣе, что тогда въ Бельгіи экстраординарный бюджетъ имѣлъ и формально самостоятельное существованіе, то понятно, что весь экстраординарный бюджетъ былъ законнымъ поводомъ для заключенія займовъ. Такая политика поддерживалась, между прочимъ, потому, что въ это время Бельгія не располагала обильными ординарными рессурсами.

Противъ такой практики раздавались протесты въ самомъ парламентѣ. «Что касается меня,—говорилъ депутатъ Beernaert.—я уже говорилъ и повторяю, быть можетъ, въ 20-й разъ, что публичные финансы могутъ быть здоровыми только тогда, когда часть экстраординарныхъ расходовъ покрывается ординарными доходами». Создавалось въ парламентскихъ кругахъ такое направленіе, которое стремилось выработать новую систему покрытія чрезвычайныхъ расходовъ. Къ общему бюджету думали присоединить всѣ другіе расходы, которые не обладаютъ регулярной періодичностью и постоянствомъ обыкновенныхъ расходовъ, и даже такіе расходы, которые имѣютъ характеръ исключительныхъ (dépenses exceptionnelles). Послѣ такой передѣлки системы экстраординарнаго бюджета предполагалось, что оставшаяся часть чрезвычайныхъ расходовъ,—представляющихъ изъ себя производительныя капитальныя затраты,—можетъ служить законнымъ предлогомъ для заключенія займа. Начиная съ 1895 года въ бельгійскихъ бюджетныхъ порядкахъ постепенно водворяется иная система. Въ бюджетномъ exposé 1906 года подводятся итоги новой практикѣ, имѣющей за собою десятилѣтній опытъ. Въ exposé прямо указывается, что новая система построенія экстраординарнаго бюджета создала законное основаніе для обращенія къ государственному кредиту, т. е. что новые порядки имѣли своею главною цѣлью регулированіе матеріальныхъ бюджетныхъ отношеній, опредѣленіе закона покрытія финансовыхъ потребностей. Чрезвычайный бюджетъ ежегодно облекается въ форму закона, открывающаго правительству кредиты, предназначенные для экстраординарныхъ расходовъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ этотъ же законъ указываетъ нѣкоторые чрезвычайные рессурсы и постановляетъ, что остальная часть экстраординарныхъ расходовъ будетъ покрыта или при помощи излишковъ ординарнаго бюджета, или при помощи займа. Съ 1895 года правительство ограничивало содержаніе экстраординарнаго бюджета тѣмъ, что вносило въ него только такіе расходы, которые являются капитальными производительными затратами: желѣзныя дороги, почта, телеграфъ, дороги, порты, каналы, лѣса и т. д. Только на такія затраты расходовались средства, добытыя путемъ займовъ.

Но если въ экстраординарный бюджетъ заносились какіе-нибудь другіе расходы, лишенные производительнаго характера, то такіе расходы покрывались экстраординарными доходами, а, именно, остатками отъ ординарнаго бюджета. Законность займа опиралась на слѣдующія фактическія обстоятельства: затрата капитала займа увеличиваетъ и улучшаетъ коллективную собственность націи, облегчаетъ экономическую дѣятельность народа, заемъ самъ себя покрываетъ, т. е. затрата капитала, добытаго займомъ, даетъ ежегодный доходъ, достаточный для уплаты процентовъ и погашенія займа. Слѣдовательно, современная бельгійская финансовая политика допускаетъ займы, которые принадлежатъ къ категоріи безусловно производительныхъ. Но такое направленіе бельгійской финансовой практики оказалось возможнымъ не потому, что въ Бельгіи усвоили практическую цѣнность теоретической формулы покрытія чрезвычайныхъ расходовъ, а потому, что къ этому времени постепенно улучшалось общее финансовое положеніе страны. Такое улучшеніе шло постепенно, постепенно же водворялся и новый порядокъ покрытія займами государственныхъ расходовъ. Нѣтъ ничего удивительнаго въ томъ, что ухудшеніе финансоваго положенія уничтожитъ этотъ порядокъ. Интересно отмѣтить, что въ Бельгіи, а также и въ другихъ странахъ, не былъ изданъ законъ, укрѣпляющій новое направленіе практики, а все это было оставлено въ роли добраго обычая, записаннаго на страницахъ бюджетной записки. Такой порядокъ оставляетъ полную свободу дѣйствій на будущее время.

Во Франціи въ эпоху второй имперіи такіе экстраординарные расходы, какъ расходы на крымскую войну 1854—55 г. и на итальянскую—1859 г., включались въ обыкновенный бюджетъ. Естественно, что такая система приводила къ тому, что размѣры обыкновеннаго расходнаго бюджета чрезмѣрно распухали. Общій итогъ бюджетныхъ расходовъ Франціи составлялъ въ

1853 г.	1.547.000.000	фр.
1854 »	1.988.000.000	»
1855 »	2.399.000.000	»
1857 »	1.892.000.000	»
1859 »	2.207.000.000	»
1860 »	2.084.000.000	»

Правительство, желая скрыть это чрезмѣрное увеличеніе бюджета, раздѣлило бюджетъ на двѣ части. «Такова всегда въ дѣйствительности скрытая цѣль выдѣленія чрезвычайныхъ бюджетовъ: надѣются

обмануть страну [1]). Подобный же упрекъ, между прочимъ, высказывался и въ Бельгіи, гдѣ пріемъ раздѣленія бюджета на двѣ части называли «une tactique détestable [2]). Если съ этимъ замѣчаніемъ вполнѣ, быть можетъ, и нельзя согласиться, но нужно все-таки признать, что раздѣленіе бюджета на двѣ части всегда, конечно, преслѣдуетъ цѣли практическаго удобства. Экстраординарный бюджетъ практиковался во Франціи во все время существованія второй имперіи, затѣмъ онъ то уничтожался, то возстанавливался. Но эта измѣнчивая судьба экстраординарнаго бюджета не влила, конечно, на способъ покрытія экстраординарной потребности. Займъ и налогъ оплачиваютъ одинаково тѣ расходы, которые долженъ былъ бы нести налогъ, и начала экономіи исчезаютъ въ этомъ смѣшеніи. Таковъ приговоръ Стурма, направленный для характеристики вреда отъ самостоятельнаго существованія экстраординарнаго бюджета. Этимъ приговоромъ можно воспользоваться и въ другомъ смыслѣ: если наличность экстраординарнаго бюджета не вліяетъ на выборъ финансовыхъ источниковъ, то существованіе его утрачиваетъ разумное основаніе. Что это основаніе существованія чрезвычайнаго бюджета отпадаетъ не только по отношенію къ Франціи, но и ко всѣмъ другимъ странамъ, въ этомъ согласенъ и Вагнеръ, когда онъ говоритъ о томъ, что практика рѣдко ставитъ принципіальный вопросъ о выборѣ средствъ покрытія финансовыхъ потребностей, что эта практика «не заботится объ этомъ вопросѣ» [3]).

Франція, разставшись съ системой изолированнаго экстраординарнаго бюджета, перешла къ системѣ подраздѣленія единаго общаго бюджета: въ смѣтахъ военнаго министерства и министерства общественныхъ работъ есть «чрезвычайные расходы». По словамъ Стурма [4]), это нисколько не нарушаетъ общаго бюджетнаго единства. Но это «подраздѣленіе» или, по словамъ Геккеля, настоящій экстраординарный бюджетъ, очевидно, должно существовать для того, чтобы обозначить способъ покрытія разнородныхъ потребностей. Можно предположить, что во французскомъ бюджетѣ нѣкоторые расходы выдѣлены въ категорію экстраординарныхъ для того, чтобы покрыть ихъ чрезвычайными рессурсами, т. е. путемъ обращенія къ государственному кредиту.

---

[1]) Штурмъ. Op. cit. 193 и сл. или Haeckel, op. cit. Стр. 48.

[2]) Цит. у Matton Op. cit. Стр. 188.

[3]) Wagner. Finanzwissenschaft. I. Стр. 142.

[4]) Штурмъ. Op. cit. Стр. 202.

Но практика говоритъ за то, что «подраздѣленіе» французскаго бюджета ни къ чему еще не обязываетъ финансовую администрацію. И на самомъ дѣлѣ, зачѣмъ финансовая администрація будетъ покрывать экстраординарный бюджетъ чрезвычайными источниками, если предоставляется полная возможность покрыть такой расходъ обыкновеннымъ доходомъ? Напр., въ началѣ XX вѣка во французскихъ государственныхъ росписяхъ очень часто появлялся дефицитъ. Во Франціи вообще бюджетный дефицитъ, отчасти обусловленный несовершенствомъ французской финансовой системы, въ значительной мѣрѣ повиненъ въ накопленіи государственной задолженности [1]). Такъ было, между прочимъ, и въ 1903—1905 гг., когда при сведеніи баланса росписей парламентъ разрѣшалъ краткосрочные займы. Но правительство не воспользовалось этими разрѣшеніями, оно, получивъ въ указанные годы бюджетные излишки, покрыло ими сполна всѣ и всякіе расходы 1903—1905 гг., покрыло ими же дефицитъ, оставленный бюджетами 1901 и 1902 гг. Марокская экспедиція нарушила благопріятное состояніе французскихъ финансовъ: были открыты чрезвычайные кредиты военному вѣдомству. Дефицитъ 1907 года въ 147 милл. фр. разрѣшается покрыть доходами отъ новыхъ налоговъ (39 милл. фр.), отъ чрезвычайныхъ источниковъ (29 милл. фр.) и отъ выпуска краткосрочныхъ обязательствъ (84 милл. фр.). Но превышеніе обыкновенныхъ доходовъ снова создаетъ для правительства возможность не производить разрѣшенный выпускъ краткосрочныхъ обязательствъ. Роспись на 1908 годъ снова по необходимости сводится съ дефицитомъ въ $64^1/_2$ милл. фр. Но министръ надѣется покрыть этотъ дефицитъ, не прибѣгая ни къ краткосрочному кредиту, ни къ новымъ налогамъ [2]). Предпринимаются ряцъ мѣръ, которыя всецѣло опираются на техническія подробности финансовой системы.

Этотъ опытъ современной Франціи достаточно ясно показываетъ, что «подраздѣленіе» французскаго государственнаго бюджета на двѣ части, наличность не только экстраординарной части, но и экстраординарнаго расхода (марокская экспедиція), нисколько не предрѣшаетъ еще способа покрытія государственныхъ расходовъ различныхъ категорій. Затрудненія французскаго министра финансовъ при

---

[1]) R. Thion de la Chaume. L'accroissement des budgets d'état au XIX-e siecle. Paris. 1900. Стр 89, 91 и сл.

[2]) См подробности: П Апостолъ. „Проектъ государственной росписи доходовъ и расходовъ Франціи на 1908 годъ“ „Вѣстникъ Финансовъ“. 1907 № 22. Стр 344 и ст.

сбалансированіи росписи сводятся къ тому, что несовершенная организація финансовой системы мѣшаетъ ему провидѣть будущее, мѣшаетъ сдѣлать надежный подсчетъ. Укажемъ на одно препятствіе: если во французскомъ бюджетѣ вводится повышеніе расходовъ, обусловленное развитіемъ государственныхъ учрежденій или новыми законами, то такое превышеніе отчасти покрывается чрезвычайными доходами. Такое повышеніе расходовъ остается и въ послѣдующихъ росписяхъ, но чрезвычайные источники дохода могутъ и не повториться [1]). Естественно, что такой порядокъ заставитъ всякаго министра финансовъ предвидѣть дефицитъ. Если вполнѣ основательно предсказанный дефицитъ и не случится, то такое благополучіе нужно всецѣло приписать расцвѣту народно-хозяйственной жизни. Отсюда легко понять, что подраздѣленіе бюджета на двѣ части и не можетъ служить руководящей нитью при выборѣ средствъ покрытія расходовъ: неустройство финансовой системы даритъ Францію противоположными сюрпризами: или превышеніемъ доходовъ, или недоборомъ и займомъ. При такихъ условіяхъ серьезно говорить о принципіальномъ выборѣ средствъ покрытія не приходится, такія условія вырабатываютъ въ министрѣ финансовъ свойство изворотливости, а въ парламентѣ воспитываютъ мысль о необходимости фискальныхъ реформъ. Хотя А. Вагнеръ и говоритъ о необычайной важности для практики теоретически выработаннаго закона покрытія финансовыхъ потребностей [2]), и съ этимъ необходимо согласиться, но въ то же время необходимо признать и слѣдующее: теоретически выработанный, напр., Вагнеромъ, законъ, основанный на принципіальномъ подраздѣленіи бюджета на двѣ части, примѣнимъ въ условіяхъ бюджетнаго хозяйства, организованнаго по правильнымъ, теоретически-принципіальнымъ предписаніямъ. Такого хозяйства современная дѣйствительность не знаетъ: финансовое право— alogisches Recht. И законъ Вагнера поставилъ бы, напр., французскаго министра финансовъ въ крайне затруднительное положеніе.

Опытъ Германіи подтвердитъ то же самое положеніе. Конструкція финансовой системы германской имперіи была настолько несовершенна, что приводила Германію къ необходимости накапливать огромный долгъ въ то время, когда имперія передавала союзнымъ государствамъ огромныя суммы бюджетныхъ излишковъ: 522 милліона до 1898 года. Займы въ Германіи заключались тогда, когда они могли быть за-

[1]) Ibid. Стр 344—345

[2]) Wagner. Finanzwissenschaft I. Стр 142

ключены. Вопросъ о томъ, должны ли быть они заключены, не могъ возникать у германскаго правительства: въ этомъ отношеніи правительство было связано опредѣленными условіями формальнаго свойства. Вопросъ о цѣлесообразности займа при данныхъ условіяхъ въ связи съ состояніемъ рынка, экономическимъ положеніемъ страны, высотою процента и т. д., и т. д., этотъ вопросъ, правильное разрѣшеніе котораго столь важно для правительственной кредитной политики, ускользалъ отъ вниманія правительства. Правительство понуждалось къ займу объективными условіями, созданными германской конституціей и финансовой системой. Наличность этихъ объективныхъ условій, съ которыми мы встрѣтимся въ послѣдующемъ изложеніи, привела германскую имперію къ острому финансовому кризису. Роль такихъ объективныхъ условій можно приравнять къ роли теоретическаго закона о выборѣ финансовыхъ источниковъ для покрытія государственныхъ расходовъ: если этотъ теоретическій законъ будетъ превращенъ въ формальный законъ, то правительство будетъ связано при разрѣшеніи вопроса о цѣлесообразности финансовыхъ мѣропріятій. Устраненіе же вопроса о цѣлесообразности можетъ, при иныхъ условіяхъ, грозить государству не менѣе горькими послѣдствіями, чѣмъ тѣ, которыми грозитъ Вагнеръ за непослушаніе практики теоретическимъ законамъ.

Германская государственная конституція создавала широкій просторъ для обращенія къ государственному кредиту. И такъ какъ финансовая политика идетъ всегда въ сторону наименьшаго сопротивленія, то естественно, что займы стали ежегоднымъ явленіемъ въ государственномъ хозяйствѣ. Съ 1887 года до 1894 года, говоритъ одинъ изъ нѣмецкихъ авторовъ, «имперія обходилась безъ всякихъ основныхъ началъ въ дѣлѣ заключенія займовъ, и многочисленные расходы, которые должны были бы покрываться текущими доходами, покрывались займами. Только въ 1901 году между правительствомъ и рейхстагомъ состоялось соглашеніе относительно опредѣленныхъ правилъ для покрытія расходовъ по военному и морскому вѣдомству, желѣзнодорожному хозяйству и почтово-телеграфному управленію» [1]). Эти правила въ разработанной формѣ были формулированы въ «Etatsdenkschrift'ѣ» [2]) за 1907 годъ. Позднѣе мы встрѣтимся съ этимъ упре-

[1]) Kestner. „Entwicklungslinien der deutschen Reichsfinanzen". Въ „Jahrbuch fur Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich". hrsgb. von Schmoller 1908. IV Heft Стр. 420 (1676).

[2]) Т е въ бюджетной запискѣ, какъ это было сдѣлано и въ Бельгіи.

комъ по адресу германской финансовой политики, но здѣсь должны оговорить, что накопленіе громаднаго дола въ Германіи обязано не отсутствію «основныхъ началъ», а присутствію разрѣшенія на эти правила въ конституціи и безсилію правительства создать другіе источники дохода. На примѣрѣ Германіи мы видимъ, что своеобразная финансовая система союзнаго государства заставляетъ правительство прибѣгать къ займамъ тогда, когда такая политика явнымъ образомъ наноситъ вредъ и государственному и народному хозяйству. Выработанныя въ 1901 году правила для покрытія расходовъ, правила, о которыхъ говоритъ Фрицъ Кестнеръ [1]), мало помогли дѣлу: правила безсильны направить финансовую систему по болѣе нормальному руслу, разъ эти правила сами не вытекаютъ логически изъ существа финансовой системы. И послѣ 1901 года финансовая система Германіи обусловливала прогрессивное увеличеніе задолженности и немолчно взывала о необходимости радикальныхъ реформъ. Въ продолженіе 30 лѣтъ,—говоритъ одинъ изъ видныхъ авторовъ,—германская имперія слѣдовала системѣ покрывать займами ежегодные или обыкновенные расходы, притомъ непроизводительные въ финансовомъ отношеніи; это—не только дорого стоющій способъ веденія хозяйства, такъ какъ приходится къ затраченнымъ суммамъ ежегодно присоединять уплату процентовъ, но это—такая система, которая, подобно всякому легкомысленному и непрерывному накапливанію дола, приводитъ къ экономической и моральной разрухѣ, уменьшается жизненная энергія и развитіе имперіи; для нея создается невыгодная политическая позиція въ сравненіи съ другими государствами; война нуждается не только въ солдатахъ и оружіи, но въ деньгахъ и кредитѣ [2])

Такъ велика опасность, вытекающая изъ несовершенства финансовой политики, и если реальные интересы, угрожаемые этой опасностью, не смогли побороть источникъ зла, то что же могли бы подѣлать принципы, выработанные теоретическою мыслью? Двухъ отвѣтовъ на этотъ вопросъ не можетъ быть.

Опытъ другихъ нѣмецкихъ (союзныхъ) государствъ, несмотря на свое разнообразіе, точно также подтверждаетъ ту истину, что «für die Not—kein Gebot», и самое разнообразіе пріемовъ отдѣльныхъ го-

---

[1]) Въ первоначальной редакціи эти правила приведены въ статьѣ Kestner'a; болѣе подробно въ книгѣ: „Fr Zahn". Die Finanzen der Grossmachte Eine internationale finanzstatische Untersuchung Berlin. 1908 Стр 83—84

[2]) P Laband Direkte Reichssteuern Ein Betrag zum Staatsrecht des Deutschen Reichs Dritte Auflage. Berlin 1908 Стр 3—4

государствъ по вопросу о раздѣленіи обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ расходовъ, о выборѣ средствъ покрытія, говоритъ за то, что въ данномъ отношеніи правительственной политикѣ весьма трудно, пожалуй, даже невозможно выработать опредѣленныя правила; еще труднѣе систематически осуществлять эти правила на практикѣ.

Остановимся на опытѣ Пруссіи, т. е. такой страны, гдѣ правительство стяжало славу образцоваго государственнаго хозяина.

Штурмъ говоритъ въ своей книгѣ чрезвычайно лестныя вещи по адресу прусскаго государственнаго хозяйства: такъ какъ въ Пруссіи чрезвычайный бюджетъ покрывается излишками обыкновенныхъ доходовъ, то сочетаніе двухъ частей бюджетовъ — «наиболѣе законно»: Пруссія «можетъ считаться свободной отъ чрезвычайнаго бюджета въ собственномъ смыслѣ слова, съ того момента, какъ она весь ихъ итогъ покрываетъ своими нормальными доходами»[1]). И. дѣйствительно, существованіе экстраординарнаго бюджета теряетъ всякій смыслъ, разъ обыкновенные доходы систематически покрываютъ всѣ и всякіе расходы. Свое заключеніе о Пруссіи Штурмъ выводитъ на основаніи бюджета 1905—06 года; этотъ бюджетъ вполнѣ подтверждаетъ заключеніе Штурма. Но иначе обстоитъ дѣло, если взять серію прусскихъ бюджетовъ, тогда можно вывести совершенно иныя заключенія О томъ, какъ Пруссія справляется съ своими чрезвычайными расходами, говорилъ въ одномъ изъ весеннихъ засѣданій 1908 года ландтага министръ финансовъ фонъ-Рейнбабенъ, отвѣчавшій на запросы о состояніи прусскаго казеннаго желѣзнодорожнаго хозяйства. Пруссія не избѣжала участи многихъ государствъ, ведущихъ обширное желѣзнодорожное хозяйство: она вынуждена была считаться съ фактомъ измѣнившагося въ неблагопріятную сторону соотношенія желѣзнодорожныхъ доходовъ и расходовъ. Такъ какъ Пруссія, дѣйствительно, покрывала обыкновенными доходами такіе расходы, которые въ иныхъ странахъ, да при другихъ условіяхъ и въ самой Пруссіи, относятся на счетъ чрезвычайныхъ источниковъ, то министру финансовъ совѣтовали отнести часть желѣзнодорожныхъ расходовъ на счетъ займовъ. Министръ отказывался послѣдовать этому совѣту, находя, что такіе пріемы подорвали бы основы нормальнаго веденія государственнаго хозяйства. До 1892 года расходы по желѣзнымъ дорогамъ въ Пруссіи производились изъ смѣшанныхъ источниковъ: то изъ общихъ бюджетныхъ средствъ, то изъ капиталовъ, добытыхъ займами. При выборѣ этихъ источниковъ опредѣленнаго плана дѣйствій не на-

[1]) Штурмъ Op cit. Стр 206

блюдалось. На этотъ выборъ зачастую влияли совершенно случайныя обстоятельства, напр., если проектъ новаго желѣзнодорожнаго расхода совпадалъ съ составленіемъ общаго бюджета, то такой расходъ покрывался за счетъ общихъ бюджетныхъ средствъ. Если же необходимость новаго желѣзнодорожнаго расхода выяснялась послѣ того, какъ бюджетъ уже поступилъ въ ландтагъ, то покрытіе запоздалаго расхода относилось на счетъ займа. Естественно, что у финансовой администраціи было не мало поводовъ «опаздывать» съ внесеніемъ проектовъ желѣзнодорожныхъ расходовъ въ ландтагъ, а поэтому государственный долгъ Пруссіи возрасталъ въ угрожающей прогрессіи. Подъ вліяніемъ весьма естественныхъ опасеній относительно послѣдствій чрезмѣрно быстро возраставшей задолженности, въ 1892 году палата господъ и ландтагъ установили за правило, чтобы займами покрывались только новыя сооруженія желѣзныхъ дорогъ, а оборудованіе открытыхъ линій относилось бы за счетъ текущихъ доходовъ. Министръ финансовъ фонъ-Рейнбабенъ считаетъ, что весьма полезно придерживаться этого правила и въ будущемъ. Но въ то же время министръ опредѣленно оговорился, что это правило нельзя проводить, какъ незыблемый принципъ, не дѣлая никакихъ исключеній неблагопріятная экономическая конъюнктура, усиленныя требованія на улучшенія желѣзнодорожнаго хозяйства, все это заставитъ правительство по необходимости измѣнить правилу 1892 года и обратиться на путь усиленныхъ займовъ.

Если такія существенныя оговорки должно было сдѣлать правительство Пруссіи, располагающей упорядоченнымъ и бездефицитнымъ государственнымъ хозяйствомъ, то что же должны дѣлать правительства странъ, государственное хозяйство которыхъ совсѣмъ не подходитъ къ прусскому типу? Такія правительства и на одинъ годъ не могутъ связать себя правиломъ, подобнымъ прусскому правилу 1892 г. Въ странахъ съ разстроеннымъ государственнымъ хозяйствомъ или съ неудачной финансовой системой всякое правило по необходимости замѣняется стремленіемъ приспособиться къ условіямъ даннаго момента. При такой тенденціи финансовой политики чрезвычайно трудно говорить, а тѣмъ болѣе проводить въ жизнь какія-нибудь опредѣленныя правила.

Да и въ самой Пруссіи правила 1892 года [1]) относительно спосо-

[1]) См. подробности: O. Schwarz. Formelle Finanzverwaltung in Preußen und im Reich Berlin. 1907. Стр. 13, 21, 29.

бовъ покрытія единовременныхъ расходовъ существуетъ достаточно широкая лазейка, которая, при обстоятельствахъ, можетъ свести дѣйствіе правила на нѣтъ. Дѣло въ томъ, что правила уполномочиваютъ правительство обращаться къ займамъ для покрытія такихъ расходовъ на новыя сооруженія, которыя особенно высоки по своимъ размѣрамъ. Съ одной стороны, это условіе весьма цѣлесообразно, такъ какъ нѣтъ разумныхъ основаній покрывать займовымъ доходомъ расходъ хотя бы и на новыя постройки, разъ казначейство въ состояніи покрыть этотъ расходъ изъ общихъ бюджетныхъ средствъ. Вотъ примѣръ изъ прусскаго бюджета 1905—06 года:

Обыкновенные расходы	3.143.000 000
Чрезвычайные расходы	249.000.000
Итого всѣхъ расходовъ	3.392.000.000
» всѣхъ обыкнов. доходовъ . . .	3.392.000.000

При такихъ условіяхъ покрывать 249 милл. чрезвычайныхъ расходовъ съ финансово-технической точки зрѣнія было бы, конечно, не цѣлесообразно. Но, съ другой стороны, неопредѣленность признака расхода,—особенно высокій,—расхода, подлежащаго покрытію займомъ, развязываетъ правительству руки въ оцѣнкѣ этой неопредѣленности. При хорошемъ бюджетномъ балансѣ всѣ расходы могутъ быть признаны недостаточно высокими, и—наоборотъ...

Въ Пруссіи, гдѣ финансовое хозяйство находится въ упорядоченномъ состояніи, гдѣ затрата огромнаго капитала въ желѣзныя дороги не лежитъ тяжелымъ бременемъ на общихъ бюджетныхъ средствахъ, гдѣ, наконецъ, основныя нужды государства, вызывающія расходованіе бюджетныхъ и займовыхъ рессурсовъ, сравнительно удовлетворены, а росту новыхъ расходовъ на соціальное законодательство поставлены грани въ формѣ своеобразнаго состава парламента,—въ этой Пруссіи еще можно говорить о правилахъ болѣе или менѣе рациональнаго выбора средствъ покрытія государственныхъ потребностей. Но эта относительная возможность теряетъ всѣ шансы, разъ только рѣчь заходитъ о государственномъ хозяйствѣ, находящемся въ иныхъ условіяхъ. Если, напр., мы обратимся къ послѣднимъ государственнымъ бюджетамъ Венгріи, то безъ труда замѣтимъ, что въ этой странѣ общая и экономическая политика рѣзко повернули въ сторону реформъ, что прежде всего вызвало усиленный ростъ государственныхъ бюджетовъ. Венгрія производитъ рядъ крупныхъ капитальныхъ затратъ. Естественно, что при такихъ условіяхъ трудно обойтись безъ помощи государ-

ственнаго кредита. и такъ какъ. въ общемъ. капитальныя затраты Венгрии носятъ такъ называемый производительный характеръ. то обращение къ публичному кредиту представляется законнымъ пріемомъ. Въ подобныхъ случаяхъ выборъ источниковъ покрытія финансовыхъ потребностей подсказывается не какимъ-нибудь принципомъ или правиломъ, а является неизбѣжнымъ выходомъ. И тѣмъ не менѣе. при обсужденіи проекта государственнаго бюджета на 1909 годъ венгерскій министръ финансовъ съ особеннымъ удовольствіемъ заявилъ. что изъ 305 милл. кронъ. предположенныхъ къ покрытію займами. значительную часть удастся покрыть общими бюджетными средствами. Въ такой возможности покрыть часть чрезвычайныхъ расходовъ. имѣющихъ характеръ капитальныхъ затратъ, обыкновенными доходами. министръ финансовъ Векерле видитъ радостный признакъ оздоровленія венгерскихъ финансовъ.

Венгрія не одинока въ этомъ стремленіи Въ своей работѣ. посвященной финансамъ великихъ державъ. проф. Фр Цанъ указываетъ на тотъ фактъ. что повсюду замѣчается теперь стремленіе финансовой политики упрочить равновѣсіе въ государственномъ хозяйствѣ путемъ ограниченія развитія «займоваго хозяйства замедленіемъ прироста государственной задолженности». Цанъ указываетъ общую тенденцію многихъ современныхъ государствъ удовлетворять единовременные расходы. мѣсто которыхъ часто находится въ чрезвычайномъ бюджетѣ, на счетъ обыкновенныхъ доходовъ [1]) Отсюда уже можно заключить, что современная финансовая политика въ большинствѣ случаевъ находится на пути къ выработкѣ новыхъ правилъ покрытія государственныхъ расходовъ.

До сихъ поръ намъ приходилось разсматривать вопросъ объ экстраординарномъ бюджетѣ въ условіяхъ финансовой политики конституціоннаго государства. Современныя государственныя конституціи безусловно оказали на финансовую политику мощное вліяніе. Рационализація финансовой практики. поскольку объ этомъ можно говорить по отношенію къ культурнымъ странамъ цивилизованнаго міра, есть результатъ конституціонализма, точнѣе—работы народнаго представительства. Конституціонному государству прежде всего пришлось поставить на очередь разрѣшеніе финансоваго вопроса и. главнымъ образомъ, привести въ порядокъ формальный строй финансоваго устройства

[1]) Fr Zahn. Op. cit. Стр. 80.—Въ нѣкоторыхъ государствахъ кромѣ двухъ частей бюджета—обыкновенной и экстраординарной—существуетъ еще самостоятельный отдѣлъ „единовременныхъ расходовъ"

и финансоваго управленія. Въ этомъ отношеніи правъ Ад. Вагнеръ, когда онъ говоритъ о томъ, что независимое правильно организованное народное представительство является высокополезною силою въ государственномъ хозяйствѣ [1]). Но тотъ же Вагнеръ или переоцѣниваетъ значеніе этой силы, или невѣрно оцѣниваетъ ея роль. Но объ этомъ рѣчь будетъ ниже.—Иначе обстоитъ дѣло въ государствахъ, лишенныхъ народнаго представительства, или въ такихъ странахъ, гдѣ вмѣсто конституціонализма пышнымъ цвѣткомъ расцвѣтаетъ псевдоконституціонализмъ. Въ такихъ странахъ бюджетные порядки чрезвычайно неустойчивы, произвольны. Про старый режимъ,—говоритъ Р. Штурмъ,—едва ли можно сказать, что при немъ нарушались бюджетныя правила, такъ какъ, собственно говоря, ихъ вовсе не было [2]) Это замѣчаніе совершенно вѣрно по отношенію къ абсолютному государству эпохи XVIII вѣка и первыхъ десятилѣтій XIX в. Но и въ абсолютныхъ государствахъ второй половины XIX вѣка,—мы имѣемъ въ виду Россію,—намѣчались и осуществлялись попытки рационализировать государственные финансы. Попытки держать финансы хотя бы въ относительномъ порядкѣ наблюдались и въ раннѣйшую эпоху абсолютизма, такъ какъ и абсолютное государство было заинтересовано въ томъ, чтобы его финансы были въ порядкѣ. Адольфъ Вюртри, авторъ работъ о финансовомъ режимѣ Франціи, заявляетъ, что въ эпоху конца феодальной монархіи затрудненія, обнаруживавшіяся тогда въ операціяхъ казначейства, происходили не отъ недостатка средствъ, а отъ неудовлетворительности пріемовъ и правилъ, примѣняемыхъ при управленіи государственнымъ достояніемъ и распоряженіи королевскими деньгами. Во французскомъ сенатѣ въ 1889 году такъ характеризовали попытки абсолютнаго государства водворить порядокъ въ финансовомъ управленіи: «при короляхъ, когда министры финансовъ плохо справлялись съ дѣломъ, съ ними раздѣлывались очень легко. Имъ или рубили голову, или ихъ ссылали... Въ наше время министры финансовъ отдѣлываются дешевле» [3]).

Жестокими мѣрами думали замѣнить правильную организацію финансовъ. Конечно, такія попытки оканчивались очень плачевно. Но XIX вѣкъ принесъ съ собою одинъ замѣчательный въ финансовой исторіи абсолютизма опытъ. Абсолютная монархія попыталась примѣнить у себя бюджетные техническіе порядки, заимствованные у кон-

---

[1]) Wagner. Hand-und Lehrbuch IV Abth. 1 B. Стр 70

[2]) Штурмъ Op cit Стр. 125.

[3]) Цит. у Штурма. Op cit Стр. 486, 487, пр 1

ституціонныхъ государствъ. Мы говоримъ о Россіи, съ средины прошлаго вѣка усвоившей у себя бюджетную технику, выработанную въ условіяхъ конституціоннаго государства. Императорская резолюція на докладѣ Татаринова, изучавшаго бюджетный опытъ Запада и составившаго проектъ русской бюджетной реформы, гласила: «я со своей стороны совершенно раздѣляю вашъ взглядъ и желалъ бы, чтобы и прочіе министры убѣдились въ необходимости приступить къ радикальному улучшенію какъ нашего счетоводства, такъ и вообще финансовой системы нашей».—Оставляя совершенно въ сторонѣ оцѣнку результатовъ этого интереснаго опыта, замѣтимъ, что такая попытка не могла не затронуть вопроса объ экстраординарномъ бюджетѣ и о выборѣ средствъ для покрытія чрезвычайныхъ финансовыхъ потребностей. Необходимо прослѣдить эту попытку въ плоскости анализируемаго вопроса.

О порядкахъ, царившихъ въ русскомъ государственномъ бюджетѣ до реформы 60-хъ годовъ, говорить не приходится, такъ какъ въ то время порядокъ былъ замѣненъ безпорядкомъ. А поэтому нѣтъ особой нужды анализировать экстраординарный бюджетъ того времени. Такіе высокоофиціальные документы, какъ государственныя росписи, совершенно не отражали дѣйствительнаго положенія вещей. Въ 1832 году Государственный Совѣтъ нашелъ «неприличнымъ» подавать императору для подписи государственную роспись: «нѣтъ приличія утверждать подписью Высочайшаго Имени такой актъ, который, заключая многія подробности, можетъ иногда, при всемъ стараніи сочиняющихъ оный, содержать нѣкоторыя ошибки, и притомъ самую подпись Высочайшаго Имени дѣлать въ концѣ росписи, тогда какъ на всѣхъ другихъ бумагахъ дѣлается сіе въ началѣ». [1]) Высочайшая подпись исчезла на время со страницъ государственной росписи.

Замѣтимъ попутно, что въ николаевскую эпоху въ Россіи существовалъ совершенно изолированный экстраординарный бюджетъ. Этотъ бюджетъ былъ изолированъ и формально, и матеріально. Расходы, вызываемые чрезвычайными событіями, назначались по особымъ смѣтамъ и покрывались изъ особыхъ источниковъ, изъ которыхъ былъ образованъ военный капиталъ. Обороты военнаго капитала имѣли отдѣльный счетъ и не включались въ общіе счеты и отчеты государственнаго казначейства. Военный капиталъ составлялся главнѣйшимъ образомъ изъ

---

[1]) Цит.: „Министерство Финансовъ". 1802—1902. Часть первая. С.-Петербургъ 1902 Стр 361—362.

внѣшнихъ и внутреннихъ займовъ и въ періодъ 1826—1846 гг. достигъ солидныхъ для того времени размѣровъ—650 милл. руб. асс [1]) Бюджетнаго единства не было и въ помин. такъ какъ, кромѣ совершенно изолированнаго экстраординарнаго бюджета, вѣдомства имѣли свои особые доходы и капиталы, привести въ извѣстность которые правительство долгое время, несмотря на всѣ попытки, было не въ состояніи Когда къ обычнымъ для стараго времени экстраординарнымъ расходамъ на веденіе войнъ и на приготовленіе къ нимъ присоединились экстраординарныя затраты капитала на производительныя цѣли—постройки желѣзныхъ дорогъ, то и въ данномъ случаѣ чрезвычайный бюджетъ такихъ новыхъ расходовъ изолировался—и формально, и матеріально—отъ общаго государственнаго бюджета Это изолированіе совершалось довольно своеобразно. Напр., «платежи по займамъ на постройку Николаевской желѣзной дороги, за время строительнаго ея періода, относились на строительный капиталъ и показывались въ 1844—1851 гг. за балансомъ росписей, въ равныхъ суммахъ по расходу и доходу: расходы же и ресурсы на постройку дороги не включались въ росписи» [2]). Естественно, что въ такихъ условіяхъ выборъ средствъ для покрытія финансовыхъ потребностей носилъ совершенно случайный характеръ. Къ тому же общее состояніе государственныхъ финансовыхъ силъ было таково, что правительству не оставалось никакого выбора, приходилось или итти въ сторону наименьшаго сопротивленія, или прибѣгать къ героическимъ, а часто и сомнительнаго свойства мѣрамъ...

О русскомъ чрезвычайномъ бюджетѣ пожалуй, можно говорить съ 1862 года, когда въ Россіи совершилась крупная бюджетная реформа—рецепированіе бюджетной техники по европейскимъ образцамъ. Но это усвоеніе произошло не сразу, а постепенно. Въ шестидесятыхъ годахъ, а также и въ 70-хъ, вплоть до 1884 года, когда былъ уничтоженъ особый желѣзнодорожный фондъ, русскій экстраординарный бюджетъ представлялъ изъ себя особый бюджетъ, внѣшне пристегнутый къ общему бюджету. Нѣкоторая связь съ общимъ бюджетомъ выражалась довольно оригинально, а именно, чрезвычайнымъ доходомъ иногда проводились суммы, ассигнованныя на покрытіе дефицита въ обыкновенномъ бюджетѣ. Что особенно интересно, бюджетная реформа 1862 года совершенно обошла молчаніемъ важный во-

[1]) Ibid. Стр. 367—368.
[2]) Ibid Стр 372.

просъ о томъ, какіе доходы и какіе расходы нужно относить въ отдѣлъ чрезвычайнаго бюджета. Этотъ вопросъ приходилось разрѣшать каждый разъ ad hoc, а потому неудивительно, что практика составленія росписей въ этомъ отношеніи представляетъ за различные годы нѣкоторую неустойчивость [1]). Г. Кашкаровъ приводитъ факты, напр., изъ практики суммы военнаго вознагражденія показывались до 1885 г. въ числѣ обыкновенныхъ поступленій, а въ росписяхъ на 1885—1894 гг. въ числѣ чрезвычайныхъ, но росписи на 1895 г. они вновь занесены въ число обыкновенныхъ; вѣчные вклады показаны по росписи на 1884 г. въ обыкновенныхъ доходахъ, а по отчету контроля отнесены къ чрезвычайнымъ, а съ 1886 г. вносились въ отдѣлъ чрезвычайныхъ доходовъ. Поступленія въ возвратъ ссудъ и авансовъ желѣзнодорожнымъ обществамъ встрѣчались то въ одной, то въ другой части государственнаго бюджета [2]). Окончательно составъ чрезвычайнаго доходнаго бюджета былъ установленъ въ 1894 году, впервые новыя правила были примѣнены къ росписи 1895 года [3]).

Не останавливаясь на подробностяхъ, замѣтимъ, что въ Россіи, по политическимъ условіямъ, правовая позиція экстраординарнаго бюджета не представляла интереса. Правительство совершенно свободно мѣняло составъ бюджета, съ большой медлительностью проводя идею бюджетнаго единства, не воплощенную въ бюджетныхъ порядкахъ до нашихъ дней. Но вслѣдствіе этой «свободы дѣйствій» по вопросу объ экстраординарномъ бюджетѣ, имѣвшей мѣсто, какъ мы видѣли, и въ западныхъ конституціонныхъ странахъ, яснѣе раскрывается матеріальная сторона бюджетныхъ отношеній. Въ Россіи частыя измѣненія въ составѣ экстраординарнаго бюджета обнаруживали намѣренія правительства относительно выбора средствъ для покрытія финансовыхъ потребностей. Правда, наши, «завѣдомо фиктивные» [4]), бюджеты имѣли еще одну цѣль: «подѣйствовать на столь необходимое для

---

[1]) Кашкаровъ. Финансовые итоги послѣдняго десятилѣтія (1892—1901 гг.) Т. I. СПБ. 1903. Стр. 11.

[2]) Ibid. Стр. 11—12. — Интересно отмѣтить, что во Франціи китайская контрибуція причислялась къ разряду обыкновенныхъ доходовъ.

[3]) См. подробности. „Обзоръ бюджетнаго законодательства Россіи", изданіе Госуд. Канцеляріи, СПБ. 1891. Гл. VI; Кашкаровъ. Op. cit. Стр. 10—16. „Министерство Финансовъ" Ч. I, стр. 602 и сл., ч. II, стр. 298 и сл. Мигулинъ, проф. Русск. госуд. кредитъ. Т. II, стр. 545; т. III, вып. V, стр. 1025 и сл., и т. д.

[4]) Выраженіе проф. Мигулина относительно бюджетовъ министра Вышнеградскаго. Мигулинъ. Op. cit. т. II, стр. 545.

шло усиленіе кредита, какъ внѣшняго, такъ и внутренняго» [1]). Но тѣмъ не менѣе въ русской бюджетной практикѣ можно уловить мотивы, связанные непосредственно съ вопросомъ о покрытіи государственныхъ расходовъ. Введеніе въ имперскомъ бюджетѣ въ началѣ 60-хъ годовъ отдѣла чрезвычайныхъ рессурсовъ было всецѣло обусловлено не интересами бюджетной систематики, рационализаціи бюджетныхъ порядковъ, а было проведено въ цѣляхъ отнюдь не принципіальнаго выбора средствъ для покрытія финансовыхъ потребностей. «второй отдѣлъ—экстраординарные рессурсы—потребовался потому, что роспись, послѣ различныхъ измѣненій въ смѣтахъ, была сведена съ дефицитомъ въ 17,5 милл. руб., который было предположено покрыть чрезвычайными рессурсами: выпускомъ билетовъ государственнаго казначейства и остатками экономическихъ капиталовъ» [2]). Здѣсь, значитъ, ясно сквозитъ опредѣленный мотивъ И этотъ мотивъ повторяется на всей послѣдующей исторіи русскаго чрезвычайнаго бюджета, превращаясь въ лейтмотивъ, пріобрѣтая выдающееся значеніе для уразумѣнія русской финансовой системы: «безъ разсмотрѣнія нашего такъ называемаго чрезвычайнаго бюджета совершенно непонятенъ ростъ обыкновеннаго».—говоритъ проф. Мигулинъ [3]) Этимъ лейтмотивомъ только и можно объяснить широко практиковавшуюся въ Россіи систему предумышленнаго превышенія государственныхъ доходовъ надъ расходами по обыкновенному бюджету, систему накапливанія такъ называемой свободной наличности государственнаго казначейства. Мы не можемъ согласиться съ проф. Мигулинымъ, объяснившимъ такую политику слѣдующимъ образомъ: такая колоссальная цифра превышенія [4]), если бы все это превышеніе вздумали, напр., употреблять на погашеніе старыхъ заграничныхъ долговъ или на накопленіе свободной наличности государственнаго казначейства, должна была бы извлечь изъ обращенія всѣ денежные знаки въ странѣ, лишить страну всякаго оборотнаго капитала, остановить всю промышленную жизнь страны. Казна не можетъ извлечь у населенія рессурсовъ больше, чѣмъ ихъ требуется для удовлетворенія государствен-

[1]) Выраженіе Комитета Финансовъ. См „Министерство Финансовъ". Ч I. Стр 593

[2]) „Министерство Финансовъ". Ч. 1 Стр. 602

[3]) Мигулинъ Op. cit., т. III, вып V, стр 1028 Мы не приводимъ цифръ, характеризующихъ русскій чрезвычайный бюджетъ, не приводимъ также подробностей организаціи бюджета, все это читатель найдетъ въ изобиліи и въ систематизированномъ порядкѣ у проф Мигулина и др. указанныхъ авторовъ.

[4]) Съ 1893 по 1903 г. 1 878.402 626 руб.

ныхъ потребностей. Принципъ накопленія есть принципъ частнаго, а не государственнаго хозяйства. Поэтому государство изкопляемую имъ прибыль, т. е. избытки, которые оно взыскало со своихъ гражданъ въ видѣ превышенія обыкновенныхъ доходовъ надъ расходами, должно въ томъ или иномъ видѣ возвращать населенію, пускать снова въ обращеніе»[1]. Эта теоретически совершенно правильная мысль[2] не имѣла отношенія къ русской финансовой политикѣ. Превышеніе доходовъ, накапливаніе колоссальной «свободной наличности» не было результатомъ не къ мѣсту примѣненнаго принципа накопленія, а слѣдовательно, и не поэтому бюджетныя превышенія правительство должно было такъ или иначе израсходовать. Эта бюджетная политика была результатомъ особыхъ пріемовъ покрытія финансовыхъ потребностей, пріемовъ, которые впервые сказались въ случайномъ мотивѣ созданія экстраординарнаго бюджета, о чемъ мы только что говорили.

Въ 1864 году, когда впервые формально появились въ русскомъ бюджетѣ экстраординарные расходы, правительство вводитъ отдѣлъ экстраординарныхъ ресурсовъ съ единственною цѣлью покрытія дефицита по обыкновенному бюджету. Такой дефицитъ, конечно, трудно назвать чрезвычайнымъ расходомъ. Но кромѣ этой статьи могли оказаться въ бюджетѣ 1864 года и настоящіе экстраординарные расходы. Правительство, предвидя такую возможность, проводитъ Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта, по которому дополнительные и экстраординарные расходы были допускаемы только на счетъ смѣтныхъ сбереженій тѣхъ министерствъ и главныхъ управленій, по вѣдомству которыхъ испрашивается ассигнованіе; на счетъ же вносимаго въ роспись общаго кредита на чрезвычайные расходы разрѣшено относить только такіе расходы, исполненіе которыхъ не терпитъ отлагательства, а между тѣмъ не предвидится сбереженій по смѣтамъ»[3]. Въ такихъ пріемахъ функціонированія экстраординарнаго бюджета, получившаго вслѣдствіе этого матеріальную независимость отъ ординарнаго бюджета, сказывается особая система покрытія финансовой потребности. Въ этой системѣ прежде всего сквозитъ несовершенство бюджетной организаціи: «смѣтныя сбереженія», конечно, нарушали бюджетное единство. Съ другой стороны, такая система покрытія свидѣтельствуетъ о печальномъ состояніи государственнаго

[1] П. П. Мигулинъ. Op. cit., т. III, в V, стр. 1024—1025.

[2] Ее можно встрѣтить еще у финансистовъ-меркантилистовъ.

[3] „Министерство Финансовъ". Ч. I. Стр. 604.

казначейства и болѣе печальномъ положеніи государственнаго кредита, что и было въ дѣйствительности. Правительство, какъ огня, боится не обезпеченнаго какимъ-либо уже существующимъ фондомъ чрезвычайнаго расхода. Вслѣдствіе этого всякій экстраординарный расходъ былъ не только «исчисляемымъ кредитомъ» (crédit évaluatif), но и допустимымъ только въ томъ случаѣ, если онъ обезпеченъ предварительно особымъ фондомъ. Такая система покрытія разнится, конечно, отъ системы, усвоенной послѣ русско-японской войны, когда счетъ экстраординарныхъ расходовъ контрбалансируется коротенькой ремаркой: «хотъ предстоящихъ кредитныхъ операцій» ..

Но если мы поближе присмотримся къ чрезвычайному бюджету изъ эпохи 60-хъ годовъ, то замѣтимъ, что его фундированіе совершалось за счетъ обыкновенныхъ доходовъ. Въ самомъ дѣлѣ, источниками покрытія чрезвычайныхъ расходовъ были «смѣтныя сбереженія», т. е. излишне ассигнованные въ руки различныхъ министерствъ кредиты по обыкновенному бюджету и спеціальный вносимый въ роспись кредитъ для неотложныхъ чрезвычайныхъ расходовъ, т. е. опять таки ассигновки за счетъ обыкновенныхъ доходовъ [1])

Бюджетная реформа 60-хъ годовъ проводилась постепенно и медленно, отчасти потому, что она была не въ интересахъ отдѣльныхъ министерствъ. Но при несомнѣнно наступавшей консолидаціи бюджетныхъ отношеній «смѣтныя сбереженія», которыя, по смыслу Высочайше утвержденнаго мнѣнія Государственнаго Совѣта, должны были фундировать чрезвычайные расходы отдѣльныхъ вѣдомствъ, исчезли: они растаяли передъ лицомъ бюджетнаго и кассоваго единства. Экстраординарные же расходы, конечно, остались, а потому передъ правительствомъ стоялъ вопросъ о выборѣ средствъ для ихъ покрытія. И вотъ на протяженіи цѣлыхъ десятилѣтій мы можемъ наблюдать ту же картину, что и при самомъ моментѣ учрежденія чрезвычайнаго бюджета: правительство стремится покрыть чрезвычайные расходы при помощи рессурсовъ обыкновеннаго бюджета. Если довольно часто это стремленіе не увѣнчивается положительными результатами, то виною неуспѣха были важныя обстоятельства и непреодолимыя преграды.

---

[1]) Печальная дѣйствительность разрушила планы правительства, такъ какъ въ 1864 г., несмотря на повышеніе питейнаго акциза на 25%, годъ закончен съ дефицитомъ въ 90 милл. руб. При такихъ условіяхъ трудно говорить о «сбереженіяхъ», они получаютъ характеръ искусственнаго кассоваго оборота. Намъ важно опредѣлить тенденцію финансовой политики въ вопросѣ о покрытіи чрезвычайныхъ расходовъ.

Министръ финансовъ Бунге въ одномъ изъ докладовъ по бюджету на 1883 г. развиваетъ свою точку зрѣнія по данному вопросу; министръ говоритъ, что, для обезпеченія правильнаго хода государственнаго хозяйства и равновѣсія между доходами и расходами, весьма важно, чтобы при сведеніи росписи получился излишекъ для покрытія хотя нѣкоторой части сверхсмѣтныхъ расходовъ. Высочайшая резолюція по данному вопросу гласитъ: «Это весьма желательно и необходимо» [1]). Ту же мысль министръ Бунге проводилъ въ обычномъ бюджетномъ докладѣ о росписи на 1883 г., гдѣ онъ перечисляетъ рядъ необходимыхъ реформъ для оздоровленія финансовыхъ отношеній и, между прочимъ, говоритъ, что необходимо «возстановить перевѣсъ доходовъ надъ расходами, безъ чего улучшеніе финансовъ немыслимо». Конечно, не въ цѣляхъ же простого накопленія Бунге ратовалъ за такую политику.

Но для Бунге еще не оказалось возможнымъ побороть дефицитность бюджета, а поэтому и рѣчи быть не могло о созданіи бюджетныхъ превышеній.

Эту задачу разрѣшилъ и формулировалъ окончательно преемникъ Бунге, министръ Вышнеградскій, которому, какъ говорятъ [2]), было «приказано» уничтожить бюджетные дефициты. Для нашей цѣли важно отмѣтить, что Вышнеградскій былъ,—по крайней мѣрѣ, на словахъ,—противникомъ такой системы, когда чрезвычайные расходы покрываются займами. Въ 1889 году министръ покрываетъ экстраординарные расходы изъ запасовъ, имѣвшихся въ распоряженіи правительства. «Не слѣдуетъ полагать,—высказывается Вышнеградскій,—что финансовая задача разрѣшена удовлетворительно, пока въ обыкновенномъ бюджетѣ не получится такое превышеніе доходовъ, которое, вмѣстѣ съ чрезвычайными поступленіями, помимо кредитныхъ операцій, могло бы покрывать полностью ежегодные чрезвычайные расходы. Посему нельзя щадить никакихъ усилій для достиженія этой ближайшей цѣли».

Начиная съ Вышнеградскаго, эта политика проводится, дѣйствительно, неукоснительно и «не щадя никакихъ усилій», но, какъ оказывается, Вышнеградскій не былъ творцомъ этой мысли,—она была намѣчена еще въ самомъ началѣ 60-хъ годовъ. Эта система покрытія была усвоена преемниками Вышнеградскаго и не разъ формулировалась на страницахъ всеподданнѣйшихъ докладовъ. Въ докладѣ на

[1]) „Министерство Финансовъ". Ч. II. Стр. 297—8.

[2]) С. С. Х. Финансы Россіи въ связи съ экономическимъ положеніемъ ея населенія. Второе изд. 1908. Стр. 12.

1893 годъ читаемъ: „такое соотношеніе (съ превышеніемъ) доходовъ съ расходами, по глубокому убѣжденію министра финансовъ (г Витте), является необходимѣйшимъ залогомъ правильности и устойчивости финансоваго положенія государства, ибо если отнесеніе на чрезвычайные рессурсы большей части чрезвычайныхъ расходовъ можетъ считаться нормальнымъ въ виду тѣхъ новыхъ поступленій, которыя ожидаются отъ создаваемыхъ на затрачиваемыя суммы предпріятій, то, съ другой стороны, въ числѣ чрезвычайныхъ расходовъ неизбѣжно заключаются и такіе, которые не сопряжены съ непосредственнымъ усиленіемъ доходовъ Такіе расходы должны покрываться текущими поступленіями, почему и оказывается необходимымъ нѣкоторое ихъ превышеніе надъ обыкновенными расходами .—При сравненіи формулировокъ Вышнеградскаго и Витте, не трудно замѣтить между ними существенную разницу: первый собирался покрывать обыкновенными доходами всѣ чрезвычайные расходы: второй—только часть ихъ, именно расходы непроизводительнаго характера. Формулировка г Витте подходитъ къ системѣ, усвоенной съ 1895 года въ Бельгіи. Какъ увидимъ ниже, разница между формулой Вышнеградскаго и Витте имѣетъ и еще одну оригинальную сторону. Сейчасъ же замѣтимъ, что мысль о покрытіи чрезвычайныхъ расходовъ обыкновенными доходами пользуется большимъ вниманіемъ правительства и въ послѣдующее время. Въ 1900 году предсѣдатель департамента государственной экономіи и министръ финансовъ высказываютъ во всеподданнѣйшемъ докладѣ мысль о томъ, что накапливаніе бюджетныхъ превышеній, къ этому времени достигавшихъ огромныхъ размѣровъ, но сильно истощенныхъ огромными же размѣрами чрезвычайныхъ расходовъ, необходимо „посвятить столько же заботъ, сколько посвящается важнѣйшимъ дѣламъ внутренней жизни и поддержанію внѣшняго могущества". Здѣсь же указывается и секретъ для достиженія такихъ успѣховъ: умѣренные расходы и превышеніе дѣйствительныхъ поступленій доходовъ противъ назначеній по росписи. На этомъ докладѣ 4 августа 1900 года была сдѣлана слѣдующая Высочайшая резолюція: „Желательно, чтобы при составленіи росписи доходы исчислялись скромно, дабы имѣть по исполненіи бюджета серіозные остатки" [1]). Въ 1900 году состоялись три Высочайшихъ повелѣнія, направленныя все къ той же цѣли. Докладъ министра на 1901 г. занятъ опять таки той же темой.

---

[1]) „Министерство Финансовъ" Ч. II. Стр. 632.

Выше мы говорили, что въ концѣ 80-хъ годовъ правительство намѣревалось покрывать всѣ чрезвычайные доходы путемъ накопления остатковъ отъ обыкновеннаго бюджета. Нынѣ отъ такой мысли отказываются, но выставляется положение, что по крайней мѣрѣ непроизводительные чрезвычайные расходы должны питаться средствами обыкновеннаго бюджета. Не забудемъ, что въ это время чрезвычайные расходы достигали болѣе четверти (25.2%) всѣхъ государственныхъ расходовъ. Когда правительство окончательно и прочно привило систему бюджетныхъ превышений, создававшихъ обильный фондъ для покрытія чрезвычайныхъ расходовъ, то оно занялось расширеніемъ содержанія экстраординарнаго бюджета. Экстраординарный бюджетъ конца 80-хъ годовъ и конца 90-хъ годовъ—далеко не равнозначущія величины. Вслѣдствіе этого, когда правительство въ 90-хъ годахъ отказывалось отъ покрытія обыкновенными доходами всѣхъ чрезвычайныхъ расходовъ, а останавливалось только на покрытіи части ихъ, то въ количественномъ отношеніи программа покрытія врядъ ли значительно уменьшилась. Закономъ 1894 года 4-го іюня изъ чрезвычайнаго бюджета въ отдѣлъ обыкновенныхъ расходовъ были перенесены расходы по перевооруженію арміи, по заготовленію спеціальныхъ резервовъ продовольствія, по портовымъ сооруженіямъ, по усиленію и улучшенію существующихъ желѣзныхъ дорогъ, а также случайныя издержки по желѣзнымъ дорогамъ. По закону 22 мая 1900 г. въ обыкновенный бюджетъ переносятся расходы на пріобрѣтеніе подвижного состава и желѣзнодорожныхъ принадлежностей для казенныхъ желѣзныхъ дорогъ. Изъ экстраординарнаго доходнаго бюджета въ обыкновенный бюджетъ была перенесена въ 1894 году только одна статья: военное вознагражденіе. Чтобы судить о бюджетныхъ результатахъ такихъ переносовъ, полезно познакомиться со слѣдующею табличкою [1]) перенесенныхъ изъ чрезвычайнаго бюджета въ обыкновенный

	доходовъ		расходовъ.	
1895 г.	2.606.382	руб.	53.804.908	руб.
1896 »	1.930.295	»	59.914.818	»
1897 »	2.357.922	»	57.720.912	»
1898 »	5.001.465	»	69.976.699	»
1899 »	6.195.013	»	74.916.001	»
1900 »	5.006.350	»	79.440.414	»
1901 »	4.639.340	»	109.668.367	»

[1]) Кашкаровъ. Op. cit. Стр. 16.

Отсюда уже видно, какъ облегченъ былъ экстроординарный бюджетъ на счетъ ординарнаго и какъ энергично проводилась въ жизнь намѣченная система покрытія финансовыхъ потребностей. Такой переносъ правительство сдѣлало потому, что оно теперь уже не боялось дефицитовъ по обыкновенному бюджету. Въ это время бюджетныя превышенія обыкновенныхъ доходовъ достигали почти 17 и 18% къ общей суммѣ обыкновеннаго доходнаго бюджета [въ среднемъ за 1893—1903 гг. такія превышенія=12.2% [1])]. И это послѣ сдѣланныхъ переносовъ чрезвычайныхъ расходовъ въ бюджетъ обыкновенныхъ доходовъ.. Если бы переносы только по закону 1900 г. были сдѣланы ранѣе, то бюджеты 1896—1900 гг. были бы всѣ дефицитными [2]). Такимъ образомъ, можно констатировать, что на характеръ раздѣленія государственнаго бюджета на двѣ части влияли не принципіальныя соображенія, а случайныя обстоятельства—опасеніе дефицитовъ .. Вслѣдствіе этого получалась такая, напр., неустойчивая политика по отношенію къ отдѣльнымъ расходамъ: расходъ по выкупу права пропинаціи по росписи 1897 г. былъ обыкновеннымъ, а по росписямъ 1898, 1899, 1900—1903 гг.—чрезвычайнымъ (въ силу закона 15 декабря 1897 года о «расходахъ по уплатѣ капитализированной стоимости пріобрѣтаемыхъ въ казну отъ частныхъ лицъ или установленій крупной собственности и иныхъ источниковъ дохода»).

Изъ этого краткаго очерка исторіи русскаго чрезвычайнаго бюджета видно, что русская финансовая политика въ вопросѣ о способахъ покрытія чрезвычайныхъ расходовъ пошла такимъ путемъ, который гораздо слабѣе намѣчался въ западно-европейскихъ государствахъ. Мы оставили въ сторонѣ вопросъ о томъ, что на западѣ этотъ путь былъ результатомъ естественнаго развитія финансовыхъ отношеній, а потому политика покрытія проводилась слабѣе и нерѣшительнѣе, а въ Россіи такую же политику проводили, «не щадя никакихъ усилій», не щадя ни податныхъ силъ и не стѣсняясь тѣмъ, что всѣ истинно-культурныя задачи государства были въ полномъ забросѣ, вслѣдствіе чего только и можно было создавать огромныя превышенія обыкновенныхъ доходовъ. Оставимъ въ сторонѣ пока и тотъ фактъ, что на Западѣ такая политика превышеній была направлена противъ возрастанія государственной задолженности, а въ Россіи она сопровождалась интенсивнымъ приростомъ государственнаго долга...

Мы должны отмѣтить финансовые результаты усвоенной въ Россіи

---

[1]) Мигулинъ. Op. cit. III т. V в. Стр. 1024.

[2]) Кашкаровъ. Op cit. Стр. 53.

системы покрытія государственныхъ потребностей. Министръ финансовъ въ бюджетномъ докладѣ по росписи на 1901 г. защищалъ отъ нападокъ общественнаго мнѣнія усвоенную систему и привелъ перечень достигнутыхъ результатовъ. Сооруженіе великаго сибирскаго пути, усиленіе военнаго флота, перевооруженіе арміи, двукратная продовольственная помощь голодавшему населенію, приведеніе въ порядокъ денежнаго обращенія, крупные расходы по военнымъ операціямъ на Дальнемъ Востокѣ.—вотъ тѣ результаты, которые были достигнуты благодаря принятой системѣ, «по крайней мѣрѣ», часть экстраординарнаго бюджета покрывать обыкновенными доходами. Особая манера составлять роспись обыкновенныхъ доходовъ доставляла правительству ежегодно крупныя «превышенія» доходовъ; оффиціально такія превышенія объявлялись пріятной неожиданностью и признакомъ финансовой устойчивости. Помимо особыхъ техническихъ пріемовъ составленія государственной росписи въ сторону бюджетныхъ превышеній дѣйствовали, во-первыхъ, постоянное взвинчиваніе податного бремени, во-вторыхъ, систематическое пренебреженіе культурно-народными интересами Россіи, остававшимися безъ всякаго вниманія со стороны центральной власти. Иногда такія превышенія достигали огромныхъ суммъ (237.884.548 руб. въ 1898 году); что особенно поразительно, система бюджетныхъ излишковъ практиковалась даже и въ тѣ мрачныя годины, которыя были отмѣчены военными событіями на Дальнемъ Востокѣ и революціонной пертурбаціей внутри страны. На страницахъ бюджетныхъ докладовъ министръ финансовъ говорилъ о тяжелыхъ временахъ для государственнаго казначейства, о гибельномъ вліяніи на финансы войны и революціи, а обыкновенные бюджеты систематически, вплоть до 1909 года, давали крупныя превышенія, которыя составляли:

въ 1904 году	111,5	милл.	руб.
» 1905 »	99,3	»	»
» 1906 »	195,6	»	»
» 1907 »	146,5	»	»
» 1908 »	74.4	»	»
» 1909 » (по росписи).	4,9	»	»

Въ общей сложности, начиная съ 1888 года и кончая росписью на 1909 годъ, превышенія обыкновенныхъ доходовъ дали государственному казначейству колоссальныя средства, приблизительно два милліарда 788 милліоновъ [1]). Министръ финансовъ, защищая эту си-

[1]) См. мою статью: „Финансы бѣдной-богатой Россіи и новая роспись", въ „Современномъ Мірѣ". Декабрь, 1908. II отд. Стр. 19 и сл.

стему фундированія чрезвычайнаго бюджета обыкновенными ресурсами, не оспаривать (въ докладѣ на 1901 г.), что эти милліарды явились результатомъ нѣкоторыхъ приплатъ со стороны налогоплательщиковъ, и далъ своеобразное сравненіе этихъ приплатъ «съ платежемъ страховой преміи, обезпечивающей населеніе отъ неизбѣжнаго весьма крупнаго увеличенія бремени налоговъ въ случаѣ разстройства государственныхъ финансовъ».

Безспорно, въ данномъ случаѣ мы имѣемъ дѣло съ выдающимся фактомъ, который занимаетъ особое мѣсто во всемірной финансовой исторіи. Въ свое время этотъ фактъ подвергался горячему обсужденію въ русской и иностранной печати и литературѣ [1]), при чемъ главное вниманіе обращалось или на точность исчисленія размѣровъ «свободной наличности» государственнаго казначейства, неизмѣнно фигурировавшей въ экстраординарномъ доходномъ бюджетѣ, или на тѣ пріемы, съ помощью которыхъ добывалась эта «свободная наличность». Въ тѣни оставалось бюджетное значеніе всѣхъ интересовавшаго факта. Между прочимъ, интересенъ взглядъ, именно съ этой точки зрѣнія, одного иностраннаго автора. K. Helfferich въ своей работѣ, посвященной финансовой сторонѣ русско-японской войны, по этому поводу высказалъ слѣдующія соображенія: «если государство переноситъ въ чрезвычайный бюджетъ расходы, мѣсто которымъ, по ихъ природѣ, въ отдѣлѣ обыкновенныхъ расходовъ, то полученіе вслѣдствіе такого маневра превышенія ординарныхъ доходовъ дѣлается фарсомъ. Но вѣдь Россія проводитъ какъ разъ противоположный принципъ: она, съ настойчивостью, неизвѣстною другимъ государствамъ, осуществляетъ тотъ принципъ, что на счетъ чрезвычайнаго бюджета можно относить только такіе расходы, «которые должны служить развитію производительныхъ силъ страны и своими собственными доходами возмѣстить будущимъ поколѣніямъ ихъ бремя». Если иногда осуществленіе такого начала прерывается необходимостью значительныхъ затратъ на непредвидѣнныя цѣли, напр., на продовольствованіе голо-

[1]) По данному вопросу въ русской литературѣ руководящею книгою остается работа проф. Мигулина (соотвѣтствующія главы изъ II и III тт. его сочиненія „Русскій госуд. кредитъ"). По этому же вопросу высказывались почти всѣ русскіе авторы, писавшіе о финансахъ въ періодъ 90-хъ и 900-хъ годовъ. Изъ иностранной литературы укажемъ статью г. Wittschewsky „Budget- und Steuerverhältnisse Russlands", въ „Jahrbücher" Конрада, апрѣль 1904 г.; еще—K. Helfferich: „Das Geld im russisch-japanischen Kriege" Berlin. 1906. Стр. 33 и сл.

дающаго населенія, то твердо установленнымъ остается фактъ, что расходы экстраординарнаго бюджета направлены почти всѣ почти исключительно на продуктивныя цѣли, а также, что рядъ расходовъ на производительныя цѣли, съ 1901 г. даже расходы по увеличенію подвижного состава для казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, были перенесены въ отдѣлъ обыкновенныхъ расходовъ. Напрашивается сравненіе съ финансовымъ хозяйствомъ германской имперіи. Въ Россіи всѣ расходы на войско и флотъ, а также по постройкѣ гаваней и подобныхъ сооруженій, отнесены къ обыкновенному бюджету и покрываются изъ текущихъ доходовъ, у насъ большая часть такихъ расходовъ фигурируетъ въ экстраординарномъ бюджетѣ, въ который въ 1904 году былъ отнесенъ даже дефицитъ 1902 года! Въ Россіи расходы изъ чрезвычайнаго бюджета съ 1886 года наполовину покрываются займами, а наполовину превышеніями доходовъ обыкновеннаго бюджета, у насъ всѣ чрезвычайные расходы покрываются займами, а уже нѣсколько лѣтъ предусматриваются «дополнительные займы» для покрытія дефицитовъ по обыкновенному бюджету» [1]). Нельзя, конечно, не согласиться съ приведеннымъ мнѣніемъ авторитетнаго писателя, что русская система покрытія чрезвычайныхъ расходовъ, взятая безотносительно къ тѣмъ условіямъ, среди которыхъ она развивалась и примѣнялась.—а Helfferich такъ и поступаетъ,—не только выше по своимъ качествамъ германской системы, но и многихъ другихъ. То, къ чему западныя государства приближались очень медленными шагами, что тамъ стало намѣчаться въ 90-хъ годахъ и, какъ свидѣтельствуетъ проф. Цанъ, явилось характерной тенденціей финансовой политики XX вѣка, въ Россіи было затумано въ началѣ 60-хъ годовъ и стало правиломъ съ 1888 года, когда это правило начали проводить въ жизнь «mit einer Strenge»...

Наибольшее количество грѣховъ, совершенныхъ финансовой литературой, безусловно падаетъ на долю тѣхъ авторовъ, которые занимались международной финансовой статистикой вообще и въ особенности международными финансовыми сравненіями. Финансовое явленіе, однородное для многихъ государствъ по формѣ и ярлыку, можетъ оказаться совершенно разнороднымъ по своей природѣ, по своимъ причинамъ и слѣдствіямъ; игнорированіе этихъ различій приводитъ изслѣдователя къ нежелательнымъ ошибкамъ [2]). Возвращаясь къ вопросу

---

[1]) Helfferich. Op. cit. Стр. 38.

[2]) См. по этому вопросу: Нитти Основныя начала финансовой науки Перев. Москва 1904. Стр. 70—74 (указана литература): Fr. Zahn, op. cit.,

о русской системѣ покрытія чрезвычайныхъ расходовъ, замѣтимъ, что даже съ финансово-технической и бюджетной точекъ зрѣнія она не можетъ оправдать тѣ похвалы, которыя воздалъ ей Карлъ Гельфферихъ. Между русской системой и системой германской имперіи существуетъ прямая противоположность. А между тѣмъ и русскіе государственные финансы, и германскіе одинаковымъ образомъ пришли въ разстройство, русскіе—въ особенности. Финансовую неурядицу Германіи объясняютъ часто, какъ послѣдствіе усвоенной системы покрытія чрезвычайныхъ расходовъ. Но въ Германіи пока что и рѣчи быть не можетъ объ истощеніи платежныхъ силъ страны. Въ Россіи же, гдѣ, именно, особенно ярко выступаетъ это истощеніе, усвоенная система покрытія чрезвычайныхъ расходовъ, опиравшаяся на особую конструкцію ординарнаго бюджета, и была одной изъ главныхъ причинъ финансоваго разоренія и народнаго оскудѣнія [1]) А вѣдь формально русская система покрытія представляется идеальною по сравненію съ финансовою практикою германской имперіи. Эту существенную разницу игнорируетъ министръ финансовъ въ своемъ бюджетномъ докладѣ на 1909 годъ, гдѣ онъ хочетъ установить общность причины финансоваго разстройства и въ Россіи, и въ Германіи.

Финансовое разстройство Россіи министръ финансовъ сводитъ «къ особенностямъ русскаго государственнаго бюджета, въ которомъ расходы растутъ быстрѣе доходовъ. На самомъ же дѣлѣ исполненіе росписей обнаруживало, что въ Россіи доходы всегда «неожиданно» для авторовъ росписей росли быстрѣе расходовъ. «Что непомѣрный ростъ расходовъ подрываетъ финансовое благосостояніе даже наиболѣе богатыхъ и культурныхъ странъ, тому примѣромъ можетъ служить наша ближайшая сосѣдка—Германія»,—читаемъ въ бюджетномъ докладѣ по росписи на 1909 г. При этомъ было забыто, что въ Россіи старые налоги повышались съ такою же легкостью, съ какою вводились новые налоги. Въ Германіи же дѣло обстояло какъ разъ наоборотъ. Мы уже упоминали, что русская система покрытія часто подвергалась обсужденію въ печати. Общественное мнѣніе всегда было настроено противъ системы накапливанія бюджетныхъ превышеній. Министер-

---

стр 3 и сл., мой обзоръ иностранной экономической литературы „Вѣстн. Финансовъ“. 1908, № 35, стр. 325 и сл (критика пріемовъ Цана).

[1]) См. нашу статью въ изданіи т-ва Гранатъ „Исторія Россіи въ XIX вѣкѣ“ „Государственное хозяйство въ концѣ вѣка“, гдѣ мы доказываемъ, что финансовый кризисъ современной Россіи своими корнями опирается въ эпоху 90-хъ годовъ

ство же финансовъ всегда, защищая усвоенную систему, полемизировало съ общественнымъ мнѣніемъ, при чемъ иногда эта полемика переносилась на страницы бюджетныхъ докладовъ (1901 г., 1908 г.). Въ 1901 году правительство доказывало, что существующая практика страхуетъ Россію отъ неизбѣжнаго весьма крупнаго увеличенія бремени налоговъ въ случаѣ разстройства государственныхъ финансовъ. Это «страхованіе» выражалось сначала въ стремленіи всѣ чрезвычайные расходы покрыть обыкновенными доходами, затѣмъ—покрыть текущими доходами непроизводительные чрезвычайные расходы. Когда же вскорѣ наступило разстройство государственныхъ финансовъ и отчетливо обрисовалась необходимость сильнаго увеличенія налоговъ, временно отстраняемая небывало интенсивнымъ накапливаніемъ государственнаго долга, то мы получили возможность наблюдать одновременно измѣненіе и финансовой практики, и взглядовъ правительства по вопросу о покрытіи финансовыхъ потребностей. Еще въ докладѣ на 1908 годъ министръ финансовъ пытается доказать правильность усвоенной бюджетной практики: онъ говоритъ, что примѣняемый у насъ способъ исчисленія по смѣтамъ государственныхъ доходовъ и расходовъ основанъ на законѣ, которымъ руководствовались въ теченіе 45 лѣтъ... общія основанія, на которыхъ строятся смѣтныя предположенія какъ по доходамъ, такъ и по расходамъ, остались до сихъ поръ незыблемыми». Отстаивая ихъ незыблемость и на будущее время въ виду возможныхъ нареканій со стороны Государственной Думы, министръ финансовъ неожиданно даетъ такое оправданіе «общимъ основаніямъ», которое расходится совершенно со всѣмъ тѣмъ, что по этому поводу писалось ex officio съ 60-хъ годовъ XIX вѣка. Въ 90-хъ годахъ министръ финансовъ подчеркивалъ, даже, можно сказать, утрировалъ принципъ достаточности, господствующій въ публичномъ хозяйствѣ, т. е., что расходы опредѣляютъ доходы. Тогда на страницахъ бюджетныхъ докладовъ неоднократно подтверждалось, что сдержанность въ расходахъ вредна для государства, что не надо останавливаться передъ нѣкоторымъ напряженіемъ платежныхъ силъ страны. Въ оправданіе приводилось соображеніе о благодѣтельной роли государственныхъ расходовъ для народнаго хозяйства. Такова была идеологія русскаго государственнаго бюджета. Въ докладѣ же по проекту росписи на 1908 г. мы встрѣчаемъ совершенно противоположный взглядъ руководителей финансовой политики. Здѣсь принципъ достаточности, характерный для современнаго государства, указывающій на элементарную задачу общественнаго хозяйства—удовлетвореніе коллектив-

ныхъ потребностей, а не добываніе доходовъ. Здѣсь этотъ принципъ замѣняется противоположнымъ, взятымъ изъ частнохозяйственнаго оборота: «такъ какъ, при безпредѣльности нашихъ потребностей, расходы опредѣляются въ соотвѣтствіи съ доходами, то послѣдствіемъ недобора явится дефицитъ». Такое упрощенное отношеніе къ задачамъ и существу современнаго государственнаго хозяйства понадобилось для того, чтобы защитить систему бюджетныхъ превышеній, которой придерживается правительство вмѣсто того, чтобы употреблять всю сумму ежегодно поступающихъ доходовъ на удовлетвореніе нарастающихъ потребностей страны, изъ которыхъ многія, какъ, напримѣръ, народное образованіе, пути сообщенія, мѣры содѣйствія сельскому хозяйству и др., не получаютъ крайне необходимыхъ для нихъ средствъ». Оправдывать неудовлетвореніе такихъ, дѣйствительно, неотложныхъ нуждъ страны довольно трудно, а, между тѣмъ, игнорированіе этихъ нуждъ стоитъ въ противорѣчіи съ фактомъ ежегодныхъ бюджетныхъ превышеній. Поэтому министръ финансовъ не касается въ подробностяхъ прошлаго времени», а въ докладѣ по проекту росписи на 1909 годъ даетъ обѣщаніе удовлетворить когда-нибудь и эти нужды и, анализируя составъ расходнаго бюджета, въ которомъ только 12,6% идетъ на производительныя потребности, министръ прибавляетъ: «эти цифры наглядно показываютъ, по какимъ категоріямъ потребностей... понадобится въ ближайшемъ будущемъ дальнѣйшее увеличеніе ассигнованій». Въ концѣ же доклада онъ говоритъ о необходимости «крайней умѣренности въ разрѣшеніи новыхъ расходовъ» и что «заманчивый путь быстраго устроенія государственной жизни и щедраго отпуска средствъ на различныя нужды культурной жизни страны... грозитъ всякому государству крайне тяжелыми послѣдствіями и въ особенности опасенъ для страны, только что пережившей тяжелыя невзгоды войны и внутренней смуты».

Но чѣмъ же тогда объяснить фактъ появленія ежегодныхъ бюджетныхъ излишковъ, которые даже въ 1906 году дали 243,8 милл. р.? Въ докладѣ на 1908 г. на этотъ вопросъ дается совершенно иной уже отвѣтъ, чѣмъ тѣ отвѣты, которые были даны министрами Вышеградскимъ и Витте. Тогда, какъ мы и говорили, система превышеній связывалась съ системой покрытія чрезвычайныхъ расходовъ. Теперь же эта система забывается и министръ подводитъ новый фундаментъ подъ старое зданіе. Система бюджетныхъ превышеній объявляется системой неожиданныхъ фактовъ, имѣющихъ фактическое же основаніе въ... некультурности страны: «Исчисленіе доходовъ въ болѣе или менѣе близкихъ

къ дѣйствительности цифрахъ не представляетъ значительныхъ затрудненій въ странахъ съ цвѣтущею промышленностью и высокою сельскохозяйственною культурою, съ благоустроенными путями сообщенія и широко организованнымъ сбытомъ товаровъ, съ зажиточнымъ населеніемъ, платежеспособность котораго не подрывается частыми неурожаями... Въ Россіи же слабое развитіе промышленности, недостатокъ удовлетворительныхъ путей сообщенія, малая культурность и бѣдность земледѣльческаго класса, составляющаго преобладающій % населенія— все это значительно усиливаетъ трудность предвидѣнія доходныхъ поступленій». Такимъ образомъ, министръ финансовъ расходится съ системой своихъ предшественниковъ, вызвавшей одобреніе К. Гельфериха. Но можно ли удовлетвориться послѣднимъ объясненіемъ бюджетныхъ превышеній, а если нельзя, то всетаки почему выдвинуто въ оффиціальномъ документѣ такое объясненіе? Удовлетвориться объясненіемъ В. Н. Коковцова нельзя, конечно, во-первыхъ, потому, что оно слишкомъ запоздало для такого явленія, которое неоднократно и притомъ въ одномъ и томъ же направленіи было ex officio объяснено и фактически подтверждено ранѣе. Затѣмъ, послѣднее объясненіе къ тому же слишкомъ запоздало и въ другомъ отношеніи. Докладъ 1908 года объясняетъ явленіе уже прекратившееся и исчезнувшее уже изъ росписи 1909 года. Ссылка на опытъ Запада, на практику богатыхъ и культурныхъ странъ мало убѣдительна, въ чемъ оговаривается и самъ министръ финансовъ, приводя данныя изъ «Vierteljahreshefte zur Statistik des Deutschen Reichs», по которымъ видно, что бюджетныя превышенія смѣтныхъ доходовъ составили въ германской имперіи:

въ 1902 г.	3,0%
» 1903 г.	4,3%
» 1904 г.	3,8%

Въ Пруссіи же и того больше:

въ 1902 г.	10,2%
» 1903 г.	15,5%
» 1904 г.	5,3%,

приближаясь къ русскимъ отношеніямъ. Можно привести много другихъ аналогичныхъ примѣровъ. Если русскія бюджетныя превышенія считать только результатомъ неожиданныхъ и неизбѣжныхъ по условіямъ русской жизни случайностей, то значитъ надо признать, что русскіе руководители финансовой политики сами себѣ выдаютъ testimonium paupertatis. «Бюджетныя исчисленія,—говоритъ Стурмъ,—

имѣютъ цѣну только, когда они точны» [1]). По поводу послѣднихъ оффиціальныхъ объясненій системы бюджетныхъ превышеній можно повторить тѣ же возраженія, которыя направлены противъ попытокъ объяснить дѣленіе государственныхъ бюджетовъ на ординарную часть и экстраординарную тѣмъ, что въ первой части все поддается усмотрѣнію, а во второй—все неожиданно. Проф. Конъ справедливо замѣчаетъ, что такое объясненіе заимствовано изъ частнохозяйственныхъ отношеній и является очень спорнымъ. «Оно указываетъ на неразвитую ступень экономическаго мышленія» (des ökonomischen Denkens) [2]), а не на неразвитую экономическую и культурную жизнь страны, какъ увѣряетъ министръ финансовъ.

Но дѣло не въ самомъ объясненіи министра финансовъ, а въ той цѣли, которую оно преслѣдуетъ. Финансовыя теоріи въ большинствѣ случаевъ получаютъ значеніе постольку, поскольку они служатъ опредѣленнымъ интересамъ. «Флаги покрываютъ товары». И вотъ съ этой точки зрѣнія приходится признать, что послѣднее по времени объясненіе русскихъ бюджетныхъ превышеній понадобилось для прикрытія того финансоваго разстройства, которое несомнѣнно наступило въ современной Россіи, несмотря на то, что налогоплательщики съ 1888 года исправно вносили «страховую премію». Дѣло въ томъ, что уже въ проектѣ росписи на 1909 годъ наблюдается полное исчезновеніе бюджетныхъ излишковъ (смѣтныхъ), что министръ объясняетъ составленіемъ росписи «съ возможнымъ приближеніемъ къ дѣйствительности». «Обыкновенные доходы и расходы доведены до крайнихъ своихъ предѣловъ». «Итогъ обыкновенныхъ доходовъ на 1909 годъ представляетъ, по мнѣнію министра финансовъ, предѣлъ возможнаго роста доходовъ». Министръ финансовъ, признавая финансовое положеніе страны серьезнымъ признавая, что угроза направлена на равновѣсіе между обыкновенными доходами и расходами, вмѣстѣ съ тѣмъ причину исчезновенія бюджетныхъ превышеній видитъ только въ одномъ «приближеніи росписи къ дѣйствительности». Не разбирая справедливости этого утвержденія [3]), замѣтимъ, что тѣмъ не менѣе такое «прибли-

---

[1]) Штурмъ. Op. cit. Стр. 146.

[2]) Gustav Cohn. System der Finanzwissenschaft (II Band изъ „System der Nationalökonomie) Stuttgart 1889. Стр. 189.

[3]) См. подробный разборъ этого мнѣнія В. Н. Коковцова въ моей уже цитированной статьѣ въ „Совр. Мірѣ". 1908. XII „Финансы бѣдной-богатой Россіи и новая роспись" и pendant къ ней мою же статью „Хроническій дефицитъ", „Совр. Міръ", 1908, IX и

жение къ дѣйствительности по необходимости вызвало у автора бюджетнаго доклада признание и того, что отнынѣ мѣняется система покрытія чрезвычайныхъ расходовъ. Этимъ уже косвенно создается отрицание правильности объясненія причинъ появленія бюджетныхъ излишковъ. Министръ пишетъ: предстоитъ настоятельная необходимость сообразовать всякіе новые расходы съ естественнымъ возрастаніемъ доходовъ, не переступая предѣла этого возрастанія, дабы не допускать по обыкновенному бюджету дефицитовъ, которые, подъ вліяніемъ совмѣстной дѣятельности законодательной власти и финансоваго управленія, исчезли у насъ съ конца 80-хъ годовъ прошлаго столѣтія. Что же касается чрезвычайныхъ расходовъ, въ томъ числѣ и расходовъ на желѣзнодорожное строительство, то уже теперь мы вынуждены покрывать ихъ изъ займовъ, за неимѣніемъ какихъ-либо особыхъ источниковъ или запасовъ въ предѣлахъ обыкновеннаго бюджета. Отнесеніе чрезвычайныхъ расходовъ на чрезвычайные же источники—займы принципіально не можетъ быть признаваемо неправильнымъ. Министръ къ этому видитъ только практическія затрудненія, обусловленныя пониженіемъ кредитоспособности Россіи и трудностью заключенія новыхъ займовъ.

Слѣдовательно, на исходѣ перваго десятилѣтія XX вѣка русская финансовая политика рѣзко повернула на иную дорогу въ вопросѣ о покрываніи чрезвычайныхъ расходовъ и, какъ видимъ, этотъ поворотъ обусловленъ фактическими обстоятельствами. Россія свернула съ того пути, на который повертываютъ иностранныя государства; и и тамъ, и здѣсь финансовая политика подчиняется волѣ обстоятельствъ. Поворотъ русской финансовой политики въ вопросѣ покрытія чрезвычайныхъ расходовъ документированъ весьма наглядным актомъ со стороны министра финансовъ: въ третьей Государственной Думѣ (вторая сессія) министру указывали, что онъ неправильно занесъ въ смѣту чрезвычайныхъ расходовъ рядъ солидныхъ по своимъ размѣрамъ военныхъ расходовъ. Министръ указалъ въ отвѣтъ на это обвиненіе, что нарушеніе смѣтныхъ порядковъ произошло въ силу постановленія самой Государственной Думы и въ силу закона 3 іюля 1908 года, который однажды уже закрѣпилъ эти обыкновенные государственные расходы въ смѣтѣ чрезвычайныхъ расходовъ. Но вѣдь нарушеніе закона о составленіи государственной росписи отнюдь не обязывало министра финансовъ снова его нарушать въ то время, когда онъ составлялъ проектъ новой росписи. Вопросъ здѣсь заключался въ томъ,

что если бы министръ финансовъ при составленіи проекта росписи оставался на почвѣ закона 1894 года, раздѣлившаго государственные расходы на двѣ части, тогда министръ неизбѣжно встрѣтился бы съ дефицитомъ въ обыкновенномъ бюджетѣ. Избѣгая дефицита въ наборѣ демонстративной формѣ, министру пришлось нарушить законъ 1894 года...

Приведенные факты изъ финансовой практики различныхъ европейскихъ государствъ доказываютъ, что раздѣленіе государственныхъ бюджетовъ на двѣ части—ординарную и экстраординарную—лишено какой-либо принципіальной основы. Равнымъ образомъ и финансовая теорія, занимавшаяся этимъ вопросомъ, представляетъ полное разнообразіе мнѣній относительно того, какой признакъ долженъ быть положенъ въ основу такого раздѣленія. Невозможность найти ясный и неоспоримый признакъ, невозможность унифицировать разнообразную практику по этому вопросу заставляетъ такого ученаго, какъ Леруа-Болье, придающаго большое значеніе финансово-техническимъ вопросамъ и подъ этимъ угломъ разсматривающаго теорію государственнаго кредита, признать, что въ нормальное время государственное хозяйство свободно можетъ обходиться безъ экстраординарнаго бюджета. По мнѣнію Леруа-Болье, экстраординарный бюджетъ, опять таки по финансово-техническимъ соображеніямъ, можетъ понадобиться только въ моменты наступленія въ жизни государства какихъ-либо чрезвычайныхъ событій или дѣйствій, вызывающихъ необходимость затратить огромныя средства...

Предшествующій анализъ теоретическихъ мнѣній относительно чрезвычайныхъ бюджетовъ и анализъ фактовъ изъ финансовой исторіи различныхъ государствъ даетъ уже нѣкоторыя указанія относительно связи раздѣленія бюджетовъ на двѣ части и выбора средствъ для покрытія государственныхъ расходовъ, т. е. для опредѣленія роли государственныхъ займовъ въ покрытіи финансовыхъ издержекъ. Но для полученія неоспоримыхъ выводовъ весьма полезно углубить этотъ анализъ, обрисовать роль и участіе государственныхъ займовъ въ покрытіи государственныхъ чрезвычайныхъ расходовъ на пространствѣ всего новаго времени, новой эпохи развитія государства. Въ этихъ цѣляхъ мы рѣшили остановиться на военныхъ расходахъ. Военные расходы—самые старые и самые значительные; они были преобладающей причиной роста государственныхъ бюджетовъ и, что особенно важно,—государственныхъ долговъ. Анализъ этихъ расходовъ и будетъ объектомъ дальнѣйшаго изложенія.

III.

Милитаризмъ и ростъ государственной задолженности.

> Война и приготовление къ ней—два обстоятельства, которыя въ новое время вызываютъ большую часть необходимыхъ расходовъ всѣхъ великихъ державъ... Въ новое время многія различныя причины удорожили государственную оборону"
>
> *Адамъ Смитъ*

Экстраординарный бюджетъ въ формальномъ и техническомъ значеніи представляетъ изъ себя явленіе новѣйшаго времени. Да и самый „бюджетъ" государства, въ современныхъ формахъ и современномъ пониманіи этого финансоваго института,—созданіе XIX вѣка. Но экстраординарныя событія, чрезвычайныя обстоятельства, заставлявшія отдѣльныя государства напрягать всѣ свои силы и средства, конечно, встрѣчались во всѣ времена и во всѣ эпохи исторіи человѣческихъ обществъ, организованныхъ въ форму государственныхъ союзовъ. Среди этихъ событій видное мѣсто, пожалуй, даже совершенно исключительное, занимаютъ государственныя войны.

Государственныя войны имѣли и имѣютъ выдающееся значеніе въ развитіи финансоваго хозяйства. Еще въ концѣ XVIII вѣка историкъ и финансовъ Ланъ высказывалъ въ своей книгѣ ту мысль, что эволюція налоговой системы является необходимымъ результатомъ эволюціи военной организаціи и что каждое измѣненіе въ области военной системы измѣняетъ финансовую систему [1]). Когда же появились

[1]) Lang Historische Entwicklung der deutschen Steuerverfassung 1793 Цит · Loria, A. Die wirtschaftlichen Grundlagen der herrschenden Gesellschaftsordnung Freiburg u Leipzig 1895 Стр. 187, пр. 1

государственные займы, то война и приготовленіе къ ней и были одной изъ самыхъ видныхъ причинъ прогрессивнаго возрастанія государственной задолженности. «Съ финансовой точки зрѣнія, — говоритъ проф. Ф. Нитти, — важно отмѣтить, что военные расходы во всѣхъ цивилизованныхъ государствахъ Европы и въ культурныхъ внѣевропейскихъ странахъ находятся въ процессѣ постояннаго роста и служатъ главною причиною увеличенія государственныхъ долговъ, обусловившихъ, въ свою очередь, усиленіе обложенія» [1]). Это соотношеніе военныхъ расходовъ и роста государственныхъ долговъ было, между прочимъ, формулировано русскимъ правительствомъ передъ созывомъ первой мирной конференціи въ Гаагѣ Въ «Правительственномъ Вѣстникѣ» (1898 г.) было напечатано сообщеніе по этому поводу, въ которомъ говорилось: если страны Европы видятъ непрестанное возрожденіе своихъ долговъ, то это зависитъ отъ постояннаго увеличенія военныхъ расходовъ, т. е. не только расходовъ на веденіе войнъ, но и на приготовленіе къ нимъ...

Трудно сказать, когда въ жизни государства чаще встрѣчались чрезвычайныя обстоятельства: въ старую эпоху, или въ наше время; но нужно отмѣтить, что въ старую эпоху чрезвычайныя событія принимали для государственныхъ финансовъ весьма часто тяжелый оборотъ; тогда совершенно отсутствовало сколько нибудь сносное финансовое устройство и управленіе, государственная политика технически и матеріально была плохо вооружена, а потому тѣ затрудненія, которыя въ условіяхъ современнаго благоустроеннаго государства обходятся съ изумительной легкостью, тогда превращались въ серьезнѣйшія государственныя бѣдствія, вызывавшія напряженіе всѣхъ силъ и средствъ государства. Опытъ далекаго прошлаго, опытъ стараго государства, боровшагося съ чрезвычайными усиліями, съ необыкновенными обстоятельствами, непосредственнаго практическаго значенія для современнаго государства не имѣетъ. Государство второй половины XIX вѣка и XX вѣка поставлено въ такія условія, которыя почти совершенно исключаютъ возможность сравненій съ минувшими временами. Общимъ для старыхъ эпохъ и для современной эпохи будетъ только то, что тогда и теперь въ жизни государства то и дѣло встрѣчались и встрѣчаются потребности въ значительныхъ ненормальныхъ затратахъ матеріальныхъ силъ и средствъ. Но и содержаніе

---

[1]) Нитти. Op. cit. Стр. 150—151 Ср Neymarck, A. Finances contemporaines II. Paris 1904. Стр. 233.

этой потребности, и способы ея удовлетворенія рѣзко отличаются, смотря по характеру эпохи, по степени развитія народно-хозяйственной и государственной жизни. Нельзя, конечно, сравнивать, напр., финансовые результаты войнъ XII вѣка и войнъ нашего времени. Въ началѣ XII вѣка кіевляне рѣшили воевать съ однимъ изъ князей и такъ объявили объ этомъ князьямъ-сторонникамъ: «у насъ всѣ пойдутъ, кто только можетъ взять въ руки хлудъ! А кто не пойдетъ, укажите ихъ намъ, мы ихъ побьемъ!» .. Такая мобилизація если и причиняла кому расходы, то только непосредственно самому населенію. И позднѣе, — проходитъ рядъ вѣковъ, — веденіе войнъ всею тяжестью ложится непосредственно на населеніе, не обремеияя государственнаго хозяйства. Войны стараго времени не оставили послѣ себя финансовыхъ документовъ [1]). Подчиняясь общему укладу народно-хозяйственной жизни, войны старой эпохи въ матеріальномъ отношеніи представляли изъ себя затрату не денежныхъ средствъ, которыхъ тогда почти не было ни въ рукахъ населенія, ни у государства, а затрату непосредственно самимъ населеніемъ натуральныхъ запасовъ и человѣческой энергіи. Побѣдоносная война заканчивалась разграбленіемъ матеріальныхъ богатствъ побѣжденной страны: проигранная война приводила къ обратнымъ результатамъ, къ отнятію территорій, этому прообразу денежныхъ контрибуцій новаго времени.

Преобразованіе воинскихъ силъ по типу современныхъ армій, появленіе военныхъ машинъ сразу измѣняетъ характеръ финансовыхъ отношеній войны. Война и приготовленіе къ ней, не переставая обременять населеніе тяжелымъ бременемъ натуральныхъ повинностей, начинаетъ представлять изъ себя уже затрату денежныхъ средствъ и капиталовъ. Военные расходы начинаютъ поглощать львиную долю текущихъ государственныхъ средствъ. Такъ, напр., изъ русскаго бюджета XVII вѣка въ 1.371.218 руб. 82.9% тратились на военные расходы, кромѣ того, въ видѣ прямой натуральной подати собиралось войскамъ хлѣба—613.102 п. и соли—80.181 п. Сверхъ того.

---

[1]) См. литературу о русскихъ военныхъ расходахъ: проф. В. Сергѣевичъ. Древности русскаго права. Т. III-и. Спб. 1903. Книга VII, гл. I, въ особенности стр. 200 — 208; Милюковъ. Op. cit. (Указана литература); Чечулинъ. Очерки по исторіи русскихъ финансовъ въ царствованіе Екатерины II. Спб. 1906. Стр. 262—318, Посошковъ. Сочиненія М. 1842. Боголѣповъ. Финансы, правительство и общественные интересы Очеркъ: „Война и госуд. финансы“. Спб. 1907. Стр. 211 и сл.

изъ бюджета по неокладнымъ сборамъ въ 1.136.637 руб. на войско уходило 828.129 руб. При такомъ размѣрѣ военныхъ расходовъ за счетъ текущихъ государственныхъ средствъ, конечно, на задній планъ отходили всѣ другія государственныя потребности: а при такомъ напряженіи текущихъ средствъ ради военныхъ цѣлей государственные финансы и само государство то и дѣло должно было попадать во власть чрезвычайныхъ затрудненій.

Въ самомъ началѣ XVIII вѣка русскіе государственные финансы быстро перешли изъ удовлетворительнаго въ отчаянное состояніе: къ концу перваго десятилѣтія въ государственномъ бюджетѣ Россіи водворился значительный по своимъ размѣрамъ дефицитъ. Финансовое разстройство серьезно угрожало политическимъ интересамъ тогдашней Россіи, такъ какъ въ то время правительство вело важную войну. П. Н. Милюковъ, давшій обстоятельную характеристику тогдашнихъ русскихъ финансовъ, говоритъ, что въ то время Россіи угрожало банкротство. Въ это время многія западныя государства въ подобныхъ обстоятельствахъ уже обращались къ услугамъ государственнаго кредита, т. е.—по современной терминологіи—пользовались экстраординарнымъ источникомъ доходовъ; Россія же эпохи начала XVIII вѣка публичнаго кредита не имѣла и правительству пришлось обратиться къ инымъ выходамъ изъ опаснаго, критическаго положенія. Выходъ былъ продиктованъ безвыходностью положенія: правительство, не имѣя возможности произвести удовлетвореніе всѣхъ государственныхъ потребностей, направило наличныя государственныя средства «на удовлетвореніе важнѣйшихъ, предоставляя остальныя собственной судьбѣ»[1]). Важнѣйшими нуждами были признаны, конечно, расходы на Сѣверную войну.

Прикидывая современную мѣрку къ подобному пріему финансовой политики, нужно признать, что тогдашнее правительство совершенно упразднило ординарный бюджетъ государства, что въ современныхъ условіяхъ было бы равнозначуще не только полному государственному банкротству, но и полному упраздненію государственной организаціи.

Подобныя трагическія обстоятельства нѣкоторыя государства переживали даже въ началѣ XIX вѣка. Неудачная для Пруссіи война съ Наполеономъ окончилась по тильзитскому миру 9 іюля 1807 года тѣмъ, что Пруссія потеряла всѣ свои владѣнія между Эльбой и Рей-

[1]) П. Милюковъ. Государственное хозяйство Россіи въ первой четверти XVIII столѣтія и реформа Петра Великаго. Изд. второе. Спб. 1905. Стр. 176—177.

номъ, всю прусскую Польшу и т. д. Но и то, что осталось Пруссии, въ теченіе долгаго времени было занято французами, которые военными реквизиціями и военными налогами исчерпали всѣ средства у прусскихъ жителей. Въ рукахъ у французской арміи были всѣ прусскія общественныя кассы. Прусское правительство оказалось не въ состояніи платить чиновникамъ жалованье и пенсіи, не могло выплачивать процентовъ по государственному долгу. Погашеніе свидѣтельствъ государственнаго казначейства (die Tresorscheine) было прекращено: указъ 1807 года предписывалъ брать эти свидѣтельства по установившемуся для нихъ курсу. Государственный банкъ оказался несостоятельнымъ, такъ какъ его средства частью были захвачены французами, частью растрачены самимъ правительствомъ на общегосударственныя потребности. Чтобы освободиться отъ постоянныхъ непріятельскихъ войскъ. Пруссія за очищеніе своей территоріи въ 1808 году обязалась предъ Наполеономъ контрибуціей въ 120 милл. фр. Контрибуція была оформлена въ кредитную сдѣлку. Но такъ какъ и финансы, и всѣ экономическія средства Пруссіи были совершенно дезорганизованы, то Пруссія не могла въ условленные сроки выполнять свои обязательства передъ Наполеономъ. Наполеонъ, не стѣсняясь въ средствахъ, подгонялъ Пруссію къ уплатѣ долга. Надъ Пруссіей висѣла угроза Наполеона произвести военную экзекуцію и ужасы вторичнаго занятія территоріи наполеоновскими войсками. Прусскій министръ финансовъ фонъ-Альтенштейнъ видѣлъ единственный выходъ изъ такого печальнаго положенія въ томъ, чтобы отдать французамъ провинцію Силезію взамѣнъ оставшейся неуплаченной части военной контрибуціи. Король былъ противъ распродажи государства: онъ отставилъ министра и поручилъ ликвидацію счетовъ съ Наполеономъ барону фонъ-Гарденбергу... [1]) Опять таки подобное стеченіе обстоятельствъ для современнаго государства было бы болѣе опасно, чѣмъ для Пруссіи начала XIX вѣка.

Да и вообще въ началѣ XIX вѣка, въ эпоху продолжительныхъ наполеоновскихъ войнъ, многія европейскія государства очутились въ чрезвычайно затруднительномъ финансовомъ положеніи. Хотя къ этому времени всѣ уже государства основательно успѣли ознакомиться съ публичнымъ кредитомъ, но въ эпоху наполеоновскихъ войнъ вся Западная Европа была похожа на огромный военный лагерь, что со-

[1]) Eugen, Richter. Das Preuss. Staatsschuldenwesen und die Preuss. Staatspapiere. Breslau 1869 Стр. 19—21.

вершенно исключало всякую возможность дѣлать займы. Россія оказалась даже не въ состояніи выплачивать проценты по своимъ голландскимъ займамъ, такъ какъ Голландія была занята французами, голландскіе банкиры бѣжали въ Лондонъ [1]).

Вотъ, напр.. въ какомъ состояніи тогда находились финансы Баваріи: дефицитъ годъ отъ года возрасталъ и увеличивался. передъ государствомъ стоялъ грозный признакъ банкротства, приходилось обращаться къ принудительнымъ займамъ, въ 1811 году удовлетвореніе текущихъ потребностей государства пришло въ полное разстройство: вдовы и сироты не могли получить своихъ пенсій, государственные служащіе не получали жалованья за полгода и даже за цѣлый годъ, или, вмѣсто денегъ. получали только кассовыя квитанціи; огромныя недоимки накопились какъ по выплатѣ капитала государственной задолженности. такъ и текущихъ процентовъ по ней. Вмѣсто наличныхъ денегъ за все приходилось выплачивать векселями на государственную кассу. и даже такіе векселя ходили по курсу, тотчасъ при ихъ эмиссіи теряя 20% на своемъ курсѣ. Государству приходилось жить съ совершенно разстроенной и истощенной финансовой системой...[2])

И самъ Наполеонъ въ 1813 году, послѣ неудачной для него русской кампаніи, собирая новыя силы и новыя средства, прибѣгалъ у себя, во Франціи, къ такимъ мѣрамъ, которыя, во-первыхъ, свидѣтельствовали о полномъ финансовомъ истощеніи страны, а, во-вторыхъ, какъ выражается историкъ французскаго государственнаго долга [3]), могли бы быть оправданы только особыми неблагопріятными обстоятельствами. Наполеонъ закономъ 20 марта 1813 года предписалъ конфискацію коммунальныхъ недвижимыхъ имуществъ [4]). Такихъ примѣровъ отчаяннаго положенія государственныхъ финансовъ можно набрать достаточное количество изъ исторіи многихъ странъ, даже самыхъ могущественныхъ, самыхъ богатыхъ. На протяженіи своей исторіи Франція вынесла много крайне тяжелыхъ финансовыхъ кризи-

---

[1]) Мигулинъ. Русскій государственный кредитъ. Т. I. Стр. 12—13.

[2]) Franz. Segner Die bayrische Staatsschuld, insbesondere seit Errichtung der Staatsschuldentilgunsanstalt. „Finanz-Archiv", XX, II, 1903. Стр. 240, 245.

[3]) A. Vuhrer. Histoire de la dette publique en France. T. II. Paris. 1886. Стр. 45

[4]) И въ Россіи на веденіе войны съ Наполеономъ были обращены всѣ свободныя городскія суммы.

совъ. Въ финансовой исторіи Франціи встрѣчались такіе моменты, когда дѣйствительное положеніе вещей лучше всего характеризовалось фразой: „Il n'existait reellment plus de finances en France» (Uhrer). Нѣкоторыя эпохи, напр., первую четверть XVIII вѣка, исторіи называютъ удивительнымъ временемъ въ исторіи государственныхъ долговъ: продолжительныя и дорого стоившія войны, главнымъ образомъ войны за испанское наслѣдство, поставили, напр., Францію на краю гибели, а остальныя европейскія державы, въ особенности Англія, были обременены такой массой долговъ, что все ихъ государственное хозяйство, ихъ кредитъ и все народное хозяйство—вслѣдствіе увеличенія налоговъ и угнетенія публичнаго кредита—были глубочайшимъ образомъ разстроены. Такія отношенія повели къ мощнымъ финансовымъ революціямъ, нанесшимъ двумъ самымъ богатымъ странамъ Европы—Франціи и Англіи—глубокія раны .. [1]) Одна изъ странъ, принявшихъ участіе въ войнѣ за испанское наслѣдство, Бавaрія, въ концѣ концовъ довела свои финансы до самаго отчаяннаго состоянія, такъ что государство очутилось у пропасти полнаго банкротства. Правительство дѣлало долги, прибѣгало къ сомнительнымъ финансовымъ мѣропріятіямъ и кончило тѣмъ, что, подобно Петру Великому, прекратило удовлетвореніе насущныхъ государственныхъ потребностей [2]).

Естественно допустить и при этомъ не погрѣшить нимало противъ исторической правды, что государства, находящіяся въ такихъ критическихъ обстоятельствахъ, ставятъ на карту все, забрасываютъ неотложныя дѣла внутренняго управленія, нарушаютъ всякія бюджетныя соображенія, пренебрегаютъ существенными интересами народнаго и государственнаго хозяйства.—все для того, чтобы спасти свою политическую независимость или добиться уничтоженія своего внѣшняго врага. Чрезвычайныя усилія вызываютъ и чрезвычайныя жертвы. „Fur die Not—kein Gebot!“ Чрезвычайныя усилія и чрезвычайныя жертвы, при частомъ повтореніи или при продолжительности ихъ, а, главное, при неустроенныхъ финансовыхъ отношеніяхъ, неизбѣжно приводятъ къ острымъ финансовымъ кризисамъ и къ полному истощенію обыкновенныхъ государственныхъ рессурсовъ. Тогда для государства остаются только экстраординарные выходы изъ затруднитель-

---

[1]) M. Bouniatian. Geschichte der Handelskrisen in England im Zusammenhang mit der Entwicklung des englischen Wirtschaftslebens 1640 — 1840 Munchen. 1908. Стр. 86—87.

[2]) Schmelzle. Der Staatshaushalt des Herzogtums Bayern im 18 Jahrhundert. Stuttgart. 1900 Стр 223.

наго положенія. Для всѣхъ временъ вѣрными остаются слова Лоренца фонъ-Штейна о томъ, что разъ дѣло идетъ о самосохраненіи государства, достигаемомъ при помощи войны, тамъ не приходится разговаривать о дефицитахъ: деньги на защиту страны должны быть найдены во что бы то ни стало... Но съ другой стороны такое положеніе вещей еще нисколько не предрѣшаетъ вопроса о привлеченіи несенія тяготъ войны привилегированными въ податномъ отношеніи классами...

Въ грамотахъ Шуйскаго трогательно описывается бѣдственное положеніе московскаго государства, говорилось, что подъ самой Москвой объявился самозванецъ. Врага необходимо отразить, а денегъ нѣтъ: «дворянамъ, и боярскимъ дѣтямъ, и всякимъ служилымъ людямъ на жалованье наша многая казна вышла, а которые монастыри въ нашей державѣ, и тѣхъ монастырей всякая монастырская казна взята и роздана всякимъ служилымъ людямъ на жалованье». Въ виду такого печальнаго положенія государственныхъ финансовъ, Шуйскій обращается къ монастырямъ съ просьбой, чтобы они выслали ему всѣ монастырскія «поклажи», т. е. деньги и цѣнныя имущества частныхъ лицъ, положенныя въ монастыряхъ на сохраненіе или отданныя въ закладъ за взятыя у монастырей ссуды. Такія банковыя операціи были образно описаны Максимомъ Грекомъ... Такое же безвыходное финансовое положеніе переживала московская Русь и при избраніи на царство Михаила Романова, когда избираемый «съ великимъ гнѣвомъ и плачемъ» говорилъ, что онъ «на государствѣ быти не хочетъ». Мать Михаила объявила, что она своего сына не благословляетъ, что московское государство разорилось до конца, что «казны государевой на Москвѣ нѣту, и кому повелитъ Богъ быти государемъ-царемъ и ему, будучи на московскомъ государствѣ, чѣмъ служилыхъ людей жаловати, свои государевы обиходы полнити и противъ пограничныхъ государей стояти»... Даже въ XIX вѣкѣ, въ моменты чрезвычайной важности, государство испытываетъ вопіющую нужду, не зная, чѣмъ ее удовлетворить...

Въ 1813 году главнокомандующій русскими арміями доноситъ императору: «по всеобщимъ правиламъ войны недостатокъ въ арміяхъ денегъ и несвоевременное собственно потому удовлетвореніе всякаго рода нуждъ армейскихъ нерѣдко измѣняетъ самые благопріятные виды въ военныхъ операціяхъ. До какой степени простирается у насъ недостатокъ, судить можно по тому, что уже около полутора мѣсяца исходитъ майской трети, а не выслано еще на генварскую треть цѣлыхъ двухъ частей исчисленной суммы. Отъ того большая часть войскъ не

получили донынѣ третного и не сполна удовлетворены всемилостивѣйше пожалованнымъ полугодовымъ жалованьемъ: приостановлена выдача офицерамъ денежныхъ рационовъ, казачьимъ полкамъ нисколько не заплачено на вьючныхъ лошадей фуражныхъ денегъ, останавливаются самые необходимые расходы по госпитальной части, и теперь, когда армии угрожаютъ голодомъ, ежели бы можно избѣгнуть онаго посредствомъ покупки жизненныхъ припасовъ,— не на что дѣлать сихъ покупокъ .

Ниже мы разсмотримъ тѣ пріемы финансовой политики, съ помощью которыхъ европейскія государства выходили изъ такихъ исключительныхъ обстоятельствъ. Теперь же замѣтимъ, что послѣ ликвидации наполеоновскихъ войнъ, послѣ мирнаго періода въ исторіи Европы, продолжавшагося два-три десятилѣтія до періода политическаго Sturm'a и Drang'a 40-хъ годовъ, послѣ урегулированія финансовыхъ отношеній, упорядоченія финансоваго управленія, наконецъ, послѣ того, какъ расцвѣтъ капиталистическаго хозяйства создалъ для государствъ новые и обильные источники текущихъ и чрезвычайныхъ ресурсовъ.— и послѣ этого передъ всѣми государствами вставали такія проблемы, разрѣшеніе которыхъ обусловливало затраты колоссальныхъ капиталовъ. Часто такія затраты были настолько огромны по своимъ абсолютнымъ размѣрамъ и настолько интенсивны по быстротѣ реализаціи необходимыхъ средствъ, что технически и фактически было невозможно добыть нужные ресурсы изъ обыкновенныхъ источниковъ государственныхъ доходовъ. Обратимся опять къ войнамъ. Печальную, но вѣрную истину сказалъ Адольфъ Гельдъ: «войны всегда будутъ, и каждая послѣдующая будетъ стоить все дороже» [1]). На всемъ протяженіи XIX вѣка и въ XX вѣкѣ для государственныхъ финансовъ, въ общемъ процессѣ ихъ историческаго развитія, расходы на войну и на приготовленія къ ней играли огромную роль. Для рѣшенія занимающаго насъ вопроса интересно опредѣлить абсолютные размѣры расходовъ на веденіе войнъ. Задачей опредѣленія стоимости войнъ XIX и XX вв. занимались многіе ученые и изслѣдователи. Одинъ изъ видныхъ авторовъ такихъ изслѣдованій, Лероа-Болье, перечисляетъ всѣ трудности, которыя стоятъ на пути разрѣшенія вопроса о стоимости современныхъ войнъ [2]). Обычнымъ пріемомъ под-

---

[1]) Adolf Held, въ словарѣ Блунчли. Т III Стр 604

[2]) Leroy-Beaulieu. Recherches économiques, historiques et statistiques sur les guerres contemporaines 1853—1866 Paris 1869. Стр. 97 и сл.

счета финансовыхъ потерь во время войны.—говоритъ названный ученый.—является простой подсчетъ займовъ. заключенныхъ во время войны. Однако случается такъ. что не всѣ военные займы уходятъ на военныя нужды Съ другой стороны. займы. заключенные не для военныхъ цѣлей. тратятся на войну. Нужно также помнить о томъ, что на военные расходы обращаются существующие налоговые доходы. вводятся новые налоги. добываются различные экстраординарные источники. наконецъ. на ту или другую сумму сокращаются обыкновенные расходы по гражданскому управленію. Расходы Англіи во время крымской кампаніи значительно превзошли итогъ военныхъ займовъ. Единственное приблизительно достовѣрное средство для опредѣленія военныхъ расходовъ. это—изученіе военнаго бюджета и его сравненіе съ мирными бюджетами періода. непосредственно предшествовавшаго войнѣ Но и этотъ путь имѣетъ свои трудности: такъ, напр.. трудно установить расходы Россіи во время крымской войны, несмотря на то. что они были изслѣдованы (Leon Faucher и Wolowski). Необходимо изучить всѣ расходы воюющихъ государствъ. бюджеты нейтральныхъ государствъ. оказывающихъ услуги воюющимъ сторонамъ и вооружающихся на всякій случай. Нужно помнить о частныхъ пожертвованіяхъ на веденіе войнъ. о частныхъ потеряхъ—опустошеніяхъ полей, урожаевъ, городовъ, кораблей и т. д., и т. д. Кромѣ положительныхъ потерь отъ войнъ существуютъ еще и отрицательныя, проистекающія отъ того застоя, который охватываетъ во время войны торговлю и промышленность. Всѣ такія потери не облекаются въ форму статистическихъ подсчетовъ, но тѣмъ не менѣе онѣ достигаютъ значительныхъ размѣровъ...

Для вопроса о покрытіи государственныхъ расходовъ по веденію войнъ непосредственное значеніе имѣютъ только тѣ издержки, которыя падаютъ на средства государственнаго казначейства. Объемъ этихъ послѣднихъ издержекъ имѣетъ генетическую связь со всей массой всякихъ тратъ и потерь, вызываемыхъ войною. Государственное хозяйство и въ мирное время не представляетъ изъ себя такого источника, который покрывалъ бы всѣ издержки, связанныя съ функціями публичной власти, обусловленныя существомъ государственной жизни. Масса расходовъ переложена центральною властью на органы и бюджеты мѣстнаго самоуправленія; рядъ государственныхъ потребностей удовлетворяется посредствомъ натуральныхъ повинностей; наконецъ, цѣлый рядъ коллективныхъ, общегосударственныхъ потребностей удовлетворяется иниціативой и средствами отдѣльныхъ общественныхъ

классовъ. Культурныя коллективныя потребности современныхъ человѣческихъ обществъ, какъ правило, удовлетворяются помимо центральной власти, не затрагивая государственнаго хозяйства. Расходы на культурныя потребности только что начинаютъ находить себѣ мѣсто въ государственныхъ бюджетахъ. Современные государственные бюджеты почти цѣликомъ поглощены элементарными государственными расходами, и трудно себѣ представить, какъ должны были бы распухнуть эти бюджеты, если въ нихъ сразу перенести всѣ тѣ издержки на удовлетвореніе коллективныхъ потребностей, которыя не находятъ теперь себѣ мѣста въ государственномъ хозяйствѣ. Слѣдовательно, каждое данное государство, или, вѣрнѣе, народъ, населяющій данное государство, затрачиваетъ ежегодно массу средствъ и усилій для удовлетворенія своихъ коллективныхъ потребностей. Вся эта масса затратъ дѣлится на три части: одна входитъ цѣликомъ въ государственный бюджетъ, составляетъ содержаніе государственнаго хозяйства; другая находится въ управленіи органовъ мѣстнаго управленія или представляетъ изъ себя грузъ натуральныхъ повинностей; наконецъ, третья часть—это тѣ издержки, которыя, внѣ контроля публичной власти, несетъ непосредственно на себѣ само общество. Соотношеніе количественное и качественное между этими тремя категоріями публичныхъ повинностей мѣняется въ зависимости отъ экономическаго, политическаго и соціальнаго состоянія каждой данной страны. Естественно, что первая часть публичныхъ повинностей, представляющая изъ себя государственный расходный бюджетъ, по своему объему будетъ тѣсно зависѣть отъ объема натуральныхъ повинностей, бюджетовъ органовъ мѣстнаго самоуправленія и самодѣятельности общественныхъ классовъ. Извѣстно, что постепенный переводъ натуральныхъ повинностей въ денежную форму сильно содѣйствовалъ увеличенію размѣровъ государственныхъ бюджетовъ. Простое сравненіе бюджетовъ такихъ государствъ, какъ Великобританія и Россія, убѣдитъ каждаго въ томъ, что размѣры государственныхъ бюджетовъ стоятъ въ тѣснѣйшей связи съ только что указанными фактами.

Точно такъ же обстоитъ дѣло и съ военными издержками. Здѣсь непосредственные государственные расходы по веденію войны представляютъ изъ себя только одну часть всѣхъ народныхъ издержекъ, связанныхъ съ войною. И здѣсь грузъ военныхъ натуральныхъ повинностей облегчаетъ бремя государственныхъ денежныхъ расходовъ; и здѣсь тѣ жертвы, которыя непосредственно несетъ общество, являются факторомъ, уменьшающимъ государственные расходы. Лероа-

Болье въ выше названной книгѣ, когда онъ опредѣляетъ предпосылки для подсчета военныхъ издержекъ, рекомендуетъ не забывать частныя приношения для военныхъ цѣлей. По его словамъ, такіе частные дары могутъ достигать значительныхъ размѣровъ Авторъ вспоминаетъ о подаркахъ царю русской аристократіи, о тѣхъ поставкахъ, вспомоществованіяхъ и пенсіяхъ, которыя были доставлены англійскимъ и американскимъ патріотизмомъ. Для Россіи и Англіи частные расходы по войнѣ «Лерда-Болье исчисляетъ болѣе, чѣмъ въ 100 милл., для Америки—болѣе милліарда Вспомнимъ также частные расходы въ формѣ пожертвованій во время русско-японской войны.

Въ эпоху натуральнаго хозяйства и доменіальнаго строя государственнаго хозяйства главнѣйшая часть военныхъ расходовъ представляла изъ себя бремя тяжелыхъ натуральныхъ повинностей. Содержаніе армій въ мирное время жительствомъ самого населенія было величайшей обузой, было однимъ изъ самыхъ больныхъ мѣстъ тогдашней народной жизни. Посошковъ говоритъ про свое время: И при квартирахъ солдаты и драгуны такъ не смирно стоятъ, и обиды страшныя чинятъ, что и исчислить ихъ не можно, а гдѣ офицеры ихъ стоятъ, то и того горше чинятъ [1]). Само московское правительство сознавало тяжесть такой натуральной повинности: въ указѣ 9 января 1727 года говорилось, что «бѣдные россійскіе крестьяне не отъ одного хлѣбнаго недороду и отъ подати разоряются и бѣгаютъ, какъ отъ несогласія у офицеровъ съ земскими управителями и у солдатъ съ мужиками . . Въ военное же время непосредственныя жертвы и убытки населенія достигали громадныхъ размѣровъ Тогда военное дѣло опиралось на принципъ, что «война питаетъ войну Это было простымъ слѣдствіемъ натуральнаго строя народнаго хозяйства и малоденежья въ государственномъ хозяйствѣ Такое простое слѣдствіе фактическихъ отношеній облекалось въ трагическія картины разоренія и ограбленія цѣлыхъ государствъ, цѣлыхъ народовъ. Про русскаго царя Ивана III лѣтопись говоритъ: «мечъ его и огонь ходилъ по новогородской землѣ». Двухсотлѣтнее татарское иго было тяжелой военной оккупаціей татарами русскихъ земель, сопровождавшейся систематическимъ обираніемъ государства и спорадическими опустошеніями городовъ и селъ. Ханъ Девлетъ Гирей писалъ Ивану Грозному: «жгу и пустошу все изъ-за Казани и Астрахани... Я пришелъ къ тебѣ, городъ твой сжегъ, хотѣлъ вѣнца твоего и головы»... Такъ война «питала» войну. То же самое было и на Западѣ. И тамъ натуральныя повинности населенія—

[1]) И. Посошковъ. Сочиненія Кн I М 1842 Стр 33.

безразлично къ подданству—выражались въ томъ, что солдаты грабили, убивали и жгли, «налагали контрибуцію на друга и непріятеля» [1]). Макіавели такъ характеризовалъ солдатъ своего времени: «disunite, ambiziose e senza disciplina, infideli, gagliardi tra gli amici, tra i nemici vili, non hanno timore di Dio, non fede con gli uomini». Эренбергъ говоритъ, что главной причиной такихъ порядковъ было то, что тогдашніе государи не имѣли денегъ. Съ финансовой же точки зрѣнія такой способъ веденія войны означалъ прежде всего сокращеніе государственныхъ издержекъ для этихъ цѣлей. Тогдашнія государства поэтому были гораздо воинственнѣе современныхъ. Войны тогда непрерывно слѣдовали одна за другой. нѣкоторыя продолжались очень долгое время: были столѣтнія, тридцатилѣтнія, семилѣтнія войны: въ XVI столѣтіи было только 25 лѣтъ мирныхъ: въ XVII вѣкѣ—только 21 годъ,—остальное время было наполнено войнами. Можно только удивляться, какъ государство справлялось съ такими многочисленными войнами! Дѣло въ томъ, что при той системѣ веденія войнъ, когда война «питала» войну, для государевыхъ кассъ безчисленныя кампаніи обходились очень дешево, а потому и были мыслимы столѣтнія, тридцатилѣтнія и другія продолжительныя войны.

Даже позднѣе, когда вполнѣ уже развилось денежное хозяйство, когда на твердую почву всталъ публичный кредитъ, все еще проводился принципъ: война питаетъ войну. Мы уже упоминали о томъ разореніи Пруссіи въ началѣ XIX вѣка, когда она была оккупирована наполеоновскими войсками. Наполеонъ I, воскресившій своею военною дѣятельностью ужасы сплошныхъ войнъ XVI и XVII вѣковъ, вмѣстѣ съ тѣмъ усвоилъ себѣ и ту финансовую практику, которая разорила и опустошила Европу конца среднихъ вѣковъ. Войны «питали» Наполеона и его армію. Постоянно находясь въ финансовыхъ затрудненіяхъ, Наполеонъ всегда старался избѣгать займовъ. Свое нерасположеніе къ займамъ Наполеонъ облекалъ даже въ форму принципіальнаго пріема. «Для Франціи,—говорилъ Наполеонъ министру государственнаго казначейства,—не пришло еще время опирать свои финансы на займы». Но отвращеніе Наполеона къ займамъ было лишено принципіальнаго характера. Публичный кредитъ Франціи той эпохи былъ основательно расшатанъ, правительство заботливо принимало всѣ мѣры къ его поднятію. Одной изъ такихъ мѣръ, при тогдашнихъ отношеніяхъ, и было полное воздержаніе отъ новыхъ займовъ.

[1]) R. Ehrenberg. Das Zeitalte der Fugger. Geldkapital und Creditverkehr im 16 Jahrhundert. I B. Jena 1896. Стр. 12

Въ состояніи курсовъ государственныхъ фондовъ Наполеонъ видѣлъ вѣрное отраженіе общаго положенія страны и своихъ успѣховъ. Расходами на народное образованіе Наполеонъ стремился показать Европѣ, что Франція далеко не истощена непрерывными войнами [1]). Принимая во вниманіе эти обстоятельства, можно сказать, что Наполеонъ I такъ же «обходился» безъ займовъ, какъ «обходился безъ нихъ и Петръ I. Послѣдній не могъ занять потому, что Россія не имѣла кредита, первый—потому, что кредитъ былъ исчерпанъ. Поэтому Наполеону приходилось добывать средства иными способами: «la guerre, grâce à ses victoires, ayant toujours nourri la guerre», т. е. война, благодаря побѣдамъ Наполеона, всегда питала войну, «а тяжести его послѣднихъ неудачъ обрушились на правительство Реставраціи ... [2]) Vuhrer приводитъ (стр. 57—58) списокъ этихъ расплатъ. Хотя государственный бюджетъ Франціи и не зналъ чрезвычайнаго отдѣла, но такъ какъ въ то время «чрезвычайныя дѣла» постоянно преобладали, то «внѣ оффиціальныхъ отчетовъ существовалъ подъ именемъ чрезвычайнаго домэна скрытый, гигантскій чрезвычайный бюджетъ, которымъ распоряжался лично Наполеонъ. Чрезвычайный домэнъ, поддерживаемый побѣдами и завоеваніями, получалъ выручку отъ дани, возлагаемой на побѣжденные народы, налоги, собираемые въ странахъ занятыхъ нашими войсками, доходы съ домэновъ, расположенныхъ за границей, и т. д. При помощи этихъ богатствъ Наполеонъ одарялъ своихъ генераловъ и солдатъ, собралъ военный фондъ въ подвалахъ Тюльери, поощрялъ промышленность, давая ей свои свободные капиталы, и въ концѣ концовъ на остатки отъ нихъ выдерживалъ войну во Франціи»... [3])

Позднѣе, когда право постепенно стало внѣдряться и въ область международныхъ отношеній, войнѣ стало труднѣе «питать» войну. За частными лицами начинаютъ признавать право на вознагражденіе за убытки, понесенные во время войны; частное имущество получаетъ юридическую охрану въ районахъ, занятыхъ и отвоеванныхъ непріятелемъ. Такія отношенія, конечно, увеличиваютъ государственные расходы по веденію войнъ. Еще болѣе возрастали расходы той воюющей стороны, которая терпѣла неудачи и уже поэтому лишена была возможности обложить контрибуціей иностранныхъ жителей. Въ такихъ случаяхъ приходилось платить или наличными, или пользоваться креди-

[1]) Vuhrer. Op. cit., t. II. Стр. 15, 19, 32.
[2]) Ibid. Стр. 57.
[3]) Штурмъ Бюджетъ Перев. Стр. 188.

томъ. Такъ, напр., по окончаніи неудачнаго похода прусской арміи въ Шампань, армія встала на зимовьку на Рейнѣ. Было очень трудно платить жалованье и содержать войска, въ особенности потому, что въ прирейнскихъ областяхъ прусскія монеты были малоизвѣстны, при промѣнѣ ихъ приходилось терять 3% на курсѣ. Тогда правительству пришлось прибѣгнуть при помощи банка Seehandlung къ внѣшнему займу [1]). И въ наше время воюющимъ государствамъ, напр., Россіи приходится, заключая во время войны займы, оставлять выручку отъ нихъ на счетахъ у иностранныхъ банкировъ для расчетовъ по военнымъ заказамъ и поставкамъ, или для расплаты за такія поврежденія частнаго имущества, какъ разстрѣлъ рыбачьей флотиліи флотомъ адмирала Рождественскаго (при Гуллѣ)...

По отношенію къ своей собственной странѣ правительство, ведущее войну, точно такъ же въ настоящее время гораздо болѣе ограничено въ свободѣ дѣйствій, чѣмъ это было въ раннѣйшія эпохи. Принципъ безмездности экстренныхъ услугъ со стороны мирнаго населенія постепенно вымираетъ, ограничиваясь въ своемъ содержаніи узкимъ кругомъ натуральныхъ повинностей. Принципъ безмездности замѣненъ принципомъ принудительнаго отчужденія; но принудительность отчужденія, значительно облегчая задачу военной администраціи, тѣмъ не менѣе вызываетъ затрату государственныхъ денежныхъ средствъ. Въ современной Германіи имѣетъ силу законъ 13 іюня 1873 года, предписывающій, что частныя лица, окружныя управленія, общины, союзы поставщиковъ, владѣльцы пароходовъ, перевозочныхъ средствъ и лошадей обязаны военными повинностями по доставленію квартиръ, средствъ питанія, фуража, запряженъ; обязаны предоставить для военныхъ нуждъ земельные участки, постройки, матеріалы для организаціи желѣзныхъ дорогъ, мостовъ, складовъ, мѣстъ для бивуаковъ, упражненій и лагерей, для постройки укрѣпленій, прегражденій рѣкъ и гаваней, обязаны доставкой горючаго матеріала, поставкой скота, лошадей, хлѣба, овса, соломы: обязаны предоставить свои услуги по транспорту. И если эти услуги и эти поставки военная администрація не можетъ немедленно же оплатить наличными деньгами, то она можетъ выдать долговыя расписки [2]). Подобныя узаконенія встрѣчаются и въ другихъ государствахъ.

---

[1]) L. Krug. Geschichte der preussischen Staatsschulden, hrsgb von Bergius. Breslau 1861. Стр. 31.

[2]) Prof Riesser. Finanzielle Kriegsbereitschaft und Kriegsfuhrung Jena. 1909. Стр. 43.—См. мой обзоръ экономической литературы: „Вѣстникъ Фи-

Эти новыя отношенія между государствомъ и частными лицами вліяютъ въ томъ направленіи, что на государственное казначейство въ настоящее время падаетъ относительно больше военныхъ расходовъ, чѣмъ это было въ раннѣйшія эпохи. Тѣ издержки, которыя ранѣе несло непосредственно народное хозяйство, съ теченіемъ времени переводились въ разрядъ издержекъ, удовлетворяемыхъ за счетъ государственнаго хозяйства. Война перестаетъ питаться мародерствомъ, «потокомъ и разграбленіемъ» своихъ и чужихъ, она начинаетъ питаться рессурсами организованнаго общественнаго хозяйства.

На ряду съ этимъ процессомъ, удорожавшимъ для государственныхъ финансовъ веденіе войнъ, непрерывно совершался другой,— приводившій къ тѣмъ же результатамъ. Еще Адамъ Смитъ въ своемъ классическомъ произведеніи указывалъ на тотъ фактъ, что приготовленіе къ войнѣ и веденіе войнъ обходятся все дороже съ постепеннымъ развитіемъ народнаго хозяйства. Народамъ, живущимъ въ пастушескомъ бытѣ или охотничьемъ, веденіе войны ничего почти не стоило [1]). Но затѣмъ, съ дальнѣйшей эволюціей народнаго хозяйства, появляются военные расходы, которые имѣютъ безспорную тенденцію непрерывнаго возрастанія. Развитіе общечеловѣческой культуры, усиленіе международныхъ сношеній, развитіе высшей формы народнаго хозяйства—капиталистическаго производства, все это принесло съ собою новое удорожаніе защиты государства и новые, болѣе опасные, чѣмъ когда либо, предлоги для ужасныхъ кровавыхъ столкновеній. Изобрѣтеніе пороха и огнестрѣльныхъ орудій революціонизировало дѣло военной защиты и нападенія подобно тому, какъ изобрѣтеніе паровой машины перевернуло весь укладъ промышленности. Чрезвычайно удачно по этому поводу Эренбергъ замѣчаетъ слѣдующее: «Военная служба, въ ленную эпоху сдѣлавшаяся жизненнымъ призваніемъ, въ XIII и XIV в.в., благодаря системѣ наемныхъ солдатъ, превратилась въ ремесло и, наконецъ, въ XIV и XV в.в., благодаря мушкетамъ и пушкамъ,—въ крупную индустрію, требующую опытнаго руководительства и значительныхъ капиталовъ [2]). Въ такомъ духѣ высказывается и Лероа-Болье: «войско и флотъ — двѣ индустріи, постоянно совершенствующіяся, и это усовершенствованіе

нансовъ". 1909 № 10 —ВъРоссіи по этому вопросу существуетъ весьма сложное и чрезвычайно строгое законодательство

[1]) Smith. Wealth of Nations Edinburgh MDCCCLXIII. Стр. 311 и ст.

[2]) Ehrenberg. Op. cit I Стр. 11.

стоитъ очень дорого» [1]). «Въ прежнее время вели гораздо больше войнъ,—говоритъ Нитти,—но тратили меньше, какъ на вооруженіе, такъ и на обмундировку солдатъ. Кусокъ желѣза, прикрѣпленный къ деревянной палкѣ, служилъ копьемъ: оружіе и орудія войны были вообще просты. Современное же оружіе весьма дорого: крупная стальная пушка стоитъ часто дороже, чѣмъ вооруженіе цѣлаго полка прежнихъ солдатъ. Величайшій военный флотъ древнихъ Аѳинъ обходился, быть можетъ, дешевле одного теперешняго броненосца... Тогда воевали больше, но тратили меньше, между тѣмъ какъ теперь самый миръ ежегодно стоитъ великимъ государствамъ столько, сколько не стоила величайшая война въ древности» [2]). Усовершенствованіе военной техники было вообще первымъ техническимъ прогрессомъ, такъ какъ въ эпоху западно-европейской абсолютной монархіи «техническія знанія находили примѣненіе лишь въ военномъ дѣлѣ» [3]). XVI—XVIII в. в. наполнены исключительными военными расходами, положившими основу современному милитаризму и страшно дорогому военному хозяйству.

Во многихъ государствахъ военное дѣло въ своемъ техническомъ развитіи шло гораздо дальше, чѣмъ все остальное, чѣмъ общее состояніе государственнаго хозяйства и народнаго хозяйства. Усовершенствованныя арміи предполагаютъ наличность развитого денежнаго хозяйства, между тѣмъ въ нѣкоторыхъ странахъ такого совпаденія не замѣчалось. Съ другой стороны, государственная армія, организованная по новымъ образцамъ, предполагаетъ наличность особыхъ крупныхъ производствъ, которыя, въ большинствѣ случаевъ, почти цѣликомъ служатъ нуждамъ арміи. Армія безъ такихъ производствъ (оружейное, пушечное, литейное, суконное, парусно-полотняное, корабельное, пороховое и т. д., и т. д.) существовать не можетъ, а если и можетъ, то только находясь въ постоянной и нежелательной зависимости отъ иностранной промышленности. Организація арміи по новымъ образцамъ по необходимости толкаетъ правительство на путь такой экономической политики, которая, съ затратами со стороны государ-

---

[1]) Leroy-Beaulieu. Traité de la science des finances. II t. Paris. 1899. Стр. 177.

[2]) Нитти. Op. cit. Стр. 67.—„Im System der Kriegswaffen tritt die Maschine immer mehr an die Stelle des Werkzeugs“, — говоритъ Вагнеръ. Finanzwissenschaft. I. Стр. 77.

[3]) Карѣевъ, проф. Западно-европейская монархія XVI, XVII и XVIII в.в. СПБ. 1908. Стр. 310. 190—191.

ства, идетъ къ созданію внутри страны крупныхъ производствъ для военныхъ нуждъ. Россія эпохи Петра I даетъ этому хорошую иллюстрацію. Одинъ изъ старыхъ авторовъ писалъ: «Петру Великому нужна была регулярная армія, артиллерія, флотъ: зависимость отъ ганзеатическихъ городовъ, Голландіи и Англіи въ солдатскихъ сукнахъ, огнестрѣльномъ оружіи, порохѣ, въ постройкѣ и снаряженіи судовъ его стѣсняла, и онъ рѣшился завести въ своемъ государствѣ всѣ фабрики и мануфактуры, необходимыя для арміи, артиллеріи и флота» [1]). «Промышленная политика Петра,—говоритъ по этому поводу г. Туганъ-Барановскій,—совершенно не была случайна, диктовалась экономическою необходимостью. Промышленное переустройство Россіи по западно-европейскому образцу было такъ же необходимо, какъ и переустройство ея арміи на европейскій ладъ. Для того, чтобы успѣшно вести войну, требовались не только обученные солдаты, но также и пушки, ядра, порохъ, оружіе, солдатское сукно, полотно, вообще принадлежности воинскаго обмундированія и многое другое» [2]). Тотъ же авторъ сообщаетъ о затратахъ государственныхъ средствъ, вызванныхъ этими отраженными результатами военной реформы. Пруссія, на которую проф. Карѣевъ указываетъ какъ на страну, шедшую въ XVIII вѣкѣ впереди всѣхъ другихъ государствъ въ дѣлѣ своего военнаго устройства, въ самомъ началѣ XIX вѣка (1806 г.) страдала отъ того, что тамъ была одна только оружейная фабрика, съ производительностью въ 10.000 ружей для 230.000 войска. Чтобы перемѣнить старыя ружья у всего войска при помощи этой фабрики, потребовалось бы не менѣе 30 лѣтъ. Это въ такое время, когда на миръ нельзя было разсчитывать и на 30 дней [3]). Этотъ примѣръ доказываетъ необходимость основательныхъ затратъ—все равно, со стороны народнаго или государственнаго хозяйства—на организацію производствъ для спеціальныхъ военныхъ нуждъ.

Въ 60-хъ годахъ XIX вѣка такъ обстояло въ Японіи, когда она, послѣ историческаго переворота, встала на новые рельсы и прежде всего устремилась на развитіе своей военной мощи и военной орга-

---

[1]) C. Hermann. Coup d'oeil sur l'état des manufactures en Russie. «Mémoires de l'Academie des Sciences» 1822. T. VIII. Стр. 138. Цит. М. Туганъ-Барановскій. Русская фабрика въ прошломъ и настоящемъ. Т. I. Спб. 1900. Стр. 17.

[2]) Туганъ-Барановскій. Op. cit. Стр. 14 и сл.

[3]) Сообщеніе Clausewitz'a, цит. Roscher. System der Finanzwissenschaft. II. Stuttgart. 1901. Стр. 192.

низации. Пришлось прежде всего завести цѣлый рядъ государственныхъ промышленныхъ предпріятій ..

Въ Россіи этотъ прогрессъ совершился гораздо раньше Уже въ XVII вѣкѣ московскія войска стараго типа оказались непригодными обслуживать военныя цѣли государства; вслѣдствіе этого нужно было преобразовывать всю армію на новыхъ началахъ. выработанныхъ опытомъ западно-европейскихъ государствъ. Дорого стоющая военная реформа. за отсутствіемъ потребныхъ рессурсовъ, была совершена далеко не сразу. а постепенно. Сначала московское государство усилило составъ своей арміи наемными войсками иноземнаго строя. такъ называемыми рейтарами. И въ этомъ отношеніи московское правительство пошло путемъ. испробованнымъ на Западѣ На Западѣ. когда тамъ наступилъ кризисъ военнаго дѣла. государи въ большинствѣ случаевъ оказались неспособными удовлетворить новымъ требованіямъ (опытное руководительство и значительные капиталы) ни въ техническомъ отношеніи, такъ какъ у нихъ не было постоянныхъ войскъ. ни въ экономическомъ. такъ какъ у нихъ не хватало для этого денегъ [1]) Пришлось обратиться къ частнымъ предпринимателямъ. къ институту наемныхъ войскъ (кондотьеры)...

Въ московскомъ государствѣ рейтары впервые были употреблены въ дѣло въ смоленскомъ походѣ Шеина. когда. кромѣ того, участвовала и русская пѣхота. реорганизованная на новыхъ началахъ. Эта новинка обошлась государственной казнѣ за 14 мѣсяцевъ «смоленской службы» въ 430.000 руб. жалованья.—сумма для того времени весьма значительная. Къ тому же и самый походъ былъ неудаченъ. Послѣ этого перваго опыта правительство переходитъ къ дорогой реформѣ всего русскаго войска... Шеинскій походъ очень тяжело легъ на тогдашніе государственные финансы: было истрачено 608 тыс. руб., вдвое больше тогдашняго ежегоднаго военнаго бюджета...

XIX вѣкъ, съ его чудесами въ области техническихъ изобрѣтеній. принесъ съ собою новыя начала вооруженной защиты и нападенія. Машина. инженерныя сооруженія, стратегическія искусственныя дороги. все это сдѣлалось необходимыми элементами военнаго строя, все это обусловило колоссальныя затраты капиталовъ. Политическія условія привели къ тому, что Европа стала походить на вооруженный лагерь. Одинъ изъ нѣмецкихъ авторовъ въ 60-хъ годахъ прошлаго вѣка говорилъ. что «всякое правительство, какъ скоро на очередь

[1]) Ehrenberg. Op et loc. cit.

поставленъ вопросъ о расходѣ на войско, указываетъ на окружающихъ сосѣдей, указываетъ, что Пруссія увеличила свои арміи, что Англія быстро отвѣтила на это организаціей колоній добровольцевъ; это соперничество снова побуждаетъ Францію, и затѣмъ Пруссію, готовиться къ новымъ, еще большимъ пожертвованіямъ. Такое «Warten und Steigen» представляетъ изъ себя безконечный винтъ.. Вооруженные до зубовъ, мы теперь расточаемъ капиталы, которыхъ намъ не хватитъ тогда, когда вспыхнетъ война»...[1]) «При современныхъ условіяхъ, — говоритъ русскій министръ финансовъ въ бюджетномъ докладѣ на 1908 г., — когда всѣ государства усиливаютъ и совершенствуютъ свои вооруженныя силы, ростъ расходовъ на содержаніе арміи—какъ ни тяжелы вообще для страны эти расходы—долженъ быть признанъ совершенно неизбѣжнымъ»... Соперничество Франціи и Германіи, Германіи и Англіи, соперничество тройственнаго и двойственнаго союза, все это причины колоссальныхъ капитальныхъ затратъ. Нѣкоторыя государства сгибались подъ бременемъ непосильныхъ военныхъ расходовъ. Такъ, напр., Италія, ухудшившая свои отношенія съ Франціей, вовлеченная въ составъ тройственнаго союза, направляла свою политику на усиленіе внѣшняго могущества страны, на развитіе своихъ вооруженій, на заключеніе воинственныхъ союзовъ; эта политика послужила причиной полной дезорганизаціи итальянскихъ государственныхъ финансовъ и, въ связи съ другими причинами. Италія въ 1893 году военными расходами была приведена къ страшному кризису, который поставилъ Италію на волосокъ отъ банкротства (à deux doigts de la faillite)[2]).

Конкурренція съ иностранными державами вызывала лихорадочно взвинчиваемые военные расходы и въ Россіи. Правила 1885 года о порядкѣ испрошенія, разрѣшенія и ассигнованія военному министерству денежныхъ средствъ на военные расходы, установленіе въ 1886 году предѣльнаго бюджета морского министерства, съ увеличеніемъ бюджетныхъ ставокъ «вызывалось потребностями кораблестроенія и необходимостью перереформировать нашъ флотъ, сообразно съ развитіемъ морской силы другихъ державъ». Нормальный бюджетъ морского министерства получаетъ продолженіе въ 1896 году и опять «съ измѣненіями размѣра ассигнованій, въ зависимости отъ современ-

---

[1]) Rentzsch. Der Staat und die Volkswirtschaft. Leipzig. 1863. Стр. 243—244.

[2]) Théry. Situation économique et financière de l'Italie Paris 1903. Стр. 20—22, 77—78.

наго развитія морскихъ силъ и боевой готовности иностранныхъ государствъ» [1]). То же самое происходитъ и съ военнымъ министерствомъ. Кромѣ обычныхъ ассигновокъ по отдѣлу обыкновеннаго бюджета, русскому правительству приходится все время дѣлать значительныя ассигновки по чрезвычайному бюджету на усиленіе боевой готовности. Законъ 1894 года перенесъ расходы на перевооруженіе арміи и заготовленіе резервовъ продовольствія изъ чрезвычайнаго въ обыкновенный бюджетъ. Не теряя изъ виду этого переноса, получимъ, что въ Россіи съ 1892 по 1901 годъ на чрезвычайныя военныя потребности было израсходовано [2]):

по обыкновенному бюджету	169.766.881 р.
по чрезвычайному »	300.805.641 »
	470.572.522 р.

не считая того, что за этотъ же промежутокъ времени истрачено было 942.525.771 руб. на погашеніе долговъ, изъ которыхъ многіе обязаны своимъ происхожденіемъ военнымъ расходамъ. Сюда же нужно присоединить огромныя затраты казны на проведеніе стратегическихъ желѣзныхъ дорогъ. Когда въ Государственной Думѣ и одновременно въ печати обсуждался вопросъ о казенномъ желѣзнодорожномъ хозяйствѣ, то довольно единодушно указывалось на слѣдующее явленіе: правительство, затративъ на сооруженіе сѣти желѣзныхъ дорогъ огромный капиталъ въ 6 милліардовъ рублей, неудовлетворительно отвѣтило на потребность страны въ желѣзныхъ дорогахъ, такъ какъ большая часть затраченнаго капитала ушла на военныя стратегическія дороги. Оффиціальный органъ «Торгово-Промышленная Газета», отвѣчая «критикамъ бюджета на 1907 г.», въ XI статьѣ (1907, № 103) говоритъ слѣдующее: «постройка стратегическихъ желѣзныхъ дорогъ есть неотложная необходимость... Такіе расходы и убытки являются своего рода страховой преміей... Очень трудно рѣшить, что выгоднѣе для страны, держать ли подъ ружьемъ лишнюю сотню тысячъ солдатъ, отвлекая сто тысячъ паръ здоровыхъ рукъ отъ мирнаго труда и расходуясь на ихъ содержаніе, или же жертвовать ежегодно нѣсколькими милліонами рублей на убыточную эксплоатацію стратегическихъ линій». Оставляя въ сторонѣ разсчетъ о выгодности, обращаемъ вниманіе на тотъ фактъ, что постройка стратегическихъ дорогъ, т. е. за-

[1]) „Министерство Финансовъ". Т. II. Стр. 305, 624.

[2]) Кашкаровъ. Финансовые итоги послѣдняго десятилѣтія. Спб. 1903. Т. II, стр. 42.

трата непроизводительная капитала, представляетъ изъ себя въ военно-техническомъ отношении замѣну живой арміи, т. е. процессъ капитализаціи военнаго производства военной индустріи.

Всѣ эти расходы и въ Россіи вызвали страшное напряженіе государственныхъ ресурсовъ, натугу и истощеніе платежныхъ силъ страны. Въ іюнѣ 1895 года министръ финансовъ всеподданнѣйше доносилъ, что возрастаніе расходовъ военнаго министерства на текущія его потребности, на сооруженіе стратегическихъ дорогъ, на перевооруженіе арміи и развитіе артиллеріи и т. д. начинало принимать опасный для нашего финансоваго положенія оборотъ, что «дальнѣйшее возрастаніе военныхъ расходовъ, при малѣйшемъ проявленіи неблагопріятныхъ обстоятельствъ, можетъ повести къ образованію въ нашихъ росписяхъ дефицитовъ, устраненіе которыхъ возможно было бы только при помощи крайне нежелательнаго установленія тяжелыхъ наголовъ» [1]). Ту же мысль проводилъ передъ созывомъ первой гаагской мирной конференціи русскій «Правительственный Вѣстникъ» (1898 г.), который по поводу непомѣрно высокихъ военныхъ расходовъ писалъ слѣдующее: «такіе колоссальные расходы, конечно, не могутъ быть производительными. Они истощаютъ источники доходовъ націи, содѣйствуютъ увеличенію налоговъ, парализуютъ дѣятельность финансовыхъ органовъ и задерживаютъ развитіе общаго благосостоянія ... Самый фактъ созыва мирныхъ конференцій, преслѣдующихъ задачу сокращенія затратъ на вооруженіе, говоритъ за то, что всевозможные политическіе союзы, имѣвшіе своею цѣлью сохраненіе политическаго равновѣсія, нисколько не ослабили тенденціи роста военныхъ расходовъ. Наоборотъ, такіе союзы подстегивали и безъ того лихорадочное ихъ увеличеніе. Италія, вступившая въ тройственный союзъ, все время находилась подъ вліяніемъ Германіи, понуждавшей итальянское правительство къ новымъ и новымъ военнымъ издержкамъ.

Théry разсказываетъ, что въ началѣ 90-хъ годовъ финансы Италіи уже были разстроены въ сильной степени. Нищета охватила всю страну. Политика была направлена на поддержаніе внѣшняго престижа, она опиралась на тройственный союзъ. Когда соки изъ Италіи были уже вытянуты, Германія все же требовала новыхъ и безпрерывныхъ займовъ. На почвѣ такихъ «conseils venus de Berlin» (совѣтовъ, шедшихъ изъ Берлина) ушло, между прочимъ, отъ власти цѣлое министерство [2]).

---

[1]) «Министерство Финансовъ». II. Стр. 623.

[2]) Théry. Situation économ. et financ. de l'Italie. Paris. 1903. Стр. 23.

Въ одной старой нѣмецкой брошюрѣ, выпущенной наканунѣ крымской войны, разсматриваются интересы Германіи въ огромныхъ тогдашнихъ австрійскихъ займахъ, сильно расшатавшихъ и безъ того слабые австрійскіе государственные финансы. Часть этихъ займовъ должна была пойти на боевыя силы въ виду того, что русское вмѣшательство осложнило восточныя дѣла и вынудило Австрію къ чрезвычайному напряженію ея боевыхъ силъ, слѣдовательно, къ огромнымъ расходамъ. Такъ какъ въ отраженіи Россіи интересы Германіи и Австріи совпадали,—что авторъ брошюры доказывалъ пространными выписками изъ дипломатическихъ документовъ того времени,—то въ брошюрѣ все время подчеркивался живѣйшій интересъ Германіи въ огромномъ австрійскомъ займѣ [1]).

Мирный договоръ Германіи и Франціи послѣ войны 1870 года, отнявшій отъ Франціи Эльзасъ и Лотарингію, зажегъ во Франціи мечту о кровавомъ реваншѣ, а въ Германіи—боязнь этого реванша, а вслѣдствіе этого съ обѣихъ сторонъ неизбѣжны были усиленныя затраты на «боевую готовность».

Вообще, охрана завоеваннаго, отнятаго всегда вызывала огромные расходы, которые распредѣлялись и въ обыкновенномъ, и въ чрезвычайномъ бюджетахъ. «Завоеваніе,—говоритъ проф. И. И. Кауфманъ,—явленіе чрезвычайное, своею тягостью главнѣйше падающее на чрезвычайные же финансовые рессурсы. Напротивъ, охрана завоеваннаго, забота о его удержаніи въ неприкосновенной цѣлости, ни на одно мгновеніе не должна прекращаться и посему должна сдѣлаться повседневною, непрекращающеюся, обычною, всецѣло падающею на обыкновенные финансовые рессурсы». Авторъ приводитъ далѣе соотвѣтствующія данныя изъ англійской исторіи XIX вѣка [2]).

Берлинскій трактатъ поставилъ Россію въ чрезвычайно невыгодное положеніе, которое немедленно же вызвало соотвѣтствующіе военные расходы по постройкѣ крѣпостей по западной границѣ. Когда въ 1909 году зашелъ разговоръ о срытіи этихъ крѣпостей, то интересныя соображенія были высказаны парижской газетой «Temps» (22 мая н. ст.). «Temps» говоритъ, что русскія западныя приграничныя крѣпости—результатъ берлинскаго трактата и той дезорганизаціи, которая была имъ внесена, плодъ недостаточности желѣзныхъ дорогъ... Но прежде

---

[1]) Das Interesse Deutschlands an dem grossem österreichischen Anleihen und die Steuerkraft Oesterreichs. Leipzig. 1854. Стр. 12 и сл.

[2]) Кауфманъ, проф. Государственный долгъ Англіи съ 1688 по 1890 г. СПБ. 1893. Стр. 251.

всего крѣпости на слѣдующій же день оказались недостаточными. Изобрѣтеніе мелинита дѣлало необходимымъ дорогое переустройство. Новыя военныя формированія, ростъ населенія, развитіе желѣзнодорожной сѣти съ каждымъ годомъ мѣняли условія русской мобилизаціи и уронили важность польскихъ крѣпостей [1]).

Этотъ примѣръ прекрасно характеризуетъ вліяніе современныхъ политическихъ договоровъ на военные расходы и, съ другой стороны, скоропреходящій характеръ капитальныхъ затратъ на дѣло обороны.

Симоносекскій договоръ, заключившій войну Японіи съ Китаемъ въ 1895 году, для Японіи, а также для всей восточной Азіи обозначилъ поворотный пунктъ во всѣхъ отношеніяхъ, а особенно въ области государственныхъ расходовъ на вооруженіе. До 1895 года въ японскомъ государственномъ хозяйствѣ царила тенденція ограниченій, а теперь—расширеній. Послѣдовалъ рядъ займовъ, новыхъ налоговъ, увеличеній военныхъ ассигнованій [2]). Японія почувствовала себя великой державой, что прежде всего выражается въ чрезвычайно усиленномъ ростѣ военныхъ расходовъ. Портсмутскій трактатъ, ликвидировавшій русско-японскую войну, окончательно упрочилъ позиціи Японіи въ роли великой державы и снова вызвалъ новые военные расходы.

Простое сопоставленіе бюджетныхъ ставокъ на государственные расходы Японіи за послѣдніе годы обнаруживаетъ интересное явленіе: военные расходы, вслѣдствіе чрезвычайныхъ событій, загромоздившихъ собою новѣйшую политическую исторію Японіи, сразу и сильно поднимаются. Чрезвычайныя событія проходятъ, но сокращеніе размѣровъ неестественно поднявшихся военныхъ расходовъ происходитъ крайне медленно и наступаетъ подъ вліяніемъ обстоятельствъ, отъ воли правительства независящихъ (экономическій кризисъ, переобремененіе налогами, разстройство кредита и.—главнымъ образомъ.—дефицитъ въ бюджетѣ).

Тотъ же портсмутскій трактатъ возложилъ и на Россію бремя новыхъ военныхъ затратъ, хотя бы въ видѣ колоссальнаго расхода по постройкѣ амурской желѣзной дороги. Предсѣдатель совѣта министровъ въ III Государственной Думѣ заявилъ, что Россія не избѣгла участи побѣжденныхъ странъ и платитъ контрибуцію, правда, самой себѣ въ формѣ постройки амурской желѣзной дороги... Не говоримъ уже о томъ,

---

[1]) Цит. „Русск. Вѣд." 1909 № 108 14 V

[2]) Rathgen, K. Die Japaner und ihre wirthschaftliche Entwickelung. Leipzig. 1905. Стр. 63 и сл.

что несчастный для Россіи исходъ русско-японской войны, показавшій боевую несостоятельность государства, обнаруживший, что колоссальныя затраты на военныя силы прошли для страны безслѣдно,—этотъ исходъ подчеркнулъ необходимость новыхъ затратъ, новыхъ расходовъ все на ту же боевую готовность, на возстановленіе уничтоженнаго флота, и т. д., и т. д.

Современныя политическія отношенія таковы, что даже такъ называемыя нейтральныя государства, стоящія внѣ круговорота міровой политики, даже эти государства вынуждены приносить большія жертвы богу войны. Напримѣръ, Швейцаріи приходилось заключать займы для военныхъ цѣлей: въ 1889 году былъ заключенъ 25-милліонный заемъ для перевооруженія инфантеріи: третья часть 70-милліоннаго займа 1903 года ушла на перевооруженіе артиллеріи... [1]) «Всѣ мелкія государства,—говоритъ Неймаркъ,—слѣдуютъ примѣру великихъ державъ. Даже кажется, когда изслѣдуешь состояніе такихъ странъ, что военные расходы у нихъ относительно выше и тяжелѣе» [2]). Даже южноамериканскія государства, стоящія внѣ политики великихъ державъ и защищенныя доктриной Монроэ, т. е. С.-Штатами, расходуютъ огромныя суммы на вооруженіе. Напримѣръ, въ 1908 г. Аргентина приняла законъ о кредитѣ въ 45 милл. долл. золотомъ на покупку броненосцевъ и крейсеровъ и устройство крѣпостей. [3]) Такія страны, какъ С.-Американскіе Соединенные Штаты, вслѣдствіе счастливыхъ внѣшнихъ условій, были долгое время избавлены отъ значительныхъ военныхъ расходовъ; но стоило заатлантической республикѣ втянуться въ водоворотъ имперіалистской политики, какъ немедленно государственный бюджетъ отразилъ новое положеніе вещей: размѣры бюджета стали непрерывно расти, появились усиленныя ассигновки на военное дѣло. До начала 80-хъ годовъ XIX вѣка бюджетъ Соединенныхъ Штатовъ не только не увеличивался, но даже замѣтно уменьшался. Начиная съ 90-хъ годовъ, этотъ бюджетъ начинаетъ рѣзко возрастать, поднимаясь за годъ на 32%, на 39%, на 28% и т. д... [4]).

Сложность и связанность современныхъ политическихъ отношеній,

---

[1]) Geering. Die Verschuldung der Schweiz an Frankreich. Zürich. 1904. Стр. 16.

[2]) Neymarck. Finances contemporaines. II. Стр. 231. Ср. Нитти. Op. cit. 67.

[3]) The Economist. Febr. 15. 1908. Стр. 324. „Naval Armaments in South America".

[4]) См. данныя въ „Вѣстн. Фин." 1905. № 37. Стр. 423.

опирающаяся на высокоразвитый всемірный рынокъ, приводятъ къ тому, что военные расходы внезапно возрастаютъ не только у тѣхъ государствъ, которыя непосредственно затронуты тѣмъ или инымъ политическимъ конфликтомъ, перешедшимъ въ фазу вооруженнаго столкновенія, но они возрастаютъ также — по различнымъ причинамъ—и у державъ, заявившихъ о своемъ нейтралитетѣ. Такъ, напримѣръ, по подсчетамъ Леруа-Больё, во время крымской войны 1854-56 гг нейтральныя государства—Пруссія, Австрія, Швеція и Данія—должны были затратить по поводу этой войны 500 милл фр. Точно такъ же обстояло дѣло и въ другихъ войнахъ, напримѣръ, во время русско-японской войны .

Ростъ военныхъ расходовъ, обусловленный тѣмъ обстоятельствомъ, что въ современныхъ государствахъ военное дѣло превратилось въ крупную индустрію-, требующую и единовременныхъ, и постоянныхъ затратъ огромныхъ средствъ, лучше всего наблюдать на примѣрѣ такихъ государствъ, которыя заново организовали свои боевыя силы въ новѣйшее время Къ числу такихъ государствъ принадлежитъ Германія и Японія. Германія въ этомъ отношеніи имѣетъ еще нѣкоторое преимущество передъ Японіей, такъ какъ военная организація Германіи и въ формальномъ, и въ матеріальномъ содержаніи воспользовалась наслѣдствомъ прошлаго. Въ Японіи же, рѣзко революціоннымъ путемъ перешагнувшей изъ феодально-натуральнаго быта въ новѣйшую фазу, военное дѣло приходилось организовывать, начиная съ самыхъ элементарныхъ вещей. То, что другія государства совершали на протяженіи долгихъ лѣтъ своего постепеннаго развитія, въ новыхъ странахъ приходилось начать и завершить въ два-три десятилѣтія. И эти два-три десятилѣтія какъ разъ падаютъ на такой періодъ, когда способъ веденія государственнаго хозяйства вообще, и военно-морская техника въ частности по необходимости должны поглощать массу капиталовъ и львиныя доли текущихъ государственныхъ доходовъ Поэтому вполнѣ естественно ожидать, что финансовая статистика Германіи и Японіи отразитъ на себѣ превалирующее значеніе въ государственныхъ финансахъ военныхъ затратъ и военныхъ расходовъ. Если мы обратимся къ Германіи, то прежде всего увидимъ тамъ чрезвычайный ростъ обыкновенныхъ расходовъ на военно-морское дѣло (въ тысячахъ маркъ):

	1872 г.	1880 г.	1907 г.
Войско.	266.784,7	327.065,9	638.233,1
Флотъ	14.852.8	24.736.8	120.846,2

Такое интенсивное возрастаніе обыкновенныхъ военныхъ расходовъ говоритъ за особенно напряженное развитіе военно-морского дѣла. Но такъ какъ обыкновенный бюджетъ германской имперіи удовлетворяетъ исключительно текущія потребности, то интенсивное развитіе военно-морского по необходимости должно было вызвать и обусловить крупныя единовременныя затраты. Въ германскомъ бюджетѣ имѣется отдѣлъ единовременныхъ расходовъ (die einmaligen Ausgaben), достигающихъ значительныхъ размѣровъ. Большая часть расходовъ этой категоріи падаетъ опять таки на управленіе имперскимъ войскомъ и флотомъ[1].

Единовременные расходы, напр., равнялись:

въ 1905 г.	210.064,0 тыс. м.	откуда ушло на военно-морское дѣло	166.165,8 тыс. м.
» 1906 »	235.203,5 » »		189.334,8 » »
» 1907 »	312.262,0 » »		220.944,0 » »

За указанный періодъ времени обыкновенный расходъ Германіи по общему пенсіонному фонду возросъ съ 28.873,8 тыс. мар. до 103.652,5 тыс. м.; и этотъ расходъ нужно причислить къ военнымъ, такъ какъ дѣло идетъ, главнымъ образомъ, о содержаніи военныхъ лицъ. Наконецъ, свидѣтельствомъ капитальныхъ затратъ современной Германіи на военно-морское дѣло является ея сильно и быстро возросшій государственный долгъ и ежегодные платежи по системѣ государственнаго кредита. Накопленная Германіей государственная задолженность почти цѣликомъ, за ничтожными исключеніями, ушла на непроизводительныя (въ финансовомъ отношеніи) цѣли: на усиленіе государственной военно-морской обороны [1]).

Только съ 1901 года въ германской имперіи начали вводить ограниченія въ финансовую практику, широко обращавшуюся къ государственному кредиту для удовлетворенія расходовъ по военной организаціи. На счетъ займовъ рѣшили относить только расходы по пополненію важнѣйшихъ крѣпостей и расширенію чисто-стратегическихъ дорогъ. Остальные военные расходы должны, по преимуществу, покрываться текущими государственными доходами. Раньше же изъ выручки отъ займовъ покрывали расходы по постройкѣ казармъ, по устройству гарнизоновъ въ Эльзасѣ и Лотарингіи, расходы по усиленію боевой го-

[1]) См. Eheberg, Prof. Das Reichsfinanzwesen, seine Entwickelung, sein heutiger Zustand, seine Ausgestaltung. Bonn. 1908. Стр. 8—9, 33; Prof. G. Schanz, Ein Wort zur Schuldenwirtschaft des Deutschen Reiches in den letzten 30 Jahren. Въ „Finanz-Archiv'ѣ", XXV, I. 1908. Стр. 255.

товности войскъ, по крупнымъ закупкамъ оружія, боевыхъ припасовъ, аммуниціи, по расширенію и устройству артиллерійскихъ учебныхъ плановъ. Такія же ограниченія въ пользованіи займами введены и въ морскомъ дѣлѣ [1]). Равнымъ образомъ, и во Франціи, съ 1871 г. по 1891 г. ежегодно не менѣе 200 милл. фр. относилось на чрезвычайный бюджетъ. Эти суммы шли на улучшеніе боевыхъ силъ [2]). Во Франціи въ 1887 году докладчикъ бюджетной комиссіи нижней палаты говорилъ относительно расходовъ по морскому бюджету: «природа вещей ведетъ къ тому, что въ морскомъ вѣдомствѣ обыкновенный и чрезвычайный бюджеты связаны и другъ друга дополняютъ... Никакой демаркаціонной линіи не проведено между этими двумя видами расходовъ. Обновленіе флота, замѣна устарѣлыхъ типовъ типами, отвѣчающими современнымъ требованіямъ,—есть постоянная обязанность, которую, логически говоря, и слѣдуетъ удовлетворять изъ средствъ обыкновеннаго бюджета». Относительно военнаго бюджета въ томъ же году во Франціи докладчикъ-сенаторъ говорилъ слѣдующее: «суммы, ассигнуемыя чрезвычайному бюджету, идутъ на тѣ же предметы, что и кредиты обыкновенные: провіантъ, упряжь, артиллерія, обмундированіе, больницы и т. д. и что искушеніе оплачивать расходы одного бюджета изъ суммъ другого должно быть очень велико»...

Превращеніе отсталой Японіи въ могущественную военно-морскую державу сопровождалось сильнымъ приростомъ обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ расходовъ, интенсивнымъ накапливаніемъ государственной задолженности. Въ Японіи около трети всего государственнаго долга ушло на организацію военнаго дѣла. Японія находилась при этомъ въ болѣе худшихъ условіяхъ, чѣмъ Германія. Германская имперія, въ качествѣ союзнаго государства, могла посвятить себя всецѣло на развитіе государственной обороны. Въ Японіи же на ряду съ военными задачами стоялъ цѣлый рядъ другихъ задачъ государственнаго строительства, разрѣшеніе которыхъ въ свою очередь вызывало обильныя затраты и капиталовъ, и текущихъ государственныхъ средствъ. Цифры японской финансовой статистики, свидѣтельствующія о развитіи въ Японіи военно-морского дѣла, могутъ, на первый взглядъ, создать ложное впечатлѣніе незначительности ея финансовыхъ затратъ. Объясненіе этому факту лежитъ въ томъ, какъ говоритъ проф. Masao Kambe, что японское государственное хозяй-

[1]) Roscher. Op. cit. II. Стр. 322 (Примѣчаніе редактора, проф. Герлаха).
[2]) Leroy-Beaulieu. Op. cit. Стр. 177.

ство велось съ изумительною бережливостью. японскіе чиновники довольствуются скромными окладами жалованья, общія потребности японскаго народа, японскихъ солдатъ и матросовъ крайне ограничены [1]). Наличность такихъ условій, конечно, благопріятствовала Японіи съ меньшими издержками достигнуть значительныхъ результатовъ какъ во всей области государственнаго хозяйства, такъ, въ особенности, въ области военно-морского дѣла. По бюджету 1903/04 года государственные расходы Японіи составляли:

Обыкновенные . .	178.4	мил. йенъ
Чрезвычайные . .	66.2	»
Всего	244.6	мил. йенъ.
Изъ нихъ военно-морскихъ расходовъ:		
Обыкновенныхъ	60,4	мил. йенъ.
Чрезвычайныхъ	10.7	» »
	71.1	мил. йенъ.

Военные расходы составили 29,1% всѣхъ государственныхъ расходовъ, 33,9% — обыкновеннаго и 16,1% чрезвычайнаго бюджета. Въ томъ же году изъ общей суммы государственнаго долга въ 916.8 мил. йенъ на войско и флотъ было израсходовано 250.4 мил. йенъ. Къ текущимъ же расходамъ на войско нужно причислить соотвѣтствующую долю расходовъ по оплатѣ задолженности и расходы по выдачѣ пенсій, послѣдніе возросли съ 1.4 мил. въ 1893 году до 40.3 м. въ 1906/7 году [2]).

Всѣ приведенныя данныя о затратахъ и расходахъ на военно-морскую оборону говорятъ за то, что въ современныхъ государствахъ военная организація представляетъ изъ себя, во-первыхъ, непроизводительное помѣщеніе огромныхъ капиталовъ, добытыхъ или при помощи займовъ, или изъ текущихъ государственныхъ доходовъ; во-вторыхъ, эта организація является самымъ настоятельнымъ поводомъ для ежегодныхъ растратъ значительной части текущихъ государственныхъ доходовъ. Насколько велики пожертвованія послѣдней категоріи, можно судить по слѣдующему подсчету: въ 1906 году въ засѣданіи

---

[1]) Masao Kambe. Der russisch-japanische Krieg und die japanische Volkswirtschaft. Leipzig. 1906. Стр. 34. („Wirtsch.- u. Verwalt.-Studien", hrsgb. v. G Schanz. XXIV): Buchel. Die Finanzen Japans. Essen. 1908. Стр 97—98.

[2]) Послѣ русско-японской войны всѣ эти цифры, конечно, рѣзко измѣнились въ сторону повышенія. См. Buchel, op. cit Стр. 98.

парижскаго «общества политической экономіи», при обсужденіи доклада о «pacifisme», извѣстный финансовый статистикъ Альфредъ Нейкаркъ говорилъ, что въ 1870 году контингентъ войскъ Европы равнялся $2^1/_2$ милл., а въ 1905 году—3.495.000 человѣкъ. Военные расходы семи державъ (Франціи, Германіи, Великобританіи, Россіи, Австро-Венгріи, Испаніи и Италіи) составляли къ концу 1905 года 6 миллардовъ 118 милл. фр. противъ 2 миллардовъ 717 мил. фр. къ концу 1874 года [1]). До какихъ размѣровъ доходятъ жертвы богу войны со стороны отдѣльныхъ націй, можно судить по интересному подсчету, сдѣланному для Италіи проф. Франческо Нитти: съ 1862 года до 1899—900 г. Италія потратила 46 миллардовъ лиръ, изъ которыхъ 47.15% ушло или на погашеніе долговъ, или на уплату процентовъ по нимъ: на войско ушло 16.71% и на флотъ 5.05%. Въ общемъ 82% всей этой колоссальной суммы ушло на покрытіе элементарнѣйшихъ потребностей государства и весьма мало остается для культурной жизни. Нитти беретъ два другія государства—Францію и Англію—и приходитъ послѣ анализа ихъ бюджета къ такому же выводу, къ какому онъ пришелъ относительно Италіи: почти во всѣхъ государствахъ Европы отъ 65 до 80% валовой суммы государственныхъ доходовъ уходитъ на административные и военные расходы. Одни расходы по государственнымъ долгамъ отнимаютъ отъ 30 до 50% общаго бюджета въ крупнѣйшихъ государствахъ, а военныя издержки, присоединяясь къ нимъ, поднимаютъ расходы на удовлетвореніе первоначальныхъ потребностей соціальной жизни до 65 и 85% всей суммы государственныхъ расходовъ [2]). Въ добавленіе къ подсчетамъ проф. Нитти можно привести слѣдующую табличку распредѣленія русскаго государственнаго расходнаго нетто-бюджета, напечатанную въ объяснительной запискѣ министра финансовъ къ проекту росписи на 1909 годъ:

---

[1]) См. „Вѣсти Фин." 1906 г. № 9. Стр. 350. См. интересныя данныя Bastable Public Finance. 2 ed. 68—69. Нитти. Op. cit. Стр. 152—153. Zahn. Die Finanzen der Grossmachte. Стр. 20 и въ таблицахъ; Roscher. Op. cit. II. Стр. 194—195; Thion de la Chaume. L'accroissement des budgets d'État au XIX-e siècle. Paris. 1900. Стр. 41—47. Интересный подсчетъ англійскихъ военныхъ расходовъ: „Economist Budget Supplement". 1909. Vol. LXVIII. May. I. 1909. № 3,427. Для начала 80-хъ годовъ XIX в. Neymarck опредѣлилъ военные расходы Европы въ $4^1/_2$ милларда фр. См. его подробные подсчеты. Finances contemporaines. II. Paris. 1904. Стр. 228—232.

[2]) Нитти. Op. cit. Стр. 136—140.

Оборона государства . . .	32.0% всѣхъ расходовъ
Платежи по займамъ . .	23.7%
Расходы управленія . . .	23.1%
Расходы на произвольныя потребности . .	12.6%
Пенсіи	6.2%
Гарантіи доходовъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ . .	2.4%
	100% (1.675 3 м р.)

Конечно, не нужно забывать и того, что военная организація въ современномъ государствѣ играетъ и другую еще роль, о которой, какъ пишетъ Поль Луи, много не говорятъ, но которая не подлежитъ никакому сомнѣнію [1]). Эта другая роль арміи имѣетъ глубокое историческое происхожденіе. «Одною изъ силъ, помогшихъ утвердиться королевскому абсолютизму, и однимъ изъ предметовъ, на которые были направлены особыя заботы абсолютной монархіи, — говоритъ проф. Карѣевъ,—было войско ... Войско было превращено въ оруліе власти для чисто-внутренняго употребленія» [2]). Конституціонное государство сохранило при себѣ и эту функцію военной организаціи [3]) Вслѣдствіе наличности такого обстоятельства придется часть расходовъ, падающихъ на содержаніе организаціи военныхъ силъ страны, отнести на счетъ общаго государственнаго управленія Само собою разумѣется, что нѣтъ никакой возможности опредѣлить хотя бы только приблизительно размѣры этой части. Эта часть расходовъ повышается въ исключительныхъ случаяхъ государственной жизни, когда армія призывается къ несенію особой парадной или охранной службы. Слѣды такихъ дополнительныхъ ассигнованій можно найти на страницахъ русскихъ отчетовъ государственнаго контроля. Но, конечно, всѣ эти расходы тонутъ въ морѣ чисто военныхъ расходовъ...

Огромные расходы современныхъ государствъ на дѣло военной обороны краснорѣчиво говорятъ о томъ, что колоссальныя усилія и и огромныя средства затрачиваются на военное дѣло такими государ-

---

[1]) Луи Op. cit. Стр. 344

[2]) Н Карѣевъ. Западно-европейская абсолютная монархія XVI. XVII и XVIII в в. СПБ. 1908. Стр. 177-178.—Эта сторона отчетливо формулирована проф Рау „военныя силы полезны также и на случай большихъ внутреннихъ нарушеній безопасности". Op. cit. I. Стр 59.

[3]) Луи Op. et. loc. cit.

ствами, которыя претендуютъ на названіе ихъ культурными, которыя главнѣйшей своей задачей ставятъ охрану внѣшняго мира, столь необходимаго для современной промышленности. И въ настоящее время государственными расходами на военную организацію далеко не ограничиваются тѣ жертвы, которыя ради охраны мира несутъ отдѣльныя страны. И теперь, какъ и раньше было, неисчислимыя въ точныхъ цифрахъ жертвы несетъ непосредственно народное хозяйство. По вычисленіямъ проф. А. Гулевича, европейскія государства ежегодно теряютъ отъ привлеченія молодыхъ, работоспособныхъ людей колоссальныя суммы[1]):

Россія	743 милл	руб.
Франція . . .	632 »	»
Германія . .	631 »	»
Великобританія .	330 »	»
Австро-Венгрія .	288	

Но у насъ будетъ итти рѣчь только о непосредственныхъ государственныхъ (бюджетныхъ) издержкахъ. Издержки и убытки же народнаго хозяйства характерны въ одномъ отношеніи: они доказываютъ, что индустріализація военной организаціи, внѣдреніе машины не спасли государство отъ безплодной растраты человѣческихъ энергій и жизни. Война была и осталась налогомъ крови (l'impôt du sang—Joffres, Etudes sur le recrutement de l'armee, стр. 4). —Народы, живущіе въ развитыхъ культурныхъ странахъ, боятся войнъ. Однихъ страшитъ ужасный «налогъ крови» и неизбѣжное повышеніе бремени налоговъ, другихъ—убытки, связанные съ разстройствомъ экономическихъ отношеній. Правда, есть общественныя группы, которыя заинтересованы въ войнѣ, но онѣ—меньшинство. Еще въ концѣ XVIII вѣка и въ началѣ XIX, когда руководящіе общественные классы были охвачены идеями физіократовъ, радикальныхъ манчестерцевъ, проповѣдывавшихъ знаменитое laisser aller, laisser faire, выяснилась совершенная нежелательность войнъ. Было ясно, что война—врагъ успѣшному развитію промышленности и торговли; не менѣе было ясно, что войны и приготовленія къ нимъ вызовутъ необходимость крупныхъ налоговъ, которые, въ свою очередь, могутъ нанести существенный вредъ производственнымъ отношеніямъ. Въ то время общественная мысль, наученная горькимъ опытомъ печальнаго прошлаго, стояла за такую систему государственнаго хозяйства, которая брала бы отъ народнаго хозяйства

[1]) „Военный Сборникъ". 1898 г. № 2. Стр. 269.

минимальныя жертвы. Меньше налоговъ, меньше государственныхъ займовъ и какъ можно меньше государственной дѣятельности.

Девятнадцатый вѣкъ рѣшительно опрокинулъ всѣ постулаты, выставленные тогда, когда прочно начинало водворяться современное буржуазное государство. Это государство, несмотря на явное нерасположеніе къ войнѣ, оказалось весьма воинственнымъ. Но боязнь войны, мало мѣшающая взрывамъ войны, оказала свое дѣйствіе на государственные финансы. «Если теперь избѣгаютъ воевать въ самой Европѣ, то именно изъ-за опасенія передъ громадностью жертвъ людьми и матеріальными средствами, которыя подобная война неизбѣжно вызвала бы». Эти слова проф. Нитти [1]) находятъ полный отзвукъ въ уже цитированной рѣчи Неймарка, когда онъ говорилъ, что если экономисты защищаютъ идею мира, то дѣлаютъ это потому, что считаютъ войну разорительной и бѣдственной, потому что производимые на войну и на случай войны расходы принимаютъ все болѣе ужасающіе размѣры. Останавливаясь на Франціи, Неймаркъ указалъ, что если сравнить экономическое и финансовое положеніе Франціи къ началу 1870 года съ ея современнымъ состояніемъ, то нужно ужасаться тѣхъ послѣдствій, которыя имѣла бы война для Франціи въ настоящее время. Въ 1870 году волновались вопросомъ, какъ обезпечить 700 милл. фр., которые государство задолжало сберегательнымъ кассамъ. Но что значатъ эти 700 милліоновъ въ настоящее время? Только одни главныя кредитныя учрежденія имѣютъ вкладовъ свыше 2 милліардовъ фр., которые они обязаны возвратить или немедленно, или по истеченіи краткаго срока. Сберегательныя кассы имѣютъ вкладовъ на 4 милліарда фр., помѣщенныхъ или въ государственной рентѣ, или въ гарантированныхъ правительствомъ процентныхъ бумагахъ. Объявленіе войны вызоветъ громадное востребованіе вкладовъ и заставитъ кредитныя учрежденія переучесть портфель бумагъ. Если же будутъ требовать сберегательные вклады, то придется продавать или закладывать государственную ренту, а тогда что будетъ съ металлической наличностью и билетнымъ обращеніемъ французскаго банка?.. Другіе ораторы, обсуждавшіе съ Неймаркомъ вопросъ о «пасифизмѣ», указывали, что война нанесла бы и Германіи громадный уронъ: ея заводы, фабрики получили бы еще большій ударъ. Для войны потребовались бы милліарды денегъ, но достать ихъ трудно и въ мирное время, еще труднѣе во время войны, когда капиталы бѣгутъ и прячутся...

---

[1]) Op. cit. Стр. 67.

Боязнь современнаго государства войнъ признается и съ другой стороны. Поль Луи говоритъ, напр., что французская «Третья Республика всегда старалась предупредить конфликты, въ которые она могла бы оказаться запутанной. Конечно, это благоразумие отчасти объясняется заботой о классовыхъ интересахъ»... [1])

Такой страхъ въ достаточной мѣрѣ объясняетъ готовность современныхъ государствъ, пренебрегая рядомъ неотложныхъ потребностей коллективной жизни, отдавать львиную долю своихъ капиталовъ и средствъ на военную организацію. Эта организація представляетъ изъ себя воплощеніе той системы предупрежденія, которая, по словамъ Вагнера, въ другихъ областяхъ государственной дѣятельности точно такъ же обусловливала сильное возрастаніе имперскихъ бюджетовъ. Вагнеръ говоритъ, что господство превентивной системы въ военномъ дѣлѣ хотя и не можетъ совершенно предотвратить наступленіе войнъ, но зато она понижаетъ размѣры расходовъ, вызываемыхъ войною. Если бы не эта система предупрежденія, расходы на войну были бы выше [2]). Трудно согласиться съ такимъ общимъ оправданіемъ громадныхъ издержекъ по страхованію отъ войны, колоссальныхъ расходовъ по системѣ «вооруженнаго мира». Опытъ русско-японской войны, въ особенности опытъ Россіи, не даетъ почвы для такого оправданія, хотя, конечно, не нужно оспаривать, что своевременно организованная финансовая боевая готовность, какъ говоритъ проф. Цанъ, является предварительнымъ условіемъ для счастливаго исхода войнъ и означаетъ въ то же время величайшую бережливость. Истощеніе государственныхъ финансовъ войной, предпринятой безъ надлежащей подготовки, будетъ безконечно сильнѣе и горше, чѣмъ то истощеніе, которое причиняется теперь обремененіемъ финансовыхъ силъ военнымъ бюджетомъ [3]). Особенно энергично противъ бережливости въ военныхъ расходахъ возставалъ проф. Рошеръ, который въ своемъ курсѣ называетъ ее «фальшивой». Рошеръ указываетъ на примѣръ изъ исторіи Соединенныхъ Штатовъ, которымъ гражданская война стоила по меньшей мѣрѣ три милліарда долларовъ. Рошеръ утверждаетъ, что три четверти этой чрезвычайно высокой суммы были бы сбережены, если бы въ то время Соединенные Штаты имѣли вмѣсто милиціи обыкновенную армію [4]). Далѣе

---

[1]) Поль Луи. Исторія социализма во Франціи. М. Изд. Гранатъ. 1906. Стр. 344. Ср. К. Каутскій. Аграрный вопросъ. М. 1906. Стр. 384.

[2]) Finanzwissenschaft. I. Стр. 77—78.

[3]) Zahn. Op. cit. Стр. 18.

[4]) Roscher. Op. cit. II. Стр. 189.

Рошеръ развиваетъ свою мысль: онъ указываетъ, что иногда скупятся на постройку крѣпостей, военныхъ судовъ и т. п. Значительная часть предметовъ, требующихся во время войны, и не можетъ быть доставлена сразу, если не было ранѣе соотвѣтствующихъ приготовленій. Рошеръ указываетъ, что стоять въ военной техникѣ на надлежащей высотѣ уровня, немедленно вводить всякія новыя усовершенствованія—стоитъ очень дорого, но это — необходимо и облегчается высокимъ культурнымъ развитіемъ...

Трудно указать какое-нибудь другое теоретическое положеніе, которое съ такимъ рвеніемъ и съ такимъ усердіемъ примѣнялось бы въ дѣйствительности, какъ требованіе Рошера о томъ, чтобы государства не щадили своихъ средствъ на организацію военно-морской обороны. Общее положеніе вопроса можно характеризовать словами Лоренца ф.-Штейна: гдѣ государство, охраняя себя, ставитъ на карту послѣднія средства для войны, тамъ о дефицитѣ не можетъ быть рѣчи, и деньги для обороны страны должны быть найдены во что-бы то ни стало!..

Нельзя сказать, чтобы практическая готовность безъ устали и безъ оглядки приносить безконечныя жертвы богу войны не находила ограниченій; такія ограничительныя требованія встрѣчаются и въ литературѣ, и—что еще важнѣе—въ сферѣ практической политики. Рошеръ указываетъ на трехъ представителей «фальшивой», по его словамъ, бережливости въ военныхъ расходахъ: на Жана Баптиста Сэ, фонъ-Роттека и Шульца-Бодемера [1]). Взгляды Жана Баптиста Сэ могутъ быть признаны типичными для даннаго направленія теоретической мысли. Сэ считаетъ войну ненормальнымъ явленіемъ, вспоминаетъ, что А. Смитъ назвалъ солдата непроизводительнымъ работникомъ, и прибавляетъ, что солдатъ—скорѣе разрушительный работникъ. Исходной точкой зрѣнія, опредѣлившей отношеніе Жана Баптиста Сэ къ военнымъ расходамъ, является его убѣжденіе, что «сила государствъ въ національныхъ милиціяхъ, и въ особенности въ хорошихъ учрежденіяхъ» [2]). Изъ этого положенія, впослѣдствіи усвоеннаго въ качествѣ политическаго принципа соціалистическими партіями, слѣдуютъ экономическія послѣдствія: удешевленіе государственной обороны, сокращеніе издержекъ на поддержаніе боевой готовности, на приготовленіе

[1]) Roscher (II, Стр. 192) цитируетъ: J. B. Say. Cours practique II. 280 сл.; von Rotteck. Ueber stehende Heere und Nationalmiliz. 1816; Schulz-Bodemer. Rettung der Gesellschaft aus den Gefahren der Militärherrschaft. 1859.

[2]) J.-B. Say. Traité d'économie politique. T. II. Paris. MDCCCC. XIX. Стр. 293—301. 4-oe изд.

ѣ войнѣ. Буржуазные представители теории высказывались за сокращение расходовъ на военное дѣло по экономическимъ соображеніямъ. По экономическимъ соображеніямъ выдвигалось съ ихъ стороны требованіе такой реорганизаціи конструкціи военной обороны, которая будетъ дешевле системы обособленнаго постояннаго войска. Французская парламентская бюджетная комиссія, обсуждавшая военный бюджетъ на 1907 годъ, заявила въ лицѣ своего докладчика г. Мессими: «мнѣ кажется безумемъ та настойчивость, съ какою Европа истощаетъ свои силы на безплодныя вооруженія». «Армія страдаетъ отъ избытка организмовъ, прежде живыхъ, но нынѣ не дѣйствующихъ, не приносящихъ никакой пользы. Если желаютъ путемъ значительныхъ сокращеній изыскать средства на неотложныя нужды арміи, слѣдуетъ кореннымъ образомъ пересмотрѣть весь организмъ арміи. Задача трудная, тѣмъ болѣе, что противъ этой реформы создается страшная коалиція всѣхъ интересовъ тѣхъ, кто среди арміи и внѣ ея мирно живетъ эксплоатаціей вооруженнаго мира». Это—чисто экономическая точка зрѣнія: говоря объ отжившихъ элементахъ въ арміи, г. Мессими прибавляетъ, что «единственная дѣятельность ихъ и польза заключается въ оправданіи существованія должностей, чиновъ и мѣстъ, отъ скромныхъ до важныхъ, прекрасно или скромно оплачиваемыхъ». Практическія предложенія французской бюджетной комиссіи сводились къ слѣдующему: 1) реорганизація верховнаго военнаго совѣта, 2) сокращеніе числа генеральскихъ должностей, 3) сокращеніе числа войсковыхъ единицъ, 4) реорганизація генеральнаго штаба, 5) реорганизація офицерскаго состава арміи и т. д.[1])

Такимъ образомъ, это «реформаторское» теченіе, вызванное чрезвычайнымъ ростомъ ежегодныхъ расходовъ на войско и флотъ, всецѣло стоитъ на почвѣ существующей конструкціи военно-морской обороны. Предлагаемая реформа сводится къ попыткамъ сокращенія размѣровъ ежегодныхъ ассигнованій по смѣтамъ военнаго и морского министерства, т. е. къ обычнымъ стремленіямъ парламентскихъ бюджетныхъ комиссій навести экономію въ обширномъ государственномъ

---

[1]) La France militaire. 1906. Цит.: „Вопросы госуд. хозяйства и бюджетнаго права“ Вып. I. СПБ. 1907. Стр. 154—156. 187 (Статья г. Васильева). Если сравнить требованія французской комиссіи 1907 г. съ аналогичными же требованіями, формулированными проф. Рау (I, стр. 63 и сл.), то нужно признать, что финансово-практическая мысль со временъ Рау (1832 г.) не только не ушла впередъ, но даже, пожалуй, возвратилась вспять. Авторъ статьи въ вышеназванномъ сборникѣ стоитъ на этой неподвижной точкѣ зрѣнія.

хозяйствъ, не затрагивая существенной стороны дѣла. Такія стремленія—обыкновенное явленіе въ жизни современныхъ государствъ, и—нужно замѣтить,—что результаты такихъ стремленій никогда не увѣнчивались положительными результатами. Если при достиженіи экономической цѣли—сокращенія государственныхъ расходовъ на военно-морское дѣло, итти тѣмъ путемъ, который былъ рекомендованъ французской бюджетной комиссіей 1907 года, то передъ финансовыми политиками, стремящимися къ такой цѣли, всегда будутъ выдвигаться соображенія всѣ,—какъ писалъ Парнель, возможные софизмы, инсинуаціи и несомнѣнные доводы [1]) или, какъ говорилъ во французскомъ парламентѣ г. Мессими, всѣ тѣ интересы, которые живутъ на счетъ вооруженнаго мира. Въ такой политикѣ сокращеній все будетъ случайно, и эта случайность будетъ побѣждаться соображеніями, формулированными Pay: принципъ бережливости, понятый превратно .. можетъ поколебать независимость всего государства. «Нельзя уклоняться ни отъ какой жертвы, потребной для устройства и содержанія необходимыхъ оборонительныхъ учрежденій [2]). Во второй Государственной Думѣ министръ финансовъ выдвинулъ противъ сокращенія расходовъ совершенно формальную точку зрѣнія, которая, при извѣстной конструкціи русскаго бюджетнаго права, въ состояніи парализовать всякія попытки сократить размѣры даже самыхъ ненужныхъ расходовъ. Министръ финансовъ говорилъ: «если среди нашихъ учрежденій имѣются учрежденія архаическія, то и расходы на содержаніе такихъ архаическихъ учрежденій могутъ оправдываться архаическими цитатами [3]).—слѣдовательно, эти расходы забронированы противъ всякихъ сокращеній. Выше мы указывали, что въ Россіи, еще до введенія народнаго представительства, правительство было сильно озабочено возрастаніемъ военныхъ расходовъ и принимало,—правда, безъ всякаго успѣха.—всяческія мѣры къ ихъ сокращенію. Введеніе предѣльныхъ и нормальныхъ бюджетовъ для военнаго и морского министерствъ въ цѣляхъ пріостановки роста этихъ расходовъ привело къ противоположнымъ результатамъ.

Наконецъ, за послѣднее время были сдѣланы двѣ экстраординарныхъ попытки остановить ростъ военныхъ расходовъ. Такъ какъ обычнымъ оправданіемъ новыхъ ассигновокъ на государственную оборону

---

[1]) Parnell On financial reform. 2 ed. London 1830. Стр. 97. Ср. Pay. I. Op cit. Стр. 25.

[2]) Pay. Op. cit. I. Стр. 25.

[3]) Стенографическій отчетъ. Сессія II. Стр 838.

служитъ указаніе на необходимость итти нога въ ногу съ иностранными государствами. то, по иниціативѣ русскаго правительства. былъ возбужденъ вопросъ о необходимости международныхъ соглашеній относительно сокращеній военныхъ расходовъ. «Правительственный Вѣстникъ» указывалъ на то. что лучшіе умы всѣхъ странъ во всѣ времена старались найти средство обезпечить миръ инымъ путемъ, чѣмъ увеличеніе военныхъ силъ. именно на началахъ мира и справедливости. подчиняя споры между націями третейскому суду, съ тѣмъ, чтобы положить конецъ той чисто варварской теоріи, которая отождествляетъ цивилизацію съ вѣчно новыми усовершенствованіями. направленными на средства разрушенія».

Если современныя государства боятся войны, то не меньшую тревогу и не меньшія заботы вызываетъ ростъ военныхъ расходовъ въ мирное время Идея вѣчнаго мира,—говоритъ К. Каутскій.—преслѣдуетъ прежде всего цѣли экономическія. Она хочетъ снять съ капиталистическаго общества ту тяжесть. которая становится для него невыносимою [1]). «Въ болѣе бѣдныхъ странахъ,—говоритъ профессоръ Нитти,—результатъ роста военныхъ расходовъ оказывалъ иногда вредное вліяніе на производство матеріальныхъ благъ» [2]). Тотъ фактъ, что предложеніе мирной конференціи шло съ русской стороны, объясняется. конечно. прежде всего тѣмъ. что усиліе Россіи итти въ дѣлѣ вооруженія нога въ ногу съ иностранными богатыми государствами надорвало силы государства. Въ одномъ изъ документовъ бывшій министръ финансовъ С. Ю. Витте писалъ: «указанный ростъ военныхъ расходовъ представляетъ для народнаго хозяйства тяжесть въ двухъ отношеніяхъ: во 1-хъ, ложась бременемъ на средства государственнаго казначейства и заставляя изыскивать для покрытія ихъ новые источники, расходы эти не только не содѣйствуютъ повышенію доходовъ, но, наоборотъ, до нѣкоторой степени затрудняютъ развитіе платежныхъ силъ населенія. ибо увеличивающійся численный составъ арміи отрываетъ все большее и большее число рабочихъ рукъ отъ производительнаго труда, а. во 2-хъ, они влекутъ за собою сокращеніе расходовъ по всѣмъ прочимъ вѣдомствамъ. т. е. являются существеннымъ тормазомъ для выполненія тѣхъ требованій культурнаго развитія страны, удовлетвореніе коихъ. способствуя подъему платежныхъ силъ населенія, тѣмъ самымъ облегчаетъ государству возможность даль-

---

[1]) К. Каутскій Аграрный вопросъ. М. 1906. Стр. 372.

[2]) Нитти Op cit. Стр 151.

нѣйшаго отпуска средствъ на производительные расходы. Быстрое возрастаніе расходовъ, несомнѣнно, неблагопріятно отражается на экономическомъ положеніи всей страны» [1]). Необходимость сокращенія военныхъ расходовъ, угрожающихъ своимъ ростомъ благосостоянію государствъ, обрисовывалась еще въ старое время. Еще опять тотъ же Рау указывалъ, что «не каждый народъ можетъ дѣлать одинаковыя издержки на общественныя цѣли, такъ какъ степень богатства народовъ неодинакова». «Съ февраля 1848 года войны и военныя приготовленія еще больше возвысили эту статью государственныхъ расходовъ, такъ что необходимость облегченія стала вдвойнѣ чувствительна» [2]). Трудно сказать, въ какой степени повысилась эта необходимость въ наше время. И Рау полагалъ, что въ военномъ дѣлѣ «сбереженія будутъ тѣмъ возможнѣе, чѣмъ болѣе, подъ вліяніемъ просвѣщеннаго народнаго представительства, справедливость сдѣлается ненарушимымъ принципомъ правительствъ, чѣмъ болѣе станутъ предпочитать завоеваніямъ внутреннее развитіе и вполнѣ сознавать благотворное вліяніе мира». Эти слова были написаны въ то время, когда природа и значеніе народнаго представительства еще не могли быть раскрыты на основаніи опыта. Только теперь стало ясно, что въ области внѣшней политики народное представительство до сихъ поръ не пріобрѣло еще должнаго вліянія и что въ сферѣ вопросовъ, подлежащихъ неоспоримому вліянію народнаго представительства, не всегда достигались тѣ результаты, о которыхъ говорилъ проф. Рау. Германскій рейхстагъ безусловно является активнымъ соучастникомъ въ дѣлѣ непрерывнаго роста германскихъ расходовъ и займовъ на оборону имперіи... И правительства не всегда «предпочитаютъ завоеваніямъ внутреннее развитіе». Въ извѣстные моменты внутренней политической жизни того или другого государства правительства различныхъ странъ любятъ прибѣгать къ одному и тому же пріему: отвлеченію общественнаго вниманія отъ внутреннихъ дѣлъ къ внѣшнимъ. Это какъ разъ случается въ такіе моменты, когда внутреннее состояніе государства приводитъ съ неотложною необходимостью къ крупнымъ реформамъ, когда эта необходимость осознана различными общественными классами, правительство же настроено реакціонно. Особенно типичный образчикъ такой политики находимъ въ многострадальной исторіи французскаго на-

---

[1]) Въ запискѣ о напряженіи платежныхъ силъ населенія, опубликованной вмѣстѣ съ запиской о самодержавіи и земствѣ. Stuttgart. 1903. Стр. 217.

[2]) Рау. Op. cit. Стр. 25. 59.

рода. По окончаніи крымской кампаніи вниманіе французскаго общества было обращено на вопросы внутренней политики. Правительство сначала пыталось задавить этотъ нежелательный для него интересъ общества мѣрами репрессивнаго свойства; политика исключительныхъ положеній привела къ обратнымъ результатамъ: общество еще сильнѣе обратило свое вниманіе на внутреннія дѣла. Надо было чѣмъ-нибудь отвлечь вниманіе общества отъ опасныхъ вопросовъ, и вотъ отсюда существенная необходимость войны, какъ средства къ развлеченію [1]).

Въ Англіи борьба съ Наполеономъ I и вообще борьба съ республиканской и императорской Франціей точно такъ же была не лишена аналогичнаго же повода. Въ Англіи расцвѣтъ индустріи и торговли не могъ поддерживаться безъ основательныхъ внутреннихъ реформъ. «Война успокоила серьезный конфликтъ и убила его въ зародышѣ» [2]).

Не разъ высказывалось въ печати мнѣніе, что русско-японская война отчасти была вызвана тѣми же соображеніями правительства. Для сужденія по этому вопросу еще нѣтъ достаточныхъ основаній, такъ какъ эта несчастная война еще далеко не отошла въ область безпристрастной исторіи. Есть больше основаній предполагать, что столкновеніе съ Японіей было вызвано болѣе основательными и, при существовавшихъ условіяхъ, неотвратимыми, неизбѣжными причинами. Японскій профессоръ Masao Kambe доказывалъ, напр., неизбѣжность столкновенія Россіи и Японіи, анализируя экономическія задачи обѣихъ странъ [3]).

Въ январѣ 1908 года въ «Новомъ Времени» появились статьи, которыя берлинскою печатью были названы «новыми иллюстраціями». Газета писала, что турки вторгнутся въ Персію, отторгнутъ Россію отъ Персидскаго залива и тѣмъ выполнятъ нѣмецкіе замыслы, что въ Финляндіи готовится возстаніе и т. д. Лондонскій Times, который очень не любитъ «нѣмецкіе замыслы», на этотъ разъ писалъ, что цѣль нововременскихъ статей—разжечь шовинистическія чувства въ русскомъ обществѣ и тѣмъ отвлечь общественное вниманіе отъ внутреннихъ дѣлъ...

---

[1]) Рѣчь идетъ о политикѣ Наполеона III; итальянскій вопросъ въ 1859 году. См. Чернышевскій, Н. Г. Полное собраніе сочиненій. Спб. 1906. Т. V. Стр. 1 и сл.

[2]) Schippel, M. Grundzuge der Handelspolitik. Berlin. 1902. Стр. 13.

[3]) Masao Kambe Der Russisch-japanische Krieg und die japanische Volkswirtschaft. Leipzig. 1906 См. главу: «Einfluss der japanischen Volkswirtschaft auf den russ.-jap. Krieg».

Правда, такой пріемъ внутренней политики представляетъ изъ себя довольно рискованный шагъ для тѣхъ интересовъ, которые онъ прикрываетъ. Неудача въ войнѣ, вызванной противъ желанія общественныхъ классовъ, еще болѣе привлекаетъ вниманіе общества къ внутреннимъ дѣламъ, чѣмъ это было до войны. Такъ, напр., обстояло дѣло въ Англіи въ царствованіе Георга III [1]), въ Россіи—послѣ крымской кампаніи, послѣ русско-японской войны..

Возвращаясь къ попыткамъ ограничить ростъ военныхъ расходовъ, прекратить «варварскую теорію» отождествленія цивилизаціи съ вѣчными приготовленіями къ войнѣ, путемъ интернаціональныхъ договоровъ если не о разоруженіи, то, по крайней мѣрѣ, о сокращеніи вооруженій, нельзя не вспомнить одного очень интереснаго замѣчанія по этому поводу проф. Рау: господствующая съ 1815 года система многихъ великихъ державъ, пекущихся объ охраненіи равновѣсія и границъ, не разъ отвращала войну, но въ то же время она увеличила военныя издержки, требуя усиленныхъ вооруженій [2]). Это замѣчаніе цѣликомъ сохранило свою силу до нашихъ дней.

Очевидно, приходится зачислиться въ разрядъ тѣхъ критиковъ, о которыхъ недавно писалъ «The Economist»: «нѣкоторые критики всегда доказываютъ, что всякое развитіе внѣшней политики, даже новые союзы или entente, даже новая дружба, даже разрѣшеніе старой распри, даже тріумфъ соглашенія, есть аргументъ для увеличенія расходовъ на армію и флотъ ... [3])

Выше мы приводили примѣры, какъ международные союзы приводятъ какъ разъ къ повышенію и къ усиленному росту издержекъ на приготовленія къ войнѣ. «Путешествія и свиданія королей и императоровъ, большія демонстраціи военныхъ силъ, альянсы приготовленные, заключенные или отложенные, все это не служитъ доказательствомъ сильной любви къ миру».—говоритъ А. Неймаркъ про политику европейскихъ государствъ [4]).

Идея международнаго общаго соглашенія построена на нѣсколько иномъ основаніи, здѣсь стремятся войну, какъ ultima ratio междуна-

---

[1]) Интересныя страницы см. объ этомъ: J. Redlich. Englische Localverwaltung. Leipzig 1901. Стр. 94 и сл.

[2]) Pay. Op. cit. I. Стр. 59.

[3]) „The Economist" 1905. 30 May. Стр. 1131.

[4]) A. Neymarck. Finances Contemporaines II. Paris 1904. Стр. 228-229.

родныхъ разногласій [1]), замѣнить третейскими судами. Но дорого купленный опытъ XIX вѣка учитъ, что дипломатическіе переговоры сохраняютъ миръ міру только въ случаѣ маловажныхъ конфликтовъ. Справедливо замѣчаетъ К. Каутскій, что такія стремленія, какія были обнаружены въ созывѣ двухъ мирныхъ конференцій, представляютъ «прекрасную, но утопическую мысль», утопическую по отношенію къ обществу, въ которомъ противорѣчія интересовъ настолько сильны, что невозможно даже внутри государства разрѣшить посредствомъ третейскихъ судовъ такія проявленія экономической борьбы, какими, напр., являются стачки». Далѣе Каутскій говоритъ о томъ, что вѣчный миръ былъ бы, пожалуй, возможенъ, если бы были разрѣшены всѣ національные вопросы, если бы закончилось раздѣленіе Европы, если бы были урегулированы всѣ спорные вопросы и если бы были приняты мѣры предосторожности противъ возникновенія новыхъ. «Но отъ этого мы сейчасъ дальше, чѣмъ когда бы то ни было» [2]). Весь міръ живетъ подъ вѣчнымъ опасеніемъ войны. Въ 1908 году англійскій канцлеръ казначейства въ своей рѣчи сказалъ, между прочимъ: «мы думаемъ, что Германія готовится къ нападенію на насъ, а Германія думаетъ, что мы хотимъ напасть на нее» [3]). А поэтому «послѣ первой мирной конференціи въ Гаагѣ военные расходы не только не уменьшились, но, наоборотъ, возросли болѣе (къ 1907 г.) чѣмъ на $1^1/_2$ милліарда, не считая расходовъ, вызванныхъ военными дѣйствіями» [4]).

---

[1]) Въ литературѣ есть изслѣдованія, которыя занимались сравненіемъ боевыхъ и финансовыхъ силъ отдѣльныхъ политическихъ союзовъ въ цѣляхъ опредѣленія и соотвѣтствующаго выравниванія боевого равновѣсія. Типичнымъ образчикомъ является нѣмецкій двухтомный сборникъ, изданный Шмоллеромъ, Вагнеромъ, Зерингомъ и др.: „Handels-und Machtpolitik" Stuttgart, 1900. Одинъ изъ авторовъ написалъ книгу „по патріотическимъ соображеніямъ": von Renauld, Die finanziel le Mobilmachung der deutschen Wehrkraft. Leipzig. 1901. Здѣсь сравниваются боевыя силы тройственнаго и двойственнаго союзовъ. См. также: von Flockher Ist Deutschland finanziell gerustet. Berlin. 1907; Prof. Riesser, Finanzielle Kriegsbereitschaft und Kriegsfuhrung? Iena. 1901; статья „Finanzielle Kriegsbereitschaft" въ ж. „Die Bann", 1908, XII; E. de Malte, Les finances de l'Allemagne en cas de guerre, въ „Monde économ". 1907. VIII; France et Allemagne. Les budgets et la guerre. Paris. 1908, и т. д. См. мои два обзора этой литературы: „Вѣсти Фин". 1908, № 6, 1909, № 10.

[2]) Каутскій. Op. cit. Стр. 371.

[3]) „Times", цит. The Economist". 1908. 30. V. Стр. 1131.

[4]) А. В. Васильевъ въ „Вопросахъ госуд. хозяйства и бюдж. права". Стр. 186.

Трудно думать, чтобы на этомъ пути современное государство могло бы добиться возможности сократить свои ежегодные расходы на военное дѣло, или, по крайней мѣрѣ, ограничить ихъ безудержный, безостановочный ростъ. Можно думать, что сокращение или приостановка роста военныхъ расходовъ произойдетъ помимо воли правительствъ, въ силу сложившихся обстоятельствъ, въ силу фактической невозможности производить дальнѣйшія ассигновки на военное дѣло. Въ литературѣ существуютъ представители такого взгляда. Огромныя военныя издержки изнуряютъ государственные финансы, лишаютъ возможности удовлетворять культурныя потребности страны. Въ новѣйшую эпоху государству все труднѣе и труднѣе обходиться безъ удовлетворенія насущныхъ культурныхъ государственныхъ потребностей. Теперь уже невозможно поступать такъ, какъ это практиковалось раньше,—забросить всѣ другія государственныя потребности и сосредоточить финансовыя силы и средства на удовлетвореніи одной только потребности въ оборонѣ. А. Неймаркъ ставитъ, между прочимъ, слѣдующіе вопросы. Можетъ ли продолжаться такое положеніе вещей? Возможно ли, чтобы Европа продолжала нести такія колоссальныя издержки? Возможно ли, чтобы еще въ теченіе долгаго времени бюджеты европейскихъ государствъ возрастали, чтобы налоги прибавлялись къ налогамъ и чтобы все большія средства расходовались на вооруженіе? По мнѣнію Неймарка, финансовое положеніе Европы не допускаетъ этого. Безъ сомнѣнія, многія государства еще достаточно богаты для того, чтобы выжидать и вести оборонительныя или наступательныя войны. Но финансы Европы въ ихъ цѣломъ уже сильно обременены, что служитъ причиною постояннаго безпокойства [1]). Въ этомъ мнѣніи есть значительная доза правды. Но, въ общемъ, нельзя много надѣяться на то, чтобы «финансовое положеніе Европы» сыграло рѣшительную роль въ дѣлѣ ограниченія роста военныхъ издержекъ. Государство долгимъ опытомъ приучено къ тому, чтобы на первый планъ выдвигать интересы государственной обороны и вслѣдствіе этого отодвигать на второй и—вѣрнѣе—на задній планъ всѣ другіе государственныя потребности. Даже такія государства, какъ, напр., Россія, гдѣ населеніе не можетъ похвалиться своимъ благосостояніемъ, гдѣ, за отсутствіемъ внутренняго рынка капиталовъ, чуть ли не каждый годъ приходится заключать внѣшніе займы, гдѣ существуютъ чрезвычайно тяжелые налоги и гдѣ, наконецъ, еще и не начиналась

[1]) Neymarck Finances contemporaines. II Стр. 234.

эра должнаго удовлетворенія насущныхъ потребностей страны.—даже въ такихъ странахъ игнорируютъ всѣмъ для того, чтобы въ дѣлѣ обороны итти нога въ ногу съ богатыми культурными государствами. Можно сказать больше, въ Россіи, въ періодъ, предшествовавшій русско-японской войнѣ, на усиленіе боевой готовности были принесены жертвы, относительно большія, чѣмъ въ любомъ изъ европейскихъ государствъ Во время русско-японской войны русской печатью націоналистически-реакціоннаго направленія была даже создана и пущена въ оборотъ особая теорія, согласно которой, чѣмъ бѣднѣе народъ, тѣмъ ему легче выносить бремя военныхъ расходовъ Эту точку зрѣнія на спасительность народной бѣдности отчасти раздѣлялъ и министръ финансовъ, когда онъ во всеподданнѣйшемъ докладѣ по росписи на 1906 годъ говорилъ, что «экономическія потрясенія пробуждаютъ энергію наиболѣе дѣятельныхъ талантливыхъ, предпріимчивыхъ элементовъ общества и вызываютъ упорную и настойчивую работу трудящихся массъ, а это, въ свою очередь, ведетъ за собою улучшеніе народнаго и государственнаго хозяйства». . Правда, на страницахъ той же печати, послѣ портсмутскаго трактата, сообщали, что Россіи не на что было продолжать войну, что если бы миръ не былъ заключенъ, то пришлось бы ввести систему принудительныхъ займовъ. Въ той же печати указывалось и на то, что, вслѣдствіе возникшей огромной государственной задолженности, Россія, пережившая военную катастрофу, придвигается къ финансовой, что въ конечномъ результатѣ преслѣдуемой политики—«Россія на краю гибели: она истощена, обезсилена» [1]). При такомъ положеніи вещей въ Россіи не только не стремятся къ сокращенію военныхъ расходовъ, напротивъ, соотвѣтствующимъ разъясненіемъ Основныхъ Законовъ (въ 1909 году) лишаютъ народное представительство всякой возможности содѣйствовать правительству въ достиженіи этой цѣли. А такъ какъ финансовое положеніе Россіи все же неумолимо диктуетъ необходимость выхода изъ затруднительнаго положенія, созданнаго несоотвѣтствіемъ затратъ и рессурсовъ, то финансовая политика идетъ въ сторону наименьшаго сопротивленія. Въ докладѣ къ проекту росписи на 1909 г. министръ финансовъ говоритъ о неотложной необходимости «увеличенія налоговъ и сокращенія расходовъ». О сокращеніи какихъ расходовъ идетъ здѣсь рѣчь? «Бережливость въ расходахъ у насъ, по необходимости, должна преимущественно выражаться крайнею умѣренностью въ раз-

[1]) „Новое Время", № 10687.

рѣшении новыхъ расходовъ». Далѣе говорится объ увеличении расходовъ казны вслѣдствіе болѣе широкаго удовлетворенія вновь возникающихъ потребностей: «объ отпускѣ средствъ на различныя нужды культурной жизни страны». Слѣдовательно, въ Россіи финансовое положеніе, въ которомъ А. Неймаркъ видитъ преграду для роста военныхъ расходовъ, является преградой для удовлетворенія неотложныхъ культурныхъ нуждъ страны. Что и само правительство видитъ и сознаетъ всю необходимость такихъ расходовъ, объ этомъ говоритъ текстъ цитированнаго доклада, но это сознаніе на протяженіи цѣлаго ряда десятилѣтій уступало другимъ мыслямъ—о военной оборонѣ.

Немного иначе обстоитъ дѣло и въ другихъ европейскихъ государствахъ. Финансовыя реформы, которыя въ концѣ перваго десятилѣтія XX вѣка волнуютъ общество Германіи и Франціи, по существу сводятся къ вопросу объ увеличеніи бремени налоговъ и нигдѣ рѣчь серьезно не заходила объ ограниченіи роста военныхъ расходовъ. Наоборотъ, правительства отдѣльныхъ странъ соперничаютъ между собою въ постройкѣ Dreadnoughts (особенно Англія и Германія), въ отысканіи новыхъ способовъ вести войну при помощи воздушныхъ броненосцевъ, что̀ недалекому будущему сулитъ новыя колоссальныя военныя издержки... Правда, такія страны, какъ Англія, Франція, Германія, не останавливающіяся передъ затратой все бо̀льшихъ, все растущихъ въ своихъ размѣрахъ средствъ на военныя цѣли, имѣютъ рядъ существенныхъ преимуществъ передъ бѣдными, догоняющими ихъ странами. Народное богатство огромное по своимъ абсолютнымъ размѣрамъ и сильное по своему интенсивному нарастанію, позволяетъ передовымъ промышленнымъ странамъ съ меньшими усиліями достигать большихъ результатовъ. Здѣсь росту бремени военныхъ расходовъ противостоитъ ростъ народнаго богатства. Здѣсь ростъ задолженности опирается на внутренній рынокъ капиталовъ, такъ что экономическія послѣдствія роста военныхъ расходовъ смягчаются и приводятъ только къ социальнымъ неустройствамъ въ области перераспредѣленія народно-хозяйственнаго дохода. Но этимъ странамъ приложимы слова проф. Или о томъ, что война здѣсь является однимъ изъ мощныхъ факторовъ, приводящихъ къ концентраціи богатствъ, къ обогащенію немногихъ на счетъ многихъ[1]). Кромѣ того, въ этихъ странахъ населеніе имѣетъ за собою старую культуру, здѣсь общество

[1]) R. Ely. Studies in the Evolution of Industrial Society. New York. 1903. Стр. 476—477.

вооружено самодѣятельностью и правомъ инициативы, что въ огромныхъ размѣрахъ возмѣщаетъ недостатокъ государственной дѣятельности. Въ культурныхъ странахъ, гдѣ сказалось вліяніе прочно организованнаго народнаго представительства и возросшаго значенія демократическихъ классовъ, налоговыя системы, распредѣляющія между общественными группами бремя непроизводительныхъ государственныхъ издержекъ, построены уже съ явно выраженной тенденціей въ сторону перенесенія бремени на плечи зажиточныхъ слоевъ населенія. Въ Россіи же, какъ говоритъ бюджетный докладъ на 1909 г., «перенесеніе этого бремени съ народныхъ массъ на имущіе классы возможно, конечно, до извѣстной степени и даже осуществляется правительствомъ въ проектахъ новыхъ налоговъ, но существенное измѣненіе въ этомъ направленіи нашей налоговой системы не можетъ быть достигнуто».

А между тѣмъ перенесеніе бремени государственныхъ расходовъ на плечи командующихъ классовъ является болѣе побудительнымъ стимуломъ къ сокращенію или къ пріостановкѣ роста расходовъ на государственную оборону, чѣмъ «общее финансовое состояніе Европы». Изъ ряда доказательствъ этой мысли возьмемъ хотя бы самый свѣжій примѣръ изъ англійской финансовой исторіи. Здѣсь бюджетъ на 1909 г., подъ вліяніемъ различныхъ обстоятельствъ, сложился съ предполагаемымъ дефицитомъ, покрыть который нужно было усиленіемъ обложенія. Кромѣ того, налоги, повышенные во время англо-бурской войны, мало понижались, такъ какъ военные расходы, сильно поднявшіеся во время войны, не обнаруживали тенденціи къ возвращенію на уровень мирнаго времени. Сюда же присоединялось еще и то обстоятельство, что послѣ войны въ Англіи было введено обезпеченіе на счетъ государства старости (old-age pensions), что, въ свою очередь, точно такъ же повышало расходы, а слѣдовательно, и обложеніе (главнымъ образомъ, income-tax). Состоятельнымъ классамъ Англіи не могло нравиться такое положеніе вещей. Англійскій журналъ «The Economist» тотчасъ по окончаніи англо-бурской войны открылъ рѣшительную кампанію противъ удержанія военныхъ расходовъ на высотѣ уровня военнаго времени. «Economist» доказывалъ необходимость сокращенія военныхъ налоговъ и пониженія ставокъ подоходнаго налога, мотивируя свои требованія ссылками на англійскую финансовую исторію, на лорда Россель, Дизраэли и Гладстона, на современное политическое положеніе Европы, на финансовое благоразуміе, на интересы промышленности, торговли и т. д., и т. д.

Въ данномъ случаѣ мы видимъ реальную силу—общественную группу, интересы которой представляетъ «The Economist», выступающую за сокращение военныхъ расходовъ. Слѣдовательно, здѣсь сокращение расходовъ диктуется не отвлеченными соображеніями о пользахъ и нуждахъ государства, объ общественномъ благѣ, но конкретными интересами вліятельной общественной группы. Защищая свои интересы, эта группа выдвигаетъ разнообразную артиллерію тяжеловѣсныхъ доводовъ, вплоть до угрозы положенію кабинета министровъ и «тѣмъ, что и парламентское терпѣние имѣетъ свой предѣлъ.»[1]) И что же? Оказывается, что даже въ томъ случаѣ, если ростомъ военныхъ расходовъ задѣты вліятельные интересы, то и при такихъ условіяхъ вопросъ о сокращеніи издержекъ на военную оборону въ значительной мѣрѣ остается открытымъ. «The Economist» жалуется, что «очень немногіе дѣловые люди (business men) дарятъ своимъ вниманіемъ государственные отчеты; они удѣляютъ этимъ отчетамъ десятую и даже сотую часть той заботливости и того вниманія, съ какимъ относятся къ своимъ собственнымъ дѣламъ. Если непроизводительные и опустошительные расходы возрастаютъ въ частномъ хозяйствѣ дѣловыхъ людей, то къ такимъ расходамъ безъ всякой пощады приближаютъ садовый ножъ. Но когда скачками и прыжками растутъ государственные или мѣстные расходы, то это явленіе предоставляется вѣдѣнію политиковъ: дѣловой міръ пробуждается только тогда, когда получаютъ листы о взысканіи налоговъ»[2]). Богатые классы, выразителемъ которыхъ являются «Times» и «Morning Post», неспособны къ активному протесту противъ усиленнаго роста военныхъ расходовъ. Самое большее—они записываются въ лигу борьбы противъ тяжелаго подоходнаго и наслѣдственнаго налога. «Они болѣе смущаются расходомъ въ одинъ милліонъ на такую цѣль, которую можно назвать соціалистическою, чѣмъ расходомъ въ десять милліоновъ на военныя цѣли»

Такимъ образомъ, даже при наличности вліятельныхъ интересовъ, которымъ вредитъ сильный ростъ военныхъ расходовъ, почва для проведенія сокращеній и ограниченій является весьма зыбкой. Одни—индифферентны, другіе—воинственно настроены, третьи спасаются отъ призраковъ соціализма въ объятіяхъ милитаризма. Военные же рас-

---

[1]) The Economist May 30, 1908. „Between socialism and militarism". Стр. 1130—1131; February 8: „The National Budget—reasons for retrenchment". Стр. 266 и сл.

[2]) Ibid.

ходы растутъ, вызывая новыя жертвы, что при англійской системѣ налоговъ затрагиваетъ и карманы богатыхъ классовъ...

Есть другое теченіе, которое точно такъ же стремится къ тому, чтобы остановить ростъ военныхъ расходовъ, освободить населеніе современныхъ государствъ отъ изнурительнаго бремени непроизводительныхъ и разорительныхъ расходовъ. Это теченіе ставитъ вопросъ гораздо шире и глубже, оно стремится къ преобразованію самой сущности государственной обороны, къ организаціи ея на совершенно новыхъ началахъ. Послѣдствіемъ такой реорганизаціи должно быть удешевленіе дѣла военной обороны. Представители такого направленія возстаютъ противъ системы постояннаго войска, требуютъ покончить съ этой системой, замѣнивъ современныя арміи народнымъ ополченіемъ, такъ называемой милиціей! Эта реформа находитъ своихъ сторонниковъ въ разнообразныхъ кругахъ современнаго общества, начиная съ военной среды и кончая социалистами различныхъ оттѣнковъ. Въ социалистическихъ кругахъ вопросъ о милиціи носитъ чисто политическій характеръ. Насъ этотъ вопросъ интересуетъ исключительно съ финансовой точки зрѣнія.

Когда въ Италіи въ 1909 году правительство поставило вопросъ о новыхъ дополнительныхъ ассигновкахъ на военныя нужды въ 350 милл. лиръ (изъ нихъ 125 милл. на экстраординарные военные расходы и свыше 200 милл. на сооруженіе броненосцевъ), то вопросъ о военныхъ расходахъ сильно занялъ общественное вниманіе [1]). Политическая оппозиція, пользующаяся въ современной Италіи большимъ сочувствіемъ широкихъ народныхъ массъ, возставала противъ чрезмѣрныхъ военныхъ расходовъ, указывала на то, что неизбѣжные военные расходы должны ограничиться исключительно потребностью защиты страны отъ возможныхъ нападеній извнѣ и что расходы на защиту не могутъ итти дальше фактической, матеріальной возможности, опредѣляемой экономическими силами страны. Взгляды оппозиціи находятъ интересные аргументы въ военной средѣ. Оппозиція полагаетъ, что пріостановить ростъ военныхъ расходовъ можно путемъ приближенія строя военной защиты къ «вооруженной націи», т. е. милиціи. Майоръ генеральнаго штаба Болцарини, долгое время работающій надъ вопросомъ о возможныхъ путяхъ сокращенія военныхъ расходовъ, приходитъ въ своей книгѣ къ тому выводу, что наступаетъ время подготовить войско къ возможнымъ преобразованіямъ по типу «вооруженной націи». Такая реформа дѣлаетъ излишними по-

[1]) См. ст. Гр. Шрейдера „Изъ Италіи". „Русск. Вѣдом". 1909. № 108.

вые усиленные военные кредиты. Точку зрѣнія этого военнаго авторитета раздѣляетъ, между прочимъ, генералъ Мартинелли, по словамъ котораго «Италія должна имѣть столько войска, сколько то дѣлаетъ возможнымъ количество ея населенія и размѣръ ея экономическихъ силъ, не усиливаясь превзойти такую возможность въ стремленіи догнать въ этомъ отношеніи другія болѣе населенныя и болѣе богатыя страны». Если эта возможность будетъ нарушена, то Италія получитъ ударъ «смертоносный для ея экономическихъ судебъ», а ея войско будетъ представлять «грандіозные остовы, но тѣла неорганизованныя, лишенныя способности къ энергичной тактикѣ».

Итальянскіе военные авторитеты сомнѣваются въ необходимости постройки новыхъ «Dreadnoughts». Такія же сомнѣнія закрадывались въ военныхъ сферахъ на родинѣ этихъ морскихъ чудовищъ. Въ одномъ изъ писемъ къ издателю «The Economist» читаемъ: «Для Васъ можетъ быть новость, но это вѣрно, что многіе морскіе офицеры съ большими опасеніями смотрятъ на ростъ нашихъ морскихъ расходовъ». «Принципъ Дредноутовъ» подвергается въ морскихъ сферахъ критикѣ, которая приходитъ къ заключенію, что Dreadnoughts могутъ быть съ успѣхомъ замѣнены судами болѣе дешевыми: «вы можете строить 12 судовъ типа Lord Nelson за ту же самую сумму, въ какую обходится одинъ Dreadnought» [1]).

Здѣсь важно отмѣтить, что демократическая организація военныхъ силъ «не предполагаетъ отказа отъ наиболѣе совершенныхъ военныхъ, техническихъ, тактическихъ и стратегическихъ средствъ», что частичное проведеніе новыхъ началъ видятъ въ сокращеніи срока военной службы. Разъ дѣло обстоитъ такъ, то сохраняетъ силу замѣчаніе Каутскаго, что «идея народнаго ополченія никоимъ образомъ не обозначаетъ еще уменьшеніе степени народнаго вооруженія, скорѣе даже увеличиваетъ его, такъ какъ стремится поставить подъ ружье всякаго, способнаго носить его. Какіе это все повлечетъ расходы—этотъ вопросъ разрѣшится степенью техническаго развитія, которое нельзя предвидѣть»... [2]) Выгоды отъ введенія милиціонной системы получитъ сельское хозяйство, промышленность, вообще народное хозяйство, такъ какъ сокращается до минимума срокъ солдатской службы, объемъ того непроизводительнаго солдатскаго труда, о которомъ говорилъ еще А. Смитъ. Но пред-

[1]) Economist. Marcѣ 7, 1908. Стр. 503—504. См. „The Dreadnought Policy".

[2]) Каутскій. Op. cit. Стр. 372.

ставляется большимъ вопросомъ, удастся ли современному государству сократить свои расходы на оборону введеніемъ милиціонной системы. Этотъ вопросъ подлежитъ сужденію спеціалистовъ. Попутно замѣтимъ, что сокращеніе срока военной службы приноситъ съ собою не сокращеніе государственныхъ расходовъ, а ихъ увеличеніе. Мы говоримъ о той части ежегодныхъ военныхъ расходовъ, которые идутъ на содержаніе и организацію армій. Во всѣхъ европейскихъ государствахъ сокращается срокъ военной службы, однако это обстоятельство нигдѣ не понизило размѣровъ текущихъ военныхъ расходовъ. Напримѣръ, русскій законъ 26 апрѣля 1906 года о сокращеніи сроковъ службы въ войскахъ вызвалъ дополнительные расходы (въ 1907 году по смѣтѣ военнаго министерства 3.928 тыс. руб.) по призыву увеличеннаго числа новобранцевъ и по увольненію въ запасъ арміи большаго числа выслужившихъ сроки нижнихъ чиновъ. Для 1907 года эти новые расходы являются «дополнительными», а для слѣдующихъ бюджетовъ—совершенно нормальными.

Точно такъ же обстоитъ дѣло и въ другихъ государствахъ. Въ общемъ докладѣ по французскому бюджету на 1899 годъ докладчикъ г. Pelletan говорилъ, что военные расходы дѣлятся на двѣ части: одни, мало склонные по своей природѣ къ варіаціямъ, служатъ для содержанія и образованія вооруженныхъ силъ, другіе относятся къ созданію средствъ боевой защиты (l'outillage de combat). Послѣдняя категорія во многомъ зависитъ, конечно, отъ случайныхъ причинъ. И что нужно замѣтить,—особенно быстро и неуклонно возрастаютъ расходы первой категоріи [1]). Слѣдовательно, реорганизація арміи должна такъ или иначе отразиться на первой категоріи особенно быстро растущихъ военныхъ расходовъ. И трудно сказать, въ какую сторону измѣнится положеніе этой части военныхъ расходовъ. До сихъ поръ сокращеніе срока службы влияло въ томъ направленіи, что расходы первой категоріи возрастали. Сюда же нужно отнести и еще одну причину, дѣйствующую въ томъ же направленіи: удорожаніе средствъ содержанія войскъ [2]). Мы уже не говоримъ о случайной, но неизбѣжной причинѣ, сыгравшей роль въ русскомъ военномъ бюджетѣ во второй половинѣ пер-

---

[1]) Rapport général sur le budget de 1899. Цит. René Thion de la Chaume. Op. cit. Стр. 44.

[2]) См. цифровую характеристику этого фактора въ бюджетномъ докладѣ русскаго министра финансовъ на 1909 г., въ отдѣлѣ „записки о расходахъ" „18. Военное Министерство".

ваго десятилѣтія XX вѣка. Въ это время, какъ говоритъ бюджетный докладъ на 1908 г., былъ принятъ рядъ мѣръ по улучшенію быта нижнихъ чиновъ арміи. Мѣры эти заключаются въ увеличеніи отпуска предметовъ обмундированія, бѣлья и постельныхъ принадлежностей, въ усиленіи суточной дачи пищевого довольствія, въ установленіи чайнаго довольствія и въ увеличеніи окладовъ жалованья нижнимъ чинамъ, въ особенности тѣмъ изъ нихъ, которые остаются въ рядахъ арміи на сверхсрочной службѣ».

Приведенное подраздѣленіе Pelletan'омъ военныхъ расходовъ на двѣ части, по нашему мнѣнію, слѣдуетъ исправить въ томъ отношеніи, что ростъ военныхъ расходовъ первой категоріи совершается систематически, безъ перерывовъ: вторая же часть расходовъ, направленная на созданіе средствъ боевой защиты, измѣняется спорадически, въ тѣснѣйшей зависимости отъ движенія военнаго искусства, военной техники. Но и здѣсь опытъ обнаруживаетъ одну только тенденцію— непрерывнаго возрастанія, лишеннаго систематичности. Русскій бюджетный докладъ на 1908 годъ констатируетъ, что «увеличеніе военныхъ расходовъ вызывается, въ большей или меньшей степени, усовершенствованіемъ техники военнаго дѣла, требующей замѣны устарѣвшихъ предметовъ вооруженія новыми, и притомъ *болѣе дорогими*». Дѣйствительно, трудно указать какое-нибудь военно-техническое изобрѣтеніе, которое удешевило бы военное дѣло.

Въ Россіи въ теченіе 20 лѣтъ (до 1 января 1909 г.) существовалъ предѣльный бюджетъ для военнаго министерства. Конструкція этого бюджета отчетливо показываетъ двойственный составъ военныхъ расходовъ и одинаковую тенденцію въ ихъ развитіи. По правиламъ предѣльнаго бюджета опредѣляется извѣстная сумма, повторяющаяся изъ года въ годъ въ теченіе пятилѣтія (для 1904-1908 гг.—336.110 тыс. руб.): къ этой основной суммѣ должно быть добавляемо не свыше 21.350 тыс. руб. въ годъ на перевооруженіе артиллеріи. Правила предѣльнаго бюджета установили, что въ извѣстныхъ случаяхъ основная сумма предѣльнаго бюджета можетъ быть увеличиваема, чѣмъ всегда и пользовалось военное министерство. Остатки ассигнованій, нераспредѣленные по смѣтамъ на отдѣльныя потребности, не обращались въ общіе ресурсы государственнаго казначейства, а оставались у военнаго вѣдомства на роли запасныхъ кредитовъ: остатки отъ ассигнованій на перевооруженіе шли точно такъ же въ особый резервный фондъ. Всѣ эти запасные кредиты и резервные фонды уходили на военное дѣло помимо ежегодныхъ бюджет-

ныхъ ассигнованій. И, кромѣ того, помимо этихъ ежегодныхъ «предѣльныхъ» ассигнованій правительство то и дѣло дополнительно ассигновывало крупныя суммы на усиленіе боевой готовности. Вотъ эти дополнительныя ассигновки и выражали собою ростъ военныхъ расходовъ второй категоріи, по классификаціи Pelletan'a. Въ бюджетномъ докладѣ на 1909 годъ русскій министръ финансовъ сообщаетъ: «направляя всѣ усилія къ поднятію боеспособности нашей арміи и къ устраненію существующихъ недостатковъ, военное министерство разработало въ текущемъ (1908) году въ этомъ направленіи цѣлый рядъ мѣропріятій. Общее число этихъ мѣропріятій составляетъ болѣе 300, съ новыми расходами на сумму свыше 46 милл. руб.» Точно такъ же обстоитъ дѣло въ морскомъ министерствѣ, гдѣ обычными категоріями ежегоднаго ординарнаго морского бюджета являются слѣдующія рубрики: «судостроеніе, вооруженіе, военные порты». Эти рубрики поглощаютъ ежегодно большія суммы, даже въ 1906—1909 гг., когда еще не была утверждена новая программа судостроенія и, вслѣдствіе этого, по словамъ бюджетнаго доклада на 1907 г., ассигнованія производились въ уменьшенныхъ размѣрахъ (въ тыс. руб., по смѣтѣ):

	1906 г.	1907 г.	1908 г.	1909 г.
Общая сумма расходовъ по морской оборонѣ . .	102.959	80.008	86.901	88.135
изъ нея:				
а) судостроеніе	44.180	30.437	27.170	22.288
б) вооруженіе	11.617	5.606	8.882	11.477
в) военные порты . . .	12.774	8.340	12.798	10.538
Сумма а—в	68.571	44.383	48.850	44.303

Эти послѣдніе итоги наглядно показываютъ, какъ велики, абсолютно и относительно, ежегодные обыкновенные расходы на созиданіе средствъ боевой защиты.

Въ другихъ государствахъ наблюдается та же самая картина.

Отсюда можно сдѣлать тотъ выводъ, что реорганизація арміи на началахъ милиціи повліяетъ на первую категорію военныхъ расходовъ, при чемъ остается вопросомъ, уменьшится или увеличится общій размѣръ этихъ расходовъ. Вторая же часть военныхъ расходовъ, направленная на созиданіе техническихъ силъ боевой защиты (l'outillage de combat), по существу мало затрагивается реорганизаціей воинской службы, если, конечно, не возвращаться къ вѣку кремневыхъ ружей. Въ условіяхъ капиталистическаго государства, въ вѣкъ господ-

ства машины, непрестаннаго развитія техники, боевая готовность арміи—будетъ ли то система постояннаго войска, или это будетъ милиція, «вооруженный народъ»—должна выражаться не только численностью войска, но и наличностью военно-техническихъ приспособленій: орудія, крѣпости, военные порты, броненосцы, стратегическія дороги, и т. д., и т. д. Въ послѣднемъ счетѣ все это будетъ представлять изъ себя затрату капитала, обусловливающую спорадическое подновленіе или полную замѣну и періодическую поддержку путемъ затраты текущихъ государственныхъ рессурсовъ. Военная защита организована какъ капиталистическое предпріятіе: война, всегда вызывающая передвиженіе и растрату огромныхъ количествъ капитала,—точно такъ же капиталистическое предпріятіе.

Бухананъ въ своихъ примѣчаніяхъ къ книгѣ Адама Смита говоритъ, что Смитъ смотрѣлъ на вопросъ о «расходахъ на государственную оборону» какъ на вопросъ экономическій, на самомъ же дѣлѣ это вопросъ по своей природѣ политическій. Этотъ упрекъ Смиту справедливъ только отчасти. Вопросъ о расходахъ на оборону—экономическій *и* политическій. Буханань думалъ, что главный вопросъ заключается не въ самихъ расходахъ, а въ наиболѣе совершенной системѣ обороны, чего бы это ни стоило!

Девятнадцатый вѣкъ показалъ всему человѣчеству, что постановка вопроса, какъ она формулирована Бухананомъ, обошлась человѣчеству страшно дорого, и невыносимое бремя военныхъ расходовъ, во многихъ государствахъ переходящее за предѣлы фактической матеріальной способности общественнаго хозяйства, является «смертоноснымъ для экономическихъ судебъ» многихъ и многихъ странъ. Создавшееся положеніе вещей вынуждаетъ вернуться къ той постановкѣ вопроса о военныхъ расходахъ, которая дана была Адамомъ Смитомъ, т. е. къ вопросу объ экономическомъ значеніи этихъ расходовъ. Въ дѣйствительной жизни при обсужденіи экономическаго вопроса о расходахъ на оборону государства всегда будетъ примѣшиваться политическій вопросъ. При этомъ наиболѣе ярко будетъ представлено теченіе, формулированное Бухананомъ: необходима лучшая организація боевыхъ силъ, какъ бы велики ни были расходы. И, кромѣ того, рядомъ встанетъ другой вопросъ точно такъ же политическаго свойства, о которомъ, по словамъ П. Лун, «не принято много говорить» и который ясно и отчетливо формулированъ Каутскимъ: постоянное войско нужно капиталистическому строю для охраны его интересовъ внутри государства.

Экономическая точка зрѣнія приводитъ къ признанію необходи-

мости сокращенія военныхъ расходовъ или, по крайней мѣрѣ, къ пріостановкѣ роста ихъ. Этой цѣли думаютъ добиться двоякимъ путемъ: сохраняя существующую организацію войска, или, во-вторыхъ, кореннымъ преобразованіемъ этой организаціи на началахъ милиціи. Мы видѣли, что тотъ и другой путь вызываетъ глубокія сомнѣнія относительно желаемыхъ результатовъ.

Политическая точка зрѣнія, которая не можетъ отрѣшиться отъ накопленнаго опыта, которая теперь уже должна знать, что безъ хорошихъ финансовъ не можетъ быть хорошаго управленія, точно такъ же приводитъ къ мысли о необходимости сокращенія или пріостановки роста военныхъ расходовъ. Политическая точка зрѣнія въ формулировкѣ Бухарина способна привести самые благоустроенные финансы въ полное разстройство. Политическая точка зрѣнія въ формулировкѣ Каутскаго не обѣщаетъ сокращенія бремени военныхъ расходовъ, разумѣется, при наличности даннаго общественнаго строя. Въ области политическаго вопроса есть еще два теченія: одно радикально разрѣшаетъ вопросъ о военныхъ расходахъ попыткой установить «вѣчный миръ». Это—утопическое направленіе, такъ какъ современная политическая жизнь еще не выработала ни одного предположенія для реализаціи идеи «вѣчнаго мира». Другое направленіе—реальное, находящее себѣ отзвукъ въ постепенномъ развитіи международнаго публичнаго права, стремится создать «договорный миръ», который по необходимости превращается въ «вооруженный миръ». Мы видѣли, что система вооруженнаго мира обходится чрезвычайно дорого, что она то и привела къ неестественному возрастанію военныхъ расходовъ. Попытки изъ этой же категоріи путемъ международныхъ соглашеній ограничить расходы на вооруженіе до сихъ поръ ни къ чему не привели. Хотя военная организація современныхъ государствъ во многихъ отношеніяхъ и напоминаетъ капиталистическое предпріятіе, но методъ капиталистическихъ конкурирующихъ между собою предпріятій, кончающихъ свою дорого имъ стоющую борьбу синдикатомъ, не знающимъ ни политическихъ, ни географическихъ границъ, здѣсь, конечно, не приложимъ. Въ военныхъ организаціяхъ нѣтъ общаго врага и общаго отвѣтчика, какимъ является въ промышленныхъ синдикатахъ потребитель, безъ различія его расы, религіи, подданства. Военная организація имѣетъ единственный raison d'etre въ существованіи другой военной организаціи, и нѣтъ такой силы, чтобы современными грозными войсками управлять такъ, какъ управляютъ двумя частями войскъ на парадныхъ и учебныхъ маневрахъ...

Выхода изъ затруднительнаго положенія не видно, какъ бы ни было много разнородныхъ попытокъ найти такой выходъ, сохраняя нетронутымъ существующій строй государственныхъ и общественныхъ отношеній

Конечно, подобный выводъ не обязываетъ нисколько предполагать, что вооруженный миръ будетъ вынуждать современныя государства къ увеличенію военныхъ расходовъ ad infinitum. Не нужно забывать, что въ расходованіи государственныхъ средствъ есть границы, переходить которыя безнаказанно нельзя. Въ современныхъ государствахъ особенно рисковано перегружать государственный расходный бюджетъ въ одну сторону, что было обычнымъ явленіемъ въ старое время. Граница государственныхъ расходовъ вообще—лежитъ въ состояніи народнаго хозяйства, граница нагруженія военнаго бюджета—въ общемъ строѣ государственной жизни и государственнаго хозяйства. Когда въ 1908 году англійскій The Economist велъ кампанію противъ увеличенія военныхъ расходовъ и высказывалъ мысль, что необходимо пріостановить ростъ этихъ расходовъ, иначе онъ будетъ безпредѣленъ, то одинъ изъ читателей журнала письмомъ къ издателю заявилъ, что онъ этого не думаетъ: «возможно, что въ теченіе немногихъ лѣтъ Германія, задавленная «вооруженіями и дефицитами», сдѣлаетъ то же самое благородное и приличное государству заявленіе, которое нашъ премьеръ сдѣлалъ годъ тому назадъ. Тогда мы поспѣшимъ отвѣтить полнымъ радости согласіемъ, и тогда начнется царство сокращеній расходовъ.» («Economist» 08. II. 29. Стр. 446). Въ этихъ словахъ какъ разъ выражена совершенно ясно надежда на экономическую границу въ возрастаніи расходовъ. Но создается ли для Англіи подобнымъ соглашеніемъ, вынужденнымъ и временнымъ со стороны Германіи, возможность, дѣйствительно, «сокращать свои военные расходы?» Конечно, нѣтъ: еще Адамъ Смитъ сказалъ, что ростъ военныхъ расходовъ обусловленъ многими причинами [1]). Устраненіе одной изъ нихъ не лишаетъ силы и значенія другихъ...

Незыблемымъ остается положеніе, формулированное тѣмъ же Ад. Смитомъ: расходы по приготовленію къ войнѣ и по веденію войны очень различны въ различномъ состояніи общества, въ разные періоды его развитія [2]). Изъ этого общаго вывода можно сдѣлать

---

[1]) A. Smith. Op. cit. Стр. 319.

[2]) A. Smith. Op. cit. Book V, Chap. 1. Стр. 311 „the expense both of preparing this military force in time of peace, and of employing it in time of

только одинъ выводъ: современный строй имѣетъ такіе военные расходы, какіе вытекаютъ изъ существа, изъ природы современныхъ отношеній. Можно сдѣлать изъ этого общаго положенія и другой выводъ: разъ во многихъ отношеніяхъ военная организація и война превратились въ капиталистическое предпріятіе, т. е. въ этой отрасли государственной дѣятельности неизбѣжны огромныя затраты капитала и пользованіе техническими средствами и учрежденіями, то здѣсь неизбѣжно хорошо обученное войско, что исключаетъ возможность милиціи, подобно тому, какъ во многихъ фабрикахъ и заводахъ необходимы технически обученные рабочіе, которыхъ нельзя безъ явнаго ущерба для дѣла замѣнить крестьяниномъ, только что оторваннымъ отъ сохи. И въ этомъ отношеніи приходится вспомнить Адама Смита, который формулировалъ превосходство регулярной арміи передъ иными конструкціями вооруженной силы, и тотъ фактъ, что въ современныхъ условіяхъ въ военномъ дѣлѣ явное преимущество остается за тѣмъ государствомъ, которое богаче и цивилизованнѣе, между тѣмъ какъ въ древнее время странамъ богатымъ и цивилизованнымъ было труднѣе защищаться противъ народовъ бѣдныхъ и варварскихъ [1]). Est modus in rebus.

Съ финансовой же точки зрѣнія поэтому слѣдуетъ признать, что военные расходы, игравшіе видную роль въ государственномъ хозяйствѣ вообще и въ накопленіи государственной задолженности въ частности, сохраняютъ все свое значеніе для настоящаго времени и для грядущихъ временъ, граница которыхъ никому неизвѣстна. Отсюда для финансовой теоріи важнымъ остается общій вопросъ о покрытіи военныхъ расходовъ, о роли этихъ расходовъ въ образованіи государственнаго долга. Изученіе военныхъ бюджетовъ должно поэтому составить одну изъ серьезныхъ задачъ науки. Нельзя по этому поводу не вспомнить замѣчанія Лоренца фонъ-Штейна о томъ, что треть государственныхъ бюджетовъ, представляющая изъ себя военные расходы, остается безъ всякаго экономическаго изученія, не составляя объекта общей государственной науки... [2])

---

war, is very different in the different states of society, in the different periods of improvement".

[1]) A. Smith. Op. cit. Стр. 319.

[2]) L. v. Stein. Lehrbuch der Finanzwissenschaft. II Th., 1 Abth. Leipzig. 1885. Стр. 100.

IV.

Финансовая боевая готовность.

„Die politischen Vorpostengefechte werden auf finanziellem Boden geschlagen".

Prof. Riesser.

Въ 1907 году сильно осложнились отношения между С.-А. Соединенными Штатами и Японией, сложный конфликтъ грозилъ разразиться войной. Въ печати пытались опредѣлить шансы на побѣду той или иной стороны. Весьма удачно этотъ вопросъ о шансахъ на побѣду былъ формулированъ журналомъ «Der Deutsche Oekonomist», который замѣтилъ, что въ боевомъ отношении шансы успѣха склоняются на сторону Японии, но въ финансовомъ отношении вооружены лучше Соединенные Штаты, а поэтому ни той, ни другой сторонѣ нѣтъ особыхъ основаній вступать въ вооруженное столкновение [1]). На этомъ примѣрѣ можно ясно видѣть, что колоссальныя жертвы, приносимыя современными народами на организацію боевой готовности, сами по себѣ далеко не достаточны для полной увѣренности во внѣшней безопасности и въ постоянной готовности отразить нападение, или вступиться на защиту нарушенныхъ интересовъ. Кромѣ военной боевой готовности требуется еще финансовая боевая готовность. На третьемъ съѣздѣ нѣмецкихъ банкировъ одинъ изъ докладчиковъ. Максъ Варбургъ, заявилъ, что «прочнымъ миромъ мы пользуемся до тѣхъ поръ, пока во всякое время мы готовы къ войнѣ, пока Германія ежегодно—напр., по бюджету на 1907 годъ—расходуетъ на свою боевую готовность 1.100 милл. марокъ; серьезное же пониманіе политическаго положенія обязываетъ признать и другой выводъ, вы-

[1]) „Der Deutsche Oekonomist". 1907 II 9.

текающій изъ перваго.—мы должны имѣть и финансовую боевую готовность. Иначе военные расходы теряютъ свое значеніе [1]).

Вопросъ о финансовой боевой готовности имѣетъ непосредственное и разнообразное, многостороннее отношеніе къ государственному долгу. Имѣется въ виду та огромная часть государственной задолженности, которая возникла благодаря военнымъ расходамъ, а также имѣется въ виду неизбѣжное увеличеніе государственнаго долга во время будущей войны. Кромѣ того, тѣ огромныя, часто непосильныя траты на приготовленіе къ войнѣ, которыми характеризуются современные государственные бюджеты, оставляютъ, конечно, сильный слѣдъ на всѣхъ финансовыхъ отношеніяхъ государства и, главнымъ образомъ, на платежныхъ силахъ населенія. Вслѣдствіе этого, усиленное, безразсчетное «приготовленіе къ войнѣ», т. е. непомѣрныя затраты занятаго капитала и текущихъ государственныхъ средствъ на вооруженный миръ, могутъ свести на нѣтъ финансовую боевую готовность и тѣмъ самымъ сдѣлать безплодно-безполезными предшествующія усилія и жертвы. Можно представить слѣдующій гипотетическій примѣръ: допустимъ, что Россія во время русско-японской войны имѣла бы весьма стѣсненный государственный кредитъ, будучи лишена возможности обращаться за деньгами на иностранные рынки капитала. Такое гипотетическое положеніе вполнѣ возможно и въ дѣйствительности. Напримѣръ, современная Германія, по признанію многихъ авторитетовъ теоріи и практики, въ случаѣ европейской войны, въ финансовомъ отношеніи будетъ изолирована, т. е. ей придется довольствоваться исключительно внутреннимъ рынкомъ для своихъ займовъ. Союзники Германіи—Австрія и Италія,—если бы даже они и не участвовали въ предполагаемой войнѣ, врядъ ли были бы въ состояніи оказать Германіи дѣятельную финансовую помощь. Подобное положеніе для Германіи, которая уже привыкла къ финансовой самостоятельности и обладаетъ достаточно емкимъ внутреннимъ рынкомъ капиталовъ, не страшно. Но если бы во время войны въ подобной изоляціи очутилась Россія или Японія, то для этихъ государствъ создалось бы чрезвычайно затруднительное положеніе. Оно превратилось бы въ безвыходное, если бы одна изъ сторонъ,—нападающая,—обладала бы въ полной мѣрѣ и степени не только военной, но и финансовой боевой готовностью. Тогда колоссальныя за-

[1]) Verhandlungen III Allgemeinen Deutschen Bankiertages. Berlin. 1907 Стр. 27.

траты другого государства на боевую готовность, при отсутствии финансовой боевой готовности, испарились бы безслѣдно: мало того, эти затраты, если онѣ своею несоразмѣрностью истощили народное хозяйство и обезсилили государственное хозяйство, послужили бы одной изъ причинъ разстройства или даже полнаго отсутствія финансовой боевой готовности. Изъ этого предположенія можно ясно видѣть, что вопросъ о финансовой боевой готовности неизбѣжно возникаетъ при обсужденіи степени участія государственнаго долга въ военныхъ расходахъ.

Теперь уже для всѣхъ ясно, что «краеугольный камень всего современнаго управленія—имперскаго, національнаго, муниципальнаго есть финансы» [1]). А еще въ концѣ среднихъ вѣковъ была формулирована другая очевидная истина: pecunia nervus belli». Но въ средніе вѣка еще спорили о томъ, дѣйствительно ли деньги представляютъ изъ себя нервъ войны, въ современныхъ же условіяхъ спорить на эту тему не приходится, средневѣковая латынь формулировала такую истину, которая нынѣ является и выводомъ, и презумпціей сложившихся обстоятельствъ. «Никогда финансовая мощь не играла такой политической роли, какъ въ наши дни, — говорилось на третьемъ банкиртагѣ въ Гамбургѣ... Чтобы упрочить наше положеніе, мы нуждаемся въ финансовомъ усиленіи наряду съ боевымъ. Въ финансовой силѣ мы нуждаемся для того, чтобы въ мирное время итти впередъ, чтобы переносить дѣлающееся все дороже и изнурительнѣе бремя вооруженій, чтобы въ случаѣ войны усилить энергію нашего удара, а если наше оружіе должно перенести неудачу, то чтобы избѣжать полной катастрофы» [2]).

Сознаніе необходимости имѣть финансовую боевую готовность издавна было присуще руководителямъ финансовой политики, издавна оно проявлялось въ реальныхъ фактахъ, напр., въ накапливаніи государственныхъ сокровищъ, особыхъ запасныхъ фондовъ и т. п. Теоретическая же разработка этого вопроса почти совершенно отсут-

---

[1]) Lawson. American finance. Edinburgh. MCMVI. Стр. 10.

[2]) Verhandlungen. Стр. 36. — Полковникъ Ludwig, авторъ пространной статьи о финансовыхъ отношеніяхъ европейскихъ воинъ, говоритъ, что въ наше время деньги уже не имѣютъ такого значенія для воины, какъ это было раньше. Большое значеніе получитъ въ этомъ ужасномъ дѣтѣ народъ, а не деньги. Но это положеніе довольно спорно .. См.ст. „Kriegführung und Geld“ въ „Vierteljahrsh. für Truppenführung und Heereskunde“. 1907 II Heft. Стр. 296—297.

ствуетъ. Правда, еще въ XV вѣкѣ Макіавелли возбудилъ большую полемику относительно положенія «pecunia nervus belli». Въ этомъ спорѣ уже довольно ясно обрисовывается представленіе о финансовой боевой готовности. Одни доказывали, что деньги — нервъ войны, что для веденія войны нужны деньги, деньги и еще разъ деньги, какъ это было сказано кондотьеромъ Trivulzio королю Людовику XII въ 1499 году. Другіе доказывали, что для войны нужны хорошіе солдаты, которыхъ за деньги не купишь. Изъ XV вѣка этотъ споръ переходитъ въ позднѣйшее время, вплоть до эпохи Адама Смита [1]). Въ позднѣйшее время сама жизнь погасила этотъ споръ, такъ какъ стало очевиднымъ, что государство нуждается и въ военной и въ финансовой боевой готовности. Но споръ, родившійся въ концѣ средневѣковой эпохи, не былъ, конечно, споромъ о финансовой боевой готовности: по существу, это былъ споръ о коренномъ преобразованіи всей системы государственной обороны, вызванномъ общей эволюціей народнаго хозяйства, именно, паденіемъ натуральнаго режима и развитіемъ денежнаго хозяйства.

Рядъ обстоятельствъ позволялъ правительствамъ наиболѣе благоустроенныхъ въ финансовомъ отношеніи государствъ особенно не останавливаться на вопросѣ о финансовой боевой готовности. Когда старые способы удовлетворенія чрезвычайныхъ военныхъ издержекъ были изжиты, передъ правительствами различныхъ странъ возникли новыя возможности, новыя финансовыя перспективы. Открылась эра бумажно-денежнаго хозяйства, сыгравшая такую выдающуюся роль въ интенсификаціи развитія денежнаго хозяйства и подготовившая первые и рѣшительные шаги для кредитнаго хозяйства. Затѣмъ появился публичный кредитъ, который до средины XIX вѣка почти исключительно служилъ военнымъ цѣлямъ, такъ что въ тогдашней финансовой теоріи представленіе о публичномъ долгѣ прочно ассоціировалось съ представленіемъ о непроизводительныхъ государственныхъ расходахъ, о непродуктивно растраченныхъ капиталахъ.

Возможность пользоваться бумажно-денежнымъ обращеніемъ, какъ источникомъ финансовыхъ рессурсовъ и затѣмъ публичнымъ кредитомъ, отодвигала на задній планъ острый вопросъ о финансовой боевой готовности. У государства всегда былъ выходъ: или обильные выпуски бумажныхъ денегъ, или обращеніе къ публичному кредиту. Иногда то и другое вмѣстѣ. Когда русское правительство готови-

[1]) R. Ehrenberg Das Zeitalter der Fugger. Erster Band. Jena. 1896. Стр. 6—9.

лось къ послѣдней русско-турецкой войнѣ, то тогдашній министръ финансовъ М. Х. Рейтернъ велъ упорную борьбу съ воинственно настроенными сферами и всѣми силами противодѣйствовалъ объявленію войны, заявляя, что государственное казначейство не имѣетъ никакихъ средствъ для покрытія чрезвычайныхъ военныхъ расходовъ. Рейтернъ представилъ комитету финансовъ особую записку, въ которой доказывалъ, что войну можно вести не иначе, какъ посредствомъ новаго выпуска огромной массы кредитныхъ билетовъ. Комитетъ финансовъ всецѣло раздѣлялъ мнѣніе министра и съ своей стороны подчеркивалъ возможность тяжкихъ послѣдствій отъ огромныхъ выпусковъ кредитныхъ билетовъ. Наконецъ, былъ запрошенъ цѣлый рядъ специалистовъ, предложившихъ такія финансовыя мѣры, которыя, по своей природѣ, не могли дать сразу нужныхъ средствъ для веденія войны [1]). Такимъ образомъ, въ Россіи передъ войною 1877 года совершенно отсутствовала финансовая боевая готовность, и, однако, война была объявлена. Здѣсь финансовая боевая готовность была замѣнена возможностью колоссальныхъ выпусковъ бумажныхъ денегъ...

Дѣло обстояло еще легче, если государство пользовалось прочнымъ публичнымъ кредитомъ; въ такомъ случаѣ публичный кредитъ съ успѣхомъ замѣнялъ финансовую боевую готовность. Среди теоретиковъ развилось особое направленіе, которое съ энтузіазмомъ привѣтствовало появленіе публичнаго кредита. Такъ, напр., Беркли сравнивалъ государственный кредитъ съ золотыми неистощимыми рудниками. Въ теоріи ясно и отчетливо была формулирована тѣсная связь между военными силами и публичнымъ кредитомъ. «Не одна настойчивая твердость и геройская храбрость союзныхъ армій привела къ паденію Севастополя, — писалъ К. Дицель. — 1500 мил., занятыхъ французскимъ правительствомъ, вотъ какая тяжесть сломила морскую твердыню Тавриды... Севастополь на югѣ и Свеаборгъ на сѣверѣ могутъ поразсказать о страшныхъ дѣйствіяхъ кредита»... [2]) «Diese geheime Kraft», «dieses unbegreifliche Etwas». — какъ Дицель называлъ государственный кредитъ [3]), — на долгое время замѣняли государствамъ финансовую боевую готовность. Если же такъ смотрѣла на дѣло теорія, то что же нужно сказать о финансовой

[1]) Бѣлохъ. Финансы Россіи XIX столѣтія Т. II СПБ. 1882. Стр 238—239.

[2]) K. Dietzel. Das System der Staatsanleihen im Zusammenhang mit der Volkswirthschaft betrachtet. Heidelberg 1885. Стр 226.

[3]) Op. cit. Стр. 1

практикѣ, которая, подъ давленіемъ затруднительныхъ и неотложныхъ обстоятельствъ, всегда идетъ въ сторону наименьшаго сопротивленія.

Во второй половинѣ XIX вѣка, когда большинство европейскихъ государствъ запаслись основательныхъ размѣровъ государственнымъ долгомъ, когда многія изъ нихъ рѣзко испытывали на себѣ тяжесть ежегодныхъ расходовъ по системѣ государственнаго кредита, а иногда, обезсиленныя такою тяжестью, доходили до финансоваго банкротства, часто приводившаго и къ государственному банкротству, въ это время къ публичному кредиту были самою жизнью предъявлены совершенно новыя и огромныя требованія. Постройка желѣзныхъ дорогъ, видное участіе въ которой приняло на себя государство, создала новый мощный факторъ накапливанія государственной задолженности. Широкое удовлетвореніе потребности и народнаго хозяйства, и государства въ желѣзныхъ дорогахъ привело къ тому, что финансовой политикѣ въ своихъ обращеніяхъ къ рынку капиталовъ, въ своихъ пользованіяхъ публичнымъ кредитомъ, пришлось считаться съ накопленною задолженностью. Этотъ новый факторъ оказывалъ свое неблагопріятное вліяніе и на степень кредитоспособности государства, и на финансовую систему. Безграничное увеличеніе государственной задолженности стало угрожать существеннымъ интересамъ государства. Приходилось серьезно заботиться о государственной кредитоспособности, и эти заботы въ своей основѣ были заботами о финансовой боевой готовности. Въ мирное время государство начинаетъ ограничивать себя въ пользованіи публичнымъ кредитомъ, предвидя неизбѣжную необходимость въ экстраординарныхъ случаяхъ государственной жизни прибѣгать къ услугамъ рынка капиталовъ. Эти заботы появились ранѣе всего, конечно, у тѣхъ государствъ, которыя особенно энергично накапливали свой долгъ и ранѣе другихъ почувствовали изнуряющій гнетъ публичной задолженности. Стоитъ припомнить изъ финансовой исторіи Англіи, этого, по словамъ Канта, самаго воинственнаго государства во всемъ мірѣ, тѣ заботы и тѣ усилія, съ какими англійское правительство въ былое время стремилось къ погашенію своей задолженности. Эти заботы нашли яркое отраженіе на страницахъ книги Адама Смита и имѣютъ значительную литературу. Еще ярче и нагляднѣе проявляется эта заботливость о кредитоспособности государства во Франціи, гдѣ финансовая исторія чрезвычайно богата различнаго рода экспериментами, гдѣ накопленъ обширный и поучительный

опытъ. Тамъ, напр., въ эпоху Реставрации забота о государственномъ кредитѣ была выдвинута на первый планъ [1]). Врядъ ли другая какая страна могла бы представить примѣръ такой заботливости. Въ виду того, что во Франции довольно часто смѣнялась форма правленія, создалась возможность разсмотрѣть вопросъ о томъ, какъ то или иное правительство относилось къ государственному кредиту. Этого вопроса совсѣмъ могло бы не возникнуть, если бы правительства занимались исключительно только накапливаніемъ государственнаго долга [2]). Въ заботахъ французскихъ правительствъ о состояніи государственнаго кредита, о мѣрахъ къ его поднятію, нельзя не видѣть мысли о необходимости для государства имѣть финансовую боевую готовность. Современная Италія, тяжелымъ опытомъ познавшая всѣ отрицательныя стороны огромной, непроизводительно затраченной государственной задолженности, обезсиленная и разоренная, доведенная до границы финансоваго банкротства и повергнутая въ бездны народнаго обнищанія, точно такъ же должна была озаботиться о своей финансовой боевой готовности, разрушенной непосильными расходами на приготовленіе къ войнѣ и на веденіе войны. Италія на цѣлыхъ 15 лѣтъ обрекла себя на полное воздержаніе отъ какихъ бы то ни было займовъ и добилась возстановленія своего въ корень расшатаннаго публичнаго кредита. Лишь только возстановилось финансовое равновѣсіе, окрѣпъ государственный кредитъ, какъ Италія снова стала поддаваться милитаристическимъ увлеченіямъ. Но эти увлеченія теперь уже находятъ упорную оппозицію, наученную горькимъ опытомъ тому, что боевая готовность безъ финансовой готовности приводитъ къ противоположнымъ результатамъ. На Италіи сбылись слова Гладстона, говорившаго, въ своей рѣчи по поводу крымской войны, что въ войнѣ есть какое то сіяніе и опьяненіе, придающее ей очарованіе и скрывающее отъ народа заключающееся въ ней зло; что только уздой этого увлеченія являются налоги, неизбѣжно растущіе послѣ увлеченія займами. Итальянскій милита-

---

[1]) См., напр., Vuhrer. Histoire de la dette publique en France. Paris. 1886 T. II. Ch. XVII

[2]) См., напр., интересное изслѣдованіе L. Hirschenfeld, Die Finanzen Frankreichs nach dem Kriege von 1870-71. Berlin. 1875; съ сравнительной точки зрѣнія написанъ историческій очеркъ французскаго государственнаго долга въ „Rapport fait au nom de la commission du budget chargée d'examiner le projet de la loi portant fixation du Budget général de l'exercice 1908“ (№ 1252 Chambre des députés). Paris. 1907. Стр 1—81.

ризмъ, съ его тяжелыми послѣдствіями, создалъ лишнюю иллюстрацію къ словамъ англійскаго государственнаго дѣятеля...

Даже такія государства, какъ Бельгія, принимаютъ мѣры къ ограниченію роста государственной задолженности, упрочивая общее финансовое положеніе страны Въ XX вѣкѣ политическія условія Европы складывались такимъ образомъ, что и небольшимъ мирнымъ государствамъ, примыкающимъ своими границами къ Балтійскому и Нѣмецкому морямъ, приходилось думать о своей боевой готовности.

Поворотъ въ финансовой политикѣ Японіи, о которомъ въ 1908 году заявило японское правительство, безусловно вызванъ соображеніями о томъ, что въ современныхъ условіяхъ государство нуждается не только въ военной боевой готовности, но и въ финансовой; что чрезвычайное вниманіе исключительно только къ военной боеспособности, всегда вызывающее чрезмѣрное напряженіе финансовыхъ средствъ, можетъ привести государство къ отрицательнымъ послѣдствіямъ. Японское правительство заявило, что оно впредь будетъ сокращать текущіе военные расходы, къ займамъ же будетъ прибѣгать только для желѣзнодорожнаго строительства [1]).

Россія болѣе, чѣмъ какая-либо другая держава, должна заботиться о финансовой боевой готовности. Если Россіи удавалось благополучно проводить войны при полной финансовой неподготовленности, то вѣдь такія войны на долгое время подрывали и безъ того шаткое положеніе народнаго и государственнаго хозяйства. Для исторіи Россіи, именно, характерна чрезвычайная заботливость со стороны правительственной политики о военной боевой готовности и индифферентное отношеніе къ финансовой боевой готовности. Возьмемъ, напримѣръ, эпоху Николая I, когда Россія, по-преимуществу, носила на себѣ кричащій ярлыкъ военнаго государства. Вниманіе правительства, средства государственнаго казначейства, жертвы народа, все это уходило на войско. 49% тогдашняго государственнаго бюджета уходило на военные расходы, сюда же нужно присоединить и тѣ расходы, которые вызывались государственнымъ долгомъ, накопленнымъ благодаря войнамъ. И въ то же время финансы страны, экономическія отношенія, все это было въ полномъ разстройствѣ или истощеніи. Не удивительно, что военное государство получило подъ Севастополемъ такой жестокій урокъ отъ промышленныхъ и торговыхъ государствъ. Позднѣе и

[1]) „The Economist“ 1908, September 5 Стр. 434—435.

въ Россіи проявляются заботы правительства о финансовой боевой готовности. Въ концѣ 80-хъ годовъ, а особенно въ 90-хъ годахъ XIX вѣка, когда Россія приносила особенно большія жертвы на алтарь «вооруженнаго мира», появляются заботы о томъ, чтобы поддержать государственную кредитоспособность, что въ русскихъ условіяхъ сводилось къ переобремененію народнаго хозяйства текущими государственными расходами и къ сравнительному воздержанію отъ непроизводительныхъ государственныхъ займовъ. Ту программу, которую японское правительство провозгласило въ 1908 году, русское правительство старалось провести на два десятилѣтія ранѣе. Въ апрѣлѣ 1888 года министръ финансовъ во всеподданнѣйшемъ докладѣ писалъ «считаю своимъ долгомъ вѣрноподданнаго выразить предъ Вашимъ Императорскимъ Величествомъ твердое, ясное и глубокое убѣжденіе въ томъ, что благосостояніе народа, даже при нѣкоторомъ несовершенствѣ военнаго устройства, принесетъ въ періодъ вооруженнаго столкновенія болѣе пользы, нежели самая полная боевая готовность арміи при пошатнувшемся экономическомъ положеніи народа, который въ семъ случаѣ, при всей готовности жертвовать и жизнью, и достояніемъ, можетъ принести на алтарь отечества только одну жизнь и не будетъ въ силахъ доставить необходимыя государству денежныя средства» [1]). Здѣсь уже совершенно отчетливо формулируется мысль о финансовой боевой способности, о необходимости ея для государства, о томъ, что финансовая готовность стоитъ даже выше военной боеспособности. Эту мысль можно прослѣдить и въ позднѣйшихъ документахъ, говоримъ— документахъ, такъ какъ не всегда мысль о финансовой боевой готовности, дѣйствительно, руководила русской финансовой политикой. Между прочимъ, въ бюджетномъ докладѣ министра финансовъ къ проекту росписи на 1909 годъ читаемъ: «съ практической стороны едва ли можно признать желательнымъ ежегодное заключеніе болѣе или менѣе крупныхъ займовъ, хотя бы и для полезныхъ цѣлей, особенно при нашей задолженности .. И для заключенія займовъ на сколько-нибудь пріемлемыхъ условіяхъ существуютъ извѣстные предѣлы, за которыми дальнѣйшее увеличеніе задолженности становится неизбѣжнымъ образомъ сопряженнымъ съ очевиднымъ ущербомъ для кредита государства». Поэтому-то русское правительство такъ энергично проводило систему бюджетныхъ

[1]) „Министерство Финансовъ" II, стр. 308.

превышений «не будь у насъ запасныхъ средствъ, приходилось бы обращаться къ займамъ, заключеніе которыхъ на выгодныхъ условіяхъ не всегда возможно: въ извѣстныхъ обстоятельствахъ отсутствіе сбереженій могло бы даже сдѣлаться причиной политическаго ущерба для государства» [1]). Но отъ словъ до дѣла вездѣ существуетъ большой шагъ, а въ финансовомъ управленіи въ особенности. Цитированные документы далеко не отражаютъ на себѣ реальныхъ тенденцій русской финансовой политики. Поэтому когда «The Economist» выставляетъ, какъ примѣръ Европѣ, финансовую политику Японіи, направленную на сокращеніе военныхъ расходовъ и на воздержаніе отъ непроизводительныхъ займовъ, то онъ японской финансовой политикѣ противополагаетъ «the helplessness of the Russian Finance Minister» [2]), т. е. безпомощность русскаго министра финансовъ провести на дѣлѣ то, что признается необходимымъ на словахъ и что въ дѣйствительности необходимо.

Гдѣ особенно ярко проявились заботы о финансовой боевой готовности, это — въ Германіи. По существу своихъ задачъ Германская имперія — военное государство, это — союзъ государствъ для совмѣстной защиты и обороны. И въ теченіе своего недолгаго существованія Германская имперія напрягла всѣ усилія на созданіе своей военной мощи. Эти усилія вызывали сильное напряженіе финансовыхъ ресурсовъ имперіи, особенно государственнаго кредита, что закончилось разстройствомъ финансовыхъ отношеній, нарушеніемъ соотвѣтствія между военной боевой готовностью и финансовой. «Въ продолженіе 30 лѣтъ, — пишетъ проф. P. Laband, — имперія слѣдовала системѣ покрывать займами обыкновенные или ежегодно повторяющіеся расходы, въ финансовомъ отношеніи къ тому же непроизводительные, такой способъ веденія хозяйства не только обходится дорого, но онъ ведетъ къ экономическому и моральному крушенію, какъ и всякое легкомысленное и непрерывное накапливаніе долговъ: ущемляется энергія государства, развитіе имперіи можетъ пойти такимъ образомъ, что въ неблагопріятную, опасную сторону измѣнится соотношеніе ея силъ по сравненію съ другими государствами: ибо война нуждается не только въ солдатахъ и вооруженіи, но въ деньгахъ и кредитѣ [3]).

---

[1]) „Министерство Финансовъ". II. Стр. 632—633.

[2]) 1905. 5. IX. Стр. 435.

[3]) P. Laband. Direkte Reichssteuern. Ein Beitrag zum Staatsrecht des deutschen Reichs. Dritte Auflage. Berlin, 1908. Стр. 3—4.

Всѣ попытки произвести рѣшительное преобразованіе германской финансовой системы, поднять упавшій государственный кредитъ, въ своей основѣ опираются на тревожную работу о финансовой боевой готовности, такъ какъ Германіи приходится разсчитывать въ войнѣ на свои собственныя силы [1]). Забота о финансовой боевой готовности, по словамъ одного автора [2]), всегда была однимъ изъ основныхъ тезисовъ политики Гогенцоллерновъ.

Безъ сомнѣнія, въ современной Германіи сильно преувеличиваютъ политическое значеніе финансоваго разстройства. Отчасти, конечно, это дѣлается не безъ разсчета повліять на поведеніе тѣхъ общественныхъ классовъ, которые не обнаруживаютъ большой склонности спокойно принять на свою долю бремя увеличенныхъ налоговъ. Подогрѣвая патріотизмъ, думаютъ размягчить твердую почву въ германскомъ рейхстагѣ для выращиванія новыхъ налоговъ и государственныхъ монополій. Одинъ изъ авторовъ, не скупящихся на сенсацію, по поводу германскаго финансоваго кризиса указываетъ, что «не разъ въ міровой исторіи разстройство государственныхъ финансовъ вычеркивало государство изъ ранга великихъ державъ. Вспомнимъ о дореволюціонной Франціи и о современной Россіи» [3]). Такія же страшныя мысли высказываются и въ Англіи по поводу усиленнаго роста военныхъ расходовъ. Одинъ изъ авторовъ обычныхъ для «The Economist'a» писемъ къ издателю говоритъ, что не были ли всѣ революціи и крушенія государствъ результатомъ чрезмѣрнаго напряженія финансовыхъ силъ страны? Предлагая разсмотрѣть этотъ вопросъ на примѣрахъ изъ исторіи, между прочимъ и русской, авторъ письма говоритъ, что такимъ образомъ будетъ извлеченъ урокъ и для современной Англіи, увлекающейся военными расходами [4]). Безусловно здѣсь мы имѣемъ дѣло съ ярко выраженнымъ преувеличеніемъ, которое понадобилось въ качествѣ сильно дѣйствующаго аргумента противъ роста военныхъ расходовъ, обусловившаго высокую ставку въ подоходномъ налогѣ. Это письмо было однимъ изъ звеньевъ въ той массѣ аргументовъ, при помощи которыхъ «The Economist» въ 1908 и 1909 гг. боролся противъ высокихъ ставокъ подоходнаго и наслѣдственнаго налога...

[1]) Объ этомъ см., напр., „Verhandlungen des III Allgem. Deutschen Bankiertages“. Стр. 30.

[2]) C. Heintze. Staats-Kredit. Berlin. 1907. Стр. 1.

[3]) R. Martin. Die Zukunft Deutschlands. Leipzig. 1908. Стр. III.

[4]) „The Economist“. 1908, March 14. „Naval and military extravagance“. Стр. 555.

Но для Германіи вопросъ объ оздоровленіи имперскихъ финансовъ безусловно имѣлъ политическое значеніе, значеніе вопроса о финансовой боевой готовности. Рудольфъ Мартинъ правъ, когда онъ писалъ, что «каждый лишній милліардъ марокъ, занятый имперіей въ мирное время, затрудняетъ заключеніе займовъ во время войны. Приростъ имперскаго долга и паденіе курсовъ понижаетъ финансовую боевую готовность имперіи». «Проведеніе финансовой реформы повыситъ финансовую боевую готовность, улучшитъ боевое вооруженіе и облегчитъ поддержаніе мира». «Кто хочетъ выступить за энергичную внѣшнюю политику, за здоровую сухопутную, морскую и воздушную мощь», тотъ долженъ стоять за вооруженіе Имперіи достаточными финансовыми средствами... [1]) Такими мыслями полна нѣмецкая литература, посвященная послѣдней финансовой реформѣ.

Несмотря на выдающееся значеніе вопроса о финансовой боевой готовности, несмотря на то, что государственная финансовая практика давно сознала необходимость имѣть «финансовое вооруженіе», этотъ вопросъ не получилъ въ литературѣ соотвѣтствующей разработки. Единственнымъ исключеніемъ является нѣмецкая литература, гдѣ вопросу о финансовой боевой готовности болѣе или менѣе посчастливилось. Но и въ нѣмецкой литературѣ интересъ къ вопросу о финансовой боевой готовности былъ возбужденъ какъ злоба дня. И въ Германіи долгое время не задумывались надъ этимъ вопросомъ. Орошенная золотымъ дождемъ послѣ разгрома Франціи, Германія развернулась во всю ширь своей экономической и политической мощи. Десятилѣтія мира дали ей возможность безпрепятственнаго развитія. Въ годы напряженной работы, широкихъ творческихъ задачъ, могучихъ размаховъ, въ періодъ неустанной борьбы за видное мѣсто подъ солнцемъ, не было времени для подсчетовъ итоговъ, для повѣрки взятаго курса, для придания кипучей дѣятельности большей планомѣрности и большей цѣлесообразности. Еще въ самомъ началѣ XX вѣка сомнѣній относительно уязвимости нѣкоторыхъ мѣстъ общей системы Германіи не возникало. Когда въ началѣ XX вѣка правительство выступило съ грандіознымъ проектомъ новыхъ морскихъ расходовъ, то виднѣйшіе нѣмецкіе экономисты въ весьма благопріятномъ тонѣ обсуждали общее политическое и экономическое положеніе Германіи, оцѣнивали ея силу, ея финансовое положеніе и грядущіе успѣхи. Статья выдающагося нѣмецкаго финансиста

[1]) R. Martin Op. cit. Стр IV—V, 14

Ад. Вагнера въ сборникѣ Handels-und Machpolitik имѣла своею главною цѣлью доказать, что въ финансовомъ отношеніи Германія вооружена лучше другихъ европейскихъ государствъ. Это положеніе доказывалось детальнымъ анализомъ финансоваго состоянія Германіи, Пруссіи, Англіи и Франціи. Свою мысль профессоръ Вагнеръ развивалъ и доказывалъ въ рядѣ другихъ журнальныхъ статей. По стопамъ Вагнера совершенно послушно пошелъ другой авторъ, оберстъ von Renauld, выпустившій цѣлую книгу о финансовой мобилизаціи Германіи [1]). И здѣсь финансовая боевая готовность Германіи не подвергалась ни малѣйшему сомнѣнію. Постепенно настало время самооцѣнки и провѣрки. Паденіе курса государственныхъ фондовъ, дефицитность государственнаго бюджета, ослабленіе дѣятельности берлинской биржи, недовольство дѣятельностью рейхсбанка,—все это поставило на очередь вопросъ объ общемъ состояніи имперіи и въ частности о финансовой боевой готовности государства. Печать, общество, рейхстагъ и союзные парламенты удѣлили свое вниманіе этимъ вопросамъ. Финансовую боевую готовность связали съ вопросомъ о вздорожаніи денегъ и соединенными съ этимъ явленіемъ послѣдствіями, въ особенности съ пониженіемъ курса государственныхъ фондовъ: «оба эти явленія,—пишетъ одинъ изъ авторовъ,—стоятъ въ острой противоположности къ тому экономическому расцвѣту Германіи, который повергъ весь міръ въ изумленіе, и заключаютъ въ себѣ почти неразрѣшимую дилемму: производители нуждаются въ низкихъ процентныхъ ставкахъ на ссудный капиталъ, а всѣ маленькіе рантье въ дорогомъ капиталѣ видятъ вопросъ жизни» [2]). Въ концѣ концовъ оба эти важные вопроса привели къ другому: достаточно ли хорошо вооружена Германія въ финансовомъ отношеніи?.. Отвѣтъ на этотъ вопросъ, данный въ нѣмецкой литературѣ, носитъ боевой, политическій характеръ и страдаетъ большими дефектами, но нѣтъ сомнѣнія, что на этой злободневной почвѣ постепенно вырабатывается теорія финансовой боевой готовности, собирается и освѣщается матеріалъ, проливается свѣтъ на одинъ изъ мало изученныхъ вопросовъ финансовой теоріи...

Кромѣ указанной причины, побуждающей современныя государства заняться вопросомъ о финансовой боевой готовности, есть еще другая, значеніе которой вырастаетъ постепенно. Какъ извѣстно, проф.

---

[1]) v. Renauld. Die finanzielle Mobilmachung der deutschen Wehrkraft Leipzig. 1901.

[2]) Flockher. Ist Deutschland finanziell gerüstet? Berlin 1907. Vorwort.

Вагнеръ въ исторіи эволюціи государственнаго хозяйства различаетъ два періода—фискальный и соціально-политическій. Въ первомъ періодѣ государство было занято почти исключительно мыслью о добываніи средствъ, не обращая вниманія на экономическую жизнь народа. Только въ новое время появляется и новый принципъ въ финансовыхъ отношеніяхъ государства, оно, изыскивая доходы, заботится въ то же время о справедливомъ распредѣленіи податного бремени, объ улучшеніи технической организаціи финансоваго хозяйства. Трудно согласиться по существу съ этою основною мыслью автора, но надо признать, что здѣсь отмѣчена одна изъ яркихъ сторонъ современной общей эволюціи государственнаго хозяйства. Въ новѣйшее время государственная власть вынуждена особенно внимательно въ своихъ фискальныхъ дѣйствіяхъ считаться съ интересами народнаго хозяйства, съ интересами отдѣльныхъ общественныхъ классовъ. И въ былыя времена государственная власть любовно относилась къ избраннымъ общественнымъ классамъ, но въ настоящее время государство своими налогами тѣснѣйшимъ образомъ проникаетъ въ самую суть экономическихъ отношеній, усложненныхъ въ высшей степени, съ другой стороны, налогъ явился орудіемъ въ рукахъ отдѣльныхъ общественныхъ группъ въ ихъ борьбѣ за свои интересы, въ ихъ стремленіяхъ къ достиженію разнообразныхъ цѣлей. Если раньше корабль правительственной системы могъ свободно плавать въ морѣ народнаго хозяйства, избѣгая одной полосы его, гдѣ были сосредоточены властные интересы избраннаго класса, то въ настоящее время свобода плаванія правительственнаго корабля стѣснена въ высшей степени: море народнаго хозяйства густо, какъ архипелагъ, покрыто островами и островками защищенныхъ или требующихъ защиты интересовъ. Вслѣдствіе этого правительству, при наступленіи чрезвычайныхъ событій, когда предъявляются къ народному хозяйству высокія требованія, приходится быть осторожнымъ и осмотрительнымъ кормчимъ, приходится, достигая главную цѣль, не забывать другихъ интересовъ. Финансовая готовность къ войнѣ, продуманная финансовая мобилизація и являются единственными средствами удовлетворительнаго разрѣшенія сложной дилеммы. Поэтому и говорятъ, что «война является пробнымъ камнемъ народнаго хозяйства, финансоваго управленія и денежной системы» и что это равно относится къ побѣдителю и побѣжденному [1]). Государство, побѣдившее врага,

[1]) Sartorius Fr. v. Walterhausen Das volkswirtschaftliche System der Kapitalanlage im Auslande Berlin 1907. Стр. 321.

должно избѣгать побѣды Пирра въ экономическомъ и финансовомъ отношеніи; государство побѣжденное должно сохранить способность къ быстрому излеченію отъ полученной раны, должно сохранить способность удержаться отъ окончательной катастрофы...

Въ литературѣ до сихъ поръ не установлено понятіе финансовой боевой готовности и не раскрыто содержаніе этого понятія. Пользуется популярностью мнѣніе, что къ войнѣ въ финансовомъ отношеніи такъ же трудно подготовиться, какъ трудно здоровому человѣку приготовиться къ какой-нибудь болѣзни, напр., къ перелому ноги [1]). Доля правды есть, конечно, въ этомъ утвержденіи. Обычный укладъ экономической и финансовой жизни современнаго развитого государства приспособленъ къ нормальнымъ условіямъ, и трудно вводить въ этотъ обычный укладъ чрезвычайныя приспособленія, разсчитанныя на экстраординарные случаи, какъ трудно заставить здороваго человѣка обвязывать ноги лубкомъ во избѣжаніе возможнаго перелома ноги. Но, тѣмъ не менѣе, если государство тратитъ огромныя усилія для созиданія и поддержанія боевой готовности, то естественно предположить, что должны быть ярко выражены стремленія обезопасить и финансовую боевую готовность. Современное народное хозяйство переживаетъ время отъ времени чрезвычайныя обстоятельства, совокупность которыхъ носитъ названіе экономическаго кризиса. Въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ это то же, что война для государственнаго хозяйства. Обычно промышленный кризисъ встрѣчается народнымъ хозяйствомъ безъ всякой подготовки, вызываетъ панику и производитъ колоссальныя опустошенія, которыя приходится потомъ залечивать. Но опытъ показалъ, что и промышленный кризисъ можно если не предотвратить, то, по крайней мѣрѣ, встрѣтить въ боевой готовности. Въ такомъ смыслѣ высказывается, напр., проф. Sprague по поводу американскаго кризиса 1907 года [2]). Германская электрическая промышленность затратила очень много энергіи на то, чтобы встрѣчать приливы и отливы народно-хозяйственной жизни въ полной боевой готовности, и въ этомъ отношеніи достигла интересныхъ положительныхъ результатовъ [3]). Если такъ обстоитъ дѣло въ народномъ хозяйствѣ, то въ государственномъ хозяйствѣ безусловно есть полная воз-

[1]) Выраженіе проф. И. И. Кауфмана.

[2]) Sprague. „The american Crisis of 1907" въ „The Economic Journal", 1908. September. См. мой рефератъ: „Вѣстн. Фин.", 1908, № 48.

[3]) A. L. „System Rathenau" въ журналѣ „Die Bank", 1908, August. См. мой рефератъ: „Вѣстн. Фин." 1908, № 40.

можность подготовиться къ «перелому ноги», т. е. къ перенесенію чрезвычайныхъ событій, если, конечно, послѣднія не принимаютъ стихійнаго катастрофическаго характера...

Обращаясь къ литературѣ вопроса о финансовой боевой готовности, мы видимъ, что въ ней долгое время финансовая боевая готовность сводилась къ вопросу о кредитоспособности государства, къ выясненію вопроса о томъ, не будетъ ли для государства опасной во время войны огромная задолженность, накопленная въ предшествующее время. Это—безусловное суженіе вопроса, но вполнѣ естественное, такъ какъ опытъ показывалъ, что войны ведутся по-преимуществу на средства, добытыя займами, слѣдовательно, необходимо озаботиться о томъ, чтобы во время войны кредитоспособность государства стояла на должной высотѣ. «Войны ведутся между государствами-кредиторами, — Германія и Франція въ 1870 году, — или между государствами-должниками, — Россія и Японія въ 1904 году,—или между государствомъ-кредиторомъ и государствомъ-должникомъ,—Франція и Австрія въ 1859 году» [1]). Естественно, что это различіе въ позиціи государства обусловливаетъ различіе и въ характерѣ финансовой боевой готовности, смотря по тому, идетъ ли рѣчь о государствѣ-кредиторѣ или государствѣ-дебиторѣ. Это различіе сводится къ тому, что государство, кредитующееся на своемъ внутреннемъ рынкѣ капиталовъ, поддерживаетъ свою кредитоспособность мѣрами внутренней политики—общей и финансовой; государство же, вынужденное обращаться за деньгами на иностранные рынки капиталовъ, упрочиваетъ свою кредитоспособность тѣмъ, что покупаетъ финансовую дружбу путемъ политическихъ союзовъ, дипломатическихъ переговоровъ, политическихъ услугъ и т. д. Конечно, такое государство отнюдь не освобождается отъ обязанности вести свою внутреннюю политику такъ, чтобы иностранные кредиторы довѣряли ему капиталы, не боясь возможныхъ потерь. Иностранная держава, заключающая дружественный союзъ съ государствомъ-должникомъ, способна оказать послѣднему большія финансовыя услуги, но эта ея способность сводится лишь къ разрѣшенію займа, а не къ его реализаціи, не къ его размѣщенію. Послѣднее зависитъ отъ кредиторовъ-частныхъ лицъ, такъ или иначе оцѣнивающихъ кредитоспособность государства, дѣлающаго заемъ. Слѣдовательно, у государства, должника передъ иностраннымъ рынкомъ, заботъ о боевой финансовой го-

[1]) W. v. Sartorius Op. cit. Стр. 321.

товности больше, чѣмъ у государства, зависящаго въ своей кредитной политикѣ отъ внутренняго рынка капиталовъ. «Никогда, — говорилъ банкиръ Варбургъ на третьемъ нѣмецкомъ банкиртагѣ,—финансовая сила не играла такой политической роли, какъ въ наши дни. Сильно выросшее вліяніе Франціи нужно свести почти исключительно на вербующую силу ея денегъ. На этомъ основанъ русско-французскій альянсъ, этимъ очень поощряется сближеніе Англіи. Финансовое вліяніе укрѣпило позицію Франціи въ Алжезирасѣ: оставляя въ сторонѣ Россію, которая встала на сторону Франціи, покупая этимъ французскія деньги, не забудемъ также, что и Италія, намѣревавшаяся произвести конверсію своей ренты, склонилась на сторону Франціи изъ-за матеріальныхъ выгодъ; въ результатѣ получилась побѣда скорѣе французской финансовой силы, чѣмъ французской дипломатіи. Какую роль финансовый моментъ сыгралъ при заключеніи мирнаго договора въ Портсмутѣ, это — у всѣхъ на памяти» [1]). Съ другой стороны, есть нѣкоторыя преимущества въ позиціи государства, занимающаго деньги на иностранныхъ рынкахъ. Такое государство можетъ не считаться съ тѣми экономическими послѣдствіями, которыя неизбѣжно наступаютъ послѣ совершенія крупной кредитной операціи. Эти послѣдствія переживаетъ цѣликомъ государство, въ предѣлахъ котораго заключенъ заемъ. Иначе обстоитъ дѣло у государства, кредитующагося внутри страны: здѣсь приходится считаться съ народно-хозяйственными послѣдствіями займа, съ тѣмъ впечатлѣніемъ, которое заемъ производитъ на общественныя группы, заинтересованныя въ состояніи ссуднаго рынка. Иногда заемъ роднаго государства встрѣчается съ распростертыми объятіями, иногда съ холоднымъ равнодушіемъ, или даже съ громкими протестами.

Оставляя въ сторонѣ эту разницу въ положеніи государствъ, кредитующихся на туземномъ или на иностранныхъ рынкахъ капитала, замѣтимъ, что государства обоихъ типовъ финансовую боевую готовность видятъ въ высокомъ уровнѣ своей кредитоспособности. Такъ смотрѣли на дѣло и многіе теоретики. Почти любой авторъ, писавшій о государственномъ долгѣ, указывалъ на связь кредитоспособности государства съ его задолженностью. Это communis opinio doctorum формулировано было еще А. Гельдомъ въ словарѣ Блунчли: огромная задолженность затрудняетъ пользованіе кредитомъ въ буду-

[1]) Verhandlungen Стр. 36

щее время [1]). Нѣтъ недостатка въ указаніяхъ на то, что огромная государственная задолженность вредитъ финансовой боевой готовности. Léon Foucrière, сообщивъ, что въ современной Франціи расходы по системѣ государственнаго кредита дошли почти до милліарда франковъ, а номинальные размѣры долга до 32—33 милліардовъ, говоритъ, что это—непомѣрная колоссальная тяжесть въ мирное время и страшная угроза для нашего кредита въ случаѣ европейской войны. «Государства, какъ частныя лица: чѣмъ меньше они ознакомились съ долгами, тѣмъ легче они занимаютъ... Усиленные же займы дѣлаются необходимостью во время большой войны, такъ какъ для веденія ея намъ нужно будетъ отъ 20 до 30 милліоновъ въ день» [2]). Кіммихъ, написавшій цѣлую книгу о позиціи государства на рынкѣ капиталовъ, говоритъ, что «для государства въ политическомъ отношеніи важно быть готовымъ не только въ качествѣ боевой силы, но и финансовой», что «современный военный фондъ—государственный кредитъ» [3]). Когда въ Англіи общественное мнѣніе было сильно занято мыслью объ единомъ имперіальномъ государствѣ, самодовлѣющемъ въ экономическомъ и финансовомъ отношеніяхъ, то тамъ понимали, что достиженіе грандіознаго плана требуетъ первоклассной организаціи государственной обороны. И вотъ, появляются свѣдѣнія о боевыхъ силахъ Англіи по сравненію съ другими выдающимися морскими державами. Эти свѣдѣнія заключаютъ въ себѣ данныя о количествѣ народонаселенія сравниваемыхъ державъ, о размѣрахъ государственной задолженности, расходовъ—по оплатѣ государственнаго долга, военныхъ и морскихъ [4]). Такимъ образомъ, здѣсь соперничающія державы сравниваются по масштабу военной и финансовой боевой готовности.

Въ исторіи отдѣльныхъ государствъ легко указать такіе моменты, когда обращеніе къ государственному кредиту затрудняется огромнымъ долгомъ, бремя котораго съ трудомъ переносится и народомъ, и государственными финансами. Эти моменты, опасные въ экономическомъ и финансовомъ отношеніяхъ, опасны, конечно, и въ

---

[1]) III Band. Стр. 603 и сл.

[2]) L. Foucrière. Notre budget. Paris. 1908. Стр. 1—2.

[3]) K. Kimmich. Die Ursachen des niedrigen Kursstandes deutscher Staatsanleihen. Stuttgart. 1906. (Münch. Volksw. Studien). Стр. 12.

[4]) См. табличку изъ „National Review", приведенную у Schulze Gaevernitz. Britischer Imperialismus und englischer Freihandel. Leipzig. 1906. Стр. 172—173.

политическомъ отношеніи. Но констатированное общее мнѣніе о томъ, что огромная государственная задолженность затрудняетъ пользованіе государственнымъ кредитомъ въ военное время, врядъ ли сама по себѣ можетъ объяснить финансовую боевую готовность. Здѣсь совершенно безъ опредѣленія остается понятіе «огромный государственный долгъ». Если произвести сравненіе цѣлаго ряда государствъ по коэффиціенту ихъ задолженности, то окажется, что страны съ дѣйствительно огромнымъ государственнымъ долгомъ пользуются лучшимъ кредитомъ, чѣмъ страны съ умѣренною задолженностью. Явная опасность огромной задолженности выступаетъ тогда, когда государство очевиднымъ образомъ приближается къ пропасти финансоваго банкротства. Громадный государственный долгъ иногда приводитъ государство къ банкротству, къ чрезвычайному напряженію податныхъ силъ населенія, удорожаетъ проценты по новымъ займамъ, совсѣмъ лишаетъ государство кредита въ критическія времена. Если государство обременитъ себя чрезмѣрной задолженностью и окажется не въ состояніи повышать налоги, такъ какъ и такому повышенію бываетъ предѣлъ, то тогда сокращаются даже самые необходимые государственные расходы, чтобы имѣть возможность оплачивать долгъ [1]). Такое государство находится уже невдалекѣ отъ банкротства и, конечно, совсѣмъ лишено финансовой боевой готовности. Но государству не всегда нужно дожидаться такого явно критическаго положенія вещей, чтобы убѣдиться въ наличности препятствій и затрудненій, вытекающихъ изъ огромной задолженности. Съ другой стороны, часто дѣйствительно серьезное положеніе вещей затемняется неправильными соображеніями и сравненіями. Напримѣръ: «Въ русскомъ обществѣ существуетъ убѣжденіе, что даже большая задолженность государства ему не страшна, и въ доказательство приводятъ, что нѣкоторыя государства, какъ, напримѣръ, Англія и Франція, имѣютъ громадные долги, а тѣмъ не менѣе поражаютъ своимъ богатствомъ. Это убѣжденіе основано на недоразумѣніи» [2]).

Вслѣдствіе этого нужно детальнѣе анализировать понятіе финансовой боевой готовности и извлечь изъ этого анализа выводы по отношенію къ государственному долгу. Наиболѣе детальное описаніе

---

[1]) Ср. Zorn, Prof. Ueber die Tilgung von Staatsschulden. („Abhandlungen Staats-Verwaltungs- und Völkerrecht"). Tübingen. 1905. Стр. 3—5.

[2]) С. С. Х. Финансы Россіи въ связи съ экономическимъ положеніемъ ея населенія. Второе изданіе. 1908. Стр. 185.

финансовой боевой способности далъ Ад. Вагнеръ и еще болѣе подробно—проф. Риссеръ. Проф Вагнеръ при изслѣдовании боевой финансовой готовности анализируетъ «финансовую мощь народа, сравнивая финансовое состояніе Германіи съ другими государствами. Финансовая мощь опирается на народное благосостояніе, послѣднее же опредѣляется двумя факторами: размѣромъ народнаго богатства и народно-хозяйственнаго дохода. Затѣмъ сравниваются расходы на государственную оборону, на долгъ и на гражданскую службу. По отношенію къ государственному долгу выясняется вопросъ о его покрытіи, т. е. покрывается ли долгъ общими ресурсами государства или онъ имѣетъ специальное покрытіе въ формѣ доходовъ отъ тѣхъ государственныхъ предпріятій, которыя основаны на средства, добытыя при помощи займовъ. Затѣмъ анализируются данныя о ростѣ различныхъ категорій государственнаго расходнаго бюджета, данныя о расходахъ и о государственныхъ долгахъ приводятся въ разсчетѣ на единицу населенія, разсматриваются государственные доходы по ихъ источникамъ: сколько государство получаетъ дохода отъ собственныхъ имуществъ и предпріятій, сколько даетъ прямое обложеніе, какою тяжестью падаютъ на населеніе косвенные налоги. На основаніи такого анализа и добытыхъ такимъ образомъ данныхъ строится общее заключеніе о томъ, что данное государство находится въ болѣе благопріятномъ финансовомъ положеніи, чѣмъ другія. Пользуясь такимъ методомъ, не трудно составить разрядную скалу государствъ по отношенію къ ихъ финансовому положенію. Изъ этого общаго финансоваго положенія дѣлается выводъ о финансовой боевой готовности отдѣльныхъ государствъ.

Этотъ простой по своей технической конструкціи методъ чрезвычайно труденъ по своему выполненію. Трудность заключается въ полномъ отсутствіи международной финансовой и экономической статистики. Да, кромѣ того, экономическая статистика отдѣльныхъ странъ, даже наиболѣе цивилизованныхъ и культурныхъ, далеко не стоитъ на высотѣ своего положенія. Для опредѣленія общаго финансоваго положенія страны необходимы данныя о размѣрахъ народнаго дохода, народнаго богатства. Когда Вагнеръ опредѣлялъ эти данныя по отношенію къ Пруссіи и Германіи, то, за неимѣніемъ точныхъ данныхъ, ему пришлось гадательно установить такія цифры: отъ 10—16 миллардовъ марокъ для Пруссіи и отъ 17—26 миллардовъ для всей Германіи. Такія «широкія» предположенія, конечно, теряютъ всякое значеніе для правильнаго учета общаго

финансоваго состоянія страны. Трудности увеличиваются, когда изслѣдователь переходитъ на зыбкую почву международныхъ сравненій. Рядъ попытокъ разработать международную финансовую статистику, закончившихся послѣдней работой проф. Цана [1]), далеко не могутъ удовлетворить скромныхъ претензій. Проф. Цанъ отчетливо сознавалъ трудности на пути такихъ изслѣдованій: онъ говорилъ, что эти трудности не были побѣждены его предшественниками. И самъ Цанъ не только не преодолѣлъ большинства этихъ трудностей, но нѣкоторыя изъ нихъ совершенно ускользнули отъ его вниманія, что еще болѣе ухудшило качества его работы [2]).

Мы не будемъ приводить результатовъ сравненія, добытыхъ проф. Вагнеромъ [3]), такъ какъ они, относясь къ концу XIX вѣка, въ значительной мѣрѣ устарѣли. Общій выводъ Вагнера былъ тотъ, что Пруссія и вся Германія пользуются лучшимъ финансовымъ положеніемъ, нежели другія государства, болѣе лучшимъ, нежели, напр., Франція, которую Вагнеръ имѣлъ особенно въ виду.

Послѣ появленія работы проф. Цана, установившаго хотя и спорныя, но наиболѣе достовѣрныя и свѣжія данныя международной финансовой статистики, появилась работа проф. Риссера, въ которой опредѣляется финансовая боевая готовность отдѣльныхъ государствъ по методу проф. Вагнера. Проф. Riesser воспользовался данными Цана, съ соотвѣтствующими исправленіями, сдѣланными въ статьѣ Plenge.

Риссеръ приводитъ данныя относительно обремененія отдѣльныхъ странъ государственнымъ долгомъ, налогами, военными расходами и расходами на флотъ. Изъ этихъ данныхъ, абсолютныхъ и взятыхъ по разсчету на голову населенія, вытекаетъ [4]), что въ наи-

---

[1]) Zahn Prof. Die Finanzen der Grossmächte Deutschland, Oesterreich, Ungarn, Italien, Frankreich, Russland, Grossbritannien, Vereinigte Staaten von America, Japan — Eine internationale finanzstatistische Untersuchung. Berlin. 1908. На стр. 2—3 авторъ перечисляетъ работы своихъ предшественниковъ, указываетъ трудности подобныхъ изслѣдованій.

[2]) См. мой критическій разборъ работы проф. Цана въ „Вѣстн. Фин.“. 1908. № 35 (Августъ); см. критику Plenge въ Zeitschr. f. d. ges. Staatsw. Jahrg. 1908, H. 4. Okt.

[3]) Wagner. „Die Flottenverstärkung und unsere Finanzen“, во второмъ томѣ сборника, изданнаго Шмоллеромъ и др. „Handels-und Machtpolitik“, Stuttgart 1900. Кратко резюмировано у v. Renauld. Op. cit. Стр. 21 — 34.

[4]) Riesser. Finanzielle Kriegsbereitschaft und Kriegsführung. Jena. 1909. Стр. 11—18.

болѣе благопріятномъ финансовомъ отношеніи находятся Японія, Россія, Италія, Австро-Венгрія; наиболѣе обременены: Германія, Франція, Великобританія! Т. е., если изъ этого сравненія сдѣлать заключеніе о финансовой боевой готовности отдѣльныхъ странъ, то придется признать, что наиболѣе бѣдныя государства, государства съ явно разстроенными финансовыми отношеніями, какъ Россія, или съ надорванными войной финансовыми силами, какъ та же Россія или Японія, въ смыслѣ финансовой боевой готовности превосходятъ наиболѣе богатыя и съ благоустроенными финансами страны. Возможность такого вывода заставляетъ заподозрить правильность метода. Этотъ методъ приводитъ къ неожиданнымъ выводамъ относительно различныхъ сравниваемыхъ государствъ, но въ то же время онъ даритъ противоположными заключеніями о финансовой боевой готовности одного и того же государства. Вагнеръ пришелъ къ убѣжденію, что Пруссія и Германія въ финансовомъ отношеніи «вооружены» лучше, чѣмъ другія страны. Риссеръ въ своей работѣ ограничивается тѣмъ, что только описываетъ элементы финансовой боевой готовности современной Германіи, но почти не оцѣниваетъ ея. Не можемъ сказать, чтобы онъ далъ достаточный матеріалъ для такой оцѣнки.

За нѣсколько мѣсяцевъ до появленія въ свѣтъ книги профессора Риссера въ Гамбургѣ засѣдалъ третій банкирскій съѣздъ, на которомъ Варбургъ сдѣлалъ докладъ «о финансовой боевой готовности и о биржевомъ законодательствѣ» Германіи; здѣсь было констатировано, что Германія къ войнѣ совершенно не подготовлена. Въ короткій промежутокъ времени между банкиртагомъ и появленіемъ книги Риссера общее политическое положеніе ухудшилось, ухудшилось и хозяйственное положеніе Германіи, ухудшился государственный кредитъ, но объ этомъ у Риссера почти ничего не говорится, какъ это было своевременно указано журналомъ «Die Bank» [1]). Журналъ говоритъ, что такіе пріемы опредѣленія финансовой боевой готовности только усыпляютъ общественную мысль...

Такимъ образомъ, по одному и тому же вопросу о финансовой боевой готовности одной и той же страны существуютъ діаметрально противоположные взгляды. Къ неожиданнымъ выводамъ приводитъ методъ, который, казалось бы, является надежнымъ и единственно

[1]) „Finanzielle Kriegsbereitschaft", „Die Bank", 1908. XII. Стр. 1199—1203.

вѣрнымъ. Не разбирая этого метода по существу замѣтимъ, что главная его ошибка заключается въ томъ, что онъ направленъ прежде всего на сравненіе финансовой боевой готовности отдѣльныхъ государствъ, въ то время какъ остается безъ опредѣленія понятіе этой готовности, не опредѣляется боевая финансовая готовность каждой данной страны. Отправнымъ пунктомъ должно быть не сравненіе отдѣльныхъ странъ, а индивидуальное обслѣдованіе ихъ собственной финансовой боевой готовности. Тогда, по всей вѣроятности, Японія, Россія и Австрія уступятъ свое первое мѣсто странамъ болѣе богатымъ и благоустроеннымъ. Финансовая боевая готовность каждой отдѣльной страны складывается изъ мѣстныхъ фактовъ и явленій. Пусть такіе же факты и такія явленія присущи и другимъ странамъ: но природа слагаемыхъ общей суммы (финансовая готовность), ихъ комбинація, ихъ развитіе, организація, приспособленность и степень приспособляемости къ даннымъ условіямъ мѣста и времени.—все это не можетъ не носить на себѣ печати и яркой окраски даннаго государства, все это въ значительной дозѣ индивидуализировано, что, главнымъ образомъ, и затрудняетъ возможность точныхъ сравненій одного государства съ другимъ. Страны могутъ имѣть одинаковой высоты государственный долгъ, ихъ кредитоспособность, поскольку она выражается въ курсахъ государственныхъ фондовъ, будетъ одинакова, но разъ одна страна кредитуется на внутреннемъ рынкѣ, а другая на внѣшнемъ, то возможность сравненія почти исчезаетъ, а возможность оцѣнки чрезвычайно осложняется. Размѣры государственной задолженности, вычисленные на единицу населенія, размѣры расходовъ по системѣ государственнаго кредита, опредѣленные въ процентномъ отношеніи къ общему итогу бюджетныхъ доходовъ, наконецъ, бремя налоговъ, вычисленное per capita.—все это при сравнительномъ обслѣдованіи совершенно утрачиваетъ свои локальныя черты, а вслѣдствіе этого теряетъ свое значеніе. «Единица населенія» въ Англіи и Россіи—далеко не одинаковыя величины, процентное отношеніе той или иной бюджетной ставки имѣетъ свой смыслъ въ конкретныхъ условіяхъ данной страны и въ живой связи съ общимъ бюджетнымъ хозяйствомъ и общимъ строемъ всей государственной и народной жизни. Финансовая боевая готовность данной страны интимно связана съ общимъ состояніемъ и народнаго хозяйства, и государственнаго, подобно тому, какъ мускульная сила связана съ общимъ состояніемъ животнаго организма. Нарушеніе этой связи въ животномъ организмѣ приводитъ къ тра-

гическимъ послѣдствіямъ; нарушеніе нормальнаго отношенія къ народному хозяйству и государственному хозяйству финансовой боевой готовности, вслѣдствіе искусственныхъ пріемовъ государственной политики (напримѣръ, накапливаніе огромной свободной наличности изъ остатковъ ординарнаго бюджета при наличности изнурительныхъ налоговъ), приводитъ къ разрушенію не только боевой готовности, но и всего народнаго благосостоянія. Если даже добыть и точно установить необходимыя данныя о томъ, какъ велико народное богатство той или иной страны, въ какихъ размѣрахъ получается страною ежегодный народно-хозяйственный доходъ, если даже установить степень и характеръ дифференціаціи народно-хозяйственнаго дохода, вліяющей на финансовыя отношенія, то и въ такомъ случаѣ международныя сравненія будутъ сомнительны по своимъ результатамъ, хотя при такихъ условіяхъ финансовыя отношенія будутъ снабжены должными коэффиціентами. Дѣло въ томъ, что финансовыя отношенія далеко не опредѣляются одними только экономическими условіями. Налоговыя системы не слѣдуютъ рабски за дифференціаціей народно-хозяйственнаго дохода и его распредѣленіемъ, а болѣе подчиняются соціальнымъ отношеніямъ, вслѣдствіе чего оказываются перевернутыми вверхъ ногами. Кому много дано—тому прибавляютъ, а у имѣющаго немногое—отнимаютъ послѣднія крохи. Кромѣ того, общія политическія условія даннаго государства могутъ воспрепятствовать богатству страны проявить свою силу. Поэтому правъ берлинскій публицистъ Бернгардъ, назвавшій Россію «armes reiches Russland».

Далеко не всѣ элементы финансовой боевой готовности можно искать въ государственномъ хозяйствѣ. Государственное хозяйство по-преимуществу служитъ для удовлетворенія потребностей обычной, текущей государственной жизни: оно разсчитано на повседневную дѣятельность государственной власти. Государственное хозяйство, конечно, носитъ на себѣ слѣды бурныхъ нарушеній мирнаго уклада жизни страны, чрезвычайныхъ усилій и пожертвованій, затратъ, выходящихъ далеко за предѣлы размѣровъ обыкновенныхъ государственныхъ расходовъ. Эти слѣды запечатлѣны въ бюджетномъ расходѣ на оплату и погашеніе государственнаго долга. При помощи государственнаго кредита чрезвычайныя затраты, иногда превышающія по своимъ размѣрамъ общую сумму ежегодныхъ государственныхъ доходовъ, сводятся къ постоянному, но обыкновенному расходу. Въ предѣлахъ тѣхъ ресурсовъ, которые составляютъ еже-

годный оборотъ государственнаго хозяйства, трудно найти мѣсто и источникъ для чрезвычайныхъ по своимъ размѣрамъ и экстренныхъ по моменту времени издержекъ, вызываемыхъ событіями, нарушающими мирное теченіе государственной жизни. Если бы правительство захотѣло быть настолько предусмотрительнымъ и заботливымъ, что, вѣчно памятуя о черномъ днѣ, старалось бы государственное хозяйство приноровить не только къ удовлетворенію самыхъ ординарныхъ потребностей государственной жизни, но и къ возможнымъ нарушеніямъ мирной жизни, повседневной дѣятельности, то легко могло бы случиться, что и сторонняя цѣль не была бы достигнута, и была бы исковеркана налаженная система удовлетворенія обыкновенныхъ государственныхъ потребностей. Финансовый кризисъ, который переживаетъ современная Россія, въ значительной мѣрѣ обусловленъ финансовой политикой 90-хъ годовъ, когда правительство сознательно поставило государственному хозяйству рядъ задачъ, разрѣшеніе которыхъ обычно не входитъ въ кругъ дѣятельности публичнаго хозяйства. На страницахъ всеподданнѣйшихъ бюджетныхъ докладовъ формулировалось, что въ Россіи, въ силу особыхъ политическихъ условій финансовое хозяйство не можетъ замкнуться въ строго опредѣленныхъ рамкахъ государственныхъ потребностей «въ общепринятомъ смыслѣ этого слова» [1]). Такая «широкая» финансовая политика врядъ ли была бы по силамъ богатой и благоустроенной странѣ; въ странѣ же бѣдной, гдѣ, по выраженію одного публициста, «государственное хозяйство по необходимости дѣлается хищническимъ и вся хозяйственная жизнь неизбѣжно получаетъ тягглый характеръ» [2]), въ такой странѣ стремленіе обыкновенное государственное хозяйство приспособить и къ удовлетворенію «необыкновенныхъ» государственныхъ потребностей неизбѣжно приведетъ къ разстройству финансовыхъ отношеній. Это и случилось въ Россіи XX вѣка [3]).

Государственное хозяйство, разсчитанное на удовлетвореніе обыкновенныхъ потребностей коллективной жизни, черпаетъ свои ресурсы изъ общаго народно-хозяйственнаго дохода. Народное хозяйство приспособляется къ размѣреннымъ, систематически расту-

[1]) См. докладъ о государственной росписи на 1893 годъ.

[2]) Н. Ф. Анненскій. „Общія теченія финансовой политики государства" въ сборникѣ „Нужды деревни"—Спб. 1904. Т. II. Стр. 553.

[3]) См. нашу статью въ послѣднемъ томѣ изданія: „Исторія Россіи въ XIX вѣкѣ". Москва. 1909—1910.

щимъ запросамъ со стороны государственнаго хозяйства. Это приспособленіе доходитъ вплоть до того, что, напримѣръ, совершается амортизація поземельнаго налога, фиксируется или понижается размѣръ народнаго потребленія, выкристаллизовываются такія явленія, какъ отработка поземельной подати, накапливаніе чудовищныхъ недоимокъ и т. д. и т. д. Жизнь устанавливаетъ своеобразный modus vivendi для ячейки народнаго хозяйства, являющейся представительницей податного дохода. Вырабатывается особая грань между народно-хозяйственнымъ и государственно-хозяйственнымъ доходомъ. Передвиганіе этой грани, совершаемое неожиданно и рѣзко, всегда наказывается по законамъ природы вещей разстройствомъ государственныхъ финансовъ и кризисомъ, часто и общимъ упадкомъ народнаго хозяйства...

Когда въ жизни государства наступаютъ чрезвычайныя событія, вызывающія затрату необычайныхъ по своимъ размѣрамъ средствъ, то для государственнаго хозяйства открывается тотъ же самый путь удовлетворенія экстраординарныхъ потребностей, какой служитъ для удовлетворенія обыкновенныхъ потребностей мирной, повседневной жизни. Этотъ путь—обращеніе все къ тому же народному хозяйству. Источникъ рессурсовъ для покрытія всякихъ потребностей—народно-хозяйственный доходъ или капиталъ. Въ общей системѣ государственнаго хозяйства предусмотрѣны формы и способы обращенія государства къ народному хозяйству за «запросными деньгами», за чрезвычайною помощью. Это—государственный кредитъ, который, конечно, не является источникомъ государственныхъ доходовъ, такъ какъ онъ не создаетъ, не рождаетъ ни доходовъ, ни капиталовъ. Государственный кредитъ въ данномъ случаѣ является дополненіемъ къ общей системѣ матеріальныхъ отношеній между государственнымъ и народнымъ хозяйствомъ. Государство по тѣмъ или инымъ причинамъ можетъ не обратиться къ публичному кредиту, какъ къ средству предъявить народному хозяйству экстраординарныя требованія; быть можетъ, оно найдетъ возможнымъ неожиданныя и крупныя издержки покрыть при помощи своей ординарной системы извлеченія доходовъ. Для народнаго хозяйства, взятаго въ общей его совокупности, безразлично, взяты ли добавочныя средства путемъ обыкновенной системы извлеченія доходовъ, или при помощи дополнительной системы. Результатъ остается одинъ и тотъ же: добавочныя средства взяты изъ капиталовъ народнаго хозяйства. Государство выбираетъ между той или другой системой извлеченія добавочныхъ средствъ по своимъ сообра-

женіямъ, и народное хозяйство имѣетъ величайшій интересъ къ тому, при помощи какой системы государство будетъ извлекать добавочныя средства. Счетный безразличный фактъ, что при помощи той или иной системы государство извлекло лишніе рессурсы, имѣетъ глубочайшія и въ высшей степени важныя экономическія и соціальныя послѣдствія, различныя отъ того, какая система извлеченія доходовъ была употреблена въ дѣло. Мы оставляемъ въ сторонѣ эти экономическія и соціальныя послѣдствія, а также и тѣ основанія, по которымъ государство прибѣгаетъ то къ одной, то къ другой системѣ извлеченія добавочныхъ рессурсовъ. Для насъ важенъ сейчасъ счетный безразличный фактъ.

Финансовая боевая готовность состоитъ въ томъ, что государство имѣетъ возможность безъ особыхъ затрудненій и осложненій, не доводя государственные финансы до явнаго упадка и не разстраивая народныхъ хозяйственныхъ отношеній, найти сразу огромныя средства для мобилизаціи боевыхъ силъ страны и для покрытія военныхъ издержекъ. Отсюда ясно, что на сторонѣ государственнаго хозяйства есть только одна возможность найти средства для войны, самыя же средства находятся въ народномъ хозяйствѣ. Государство обязано произвести финансовую мобилизацію и организовать систему извлеченія добавочныхъ рессурсовъ изъ общаго народнохозяйственнаго фонда. Слѣдовательно, финансовая боевая готовность должна быть присуща и государственному хозяйству, и народному хозяйству. Съ одной стороны требуется способность получить добавочные рессурсы, съ другой — ихъ дать. И то, и другое если и не равноцѣнно, то во всякомъ случаѣ необходимо для выполненія важнѣйшей функціи современнаго государства — государственной обороны. Лучшая организація обоихъ элементовъ финансовой боевой готовности гарантируетъ наиболѣе безболѣзненное переживаніе страной критическихъ обстоятельствъ.

Въ нормальное время государственной жизни государственное хозяйство является организацией для удовлетворенія признанныхъ коллективныхъ потребностей. Мы уже говорили о томъ, что государственное хозяйство организуетъ удовлетвореніе далеко не всѣхъ коллективныхъ потребностей. Удовлетвореніе нѣкоторыхъ изъ нихъ оно монополизируетъ, другія — оно удовлетворяетъ, конкурируя съ самимъ обществомъ, съ общественными организаціями; наконецъ, цѣлый рядъ коллективныхъ потребностей совершенно не удовлетворяется государственнымъ хозяйствомъ, такія потребности оно или задержи-

ваетъ, или всецѣло предоставляетъ ихъ удовлетворение общественной самодѣятельности и иниціативѣ, а, слѣдовательно, и общественнымъ ресурсамъ. Государственное хозяйство потому является организаціей удовлетворенія опредѣленной системы коллективныхъ потребностей. Измѣненіе въ составѣ этой системы по необходимости обусловливаетъ соотвѣтствующія измѣненія и въ государственномъ хозяйствѣ. Точно такъ же обстоитъ дѣло, когда государство практически разрѣшаетъ сложную проблему удовлетворенія экстраординарныхъ потребностей, вызванныхъ наступающими или наступившими критическими обстоятельствами. Эти обстоятельства измѣняютъ характеръ народной жизни, выдвигаютъ передъ обществомъ рядъ новыхъ потребностей, ждущихъ своего удовлетворенія. Государство можетъ при этомъ поступить различнымъ образомъ: или оно совершенно отказывается удовлетворять за счетъ государственно-хозяйственной организаціи неожиданно нахлынувшія экстренныя потребности, или оно беретъ на себя цѣликомъ всю обузу новыхъ заботъ и новыхъ расходовъ, или, наконецъ, оно раздѣляетъ съ народнымъ хозяйствомъ важное дѣло удовлетворенія экстраординарныхъ потребностей. Финансовая исторія свидѣтельствуетъ о томъ, что въ процессѣ разрѣшенія этой задачи государство накопило чрезвычайно богатый и разнообразный опытъ. Отъ принципа «война питаетъ войну» и до современнаго уровня культуры, когда публичное и частное международное право охраняетъ частное имущество въ городахъ, захваченныхъ непріятелемъ, когда государство всячески ограничиваетъ свое право на безвозмездное принудительное пользованіе интересами своихъ подданныхъ, государствомъ пройденъ длинный путь. Въ этой продолжительной эволюціи опытнымъ путемъ вырабатывались нормы удовлетворенія экстраординарныхъ коллективныхъ потребностей. Общій ходъ событій приводилъ къ тому, что съ теченіемъ времени государство принимаетъ на себя все большее количество и въ большихъ размѣрахъ удовлетвореніе экстраординарныхъ коллективныхъ потребностей. Опытъ показывалъ, что задача разрѣшается лучше, если удовлетвореніе экстраординарныхъ потребностей, вызванныхъ критическими обстоятельствами, совершается при помощи организованнаго государственнаго хозяйства. Вслѣдствіе этого чрезвычайно важна наличность такой возможности для государственнаго хозяйства взять у народнаго хозяйства добавочные ресурсы. Въ этомъ смыслѣ государство должно обладать въ полной мѣрѣ финансовой боевой готовностью.

Съ другой стороны, и современное государство, при наступленіи

критическихъ обстоятельствъ, при веденіи войнъ, все-таки не беретъ и не можетъ взять на себя удовлетвореніе всѣхъ новыхъ экстраординарныхъ потребностей, не можетъ всѣ издержки, вызываемыя переживаніемъ кризиса, пропустить черезъ государственно-хозяйственную организацію. Часть такихъ издержекъ несетъ на себѣ непосредственно само народное хозяйство. Мало того, борясь съ кризисомъ, государство напрягаетъ не только платежныя силы народно-хозяйственныхъ ячеекъ, но налагаетъ тягло на народно-хозяйственныя организаціи, заставляя ихъ служить временнымъ цѣлямъ и задачамъ. Государство можетъ, напр., взять на службу временнымъ цѣлямъ систему денежнаго обращенія, сберегательныя кассы, банки, систему путей сообщеній и т. д., и т. д. Потому-то война такъ страшна и опасна для современной промышленности и торговли, для всего развитого народнаго хозяйства...

Народное хозяйство, такимъ образомъ, является основою финансовой боевой готовности современнаго государства во многихъ отношеніяхъ. Прежде всего, оно покрываетъ требованія государственнаго хозяйства на добавочные рессурсы для удовлетворенія чрезвычайныхъ потребностей. Затѣмъ, оно непосредственно несетъ на себѣ издержки, вызванныя критическими обстоятельствами и не находящія себѣ мѣста въ системѣ государственнаго хозяйства. Наконецъ, въ случаѣ нужды, народное хозяйство отдаетъ въ распоряженіе правительственной власти свои системы, свои организаціи, созданныя, главнѣйшимъ образомъ, для удовлетворенія народно-хозяйственныхъ нуждъ. Слѣдовательно, въ матеріальномъ отношеніи центръ тяжести финансовой боевой готовности государства лежитъ въ народномъ хозяйствѣ. Такъ было, конечно, во всѣ времена, при всякомъ способѣ веденія войнъ. Съ теченіемъ времени измѣнялась только организація системы удовлетворенія экстраординарныхъ потребностей, все болѣе выдвигалась посредствующая роль государственнаго хозяйства, вносившаго бо́льшую организованность въ это сложное и огромное по своимъ размѣрамъ дѣло. Такъ какъ въ современныхъ условіяхъ добавочные рессурсы государство получаетъ по преимуществу путемъ пользованія государственнымъ кредитомъ, то отсюда яснымъ становится отношеніе государственнаго долга къ общему вопросу о финансовой боевой готовности современнаго государства. Чѣмъ большая сумма военныхъ издержекъ проходитъ черезъ организацію государственнаго хозяйства, чѣмъ болѣе разгружается народное хозяйство отъ непосредственнаго участія въ удовлетвореніи экстраординарныхъ потребностей, тѣмъ по

необходимости возрастаетъ значеніе государственнаго долга.—результата пользованія государственнымъ кредитомъ. Государственный долгъ въ данныхъ отношеніяхъ совершаетъ выдающуюся организаціонную работу: онъ организуетъ переводъ послѣдствій чрезмѣрныхъ затратъ въ рамки обыкновенной государственно-хозяйственной дѣятельности, т. е. осуществляетъ скорѣйшее возстановленіе нормальныхъ, установившихся отношеній между народнымъ хозяйствомъ и государственнымъ. Можно вспомнить въ этомъ случаѣ слова одной старой русской книги. «Здѣсь верхъ мудрости будетъ состоять въ томъ, чтобы усилія были какъ можно болѣе огромны и рѣшительны, а пожертвованія какъ можно менѣе обременительны для народа»... [1]) Кромѣ того, общая организація финансовой боевой готовности государства оказываетъ, въ свою очередь, опредѣляющее вліяніе на размѣры участія въ военныхъ расходахъ государственнаго долга. Если обычная система государственнаго хозяйства оказывается въ состояніи добыть изъ народнаго хозяйства значительную массу нужныхъ добавочныхъ средствъ, если, съ другой стороны, государство большую часть военныхъ расходовъ предпочитаетъ возложить непосредственно на народное хозяйство, то участіе государства, въ обоихъ случаяхъ, сужается и можетъ быть доведено до скромныхъ размѣровъ. Исторія знаетъ войны проведенныя на налоги, войны, гдѣ государственный долгъ возросъ лишь въ весьма слабой степени. Но такъ какъ современная война—по методу веденія ея—представляетъ изъ себя капиталистическое предпріятіе, такъ какъ она всегда вызываетъ растрату огромныхъ капиталовъ, то участіе государственнаго долга въ финансовой боевой готовности принимаетъ выдающіеся размѣры. Поэтому теоретики склонны сводить понятіе финансовой боевой готовности на понятіе кредитоспособности государства, поэтому финансовая практика довольно пренебрежительно относится къ сложному дѣлу организаціи общей финансовой боевой готовности, забывая, что поддержаніе способности занять деньги не исчерпываетъ всего вопроса о финансовомъ вооруженіи государства.

Если принять эти общія соображенія о содержаніи финансовой боевой готовности современнаго культурнаго государства, тогда легко будетъ правильно оцѣнить тѣ ея элементы, съ которыми оперируютъ отдѣльные авторы и которые внѣ этой общей постановки могутъ привести къ діаметрально противоположнымъ выводамъ относительно одного и того же государства.

[1]) (Ортовъ) „О государственномъ кредитѣ". Москва. 1833 Стр. 14.

Дѣйствительно, общая совокупность, конструкция и организация государственнаго доходнаго и расходнаго бюджета имѣютъ самое тѣсное и непосредственное отношение къ государственной финансовой боевой готовности. Доходный бюджетъ государства, въ наше время опирающійся, главнымъ образомъ, на налоговый доходъ, находится въ опредѣленныхъ отношеніяхъ къ народно-хозяйственному доходу. Съ одной стороны, эти отношенія опредѣляются характеромъ усвоенной государствомъ финансовой системы, съ другой—платежными силами населенія. Финансовыя системы никогда не обладали чудодѣйственнымъ элементомъ, онѣ не могли камни претворять въ хлѣбъ и пятью хлѣбами насыщать пять тысячъ человѣкъ. Производительность финансовой системы, то, что они начале называютъ ейлемсу,— ограничена и ограничена. И платежныя силы страны точно такъ же ограничены. Излишнее напряженіе финансовой системы и излишніе запросы къ платежнымъ силамъ страны—безплодны въ финансовомъ отношеніи,—не говоримъ уже о томъ, что это вредно во многихъ отношеніяхъ, въ томъ числѣ и въ финансовомъ. Въ странахъ съ благоустроенными финансами правительство тщательно избѣгаетъ приближенія къ той и другой границѣ. Эта граница, конечно, устанавливается въ каждой данной странѣ чисто опытнымъ путемъ. Даже если бы финансовая политика обладала совершенно точными свѣдѣніями о размѣрахъ народнаго богатства и народно-хозяйственнаго дохода, то и въ такомъ случаѣ трудно было бы установить возможную границу обложенія. Характеръ распредѣленія народнаго богатства и дохода, характеръ финансовой системы, ея вліяніе, какъ экономическаго фактора, образъ жизни податныхъ классовъ и т. д., и т. д.,— все это вліяетъ на границы обложенія. Но неосторожное или умышленное ея нарушеніе всегда проявляется въ массѣ легко уловимыхъ признаковъ, которые, въ крайнемъ случаѣ, и должны быть вѣхами на пути финансово-политической дѣятельности правительства. Тотъ промежутокъ, который существуетъ между дѣйствительною границею податныхъ претензій государства и возможною границею, и будетъ однимъ изъ существенныхъ элементовъ финансовой боевой готовности. Проф. Риссеръ, опираясь на статистику Цана и Пленге, приводитъ слѣдующія данныя о количествѣ податной тягости (въ маркахъ), которая приходится въ различныхъ государствахъ на душу населенія [1]):

---

[1]) Riesser Op. cit. Стр. 14

Въ Японіи	14,99 мар.	въ Италіи	36,04 мар.
» Россіи	21,89 »	» Австріи.	39,26 »
» Венгріи. . . .	28,82 »	» Великобританіи. .	59,38 »
» Германіи . . .	34,20 »	» Франціи	62,61 »

Если бы современныя государства, только что перечисленныя, имѣли бы одинаковыя финансовыя отношенія, если бы они находились въ одинаковыхъ экономическихъ и соціальныхъ отношеніяхъ, тогда на основаніи приведенныхъ данныхъ о тяжести обложенія на единицу населенія можно было бы судить о степени ихъ финансовой боевой готовности. Тогда оказалось бы, что Японія и Россія имѣютъ въ своей налоговой политикѣ крупнѣйшее преимущество передъ Великобританіей и Франціей. Въ дѣйствительности же дѣло обстоитъ какъ разъ наоборотъ. Налоговыя системы отдѣльныхъ странъ рѣзко отличаются другъ отъ друга, и часто тамъ, гдѣ налоги невысоки по своимъ абсолютнымъ размѣрамъ, относительно они весьма тяжелы. Часто невысокій налогъ въ богатой странѣ даетъ государству больше, чѣмъ тяжелый налогъ въ бѣдной странѣ. Леруа-Больё въ своемъ курсѣ сдѣлалъ попытку въ грубыхъ чертахъ намѣтить относительную тяжесть податного бремени въ европейскихъ государствахъ. Онъ различаетъ страны съ легкими налогами, съ умѣренными и тяжелыми [1]). Сюда Нитти добавляетъ страны съ тягчайшими налогами (Италія и еще болѣе Россія) [2]). Поэтому низкія цифры податного обремененія въ Россіи отнюдь не говорятъ за то, что эта страна въ финансовомъ отношеніи находится въ болѣе благопріятныхъ условіяхъ, чѣмъ всѣ другія. То же самое можно сказать и о Японіи, гдѣ послѣ войны налоги взвинчены до высокой степени податного давленія.

Напряженность податного давленія имѣетъ по отношенію къ финансовой боевой готовности выдающееся значеніе, при чемъ безразлично, вызываетъ ли война исключительно одно увеличеніе государственной задолженности, или часть военныхъ расходовъ покрывается при помощи рессурсовъ, добытыхъ ординарной финансовой системой. Въ первомъ случаѣ, тотчасъ по заключеніи новыхъ займовъ, правительству приходится заботиться о повышеніи ежегодныхъ доходовъ, чтобы оплачивать увеличившіеся расходы по системѣ государственнаго кредита. Во второмъ случаѣ, если дохода отъ займовъ, по той или другой причинѣ оказывается недостаточнымъ, государство

[1]) Leroy-Beaulieu. Traité de la sience des finances. 1899. T. I. Стр. 142 и сл.
[2]) Нитти. Op. cit. 98—99.

попадаетъ въ затруднительное положеніе, когда оно лишается возможности повысить и безъ того высокое податное бремя. Слѣдовательно, вопросъ о податныхъ отношеніяхъ въ каждомъ государствѣ является отправной точкой для сужденія о степени его финансовой боевой готовности. Въ связи съ этимъ получаетъ большое значеніе и расходный бюджетъ государства, особенно бюджетныя ставки военныхъ расходовъ въ мирное время и ежегодныхъ расходовъ по системѣ государственнаго кредита. Въ 1906 году на голову населенія приходилось [1]) военныхъ расходовъ:

въ Японіи	4,12 мар.	въ Германіи	19,13 мар.
» Россіи	8,38 »	» Франціи	25,15 »
» Австро-Венгріи.	10,09 »	» Великобританіи.	30,45 »
» Италіи	10,08 »		

Въ томъ же году приходилось расходовъ по системѣ государственнаго кредита [2]):

въ Германіи . . .	10,54 мар.	въ Франціи	24,88 мар.
» Австріи. . . .	12,50 »	» Россіи	5,86 »
» Венгріи. . . .	13,97 »	» Великобританіи .	13,79 »
» Италіи	16,70 »	» Японіи.	6,56 »

Естественно, что въ тѣхъ странахъ, гдѣ налоговая система ложится особенно тяжелымъ бременемъ на платежныя силы страны, тамъ дальнѣйшее увеличеніе бремени военныхъ расходовъ и государственнаго долга будетъ особенно разорительно по своимъ послѣдствіямъ. Приготовленіе же къ войнѣ, которое, какъ мы видѣли, выражается въ безостановочномъ ростѣ военныхъ расходовъ и увеличеніи государственной задолженности, при такихъ условіяхъ будетъ непрерывнымъ разрушеніемъ финансовой боевой готовности. Вслѣдствіе этого обезцѣниваются затраты и на боевую готовность...

Разстроенныя финансовыя отношенія, чрезмѣрное напряженіе податныхъ силъ страны — удѣлъ малоразвитыхъ бѣдныхъ странъ. Поэтому въ такихъ странахъ финансовая боевая готовность если не отсутствуетъ совершенно, то по преимуществу выражается въ возможности занять деньги, если не внутри государства, то, по крайней мѣрѣ, за границей. Нечего говорить о томъ, что такой кредитъ обходится очень дорого и увеличеніе задолженности грозитъ тяжкими послѣдствіями для самаго ближайшаго будущаго. Иначе обстоитъ дѣло

[1]) Riesser. Op. cit. Стр. 18.
[2]) Zahn. Op. cit. Стр. 20.

въ странахъ богатыхъ, гдѣ легче осуществить систему благоустроенныхъ финансовъ. Здѣсь, во-первыхъ, сильное напряженіе податныхъ силъ не всегда приводитъ финансовую систему къ границѣ обложенія. Интенсивно растущее народное благосостояніе сглаживаетъ напряженіе податныхъ силъ населенія. Здѣсь финансовая система легко получаетъ то полезное ея качество, которое называется эластичностью. Но даже и въ такихъ странахъ,—въ такихъ странахъ, пожалуй, чаще, чѣмъ въ бѣдныхъ государствахъ,—правительство и отдѣльные общественные классы склонны заботиться о томъ, чтобы въ мирное время налоги не поднимались слишкомъ высоко, чтобы въ мирное время податныя силы отдыхали и поэтому были бы готовы къ высокому напряженію въ моменты общаго напряженія силъ и средствъ государства. Обыкновенно, въ странахъ старой культуры демократическіе классы населенія пріобрѣтаютъ значительную дозу вліянія въ области государственной политики. Въ сферѣ финансовыхъ отношеній это сказывается въ томъ, что часть податного бремени перелагается на плечи состоятельныхъ классовъ, съ явной тенденціей постоянно возрастать въ своихъ размѣрахъ. При такихъ условіяхъ повышеніе податного бремени легко находитъ энергичный отпоръ въ средѣ наиболѣе вліятельныхъ общественныхъ классовъ. Безусловно, такой отпоръ вызывается борьбой за охрану матеріальныхъ интересовъ того или иного общественнаго класса. Но въ современныхъ условіяхъ не всегда борьба за матеріальные интересы остается безъ какого-либо идеологическаго прикрытія. Часто выставляютъ соображеніе о томъ, что пониженное податное бремя есть лучшая финансовая боевая готовность. Въ такомъ утвержденіи далеко не все является фразой. Если политика отдѣльныхъ общественныхъ классовъ не настолько своекорыстна и близорука, чтобы добиваться благопріятнаго податного положенія за счетъ другихъ общественныхъ классовъ, то ратованіе за финансовую боевую готовность получаетъ полный смыслъ и важное значеніе. Дѣло въ томъ, что трудно разсчитывать на благоразуміе финансовой политики, если нѣтъ опредѣленныхъ общественныхъ силъ, которыя своимъ вліяніемъ создаютъ объективную необходимость такого благоразумія. Правительство, имѣющее наибольшее вліяніе въ сферѣ финансовой политики,—плохой судья своихъ собственныхъ дѣйствій. Даже изъ самыхъ лучшихъ побужденій оно всегда готово увлечься, при чемъ это увлеченіе по необходимости выражается въ ростѣ государственныхъ расходовъ. Самоограниченіе никогда не играло положительной роли въ финансовой правительственной политикѣ. Отдѣльные народы чрезвычайно дорого ку-

пили себѣ этотъ опытъ и нашли выходъ изъ этого тяжелаго положенія въ организаціи конституціоннаго бюджетнаго права. Конституціи государствъ дали нѣкоторымъ общественнымъ классамъ возможность защиты своихъ интересовъ отъ чрезмѣрныхъ фискальныхъ посягательствъ, и иногда эта защита совпадаетъ съ общими интересами страны, между прочимъ, съ интересами финансовой боевой готовности государства. Не будь такого совпаденія, интересы финансовой боевой готовности врядъ ли часто находили себѣ поддержку какъ въ правительственной, такъ и въ общественной средѣ. Въ странахъ, гдѣ финансовая система обходитъ доходы наиболѣе зажиточныхъ слоевъ населенія, гдѣ задавленные налогами народные низы, обыкновенно, лишены политическаго вліянія, въ такихъ странахъ нѣтъ общественныхъ силъ, имѣющихъ возможность, хотя бы и не безъ задднихъ мыслей, выступить на защиту финансовой боевой готовности государства..

Конечно, когда классъ землевладѣльцевъ выступаетъ противъ повышенія налоговъ на землю или за ихъ пониженіе, ссылаясь, что поземельные налоги нужно оставить на запасъ, на случай войны, то здѣсь трудно усмотрѣть заботу о финансовой боевой готовности. Здѣсь пустыми фразами прикрываютъ защиту матеріальнаго интереса опредѣленнаго общественнаго класса. Въ Англіи подоходный налогъ былъ впервые введенъ во время войны съ Франціей: правительство и общество смотрѣли на этотъ налогъ какъ на военный (war tax) и, слѣдовательно, временный. Но когда въ началѣ 40-хъ годовъ прошлаго вѣка въ той же Англіи уже въ мирное время вводили снова подоходный налогъ, когда эта реформа проводилась подъ угрозой чартистскаго движенія, то ссылка противниковъ подоходнаго налога на то, что это—«военный налогъ», была, конечно, сплошнымъ лицемѣріемъ. Въ борьбѣ противъ подоходнаго налога думали всего больше о матеріальныхъ интересахъ отдѣльныхъ общественныхъ классовъ и всего менѣе о дѣйствительныхъ интересахъ государственной финансовой боеготовности. Но въ той же Англіи найдемъ примѣры дѣйствительной заботы о финансовой боевой готовности, совпадавшія съ интересами въ пониженномъ обложеніи отдѣльныхъ соціальныхъ группъ.

Всякая война неизбѣжно оставляетъ послѣ себя повышенные расходы и повышенные налоги. Эти повышенія имѣютъ, обыкновенно, тенденцію изъ временныхъ сдѣлаться постоянными. Стоитъ только вспомнить соотвѣтствующіе примѣры изъ русской финансовой исторіи: здѣсь «временно» повышенные налоги и расходы по случаю военныхъ дѣйствій, обыкновенно, превращаются въ постоянный грузъ. Нѣтъ

недостатка въ такихъ примѣрахъ и въ другихъ государствахъ. Теперь, если общественное движеніе, вызванное нежеланіемъ въ мирное время нести повышенное бремя налоговъ, направлено въ сторону сокращенія распухшихъ во время войны государственныхъ расходовъ, съ тѣмъ, чтобы послѣ этого сокращенія расходовъ были понижены налоги, то въ данномъ случаѣ далеко не пустой фразеологіей будетъ прикрытіе такихъ требованій соображеніями объ интересахъ государственной финансовой боеготовности. Здѣсь будетъ полезное совпаденіе разнородныхъ интересовъ приводящихъ однимъ дѣйствіемъ къ двумъ цѣлямъ.

Когда Англія окончила свою затянувшуюся войну съ бурами, то въ ея государственномъ бюджетѣ остались замѣтные слѣды войны въ видѣ повышенныхъ военныхъ расходовъ и повышенныхъ ставокъ прямыхъ налоговъ. Быть можетъ въ современной Англіи общественные классы примирились бы съ повышенными военными расходами, если бы это повышеніе не затронуло кармановъ имущихъ общественныхъ классовъ, которые, тотчасъ по окончаніи англо-бурской войны, открыли походъ противъ военныхъ ставокъ подоходнаго налога. Этотъ походъ противъ повышеннаго обложенія доходовъ состоятельныхъ классовъ населенія не вылился въ форму стремленія облегчить податныя тягости однихъ за счетъ другихъ. Протестовавшіе ясно сознавали, что идея покрыть возросшіе расходы обложеніемъ нищихъ и одеждъ несостоятельныхъ классовъ—химерична, что пониженія налоговъ возможно достигнуть сокращеніемъ военныхъ расходовъ. Свою позицію протестовавшіе прикрыли интересами финансовой боевой готовности государства, лучшимъ приготовленіемъ къ войнѣ являются сдержанность и низкіе налоги, а не огромные расходы на вооруженіе [1]. Тѣ интересы, которые въ этой аттакѣ противъ повышенныхъ расходовъ на вооруженіе и повышенныхъ налоговъ защищалъ „The Economist“, искали себѣ прикрытія въ финансово-политической исторіи Англіи. Указывалось, что выдающіеся англійскіе политики, лордъ Рессель, Дизраэли, Гладстонъ, нѣкоторыя политическія партіи, основатель журнала „Economist“ Джемсъ Вильсонъ и др., всѣ проводили такую политику, которая была направлена на пониженіе военныхъ расходовъ во время мира, на пониженіе ставокъ налоговъ, чтобы этимъ создать финансовую боевую готовность государства [2]. Ту же политику со-

[1]) „The Economist“. „Between socialism and militarism“, May 30, 1908; „The national budget—Reason for retrenchement“ February 8, 1908 и въ др. мѣстахъ.

[2]) Всѣ эти соображенія и доводы сгруппированы въ „Economist Budget Supplement, 1909“. May 1. 1909. № 3427.

кращения выросшихъ во время войны военныхъ расходовъ преслѣдуетъ послѣ русско-японской войны и Японія [1]). Въ Россіи же совершенно не наблюдалось тенденціи сократить послѣ проиграннной войны изъ-за военные расходы, хотя уничтоженіе флота должно было заставить основательно пересмотрѣть бюджетъ морского министерства. По этому поводу одинъ изъ авторовъ сдѣлалъ слѣдующее замѣчаніе. «Замѣчательно и звучитъ, какъ анекдотъ, что японскій флотъ требуетъ обыкновенныхъ расходовъ 29 милліоновъ йенъ, русскій же флотъ, послѣ того, какъ онъ былъ уничтоженъ, обходился въ 104 милл. руб.: въ 1905 г. онъ стоилъ даже 117 милл руб... [2]) У насъ, въ Россіи, вліятельные общественные классы пользуются значительными фактическими податными привилегіями; бремя налоговъ, которое они несутъ на себѣ, ничтожно съ бременемъ, лежащимъ на плечахъ низшихъ классовъ населенія, лишенныхъ всякаго политическаго вліянія. Поэтому въ Россіи не оказалось вліятельнаго класса, который всталъ бы противъ удержанія во время мира повышенныхъ военныхъ расходовъ. Народное же представительство, которое отчасти пыталось произвести бюджетную вивисекцію, обезсилено въ своихъ дѣйствіяхъ бюджетнымъ законодательствомъ, а отчасти и своимъ составомъ. Въ средѣ нашихъ законодательныхъ учрежденій есть такое теченіе, которое стоитъ безусловно противъ повышенія обложенія состоятельныхъ классовъ Въ запискѣ одного изъ членовъ Государственнаго Совѣта, представителя торгово-промышленной группы, въ 1909 году, говорилось, что переложеніе тяжести обложенія съ классовъ неимущихъ на болѣе имущіе не принесетъ пользы .. Болѣе имущіе, вслѣдствіе ихъ малочисленности въ сравненіи съ общимъ населеніемъ, играютъ въ Россіи совершенно другую (чѣмъ на западѣ) роль, имѣютъ передъ собою другія, гораздо болѣе важныя культурныя и экономическія задачи, чѣмъ въ государствахъ болѣе богатыхъ и культурныхъ... Исчерпывать черезчуръ ихъ матеріальныя средства значило бы задерживать и замедлять культурное и экономическое развитіе остального населенія . . Такой идеологіей прикрываются, между прочимъ, въ Россіи интересы защищенныхъ классовъ, а поэтому для роста податного бремени на сторонѣ простого народа здѣсь нѣтъ задерживающихъ помѣхъ. Вслѣдствіе этого податныя силы обширныхъ народныхъ слоевъ всегда бу-

[1]) „The Economist : „Japan's example to Europe". September 5, 1908.
[2]) Buchel. Die Finanzen Japans Essen. 1908. Стр 97—98.

дутъ исчерпываться въ полной мѣрѣ, если не выше этой полной мѣры, а при такихъ условіяхъ финансовая боевая готовность, поскольку она выражается въ податныхъ отношеніяхъ, будетъ совершенно отсутствовать..

Обезсиленные податной системой народные классы угрожаютъ финансовой боевой готовности государства съ двухъ сторонъ. Финансовая система, въ случаѣ наступленія экстраординарныхъ событій, вызывающихъ повышенные расходы, лишается возможности добыть хотя бы часть потребныхъ рессурсовъ путемъ налоговъ и другихъ сборовъ. Повышеніе налоговыхъ ставокъ и введеніе новыхъ налоговъ, при наличности податной утомленности въ широкой народной средѣ, не оправдываетъ возлагаемыхъ на эти мѣры ожиданій и надеждъ. Вслѣдствіе этого всякіе повышенные запросы къ государственному казначейству приходится покрывать путемъ обращенія къ государственному кредиту. Въ Россіи, напр., недородъ хлѣбовъ въ нѣсколькихъ губерніяхъ, при наличности вопіющей бѣдности въ деревенской средѣ, вызываетъ голодъ, съ которымъ приходится бороться при помощи правительственной продовольственной «кампаніи». Это — тоже своего рода русскіе «военные расходы»: расходы по веденію войны противъ послѣдствій народнаго обнищанія. Продовольственные расходы зачастую приходится покрывать средствами, добытыми при помощи займовъ. Но заключеніе займовъ, накапливаніе задолженности, неминуемо вызываетъ ростъ расходовъ по обыкновенному бюджету, что требуетъ новыхъ и новыхъ повышеній налогового бремени. Въ странахъ съ утомленными въ податномъ отношеніи народными классами трудно разсчитывать на повышеніе податного дохода, вслѣдствіе естественнаго прироста народно-хозяйственнаго дохода; да къ тому же въ такихъ странахъ обыкновенно господствуетъ финансовая система, лишенная возможности настигать ростъ народно-хозяйственнаго дохода. Это отрицательное качество финансовой системы держится благодаря тому, что желаютъ закрыть доходы привилегированныхъ классовъ отъ дѣйствія налоговой системы. Создается такое положеніе вещей, при которомъ народная бѣдность рождаетъ «тягчайшіе», какъ говоритъ Нитти, налоги. Та же бѣдность лишаетъ государство возможности имѣть у себя финансовую боевую готовность, такъ какъ все, что можно взять при помощи дѣйствующей финансовой системы, берется въ мирное время. Для такого государства остается одинъ путь—обращеніе къ государственному кредиту, главнымъ образомъ, на иностранныхъ рынкахъ капитала. Но и этотъ путь ослож-

няется тѣмъ, что заключеніе займовъ, тѣмъ болѣе въ финансовомъ отношеніи непроизводительныхъ, неминуемо вызываетъ увеличеніе налогового дохода, который трудно увеличить. Создается заколдованный кругъ, разрушающій самыя основы финансовой боевой готовности государства. Паденіе государственнаго кредита въ современной Германіи, выражающееся въ обезцѣненіи государственныхъ фондовъ, въ низкомъ эмиссіонномъ курсѣ, безусловно грозитъ финансовой боевой готовности имперіи. Финансовая система Германіи конструирована такимъ образомъ, что вызываетъ усиленный ростъ государственной задолженности не только при наступленіи экстраординарныхъ событій, но и въ мирное время. Поэтому Германіи приходится особенно дорожить своею кредитоспособностью, которое, по многимъ причинамъ, должна концентрироваться на внутреннемъ рынкѣ. Русскій министръ финансовъ въ своемъ бюджетномъ докладѣ на 1909 годъ, ссылаясь на Германію, говоритъ, что создавшееся тамъ положеніе вещей вынуждаетъ безотлагательно провести необходимыя финансовыя реформы: «на первомъ планѣ предстоящей реформы ставится постепенное сокращеніе государственнаго долга и воздержаніе отъ заключенія дальнѣйшихъ займовъ. Для достиженія этой цѣли предполагается установить прочное равновѣсіе между доходами и расходами... прежде всего посредствомъ бережливости. Въ особенности предполагается ограничить расходы по исполненію всякаго рода сооруженій». Заботы современной Германіи о своей кредитоспособности, характеристику которыхъ мы находимъ на страницахъ русскаго бюджетнаго доклада, безусловно имѣютъ и политическій характеръ. Въ Германіи отчетливо сознаютъ, что кредитоспособность государства есть одинъ изъ важнѣйшихъ элементовъ финансовой боевой готовности. Но, по нашему мнѣнію, русскій министръ финансовъ совершенно напрасно ссылается на Германію для укрѣпленія своей позиціи въ русскомъ финансовомъ вопросѣ. Прусскій министръ финансовъ какъ-то говорилъ о необходимости избавиться отъ такого положенія, когда приходится «переживать позорное зрѣлище», состоящее въ томъ, что германскіе государственные фонды, которые въ своей внутренней цѣнности являются лучшими въ мірѣ, стоятъ гораздо ниже англійскихъ и французскихъ и даже ниже фондовъ другихъ второстепенныхъ государствъ» [1]). Врядъ ли русскій министръ финансовъ можетъ по отношенію къ Россіи съ буквальною точностью повторить слова

[1]) Flockher Op cit. Стр. 20.

прусскаго министра, хотя и наши фонды представляютъ изъ себя «das beschamende Schauspiel». Въ чемъ же дѣло? Дѣло въ томъ, что въ Германіи далеко еще не дошли до роковой границы въ обложеніи, въ Германіи взвинчиваніе податного бремени совершается съ большими препятствіями, и, слѣдовательно, кредитоспособность государства опирается на возможность безвреднаго повышенія податного дохода. То, что въ Россіи исчерпано, въ Германіи остается въ запасѣ. Задача германской реформы заключается въ искусствѣ взять то, что не хотѣли и не хотятъ отдать общественные классы. Какъ извѣстно, правительственные финансовые законопроекты о повышеніи налоговъ, о новыхъ налогахъ погибаютъ на каменистой почвѣ германскаго рейхстага. Но въ Германіи есть тотъ спасительный промежутокъ между дѣйствительными размѣрами податного дохода и его возможнымъ повышеніемъ, который и составляетъ одну изъ основъ финансовой боевой готовности.

Съ другой стороны, въ тѣхъ странахъ, гдѣ податной факторъ не является причиной народнаго обѣдненія, тамъ растущее народное благосостояніе все болѣе отодвигаетъ роковую черту податного давленія. Кромѣ того, сильное народное хозяйство съ большею легкостью выноситъ требованія государственнаго хозяйства, выраженныя въ формѣ кредитныхъ операцій. Такимъ образомъ, сохраняется и поддерживается другая основа финансовой боевой готовности. На третьемъ съѣздѣ нѣмецкихъ банкировъ въ Гамбургѣ, при обсужденіи вопроса о финансовой боевой готовности Германіи, докладчикъ, банкиръ Варбургъ, заявилъ: Германская имперія за послѣднія 30 лѣтъ экономически такъ окрѣпла, что, будь хорошая организація, она вынесла бы финансовыя тяготы войны съ хладнокровіемъ. Если, напр., война обойдется въ годъ въ 7 милліардовъ, то Германія создастъ сама эту сумму, не помышляя ни о принудительныхъ курсахъ, ни о принудительныхъ займахъ,—и въ этомъ я усматриваю особую важность, что нужно особенно подчеркнуть. Не забудемъ, что изъ этой суммы должны быть вычеркнуты 1.100 милл. марокъ ежегодныхъ расходовъ на военныя цѣли въ мирное время, что за два послѣдніе года, 1905/06, мы имѣли въ Германіи эмиссій на 6 милліардовъ марокъ, слѣдовательно, въ годъ 3 милліарда, что мы можемъ сдѣлать въ нашемъ бюджетѣ значительныя сокращенія во время войны и что мы располагаемъ наличностью иностранныхъ фондовъ въ 16 милліардовъ марокъ. А разъ это такъ, то, по моему мнѣнію, мы будемъ въ состояніи въ финансовомъ отношеніи вести продолжительную войну, если только рѣшимъ

ввести правильную финансовую организацію. Существуетъ двоякое положеніе: экономически въ отдѣльныхъ частяхъ быть сильными — это у насъ есть, или экономически равномѣрно быть готовыми къ войнѣ—этого у насъ нѣтъ [1]).

Въ этихъ словахъ совершенно отчетливо формулирована существенная сторона финансовой боевой готовности современнаго государства: сильное народное хозяйство и должная организація экономическихъ силъ. Организующей силой, съ одной стороны, является государственное хозяйство, въ критическихъ обстоятельствахъ предъявляющее къ народному хозяйству повышенныя требованія, но и не только предъявляющее, но и организующее эти требованія и порядокъ ихъ удовлетворенія; съ другой стороны, само народное хозяйство, при помощи государства, получаетъ возможность развить соотвѣтствующія экономическія организаціи, въ мирное время служащія по преимуществу интересамъ народно-хозяйственной жизни, а при наступленіи экстраординарныхъ событій оказывающія огромныя и ничѣмъ незамѣнимыя услуги государственному хозяйству.

Выше мы говорили, что затраты государственнаго хозяйства далеко не выражаютъ дѣйствительной стоимости войнъ. Народное хозяйство непосредственно несетъ на самомъ себѣ издержки по веденію войны. Ясно, что непосредственныя издержки народнаго хозяйства сокращаютъ размѣры финансоваго напряженія со стороны государственнаго хозяйства. А такъ какъ въ военное время государственное хозяйство работаетъ по преимуществу при помощи системы публичнаго кредита, то дѣятельное и непосредственное соучастіе народнаго хозяйства понижаетъ интенсивность накапливанія государственнаго долга. Естественно, что дѣятельнымъ соучастникомъ государственнаго хозяйства народное хозяйство можетъ быть только въ томъ случаѣ, если оно сильно и матеріальными средствами, и организаціей этихъ силъ. Здѣсь уже совершенно отчетливо выступаетъ финансовая боевая готовность со стороны народнаго хозяйства, но не какъ основы фискальныхъ притязаній, а какъ самостоятельнаго, активнаго соучастника государства въ несеніи военныхъ расходовъ. Здѣсь можно привести наглядную иллюстрацію изъ русской финансовой исторіи. Русско-турецкая война въ концѣ 70-хъ годовъ прошлаго вѣка велась при полномъ отсутствіи финансовой готовности со стороны государства. Война могла бы закончиться финансовымъ

[1]) Verhandlungen, стр. 36.

крахомъ, если бы не спасло народное хозяйство. Правительство для покрытія военныхъ издержекъ вынуждено было выпустить громадное количество бумажныхъ денегъ. Кредитные билеты, число которыхъ во время войны достигло внушительной цифры 1.200 милліоновъ рублей, все-таки не потеряли болѣе одной трети своей курсовой стоимости. Изъ исторіи русскихъ финансовъ и русскаго денежнаго обращенія извѣстно, что раньше при такихъ условіяхъ курсъ бумажныхъ денегъ падалъ низко и неудержимо. Какая же сила благопріятно влияла на русскій кредитный рубль во время турецкой войны и спасала его отъ чрезмѣрнаго и крайне гибельнаго для государственныхъ финансовъ обезцѣненія? Профессоръ И. И. Кауфманъ заявляетъ, что въ этой силѣ не нужно искать чудодѣйственнаго элемента: «19 февраля 1861 года даетъ достаточное объясненіе. О существованіи означенной силы всякій знаетъ по другому финансовому послѣдствію 19 февраля: по увеличенію податной силы освобожденной Россіи, сравнительно съ крѣпостною» [1]). Раскрѣпощеніе,—хотя и частичное,—народнаго труда дало сильный толчокъ къ развитію производительныхъ силъ страны, создало ту народно-хозяйственную атмосферу, въ которой русскій бумажный рубль спасся отъ чрезмѣрнаго паденія въ курсѣ, правительство избѣгло печальной необходимости произвести выпускъ бумажныхъ денегъ въ многическихъ размѣрахъ, война цѣликомъ была оправдана непосредственной финансовой готовностью народнаго хозяйства...

Въ виду того, что финансовая боевая готовность современнаго государства въ обоихъ направленіяхъ зависитъ отъ народно-хозяйственныхъ силъ, что организующей силою при этомъ является государственное хозяйство, а также и само народное хозяйство, — необходимо обратить вниманіе на тѣ элементы, изъ которыхъ составляется народно-хозяйственная финансовая готовность, и на дѣятельность организующихъ силъ. Проф. Риссеръ, давшій довольно исчерпывающій перечень элементовъ финансовой боевой готовности, указываетъ, что важное значеніе имѣетъ центральный эмиссіонный банкъ въ роли финансоваго руководителя; его сотрудниками-пособниками являются система частныхъ банковъ и, наконецъ, биржи. Докладчикъ третьяго нѣмецкаго съѣзда банкировъ говоритъ о денежномъ рынкѣ и рынкѣ капиталовъ, какъ элементахъ финансовой боевой готовности совре-

[1]) И. И Кауфманъ. Кредитные билеты, ихъ упадокъ и возстановленіе. СПБ 1888 Стр. 251—252.

женнаго государства. Еще въ 1899 году Мориць Штроль, директоръ баварскаго эмиссіоннаго банка, указывалъ на то, что «учрежденія высокоразвитыхъ культурныхъ народовъ должны быть организованы такимъ образомъ, чтобы они защищали и покровительствовали гражданамъ государства не только въ обыкновенное, спокойное время, но равнымъ образомъ и въ моменты государственныхъ и частныхъ затрудненій. Мирная организація этихъ учрежденій должна быть такова, чтобы изъ нея можно было бы, если не безъ усилій, то, по крайней мѣрѣ, безъ рѣзкихъ конвульсивныхъ и судорожныхъ напряженій, развить военную организацію» [1]. Это—въ интересахъ отдѣльныхъ лицъ, и это — непосредственная задача народнохозяйственныхъ учрежденій и организацій. Но, съ другой стороны, тѣ же самыя учрежденія должны быть наготовѣ принести свою помощь и государству, когда послѣднее очутится во власти чрезвычайныхъ событій, когда ему нужно будетъ напрячь всѣ силы и средства страны для разрѣшенія экстраординарныхъ задачъ политической жизни. Со стороны народнаго хозяйства эта помощь представляется далеко не добровольной, такъ какъ государство имѣетъ право, въ случаѣ чрезвычайныхъ событій и отсутствія какихъ-либо другихъ выходовъ, наложить свою руку на экономическія учрежденія и организаціи страны. Опытъ прошлаго даетъ тысячу самыхъ яркихъ и самыхъ разнообразныхъ иллюстрацій къ такимъ отношеніямъ между государствомъ и народнымъ хозяйствомъ. Будущее точно такъ же не избавлено отъ возможности повторенія подобныхъ опытовъ. По отношенію къ современной Германіи различные авторы разработали цѣлую систему такихъ исключительныхъ мѣропріятій, ставящихъ экономическія организаціи въ полное распоряженіе государственной власти, призванной къ изысканію всѣхъ мѣръ и средствъ для покрытія военныхъ издержекъ. Система такихъ исключительныхъ мѣропріятій основана на принципѣ: «inter arma silent leges». Warburg перечисляетъ эти мѣропріятія: прекращеніе имперскимъ банкомъ публикацій о своемъ состояніи, уничтоженіе золотого покрытія банкнотъ имперскаго банка, присвоеніе государствомъ золотыхъ запасовъ, принудительные займы, принудительные курсы, учрежденіе особыхъ государственныхъ ссудныхъ кассъ, имѣющихъ право выпускать кредитные билеты. Нѣкоторые предлагаютъ даже такія мѣропріятія,

[1] M. Ströll. „Ueber das deutsche Geldwesen im Kriegsfall". Въ „Jahrbuch" Шмоллера, 1899. XXIII. 1 Heft. Стр. 173.

какъ производство въ мирное время особыхъ кадастральныхъ оцѣнокъ имущества состоятельныхъ лицъ, чтобы на основаніи этихъ оцѣнокъ въ военное время разверстать принудительный заемъ [1]).

Возможность обращенія государственной власти къ такимъ чрезвычайнымъ мѣрамъ будетъ всегда сильной угрозой народному хозяйству. Совокупность такихъ исключительныхъ обстоятельствъ составляетъ послѣднее прибѣжище въ минуты полнаго истощенія финансовыхъ средствъ и въ моменты, когда передъ государствомъ уже витаетъ грозный призракъ политическаго банкротства. Для государства, а не только для народнаго хозяйства, выгоднѣе прибѣгнуть сначала къ финансовому банкротству, чѣмъ къ цѣлой системѣ исключительныхъ мѣропріятій, разрушающихъ всю народно-хозяйственную жизнь. Ясно, что система исключительныхъ мѣропріятій дѣлается неизбѣжной скорѣе всего въ странахъ экономически бѣдныхъ и отсталыхъ. Но, кромѣ того, отсутствіе планомѣрной организаціи отдѣльныхъ элементовъ финансовой боевой готовности,—въ области государственнаго хозяйства и въ области народнаго хозяйства,—точно такъ же приближаетъ государство къ печальной необходимости развить систему исключительныхъ финансовыхъ мѣропріятій. Страна, богато одаренная естественными богатствами, населенная трудолюбивыми жителями, при отсутствіи организующихъ силъ, или вслѣдствіе скверной организаціи экономическихъ и финансовыхъ силъ, можетъ быть бѣднѣйшимъ государствомъ, населеніе котораго будетъ вѣчно стоять на границѣ простого физіологическаго голода. Конечно, нельзя переоцѣнивать значенія организаціи,—всему есть свой предѣлъ. Въ одномъ изъ новѣйшихъ бюджетныхъ докладовъ министръ финансовъ С. Ю. Витте заявлялъ, что финансовое искусство—не магія: еще никто не изобрѣлъ средства чудодѣйственно возбуждать и поддерживать финансовую мощь въ разрушающемся экономическомъ организмѣ. Эту истину государство и народъ добыли путемъ продолжительнаго и тяжелаго опыта. Русская исторія, даже въ предѣлахъ самаго новѣйшаго ея періода, можетъ доставить много иллюстрацій къ только что приведеннымъ словамъ министра финансовъ. Такія иллюстраціи въ изобиліи разсѣяны въ исторіи другихъ странъ, другихъ народовъ. «Непостижимо, но едва ли подлежитъ сомнѣнію,—говоритъ Горнъ,—что оффиціальная Франція эпохи Людовика XIV еще не сознавала тѣсной связи между экономическимъ положеніемъ страны

[1]) Verhandlungen Стр. 28.

и финансами правительства. Одна изъ яркихъ особенностей возникающей въ эту эпоху экономической литературы состоитъ именно въ томъ, что Вобанъ и Буагильберъ длинными рядами цифръ и еще болѣе длинными разъясненіями должны были доказывать невозможность обогащенія короля на счетъ нищенствующей націи и обязанность министра финансовъ обратить, въ прямыхъ интересахъ казначейства, нѣкоторое вниманіе на хозяйственное развитіе страны [1]). Въ наше время объ этомъ знаютъ правительства самыхъ отсталыхъ странъ. Но еще до сихъ поръ прочно не укоренилось сознаніе необходимости организованной финансовой готовности и государственнаго, и народнаго хозяйства. Финансовая политика была успокоена наличностью государственнаго кредита, доставлявшаго государствамъ капиталы въ огромныхъ размѣрахъ. Богатство рынка капиталовъ—внутренняго или внѣшняго—закрывало дѣйствительное положеніе вещей, затемняло истинное и основное значеніе народно-хозяйственныхъ силъ. «Всякое иностранное государство всегда можетъ добыть денегъ въ Ломбардстритѣ; все дѣло сводится къ цѣнѣ: одни займутъ дешевле другихъ, но занять могутъ всѣ»... [2]) Этого было достаточно, чтобы сложную систему финансовой готовности государства свести къ вопросу о государственной кредитоспособности. Финансовая теорія весьма ярко отвѣтила на такое направленіе финансовой практики. Сначала въ русской литературѣ анонимный авторъ замѣчательной для своего времени книги «О государственномъ кредитѣ» (1833), затѣмъ Карлъ Дицель въ нѣмецкой литературѣ отчетливо формулировали выдающееся и исключительное значеніе для современнаго государства публичнаго кредита. Русскій авторъ писалъ, что политическая жизнь Европы, «подверженная вліянію разрушительныхъ причинъ, требуетъ отъ правительствъ новыхъ усилій, а отъ подданныхъ новыхъ пожертвованій. Здѣсь верхъ мудрости будетъ состоять въ томъ, чтобы усилія были какъ можно болѣе огромны и рѣшительны, а пожертвованія какъ можно менѣе обременительны для народа. Рѣшеніе сей противоположной задачи принадлежитъ Государственному кредиту, и ему одному» [3]). Дицель указываетъ задачу и государственнаго управленія, и экономи-

[1]) Горнъ. Джонъ Ло. Опытъ изслѣдованія по исторіи финансовъ. Перев. И. Шипова съ предисловіемъ Н. Х. Бунге. СПБ. 1895. Стр. 10.

[2]) W. Bagehot. Lombard Street. A description of the money market. London. 1906. Стр. 6.

[3]) Стр. 14—15.

ческой теоріи въ отысканіи лучшаго пути полнаго удовлетворенія экстраординарныхъ потребностей государства. Этотъ путь—государственные займы [1]). Теорія въ данномъ случаѣ не расходилась съ практикой. Но уже къ концу XIX вѣка, когда всѣ государства обзавелись внушительныхъ размѣровъ долгомъ, когда огромная задолженность, даже въ странахъ съ прогрессирующимъ народнымъ хозяйствомъ, стала мѣшать развитію государственной дѣятельности, поглощая ежегодно значительную долю ежегодныхъ государственныхъ доходовъ, стало рождаться сомнѣніе въ исключительномъ значеніи государственнаго кредита. Воздержаніе отъ займовъ явилось однимъ изъ могучихъ средствъ оздоровленія государственныхъ финансовъ, сила которыхъ опирается не на государственный кредитъ, а на народное хозяйство. Отсюда уже недалеко до признанія той истины, что финансовая боевая готовность государства новаго времени лежитъ въ организаціи народно-хозяйственныхъ силъ, для развитія которыхъ необходимо прилагать «рѣшительныя и огромныя усилія»...

Въ заключеніе необходимо остановиться на соотношеніи боевой и финансовой готовности современнаго государства, поскольку это соотношеніе касается государственнаго кредита.

Изъ предыдущаго изложенія ясно, что чрезмѣрныя траты на вооруженіе, на приведеніе арміи и флота въ боевую готовность могутъ привести къ разстройству самые выносливые государственные финансы. Кромѣ того, постоянно растущіе военные расходы, увеличеніе въ мирное время непроизводительной въ финансовомъ отношеніи государственной задолженности,—все это, обыкновенно, является самыми заурядными и въ то же самое время сильно дѣйствующими причинами разрушенія финансовой боевой готовности какъ государства, такъ и народнаго хозяйства. Поэтому между боевой готовностью и финансовой готовностью государства существуетъ опасное противорѣчіе, разрѣшеніе котораго въ интересахъ народнаго хозяйства и государственныхъ финансовъ было бы «верхомъ мудрости». Мы видѣли, что одинъ изъ русскихъ министровъ финансовъ высказывалъ убѣжденіе, что государству выгоднѣе имѣть полную финансовую готовность и неполную боевую, разъ достиженіе полной боевой готовности грозитъ серьезнымъ экономическимъ разстройствомъ. Къ сожалѣнію, эта оффиціально опубликованная точка зрѣнія не нашла себѣ никакого примѣненія въ русской финансовой политикѣ. Дѣло всегда обстояло наоборотъ.

[1]) Dietzel. Op. cit. Стр 195.

Не разъ высказывалась такое мнѣніе, которое оправдываетъ чрезвычайныя затраты государства на военное дѣло тѣмъ, что полная боевая готовность государства создаетъ ему высокую кредитоспособность. Слѣдовательно, если признать правильной эту точку зрѣнія, то нужно будетъ допустить гармоничное совпаденіе военной боевой и финансовой готовности, при чемъ первая создаетъ послѣднюю. Заманчивыя перспективы!

Между прочимъ, подробно эту точку зрѣнія недавно развилъ одинъ изъ нѣмецкихъ авторовъ, указавшій на тѣсную связь между усиленіемъ войска и флота и улучшеніемъ государственнаго кредита. Flöckher оспариваетъ ту мысль, что государственный кредитъ Германіи не процвѣтаетъ потому, что постоянно возрастаютъ ея военно-морскіе расходы. Возможность такой точки зрѣнія Flöckher объясняетъ отсутствіемъ «національнаго чувства и пониманія больной политики». Flöckher убѣжденъ, что каждая копейка, которая помогаетъ поставить войско и флотъ на высоту современныхъ требованій, является своего рода страховой преміей; выплачивать ее предписываетъ простой здравый смыслъ. Будущее каждой міровой державы покоится на соединеніи континентальной и морской политики. Нѣмецкая имперія съ каждымъ днемъ будетъ усиливаться въ своемъ значеніи міровой державы, если будетъ непрерывно увеличивать свои сухопутныя и морскія силы. Но она не будетъ великой державой, играющей видную роль въ міровой политикѣ, если ей не предоставить всѣ нужныя для этого средства. Внѣшній кредитъ Германіи будетъ всегда отраженіемъ большей или меньшей вѣроятности одолѣнія ею своихъ внѣшнихъ враговъ или ея одолѣнія другою великою державою... [1])

Врядъ ли можно согласиться съ категоричностью такого сужденія. Правда, военная мощь государства должна въ той или иной степени импонировать его кредиторамъ. Но состояніе государственнаго кредита обусловлено весьма сложнымъ комплексомъ различныхъ причинъ и факторовъ, среди которыхъ постоянный ростъ военныхъ расходовъ врядъ ли занимаетъ видное мѣсто. Самъ Flöckher указываетъ, что курсъ государственныхъ фондовъ зависитъ отъ процесса образованія капиталовъ, нарастанія ихъ и спроса. Если встать на исключительную точку зрѣнія Flöckher'а, то придется допустить, что въ Англіи и Германіи за послѣдніе годы постепенно падала

[1]) Flöckher. Op. cit. Стр. 14—15.

боевая готовность, такъ какъ курсъ англійскихъ консолей и тѣмъ болѣе курсы нѣмецкихъ государственныхъ фондовъ были въ значительномъ понижении, и это въ то время, когда и Англія, и Германія тратили все бо́льшія суммы на организацію своихъ боевыхъ силъ.

Правда, въ нѣкоторыхъ случаяхъ военная мощь, дѣйствительно, поддерживаетъ кредитоспособность государства. Но это происходитъ въ опредѣленныхъ условіяхъ. Если развитіе военной мощи государства идетъ въ такомъ направленіи, что моминутно вызываетъ возможность опасныхъ столкновеній съ другими державами, то трудно допустить, чтобы кредиторы такого государства были очень довольны возрастаніемъ военной мощи своего дебитора. .

Но въ исторіи русскаго государственнаго кредита есть такіе моменты, когда кредитоспособность государства расцѣнивалась по преимуществу на основаніи ея внѣшняго престижа. Въ трудѣ профессора Мигулина, посвященномъ исторіи русскаго государственнаго кредита, есть не мало указаній на тѣсную связь кредитоспособности государства и его внѣшняго престижа [1]) При оцѣнкѣ этого факта необходимо имѣть въ виду, что кредитоспособность Россіи зависитъ исключительно отъ внѣшняго рынка. Для иностранныхъ государствъ Россія интересна въ качествѣ военнаго союзника. Военный союзникъ, конечно, прежде всего интересенъ постольку, поскольку онъ представляетъ изъ себя боевую силу. Кредитоспособность такого государства стоитъ въ связи съ его боевой силой. Но въ то же время и финансовая боевая готовность въ данныхъ условіяхъ опирается на возможность финансовыхъ услугъ со стороны союзнаго государства. Государство, имѣющее свой кредитъ, базированный по преимуществу на внѣшнихъ политическихъ отношеніяхъ, государство, которое въ своей финансовой боевой готовности зависитъ отъ иностраннаго рынка капиталовъ, съ внѣшней стороны какъ будто получаетъ выгоду отъ своихъ расходовъ на развитіе военно-морскихъ силъ. Эти непроизводительные въ финансовомъ отношеніи расходы оно учитываетъ на иностранномъ рынкѣ капиталовъ и получаетъ «подъ нихъ» деньги. Но, съ другой стороны, государственный кредитъ, который покоится на политическихъ отношеніяхъ государства, далеко не можетъ похвалиться ни своею прочностью, ни своею дешевизною. Вмѣстѣ съ тѣмъ финансовая боевая готовность

---

[1]) См., напр., Мигулинъ Русскій государственный кредитъ. Т. III. В V. Харьковъ 1907 Стр. 1055 и ст

такого государства можетъ оказаться иною, если въ неблагопріятную сторону измѣнятся общія условія внѣшней политики [1]). Достаточно сказать, что «учитывать» свою военную силу на иностранныхъ рынкахъ приходится бѣднымъ государствамъ, лишеннымъ внутренняго рынка капиталовъ. Поддерживая свою военную мощь, эти государства вынуждены напрягать всѣ свои слабыя экономическія силы, всю свою финансовую способность ради сохраненія и увеличенія своего военнаго престижа. Такое направленіе государственной политики губительно вліяетъ на общее состояніе страны, закабаляетъ ее передъ иностранными рынками и отодвигаетъ ad infinitum возможность ея экономическаго возрожденія и достиженія экономической независимости отъ тѣхъ государствъ, которыя «учитываютъ» пушки и армію своего союзника...

---

[1]) См. общую оцѣнку такого кредита въ моей статьѣ: „Russland und der europäische Kapitalmarkt", въ „Neuland", 1908. Erstes Heft. Стр. 66 и сл.

V.

Расходы на войну, финансовая система и государственный долгъ.

„The development of public indebtedness accompanied the decline of the older system of treasures".

C. F. Bastable.

Ежегодные крупные расходы всѣхъ государствъ на военно-морскую оборону, на поддержаніе и сохраненіе «вооруженнаго мира» значительныя единовременныя затраты на перевооруженіе армій, на приведеніе ихъ въ состояніе боевой готовности, огромныя издержки на сооруженіе флота, крѣпостей, военныхъ портовъ, стратегическихъ желѣзныхъ дорогъ, неизбѣжныя заботы о финансовой боевой готовности, опасенія и страхи, возбуждаемые быстрымъ, безостановочнымъ ростомъ государственнаго бюджета, задолженности,—все это послѣдствія двойственной политики государства: желанія избѣжать войны и желанія быть всегда готовымъ къ ней. Поддержаніе мира въ условіяхъ современнаго государства обходится дороже войнъ стараго времени. Поддержаніе мира и готовности къ войнѣ теперь стоитъ такъ дорого, что создается впечатлѣніе, будто современныя государства все время ведутъ войну. Раньше войны велись чаще, чѣмъ теперь, но тогда не было современной непрерывной безкровной войны: соперничанія государствъ между собою вооруженіями. Кровь льется теперь рѣже, чѣмъ раньше, но современные народы постоянно истощаются въ другихъ отношеніяхъ: они истекаютъ капиталами. Современная война—борьба машинъ и капитала.

Когда наступаетъ война, то оказывается, что вызванные ею расходы настолько велики, что ихъ нѣтъ возможности покрыть при помощи обыкновенныхъ рессурсовъ государства, хотя бы добрая поло-

вина этихъ рессурсовъ уходила на военныя цѣли. Двѣсти-триста дней военныхъ дѣйствій пожираютъ суммы, превышающія размѣръ ежегоднаго государственнаго бюджета.

Наука не располагаетъ точными данными относительно стоимости войнъ, которыя были, напримѣръ, въ теченіе XIX вѣка, хотя въ новѣйшее время государственные расходы, обыкновенно, оставляютъ послѣ себя оффиціальные документы. Правда, почти для всѣхъ войнъ XIX и XX столѣтій въ литературѣ были сдѣланы подсчеты, но такіе подсчеты разныхъ авторовъ часто грѣшатъ несогласованностью между собою, что зависитъ отъ различныхъ методологическихъ пріемовъ оцѣнки. Война вызываетъ массу расходовъ, самыхъ разнородныхъ, съ трудомъ поддающихся классификаціи. Одни изъ этихъ расходовъ покрываются изъ средствъ государственнаго казначейства, другіе—несетъ непосредственно народное хозяйство. Одни расходы покрываются въ денежной формѣ, другіе—въ натуральной. Этотъ разнородный составъ военныхъ расходовъ создаетъ неизбѣжный произволъ въ общихъ подсчетахъ стоимости войны.

Если взять, напримѣръ, франко-прусскую войну 1870—71 г., то издержки съ нѣмецкой стороны подсчитывались различными авторами въ слѣдующихъ размѣрахъ: 1750 милл. марокъ (Blume), 1551 милл. марокъ (Wagner). При первомъ подсчетѣ продолжительность войны опредѣлена въ 305 дней, при второмъ—въ 245 дней. Точно такъ же обстоитъ дѣло и съ другими войнами. Профессоръ Вагнеръ въ своемъ курсѣ даетъ опредѣленіе понятія расходовъ на веденіе войнъ. Эти расходы онъ дѣлитъ на двѣ части: расходы, которые непосредственно падаютъ на государственное казначейство, и расходы, представляющіе изъ себя бремя войны для народнаго хозяйства. Первая категорія расходовъ состоитъ изъ слѣдующихъ ставокъ: издержки по мобилизаціи и доставленію войскъ на театръ военныхъ дѣйствій, издержки по веденію войны, поскольку онѣ превышаютъ военные расходы обыкновеннаго бюджета,—послѣдніе стоятъ рядомъ съ чрезвычайными военными издержками; издержки по ликвидаціи войны, какъ-то расходы по демобилизаціи войскъ, разоруженію крѣпостей, пополненіе испорченныхъ орудій, кораблей, амуниціи, расходы по выдачѣ пенсій, вознагражденіе убытковъ, ущербовъ и потерь, понесенныхъ частными лицами во время войны, расплата за натуральныя повинности; наконецъ, расходы по выплатѣ военныхъ контрибуцій, если для какой-либо стороны дѣло кончилось пораженіемъ и обязательствомъ покрыть военныя издержки побѣдителей. Наряду съ государственными издерж-

ками на веденіе войны стоятъ издержки народнаго хозяйства, которыя почти не поддаются цифровому опредѣленію. Эти издержки увеличиваются безмѣрно, если военныя дѣйствія происходили въ районѣ данной страны [1]). Напримѣръ, во время борьбы Англіи съ Франціей театромъ военныхъ дѣйствій была почти вся континентальная Европа, поэтому народно-хозяйственныя издержки континентальныхъ странъ были неизмѣримо выше потерь англійскаго народнаго хозяйства, которое, наоборотъ, извлекло громадныя выгоды изъ опустошенія европейскихъ странъ. Русско-японская война протекала на нейтральной территоріи, не принадлежавшей ни Японіи, ни Россіи; это спасло и Японію, и Россію отъ огромныхъ народно-хозяйственныхъ издержекъ, хотя Россія и понесла большія потери, такъ какъ ею въ Манчжуріи были сдѣланы колоссальныя затраты капитала.

Точный подсчетъ стоимости войнъ новаго времени имѣлъ бы выдающееся значеніе не только для чисто практическихъ цѣлей государственной политики, но и для научной теоріи. Мы уже говорили о значеніи соотношенія между расходами на коллективныя потребности со стороны государственнаго хозяйства и народнаго хозяйства. Чѣмъ больше расходовъ переводится на счетъ государственнаго хозяйства, тѣмъ интенсивнѣе и напряженнѣе работаетъ финансовый аппаратъ государства, а, слѣдовательно, тѣмъ дѣятельнѣе участіе въ покрытіи публичныхъ расходовъ государственнаго кредита. Это соотношеніе между публичными расходами обѣихъ категорій постоянно мѣняется. Точное обслѣдованіе стоимости войнъ изъ новѣйшей политической исторіи показало бы подробно тенденцію этого измѣненія и отраженное его вліяніе на ростъ государственной задолженности. Безусловно, общее содержаніе этой тенденціи выражается въ томъ, что постепенно большая часть военныхъ расходовъ переводится въ счетъ государственнаго хозяйства или вслѣдствіе отказа государственной власти отъ безвозмезднаго пользованія натуральными повинностями, или вслѣдствіе развитія принципа позднѣйшаго вознагражденія частныхъ хозяйствъ за понесенные убытки и потери. Публичные расходы постепенно пріобрѣтаютъ организованную конструкцію, поскольку это достигается хозяйствомъ общественно-принудительныхъ союзовъ. Безспорно, что такая тенденція оказала вліяніе на ростъ государственной задолженности, такъ какъ она прежде всего выразилась въ удорожаніи войны для государственнаго хозяйства.

---

[1]) Wagner. Finanzwissenschaft. I. Стр. 447—452.

Цифры, характеризующія стоимость современныхъ войнъ, важны и въ другомъ отношеніи. Своими размѣрами онѣ могутъ показать, насколько возможно, съ финансово-технической точки зрѣнія, покрыть военныя издержки при помощи обыкновенныхъ государственныхъ ресурсовъ и насколько необходимо при этомъ участіе чрезвычайныхъ источниковъ государственныхъ доходовъ, насколько расходы по веденію войнъ поддаются дѣйствію обыкновенной финансовой системы государства и насколько необходимо прибѣгать къ особой системѣ извлеченія финансовыхъ ресурсовъ, т. е., главнымъ образомъ, къ системѣ государственнаго кредита.

Въ новое время исчезли крайне продолжительныя войны: современная исторія не знаетъ не только «столѣтнихъ», «тридцатилѣтнихъ» войнъ, но даже и «семилѣтнихъ». Наполеоновская эпопея закончила періодъ долголѣтнихъ войнъ. Въ наши дни войны ведутся годъ-два, рѣдко больше. Это сокращеніе продолжительности войнъ, происшедшее на счетъ усиленія ихъ интенсивности и въ связи съ выдающимся участіемъ въ новѣйшихъ войнахъ машины, оказало огромное вліяніе на финансовую сторону войны. На протяженіи короткаго промежутка времени государство должно собрать громадную сумму денегъ. О величинѣ финансовыхъ затратъ на войны XIX и XX столѣтій могутъ дать представленіе подсчеты, сдѣланные И. Лероа-Болье и другими авторами

1) Крымская война 1854—56 гг.

Англія . . .	Союзныя государства.	1.855 мил. фр.
Франція . . .		1.660 » »
Пьемонтъ . .		53
Турція		400 » »
		3.968 мил. фр.
Россія		4.000 » »
Пруссія Австрія	Пейтральныя государства	500 »
Швеція . . .		
Данія		
	Всего. .	8.468 мил. фр.

2) Война въ Италіи 1859 г.

Франція.	375 мил. фр.
Австрія	635 »
Пьемонтъ	255 » »
Нѣмецкія государства	235 » »
Всего. .	1.500 мил. фр.

3) Американская война 1861—65 гг.

Сѣверная Америка	23.500 мил. фр.
Южная Америка	11.500 »
	35.000 мил. фр.

4) Война въ Шлезвигѣ 1864 г.

Дания (включая контрибуцію, изъ которой были покрыты расходы Пруссіи и Австріи) .	180 мил. фр

5) Война 1866 г.

Австрія	600 мил. фр.
Пруссія (почти половина была покрыта изъ контрибуціи) . .	400 »
Италія	400 »
Остальныя государства (безъ военной контрибуціи Пруссіи) .	250 »
	1.650 мил. фр

6) Франко-прусская война 1870—71 гг.

Германія (почти все было покрыто изъ французской контрибуціи)	[3.375 мил. фр.]
Франція.	9.865 »

7) Русско-турецкая война 1877—78 гг.

Россія	4.300 мил. фр.
Турція	2.152 »
	6.452 мил. фр.

8) Испано-американская война 1898 г.

Испанія	2.054 мил. мар.
Соединенные Штаты.	511 »

9) Англо-бурская война 1899—1902 гг.

Англія	4.307.582.400 мар.

10) Русско-японская война 1904—1905 гг.

Россія	2.873 мил. мар.
Японія	2.424 »
	5.297 мил. мар.

Эти цифры, конечно, далеко не безспорны, но онѣ наглядно характеризуютъ ту степень финансоваго напряженія, которую государствамъ приходится испытывать во время веденія войнъ. Финансовое напряженіе наступаетъ быстро, немедленно требуется найти нужныя средства, и въ то же время чрезвычайно трудно предусмотрѣть раз-

мѣръ требуемыхъ средствъ. Когда Англія открывала военныя дѣйствія противъ буровъ, то по проекту государственнаго казначейства предполагалось потратить на всю кампанію не больше 10 милліоновъ фунтовъ стерлинговъ, дѣйствительная же сумма расходовъ превысила первоначальную смѣту въ 27 разъ! .

Въ исторіи любого европейскаго государства войны занимаютъ виднѣйшее мѣсто, онѣ являются, между прочимъ, однимъ изъ мощныхъ факторовъ въ развитіи европейскихъ государственныхъ финансовъ. Въ томъ, напр., періодѣ исторіи Англіи, который начинается революціей 1688 года и кончается миромъ 1815 года, «всѣ крупныя событія одного рода—это внѣшнія войны... Изъ ста двадцати шести лѣтъ, шестьдесятъ четыре года, т. е. болѣе половины, были заняты войной» [1]). Двѣ крупныхъ войны, которыя Англія вела «противъ революціонной Франціи» и одна изъ которыхъ приходится уже на XIX в. (1803—1815), наложили на государственные финансы Англіи тягчайшее бремя военныхъ расходовъ. «Начавшійся въ 1793 году періодъ войнъ,—говоритъ проф. И. И. Кауфманъ,—по величественности вызвавшихъ имъ финансовыхъ оборотовъ представляетъ явленіе одинокое не только въ англійской, но и во всемірной финансовой исторіи и практикѣ. Въ сравнительно короткій періодъ 24-хъ лѣтъ, съ 1793 по 1816 г., отъ страны потребовалось столь значительное напряженіе финансовыхъ силъ, что самые увлекающіеся сангвиники считали бы безумемъ признать возможность подобнаго напряженія, прежде чѣмъ оно стало осуществившимся фактомъ» [2]). Проф. Кауфманъ дѣлаетъ подробный подсчетъ военнымъ издержкамъ Англіи, откуда, напр., видно, что чрезвычайные расходы по всѣмъ войнамъ, которыя Англія вела съ 1688 по 1890 годъ, опредѣлились въ колоссальной суммѣ—1.155.124.304 ф. ст., изъ которыхъ 60% израсходованы на однѣ лишь войны 1793—1815 гг. Ни одна страна не можетъ представить подобнаго примѣра грандіозныхъ затратъ. Въ 1815 году въ исторіи Англіи заканчивается періодъ крупныхъ войнъ [3]), начинается рядъ мелкихъ войнъ и охрана завоеваннаго, что стоитъ для государственнаго казначейства не такъ уже дорого: съ 1817 по 1890 г. въ 74 года, военные расходы потребовали лишь 148.875.298 ф. ст. [4]).

---

[1]) Сили (Seeley) Расширеніе Англіи. Перев. СПБ. 1904. Стр. 17.

[2]) И. Кауфманъ. Государственный долгъ Англіи съ 1688 по 1890 г. СПБ. 1893 Стр. 161

[3]) Сили. Op. cit. Стр. 17.

[4]) Кауфманъ. Op. cit. Стр. 164—166; 251—254. Ср. Сили. Op cit.

Война съ бурами, потребовавшая не менѣе 271 милл. ф. ст., т. е. гораздо болѣе, чѣмъ всѣ военныя событія, включая участіе въ Крымской кампаніи, за цѣлыхъ 74 года, снова ввела старый факторъ въ развитіе англійскихъ государственныхъ финансовъ, доказавъ дорогимъ опытомъ, что войны въ XX вѣкѣ обходятся неизмѣримо дороже войнъ XVIII и первой половины XIX вѣка.

Франко-прусская война была послѣдней европейской войной, такъ какъ всѣ послѣдующія войны,—Россіи съ Турціей и Японіей, Японіи съ Китаемъ, Испаніи съ Америкой, Англіи съ бурами, Италіи съ Абиссиніей, Германіи въ Восточной Азіи, — непосредственно не затрогивали европейскаго континента и не могутъ служить масштабомъ для измѣренія возможныхъ размѣровъ военныхъ расходовъ въ будущей европейской войнѣ. Не разъ ставился въ литературѣ вопросъ о томъ, во что обойдется будущая война въ Европѣ. Справедливо замѣчаетъ Warburg, что «чрезвычайно трудно составить понятіе относительно будущей войны между европейскими великими державами. Во всякомъ случаѣ нельзя разсчитывать на то, что, какъ думаютъ въ публикѣ, подобная война будетъ короче, чѣмъ старыя войны: вѣроятнѣе всего, какъ объ этомъ говорилъ въ своей рѣчи Мольтке и какъ думаютъ другіе выдающіеся спеціалисты, что будущая война будетъ продолжаться дольше, чѣмъ бывшія до сихъ поръ войны, и нѣтъ основаній разсчитывать на скорое окончаніе войны вслѣдствіе высокаго совершенства современнаго военнаго вооруженія» [1]). Общія экономическія условія, которыя опредѣляютъ собою и способъ веденія войнъ, и ихъ стоимость, рѣзко измѣнились къ нашему времени и безусловно война будущаго, тѣмъ болѣе война между великими странами съ развитою промышленностью, со сложнымъ аппаратомъ денежнаго и кредитнаго хозяйства, съ высокоразвитыми международными отношеніями, будетъ протекать иначе, чѣмъ войны первой половины XIX вѣка. «Будущая война, съ экономической стороны,—говоритъ Ströll,—должна быть особаго рода, совершенно отличной отъ войнъ прошлаго времени, съ которыми ее трудно и сравнивать. Если въ будущемъ поднимутся съ оружіемъ въ рукахъ другъ на друга европейскіе народы, то задрожитъ земля подъ марширующими шагами милліоновъ» [2]). Война потребуетъ колоссальныхъ де-

Стр. 17. Гиббинсъ. Очеркъ исторіи англійской торговли и колоній. СПБ. 1899. Стр. 84—85.

[1]) Verhandlungen des III Allgem. Deutschen Bankiertages. Стр. 27.

[2]) Ströll. Ueber das deutsche Geldwesen im Kriegsfall. Въ „Jahrbuch'ѣ Шмоллера. 1899. I. Стр. 174.

нетъ, которыя придется добывать при наличности кризиса въ народномъ хозяйствѣ, при сильномъ разстройствѣ всѣхъ экономическихъ, а, слѣдовательно, и финансовыхъ отношеній [1]).

Не забудемъ, что война довольно часто сопровождается уплатой контрибуціи, т. е. денежнаго вознагражденія со стороны побѣжденнаго государства своему побѣдителю.

Въ древнія времена, на зарѣ исторіи современныхъ государствъ, войны часто предпринимались ради полученія военной добычи; войны вызывались стремленіемъ племени захватить новыя мѣста для своихъ промысловъ, поживиться грабежомъ въ богатыхъ городахъ, наложить дань на покоренные народы. Изслѣдователи первобытныхъ народовъ установили тотъ интересный фактъ, что торговый обмѣнъ между отдѣльными націями происходилъ сначала насильственнымъ путемъ— путемъ войны, которая при такихъ условіяхъ переходила въ военный грабежъ. Изъ стародавнихъ временъ идетъ обычай обмѣна «подарковъ» при заключеніи мира [2]). Хищническій характеръ войны дѣлалъ то, что въ прежнія времена богатыя государства съ большимъ трудомъ и усиліями вели частыя и многочисленныя войны... [3])

Въ современной Южной Америкѣ, раздѣленной на множество мелкихъ государствъ, идутъ непрерывныя войны, внѣшнія, а въ особенности междоусобныя. Здѣсь «и внѣшнія войны и внутреннія возстанія неизмѣнно сопровождаются насильственными контрибуціями и реквизиціями съ обѣихъ сторонъ и подъ разными предлогами, при чемъ одинъ и тотъ же городъ нерѣдко занимается противными отрядами по нѣсколько разъ въ мѣсяцъ и каждый разъ долженъ платить дань... Хорошо знакомые съ положеніемъ дѣлъ люди утверждаютъ, что извѣстная часть и войнъ, и возстаній затѣвалась именно для того, чтобъ имѣть предлогъ грабить» [4]).

---

[1]) О будущей войнѣ: Schäffle. Der nächste Krieg in Zahlen. Въ „Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft". Bd 43. 1887; Renauld. Op. cit. Стр. 35—53; von Bloch. Der Krieg. Berlin. 1899; von Blume. Op. cit.; Докладъ Warburg'a, Verhandlungen; Ströll. Op. cit.; Riesser. Op. cit. Бліохъ. Будущая война. „Русск. Вѣстн." 1893 г. IV. Кауфманъ, И. И. Кредитные билеты, ихъ упадокъ и возстановленіе. СПБ. 1888. Стр. 367.

[2]) См. мнѣнія различныхъ ученыхъ, сгруппированныя у І. М. Кулишера. Эволюція прибыли съ капитала въ связи съ развитіемъ промышленности и торговли въ Западной Европѣ. СПБ. 1906. Т. I. Стр. 9—14.

[3]) Когда русская вольница завоевывала „Даурскую землю", то казакамъ предписывали вносить на государя „десятую пошлину съ погромнаго ихъ живота"...

[4]) П. Тверской. „Американскія злобы дня", въ „Русской Мысли", 1909, VI. Стр. 69.

Впослѣдствіи военныя контрибуціи принимаютъ огромные размѣры, онѣ получаютъ характеръ военнаго вознагражденія, эквивалента за военные расходы побѣдившаго государства. Жанъ Бодэнъ въ своихъ знаменитыхъ Les six livres de la Republique (1577) постоянными финансовыми источниками государства считаетъ еще добычу, взятую у непріятеля, и дани союзниковъ. Въ дальнѣйшемъ эти источники государственныхъ доходовъ исчезаютъ изъ отдѣла ординарной системы государственныхъ доходовъ, но контрибуціи принимаютъ въ новое время огромные размѣры. Какъ объясняетъ А. Вагнеръ, военныя контрибуціи приходится уплачивать быстро Къ этому понуждаютъ интересы государства-побѣдителя, а также и побѣжденнаго Послѣднему быстрая уплата.—а во Франціи послѣ войны 1870/71 гг. и досрочная,—обѣщаетъ быстрое же очищеніе государственной территоріи отъ непріятельскихъ войскъ [1]) Только иногда, когда финансы побѣжденнаго государства, напр., Турціи, находятся въ полномъ истощеніи, приходится уплату военной контрибуціи разсрочивать на долгое время: турецкая контрибуція Россіи была разсрочена на 99 лѣтъ и въ русскомъ бюджетѣ вносится въ отдѣлъ обыкновенныхъ доходовъ. Во Франціи разсроченная китайская контрибуція точно такъ же вносится въ обыкновенную часть государственнаго бюджета.

Франціи послѣ наполеоновской эпопеи, по трактату и конвенціямъ 1815 года, пришлось уплатить военную контрибуцію иностраннымъ державамъ въ размѣрѣ 701.744.335 фр. Кромѣ того, той же Франціи пришлось выплатить наряду съ упомянутой контрибуціей большія суммы по требованіямъ своихъ подданныхъ, такъ что общій размѣръ такихъ выплатъ достигъ 1.290.882.530 франковъ [2]). Та же Франція выплатила пять милліардовъ франковъ военной контрибуціи Германіи [3]). По поводу этой контрибуціи одинъ изъ французскихъ авторовъ замѣтилъ, что «трудно найти въ міровой исторіи такой

[1]) Wagner. Op cit I. Стр. 450—451

[2]) Vuhrer Histoire de la dette publique en France Paris 1886. T II Стр. 87 и ст., 99; E. Richter. Das preussische Staatsschuldenwesen und die preuss Staatspapiere. Breslau 1869. Стр. 32

[3]) Vuhrer. Op. cit T. II. Стр. 371 и ст Существуетъ цѣлая литература вопроса Soetbeer. Die 5 Milliarden Betrachtungen uber die Folgen der grossen Kriegsentschadigung fur die Wirtschaftsverhaltnisse Frankreichs und Deutschlands Berlin 1875; L. Say. Rapport sur le payment de l'indemnite de guerre et sur les opérations de change qui en ont été la conséquence Paris. 1874; W. v. Sartorius Op. cit. Стр 344 (указана литература)

другой народъ, на который было бы возложено такое ужасное бремя, имѣвшее характеръ штрафа и въ то же время скрывавшее въ себѣ намѣреніе уничтожить противника». Нѣмецкій историкъ французскаго государственнаго долга, Sydow, оспариваетъ это мнѣніе Liesse и говоритъ, что французскому автору нужно припомнить опустошеніе Наполеономъ I Пруссіи. По тильзитскому миру 7 и 9 іюля 1807 года Пруссія была сужена съ 5700 до 2800 кв. миль, уменьшено число жителей съ $9^3/_4$ до $4^1/_2$ милл., отнято 23 военныхъ и доменіальныхъ казначействъ и, кромѣ этого ограбленія, была взята военная контрибуція. Въ теченіе двухъ лѣтъ съ опустошенной страны было взято 1.129.000.000 фр.,—сумма въ 16 разъ превышавшая годовой бюджетъ тогдашней Пруссіи и, кромѣ этого, за Пруссіей оставалось еще $154^1/_2$ милл. фр... Сюда же нужно присоединить расходы Пруссіи при прохожденіи черезъ ея территорію французской арміи изъ Россіи; тогда окажется, что Пруссія выплатила $1^1/_2$ милліарда. «Никогда и нигдѣ культурный народъ не злоупотреблялъ такъ жестоко», — замѣчаетъ по этому поводу историкъ Трейчке [1])...

Въ послѣднее время значительную контрибуцію выплатилъ Китай Японіи, Россія—той же Японіи, въ послѣднемъ случаѣ въ замаскированной платѣ за содержаніе плѣнныхъ и въ видѣ уступки правъ на половину острова Сахалина и потери нѣкоторыхъ другихъ имущественныхъ правъ.

Расходы по веденію войнъ и по выплатѣ контрибуцій принадлежатъ къ категоріи такихъ издержекъ, которыя заставляютъ правительство немедленно заняться отыскиваніемъ нужныхъ для покрытія ихъ средствъ. Всякія отсрочки въ такихъ случаяхъ гибельно отразились бы на военныхъ операціяхъ. Въ засѣданіи рейхстага 4. XI. 1871 г. Бисмаркъ указывалъ на тотъ фактъ, что если бы изъ-за недостатка въ наличныхъ деньгахъ германская армія въ войнѣ съ Франціей промедлила пару дней, то французы заняли бы лѣвый берегъ Рейна и тогда нѣмцамъ пришлось бы тратить и время, и силы на очищеніе занятой территоріи [2]). Обыкновенная система государственнаго хозяйства приспособлена къ условіямъ нормальной, повседневной жизни. Текущіе государственные доходы могутъ покрывать только текущіе же, ординарные, предусмотрѣнные въ смѣтахъ расходы. Даже

[1]) G. Sydow. Theorie und Praxis in der Entwicklung der französischen Staatsschuld seit dem Jahre 1870. Jena. 1903. Стр. 49—50.

[2]) Sydow. Op. cit. Стр. 13.

эта задача вызываетъ частыя затрудненія у финансовой администраціи, такъ какъ государственные доходы поступаютъ въ казначейство далеко не равномѣрно и не совпадаютъ со срочными расходами. При наступленіи же чрезвычайныхъ событій, когда отъ государства требуются огромныя жертвы, а отъ финансовой администраціи искусство доставить немедленно нужныя средства, т. е. когда государство должно проявить свою финансовую боевую готовность и мобилизировать свои финансовыя средства, въ такихъ случаяхъ обыкновенная финансовая система государства не можетъ не оказаться безсильной создать экстренные ресурсы. Эта система зачастую оказывалась безсильной создать нужныя средства даже въ такихъ предвидимыхъ случаяхъ, когда обыкновенныхъ доходовъ недостаетъ для покрытія обыкновенныхъ же расходовъ, и бюджетный дефицитъ часто заставлялъ правительства различныхъ странъ обращаться къ чрезвычайнымъ финансовымъ мѣропріятіямъ. Въ старое же время, когда совершенно отсутствовала финансовая организація въ современномъ смыслѣ этого слова, когда намѣчались еще первые ростки публичныхъ финансовъ, въ случаѣ экстраординарныхъ обстоятельствъ государственная власть фактически занимала такое же положеніе, какое занимаетъ всякое частное лицо, частное предпріятіе, когда передъ ними неожиданныя обстоятельства внезапно создаютъ неотразимыя перспективы немедленной и крупной затраты. Въ такихъ условіяхъ неизбѣжно предпринимались экстренныя мѣры по добыванію необходимыхъ средствъ. Если и теперь въ правовомъ государствѣ, наложившемъ свою печать на финансовыя отношенія, допустимо примѣненіе принципа, по которому во время войны молчатъ законы, то нечего, конечно, говорить о раннѣйшихъ эпохахъ исторіи государствъ, когда въ основѣ финансовой политики лежало личное усмотрѣніе главы патримоніальнаго государства. Въ данномъ случаѣ насъ интересуетъ не юридическая конструкція расходовъ на войну, а ихъ финансовая природа и экономическая среда. Когда въ XIX вѣкѣ войны стали покрываться по преимуществу при помощи государственнаго кредита, то многіе авторы, особенно русскій анонимный авторъ изъ эпохи 30-хъ годовъ и Карлъ Дицель, объявляли, что появленіе публичнаго кредита знаменуетъ собою новую эру въ области государственныхъ финансовъ, что отнынѣ государственный кредитъ—и только онъ одинъ—разрѣшаетъ всѣ чрезвычайныя затрудненія въ области финансовой политики. Американскій ученый Adams пишетъ, что теоретически можно предусмотрѣть только три

«пособа покрытія военныхъ издержекъ: 1) всѣ военные расходы могутъ быть покрыты при помощи вновь введенныхъ налоговъ, при чемъ займы допускаются для антиципаціи дохода отъ намѣченныхъ налоговъ: такіе займы доставятъ въ руки правительства средства раньше, чѣмъ начнутъ давать доходъ новые налоги. 2) всѣ военные расходы могутъ быть покрыты посредствомъ займовъ при чемъ новые налоги потребуются только для извлеченія дохода, необходимаго для оплаты возросшей задолженности. Иногда и эти расходы покрываютъ на счетъ займовъ, но это будетъ нарушеніемъ правилъ финансовой политики; 3) военные чрезвычайные расходы могутъ быть покрыты при помощи разумнаго соединенія двухъ источниковъ доходовъ—займовъ и налоговъ [1]). Взгляды проф. Адамса представляютъ изъ себя уже значительное видоизмѣненіе крайней дицевской теоріи. Въ третьемъ способѣ покрытія военныхъ расходовъ, формулированномъ Адамсомъ, мы уже наблюдаемъ соединеніе двухъ системъ финансовыхъ источниковъ государства—обыкновенной и чрезвычайной. Этотъ способъ не былъ, конечно, придуманъ финансовой теоріей, онъ былъ продиктованъ самою жизнью. Стремленіе покрыть хотя бы часть военныхъ расходовъ, не прибѣгая къ экстраординарнымъ средствамъ, было присуще и ранѣйшимъ эпохамъ. Разсматривая историческую эволюцію способовъ покрытія военныхъ расходовъ, мы можемъ наблюдать и другія теченія финансовой политики. Прежде всего, раньше было особенно ясно стремленіе использовать въ финансовыхъ интересахъ народно-хозяйственную систему, а затѣмъ создать экстраординарную систему финансовыхъ источниковъ. Всѣ эти три направленія, выражавшія собою отношеніе государственной власти къ народному хозяйству, какъ единственному источнику средствъ для покрытія государственныхъ военныхъ расходовъ, наблюдаются и въ средніе вѣка, и въ новое время, и въ новѣйшую эпоху государственной жизни. Крайнее увлеченіе государственнымъ кредитомъ, какъ единственнымъ средствомъ для покрытія чрезвычайныхъ государственныхъ расходовъ, затемняло другія два направленія финансовой политики, но никогда совершенно не устраняло ихъ.

Чтобы освѣтить указанныя тенденціи финансовой политики въ вопросѣ о покрытіи чрезвычайныхъ расходовъ по веденію войнъ, нужно взять эти способы въ ихъ исторической перспективѣ, нужно совер-

[1]) Prof. H. Adams. Public debts. An essay in the science of finance. London. 1888. Стр. 105.

шенно пренебречь тою рѣзкою гранью, которая была установлена нѣкоторыми теоретиками, объявившими, что появление публичнаго кредита уничтожило необходимость пользоваться старыми способами покрытія чрезвычайныхъ финансовыхъ издержекъ. Нужно признать, что появленіе публичнаго кредита, при несомнѣнномъ огромномъ его значеніи въ общемъ процессѣ государственнаго развитія, не было самостоятельнымъ факторомъ, не было deus'омъ ex machina, уничтожившимъ гордіевы узлы затрудненій финансовой политики передъ лицомъ критическихъ событій, что возросшее значеніе публичнаго кредита было естественнымъ послѣдствіемъ общихъ измѣненій въ народно-хозяйственной жизни и измѣненій въ области отношеній государства къ народному хозяйству, какъ къ источнику государственныхъ ресурсовъ. Если съ этой точки зрѣнія посмотрѣть на постепенное развитіе способовъ покрытія чрезвычайныхъ военныхъ расходовъ, то окажется, что въ дѣйствительности не было уничтоженія однихъ способовъ и созиданія на ихъ мѣсто другихъ, не было такого исключительно широкаго и весьма свободнаго финансоваго творчества, а была крайне медленная, постепенная эволюція, въ которой отразились три вышеуказанныя тенденціи. При такой постановкѣ вопроса старые способы покрытія военныхъ издержекъ будутъ имѣть не археологическій интересъ, а научно-историческій, такъ какъ при этомъ будетъ пролитъ нѣкоторый свѣтъ и на современную финансовую политику.

Безусловно, что въ новѣйшее время совершенно исчезли нѣкоторые пріемы добыванія чрезвычайныхъ ресурсовъ, практиковавшіеся въ средневѣковую эпоху и даже много позднѣе, когда начался и осуществился процессъ консолидаціи современныхъ государствъ: исчезли же какъ разъ тѣ пріемы, которые прежде всего оказались несовмѣстимыми съ новыми основаніями публично-правового и гражданскаго строя современныхъ государствъ. И въ ту печальную эпоху, когда эти—всегда сомнительнаго свойства—пріемы были заурядными явленіемъ, такіе способы добыванія нужныхъ средствъ не были продиктованы существомъ отношенія государственнаго хозяйства къ народному хозяйству, а являлись результатомъ своеобразной организаціи государственной власти и ея—порою чудовищнаго—произвола.

Стоитъ только припомнить отношеніе государственной власти къ евреямъ, какъ къ источнику государственныхъ ресурсовъ, названному Рошеромъ «Judenschutzregal». Право евреевъ проживать въ предѣлахъ даннаго государства облагалось особыми сборами: евреямъ пре-

доставлялись особыя «права», напр., право заниматься ростовщичествомъ, за что они должны были платить королю, дѣлиться съ нимъ своими прибылями. Доходы отъ евреевъ, особенно во времена финансовой нужды, были столь значительны, что, напр., въ Англіи они завѣдывались особымъ учрежденіемъ—«казначействомъ евреевъ» (Exchequer of the Jews). Точно такъ же обстояло дѣло во Франціи, гдѣ, по словамъ Clamageran'a, положеніе еврея было хуже раба, гдѣ евреямъ позволяли нажиться съ тѣмъ, чтобы потомъ конфисковать ихъ имущества, при чемъ результаты этой конфискаціи достигали многихъ милліоновъ франковъ. Въ Германіи евреи были «камеральными рабами священной римской имперіи и его императорскаго величества», здѣсь среди многихъ налоговъ евреи платили при коронованіи государя «третій пфеннигъ», имѣвшій значеніе выкупа жизни [1]).

Новое государство, усвоившее принципъ гражданскаго равноправія, отказалось, конечно, отъ такого источника экстраординарныхъ рессурсовъ. Только въ немногихъ современныхъ государствахъ, еще не доживщихъ до гражданскаго равноправія, какъ, напр., въ Россіи, можетъ возникать мысль о созданіи «еврейской регаліи», какъ это было, между прочимъ, предложено въ III Государственной Думѣ: освободить евреевъ отъ воинской повинности, обложивъ ихъ за это особымъ налогомъ. Но въ наше время такіе своеобразные источники дохода могутъ иногда невыгодно отражаться на финансахъ государства. Политика государства по отношенію къ евреямъ можетъ оказать вредное вліяніе на его кредитъ. «Одно лицо, занимающее высокій постъ, — разсказываетъ г. Старый Профессоръ, — передавало намъ, что еврейскіе погромы восьмидесятыхъ годовъ вызвали репрессіи со стороны западно-европейскаго еврейства, и Ротшильдъ, снабжавшій всю южную Германію русскими фондами, совсѣмъ отказался держать ихъ. Всѣмъ обращавшимся къ нему за совѣтомъ о помѣщеніи денегъ онъ давалъ однообразный отвѣтъ: «русскихъ бумагъ я не держу». Каждому дѣловому человѣку смыслъ такого отвѣта понятенъ [2]). Весною 1891 года русское правительство заключило договоръ съ парижскою фирмою Ротшильдовъ о конверсіонномъ займѣ. Альфонсъ Ротшильдъ попытался оказать вліяніе на русскую внутрен-

---

[1]) См. объ этомъ много интересныхъ подробностей: М. М. Алексѣенко. Государственный кредитъ. Очеркъ наростанія государственнаго долга въ Англіи и Франціи. Харьковъ. 1872. Стр. 16 и сл., 44 и сл., 200—204.

[2]) Старый Профессоръ. Замѣчательная эпоха въ исторіи русскихъ финансовъ. СПБ. 1895. Стр. 46.

ною политику: когда его ходатайства въ пользу русскихъ евреевъ были отклонены, то онъ расторгнулъ договоръ о займѣ и началъ понижательную кампанію противъ русскихъ фондовъ. Только осенью удалось размѣстить 500 милл. фр. на весьма неблагопріятныхъ условіяхъ съ помощью другихъ банковъ» [1]). Наоборотъ, въ 1894 году, при заключеніи русскаго внѣшняго займа, англійскій «Times» напечаталъ о займѣ двѣ сочувственныхъ статьи, гдѣ указывалось, что содѣйствіе займу со стороны еврейскихъ банкировъ «объясняется ихъ надеждами на измѣненіе политики императора Николая II по отношенію къ своимъ еврейскимъ подданнымъ [2]).

Фискальная эксплоатація евреевъ старымъ государствомъ, если ближе присмотрѣться къ ея содержанію и ея обстановкѣ, окажется одною изъ формъ—правда, чрезвычайно странной на современный взглядъ—отношеній государства къ народно-хозяйственному доходу. Государственная власть относилась къ евреямъ, какъ къ морской губкѣ: губка набираетъ воды, потомъ ее можно выжать. Такъ обстояло дѣло и съ евреями: имъ дозволялось заниматься ростовщичествомъ, обирать своихъ кредиторовъ, имъ отдавались на откупъ государственные доходы, что всегда сопровождалось колоссальными злоупотребленіями со стороны откупщиковъ, сквозь пальцы смотрѣли на порчу евреями монеты. Затѣмъ, когда такимъ образомъ составлялись огромныя еврейскія состоянія, они подвергались конфискаціи; создавалось положеніе, прекрасно формулированное Bailly, а за нимъ и профессоромъ Алексѣенко: «евреи, какъ губки, всасывали средства изъ королевскихъ подданныхъ; короли брали на себя трудъ выжимать губки, когда они были достаточно напитаны» [3]). При такомъ положеніи вещей евреи были простымъ передаточнымъ механизмомъ въ общей системѣ извлеченія государственною властью средствъ изъ народнаго хозяйства. Несовершенство податной техники вездѣ приводило къ откупной системѣ. Это относилось къ области,—пользуемся современной терминологіей,—обыкновенныхъ рессурсовъ государственнаго казначейства. Въ области чрезвычайныхъ рессурсовъ, гдѣ уже

---

[1]) Schulthess Europ. Geschichtskalender. N. F. 7. 1891. Стр. 273, 277. Цит. Prof. Gerlach въ примѣчаніяхъ къ пятому изданію курса Roscher'a, II. Стр. 252, пр. 1a.

[2]) Проф. Мигулинъ. Русскій государственный кредитъ. Т. III. Вып. I. Харьковъ. 1901. Стр. 66.

[3]) Алексѣенко. Op. cit. Стр. 202. Bailly называлъ доходъ съ евреевъ. „средствомъ взять оптомъ изъ рукъ вымогателей результатъ ихъ грабежей"

никакой системы не было, государственная власть подходила къ народному доходу черезъ позорныя ворота ужаснаго средневѣковаго ростовщичества. Средневѣковая церковь запрещала ростовщичество, средневѣковое государство надѣляло евреевъ ростовщической привилегіей, превращая ее въ государственную регалію. Объ ужасномъ значеніи въ народно-хозяйственной жизни этой регаліи можно судить хотя бы по церковному запрещенію ростовщичества. Врядъ ли можно объяснить такую церковную политику теоретическимъ принципомъ, господствовавшимъ въ средневѣковыхъ ученіяхъ о денежномъ капиталѣ. «pecunia pecuniam non parere potest». Такъ объясняетъ дѣло «ein grundlicher Kenner des mittelalterlichen Verkehrsrechts» Эндеманнъ, а за нимъ и профессоръ Эренбергъ [1]). Скорѣе можно согласиться со шведскимъ ученымъ Касселемъ, который говоритъ, что въ этомъ странномъ на нашъ взглядъ отношеніи церкви къ ростовщичеству можно усмотрѣть разумныя причины. Историческіе писатели свидѣтельствуютъ о томъ, что въ средневѣковую эпоху займы въ большинствѣ случаевъ заключались для непроизводительныхъ цѣлей, заемъ пріобрѣталъ характеръ временной поддержки человѣка, впавшаго въ скверныя экономическія условія. Бентамъ говоритъ, что при такихъ обстоятельствахъ должникъ вообще былъ объектомъ народной симпатіи, заимодавецъ—никогда. Богатый ростовщикъ угнеталъ бѣднаго и невѣжественнаго должника, лишая его средствъ существованія. Церковь, не чуждая заботъ о народныхъ массахъ, запрещала «деньгамъ родить деньги» [2]). И вотъ эту церковную защиту государственная власть уничтожала созданіемъ «еврейскихъ казначействъ»...

«Еврейскія казначейства» отнюдь не были исключительнымъ мѣропріятіемъ, при помощи котораго старое государство добывало себѣ чрезвычайные ресурсы. Этотъ пріемъ былъ частью общей системы извлеченія государственною властью нужныхъ ей средствъ изъ каналовъ народнаго хозяйства. Въ то время государственная власть была поставлена вообще въ весьма затруднительное положеніе, вытекавшее изъ общаго противорѣчія между системой государственнаго хозяйства, выработавшейся въ условіяхъ натуральнаго хозяйства при наличности феодальныхъ порядковъ, и народнымъ хозяйствомъ, уже значительно усвоившимъ элементы денежнаго строя. Старый фи-

[1]) Endemann. Studien in der romanisch-kanonist. Wirtschafts- und Rechtslehre 1874—83. II. Цит: Ehrenberg Das Zeitalter der Fugger Jena 1896. T. I. Стр. 3.

[2]) Cassel The Nature and Necessity of Interest London 1903. Стр. 1—2.

нансовый аппаратъ плохо работалъ въ новой обстановкѣ. А между тѣмъ у государства появились въ изобили денежные расходы, доменіальная же система государственнаго хозяйства совершенно не была приспособлена къ добыванію денежныхъ доходовъ Система постояннаго войска, система чиновничества, денежный характеръ расходовъ по веденію войнъ, все это ставило государственную власть въ критическое положеніе: «государи большею частью оказывались не въ состояніи удовлетворить этимъ требованіямъ» [1]). И вообще вѣкъ Ренессанса характеризуется «всеобщею жадностью къ деньгамъ: кромѣ государей въ деньгахъ нуждались высшее духовенство и дворянство. Развившаяся страсть къ роскоши, пышности во всѣхъ сферахъ жизни требовала для своего удовлетворенія денегъ, денегъ и денегъ [2]). Деньги эти были въ народномъ хозяйствѣ, потому что эволюція натуральнаго хозяйства въ денежное, начавшаяся въ первый періодъ средневѣковья, въ эпоху Ренессанса приняла «лихорадочно быстрое теченіе» [3]). Такая потребность въ деньгахъ мощно повліяла, напр., на строй соціальныхъ и экономическихъ отношеній между землевладѣльцами и «одѣяніемъ земли»—крѣпостнымъ населеніемъ. Безусловно, и въ государственной финансовой системѣ должны были произойти значительныя измѣненія въ интересахъ приспособленія системы къ измѣнившимся экономическимъ условіямъ. Но эти измѣненія совершаются крайне медленно. Можно указать на примѣръ изъ современной финансовой жизни: удивительна живучесть системы реальныхъ налоговъ въ то время, когда эта система встала въ прямое противорѣчіе съ измѣнившимися экономическими условіями. .

При наличности такого финансоваго неустройства, при неспособности финансовой системы доставить государству чрезвычайные ресурсы, государственной власти приходилось прибѣгать къ всевозможнымъ пріемамъ. Къ народно-хозяйственному доходу нужно было итти, минуя несовершенную и устарѣвшую финансовую систему, окольными путями. Въ народномъ хозяйствѣ уже намѣчались и скоро получили пышное развитіе способы собиранія и вытягиванія денегъ, это—ростовщики, предтечи первоначальнаго накопленія капитала..

---

[1]) Ehrenberg Op cit I. Стр. 11.

[2]) „Никогда со временъ римской имперіи не было такой продажности, можно было за деньги купить все: высшее свѣтское и духовное достоинство, кровь мужчинъ, честь знатнѣйшихъ женщинъ даже вѣчное спасеніе души". Ehrenberg Op cit. I. Стр. 9

[3]) Ehrenberg Op cit. I. Стр 9

Государство пользуется въ своихъ интересахъ этимъ насосомъ. Затѣмъ, когда прочное развитіе получила система чиновничества, государство спѣшитъ и эту систему превратить въ источникъ экстраординарныхъ рессурсовъ. Возникаетъ институтъ продажи должностей. Этотъ институтъ во Франціи получаетъ особенно интенсивное развитіе, доставляя государственной власти колоссальныя средства. Продажа должностей—институтъ двойственной природы. Сейчасъ мы говоримъ о продажѣ такихъ должностей, которыя доставляли чиновнику право «кормиться» непосредственно отъ населенія. Явленіе—хорошо извѣстное и Западной и Восточной Европѣ. Во Франціи иногда отъ продажи должностей выручалось 200 милл. ливровъ. 800 милл.[1]) Это было «la ressource favorite» у французскаго государства XVI и XVII вв. Покупаемая должность создавала для ея пріобрѣтателя привилегированное положеніе, часто доставляла дворянское достоинство, податной иммунитетъ и, конечно, легкую возможность нажиться на счетъ простонародья. Это естественно весьма поднимало доходность института продажи должностей.

Монтескье, который, по словамъ Вольтера, самъ получилъ по наслѣдству отъ дяди купленную этимъ послѣднимъ должность президента провинціальнаго парламента[2]), оправдывалъ продажу должностей, между прочимъ, интересами индустріи[3]). Это, конечно, — неудачное оправданіе. Институтъ продажи должностей тяжелымъ игомъ ложился какъ разъ на «индустрію», вообще на народное хозяйство. Вольтеръ оставилъ перечень продававшихся должностей: кромѣ обычныхъ полицейскихъ, финансовыхъ и судебныхъ должностей продавались такія должности, какъ, напр., контролеры париковъ, инспекторы и измѣрители строительнаго камня, инспекторы-визитаторы и досмотрщики свиней и поросятъ, счетчики сѣна: для осмотра и измѣренія вина въ одномъ только Парижѣ было 892 лица: масса должностей была продана въ городахъ по берегамъ Сены, Іонны, Марны и Уазы для надзора за виннымъ промысломъ, продавцы, счетчики и грузчики морской рыбы на парижскомъ базарѣ въ 1543 году были объявлены королевскими чиновниками, покупаю-

---

[1]) Roscher. System der Finanzwissenschaft. I. Stuttgart. 1901. Стр. 113. Рошеръ въ § 21 своего курса, а въ русской литературѣ Алексѣенко,—ор. cit., стр. 229 и сл.,—даютъ много интересныхъ свѣдѣній объ институтѣ продажи должностей.

[2]) Цит. Алексѣенко. Op. cit. Стр. 232.

[3]) Цит. Roscher. I Op. cit. Стр. 113.

щими у короля право занимать эти должности; званіемъ королевскихъ совѣтниковъ были облечены смотрители при складываніи дровъ, надзиратели за свѣжестью масла, чиновники, пробующіе масло и т. д. Эти экстравагантности,—замѣчаетъ Вольтеръ,—теперь возбуждаютъ смѣхъ, а раньше онѣ вызывали слезы [1]). Изъ простого, далеко не полнаго перечня [2]) продававшихся должностей видно, что онѣ всею тяжестью ложились на народное хозяйство. Тогда,—замѣчаетъ Forbonnais—«никто не считался богатымъ потому, что никто не рѣшался пользоваться своими богатствами»... [3]) Въ 1586 году въ Парижѣ было большое волненіе. Одни кричали: «На что столько должностей? Развѣ судьи, покупающіе правосудіе оптомъ, не станутъ перепродавать его въ розницу? Развѣ продажа должностей не открываетъ двери невѣжественнымъ и злымъ? Кто сомнѣвается въ томъ, что многочисленность должностныхъ лицъ поглощаетъ финансы короля и пожираетъ народъ?» Другіе возражали: «войну нельзя вести безъ денегъ, а деньги можно собрать съ народа только съ помощью извѣстныхъ стѣсненій; возставать противъ продажи должностей значитъ возставать противъ способа, который береть деньги съ народа незамѣтно» [4]).

Во Франціи особый источникъ чрезвычайныхъ ресурсовъ составляли финансье (financiers), т. е. откупщики государственныхъ доходовъ, безразлично коронные или частные. Этимъ посредникамъ по взиманію обыкновенныхъ доходовъ государства правительство предоставляло возможность безнаказанно грабить населеніе. Когда финансье пріобрѣтали большое состояніе, то правительство заставляло ихъ «faire rendre gorge aux fermiers»,—«выраженіе того времени, которое не можетъ быть переведено на нашъ языкъ безъ чувства отвращенія». Система финансье подробно описана Рене Стурмомъ [5]). «Финансисты захватывали народные пожитки и обращали въ свою пользу

---

[1]) Цит.: Горнъ, Джонъ Ло. СПБ. 1895. Стр. 14.

[2]) „Полный каталогъ сего продажнаго разночинства составляетъ длинный рядъ самыхъ забавныхъ и часто гнусныхъ названій. Онъ находится въ разныхъ сочиненіяхъ и останется навсегда постыднымъ памятникомъ того времени". „О государственномъ кредитѣ". Москва. 1833. Стр. 85.

[3]) Горнъ. Op. cit. Стр. 23.

[4]) Clamageran. Цит. у Алексѣенко. Op. cit. Стр. 236. См. о средневѣковомъ чиновничествѣ и бюрократіи новаго времени: Olszewski. Burokratie. Würzburg. 1904. Стр. 28 и сл.

[5]) R. Stourm. Finances de l'ancien régime et de la Revolution, 2 vol. Paris. 1885.—Finances du Consulat.

деньги, предназначенныя для казначейства. Но когда ихъ грабежи превышали мѣру, ихъ вѣшали... первые финансовые суперъ-интенданты всѣ были или повѣшены, или казнены, или утоплены, а имущества ихъ конфискованы [1]).

Во всѣхъ этихъ мѣропріятіяхъ ясно сквозитъ неспособность правительства взять съ народа деньги прямымъ путемъ, отсюда—неизбѣжность окольныхъ путей. Выборъ такого окольнаго пути диктовался условіями тогдашней политической среды. Старому государству съ его патримоніальнымъ строемъ вообще было свойственно разсматривать всѣ экономическія силы страны, какъ государственные финансы. Въ такомъ смыслѣ понималъ «les finances de l'état» Фридрихъ II, наиболѣе типичный и просвѣщенный представитель абсолютизма. Использованіе экономическихъ силъ страны въ качествѣ источниковъ государственныхъ ординарныхъ и экстраординарныхъ рессурсовъ совершалось въ формѣ регалій, среди которыхъ были такія оригинальныя, какъ эксплоатація евреевъ, финансье, должностей и т. п. Справедливо замѣчаетъ Roscher, что всѣ эти регаліи тѣснѣйшимъ образомъ связаны, по преимуществу, съ абсолютной монархіей [2]), съ особымъ строемъ эпохи Ренессанса и полицейскаго государства. Измѣненіе этихъ условій заставило правительственную власть отказаться отъ нѣкоторыхъ формъ эксплоатаціи экономическихъ силъ страны, но самая эксплоатація, конечно, осталась и въ новыхъ условіяхъ.

Въ общей связи съ конструкціей патримоніальнаго государственнаго строя стоятъ и другія финансовыя мѣропріятія государственной власти, исчезнувшія вмѣстѣ съ измѣненіемъ политическихъ отношеній. Когда государственное хозяйство было неотдѣлимо отъ личнаго хозяйства государя, то государю вполнѣ естественно было въ моменты острой финансовой нужды прибѣгать къ мѣрамъ совершенно приватнаго свойства. Напримѣръ, англійскій король Генрихъ III заложилъ драгоцѣнные камни, предназначенные для кіота св. Эдуарда, продалъ свои драгоцѣнности, чтобы добыть деньги для сицилійскаго похода; Эдуардъ III заложилъ самого себя своимъ брюссельскимъ кредиторамъ [3]). Людовикъ XIV переплавилъ въ деньги свои серебряные

---

[1]) Штюрмъ. Бюджетъ. Перев. СПБ. 1907. Стр. 486 и сл. См. также: Алексѣенко. Op. cit. Стр. 205 и сл.; R. Kaufmann. Die Finanzen Frankreichs. Leipzig. 1882. Стр. 21.

[2]) Roscher. Op. cit. I. Стр. 115.

[3]) Алексѣенко. Op. cit. Стр. 39, 51.

столы, канделябры, кушетки и прочую мебель, «единственныя въ своемъ родѣ произведенія искусства, исполненныя по рисункамъ Лебрена мастерскою Баллена.—все было отправлено на монетный дворъ Стоили они десять милліоновъ, а дали всего на три милліона монеты [1]). Такихъ примѣровъ—множество. Съ превращеніемъ государева хозяйства въ государственное исчезла, конечно, необходимость въ такихъ экстраординарныхъ дѣйствіяхъ со стороны главы государства.

Эти факты и въ эпоху стараго государства были экстраординарными случаями Основнымъ доходомъ государства въ эпоху натуральнаго хозяйства и позднѣе были государственныя имущества Говорятъ о доменальномъ періодѣ въ развитіи государственнаго хозяйства. Въ концѣ среднихъ вѣковъ общія условія государственной жизни измѣнились уже настолько, что домены переставали удовлетворять вполнѣ потребности государства. Всего менѣе государственныя имущества удовлетворяли нужду правительства въ деньгахъ, такъ какъ доменальный доходъ имѣлъ натуральную, а не денежную форму. Подъ вліяніемъ финансовой нужды, главнымъ образомъ, вслѣдствіе наличности постояннаго войска и частыхъ войнъ, правительства отдѣльныхъ странъ, не приспособивъ финансовой системы къ измѣнившимся условіямъ народно-хозяйственной жизни, спѣшатъ извлечь изъ основного и ординарнаго источника своихъ доходовъ экстраординарные ресурсы. Превращеніе ординарнаго источника въ экстраординарный и обратный процессъ—явленіе не исключительное въ финансовой исторіи. Наканунѣ развитія налогового хозяйства и появленія публичнаго кредита такое превращеніе случилось съ государственными имуществами. Немного позднѣе судьбы государственныхъ имуществъ оказываются тѣсно связанными съ государственнымъ кредитомъ. Попытка правительственной власти превратить домены въ источникъ чрезвычайныхъ ресурсовъ увѣнчалась частичнымъ успѣхомъ, и то, что родилось въ переломный періодъ развитія государственнаго хозяйства, нерѣдко встрѣчается въ позднѣйшей финансовой исторіи, когда прочно установилось и налоговое хозяйство, и не менѣе прочно—публичный кредитъ. Успѣхъ превращенія государственныхъ имуществъ въ источникъ чрезвычайныхъ ресурсовъ былъ обусловленъ и общими соціальными—экономическими отношеніями того времени. Не только финансовая нужда, но и другіе факторы способствовали этой эволюціи доменовъ.

---

[1]) Горнъ Op cit. Стр 12.

Объясняя финансовое значеніе государственныхъ имуществъ. Лоренцъ фонъ-Штейнъ весьма удачно формулируетъ свою мысль слѣдующими словами: «финансовое значеніе ихъ отчасти состоитъ въ томъ, что они давали финансамъ ренту, имѣвшую характеръ ренты отъ земельнаго владѣнія.... частью въ томъ, что при помощи своихъ доменовъ государство вообще принимало участіе въ увеличеніи земельныхъ цѣнностей, наконецъ, въ томъ, что домены могли служить въ качествѣ резервнаго капитала для экстраординарныхъ потребностей государства» [1]). Домены, какъ источникъ ренты и притомъ растущей, служили опорой нормальнаго строя стараго государственнаго хозяйства. Въ критическія же минуты невольно должна была рождаться соблазнительная мысль о капитализаціи этой ренты, т. е. объ отчужденіи государственныхъ имуществъ. Финансовая исторія европейскихъ государствъ полна примѣровъ такой капитализаціи доменальной ренты въ цѣляхъ извлеченія чрезвычайныхъ ресурсовъ. Продажа доменовъ, распорядительная власть надъ которыми долгое время находилась въ рукахъ государя, нерѣдко выручала государственную политику. Часто государственныя земли продавались въ огромныхъ количествахъ, напримѣръ, англійскій король Яковъ I продалъ ихъ на 775.000 ф. ст. Въ Англіи домены иногда продавались совершенно за безцѣнокъ, лишь бы найти покупателей. Особенно энергично распродавались домены во Франціи, Австріи, Италіи. Къ XIX вѣку въ большинствѣ европейскихъ государствъ старыя доменальныя богатства почти всѣ порастаяли. Распродажа доменовъ совершалась тѣмъ болѣе успѣшно, что земля уже пріобрѣла цѣнность, т. е. сдѣлалась объектомъ торговаго оборота: въ виду ограниченности земельнаго фонда возникъ прочный и опредѣленный спросъ на землю. Правда, были обстоятельства, которыя препятствовали распродажѣ доменовъ. Политическія отношенія постепенно складывались такимъ образомъ, что въ государственное хозяйство энергично внѣдрялся публично-правовой элементъ. Сама жизнь поставила вопросъ о томъ, представляютъ ли домены государево или государственное имущество? Французскіе генеральные штаты въ 1576 году воспротивились королевскому предложенію продать домены приблизительно на 30—40 милліоновъ ливровъ. Одинъ изъ депутатовъ, знаменитый Боденъ, высказалъ мысль, что «домены принадлежатъ націи, король можетъ только пользоваться доме-

---

[1]) L. v. Stein. Lehrbuch der Finanzwissenschaft. II Th. Leipzig. 1885. Стр. 178.

нами». Какъ извѣстно, Боденъ былъ горячимъ сторонникомъ неотчуждаемости доменовъ: «дабы государи не были вынуждены обременять своихъ подданныхъ налогами или конфискаціями ихъ имущества».

Здѣсь отчетливо обрисовывается идеологія отживавшаго строя государственнаго хозяйства, когда доменіальный доходъ былъ ординарнымъ рессурсомъ, а налоги—чрезвычайнымъ. Не даромъ въ подтвержденіе своей мысли Боденъ ссылается на примѣры іудейскихъ царей и Рима. Въ современной Бодену обстановкѣ трудно было искать фактическихъ аргументовъ за неотчуждаемость доменовъ, хотя и древняя исторія оставляла довольно много примѣровъ отчуждаемости доменовъ ради военныхъ цѣлей, напримѣръ, въ Римѣ въ эпоху македонской войны. Несмотря на великій соблазнъ покрывать чрезвычайныя потребности государства распродажей доменовъ, все же было сильно теченіе въ пользу неотчуждаемости доменовъ. Этотъ принципъ во Франціи пытались торжественно формулировать еще въ XIV вѣкѣ и особенно энергично въ XVI вѣкѣ. Изъ Франціи принципъ неотчуждаемости перешелъ въ Германію, гдѣ на два вѣка позднѣе Бодена Юсти повторяетъ боденовскіе аргументы въ пользу неотчуждаемости доменовъ. Отголоски этого теченія слышатся въ Германіи еще въ XIX вѣкѣ: здѣсь, во-первыхъ, смитовская школа пустила свои корни довольно поздно и, во-вторыхъ, государственная власть не торопилась отказаться отъ нѣкоторыхъ функцій, завѣщанныхъ ей старымъ государствомъ.

Но это теченіе было не настолько сильно, чтобы повернуть колесо исторіи вспять: домены вездѣ продолжали таять, несмотря на законодательную охрану ихъ. Наоборотъ, верхъ взяло противоположное теченіе, идеологія котораго была формулирована А. Смитомъ: «доходъ, извлекаемый всякой цивилизованной монархіей изъ государственныхъ земель, хотя повидимому отдѣльнымъ лицамъ онъ ничего не стоитъ, въ дѣйствительности же онъ обходится обществу вообще дороже всякаго другого государственнаго дохода, равнаго по величинѣ». Поэтому Смитъ рекомендовалъ «раздѣлить» государственныя земли между публикой, замѣнивъ, съ выгодой для общества, доменіальный доходъ какимъ-нибудь другимъ... [1])

Гораздо важнѣе было другое препятствіе для государственной власти на пути распродажи доменовъ. Такъ какъ домены распрода-

[1]) A. Smith. Wealth of Nations. Edinburgh. MDCCCLXIII. Стр. 371.

вались въ цѣляхъ добыть рессурсы для веденія войнъ, то естественно, что приходилось сразу и въ короткое время продавать домены въ огромныхъ размѣрахъ. Такія операціи, даже при наличности интенсивной земельной мобилизаціи и большого интереса къ землѣ, осуществляются съ большимъ трудомъ. Можно было, конечно, отдать огромныя количества земель за безцѣнокъ, но это не разрѣшало задачи—добыть продажею доменовъ возможно бо̀льшую сумму денегъ. Покупателями доменовъ могли быть дворяне и тѣ представители третьяго сословія, которые, нажившись на коммерческихъ предпріятіяхъ, пріобрѣтали землю для того, чтобы сдѣлаться благородными. Юмъ разсказываетъ, что тогдашніе коммерсанты выдѣляли изъ себя значительную массу пріобрѣтателей земли и по другому основанію: иначе некуда было помѣщать деньги. Поэтому Юмъ подчеркивалъ положительное значеніе государственнаго долга, который и долженъ былъ явиться помѣщеніемъ для наторгованныхъ капиталовъ и остановить оскудѣніе купеческаго сословія, пролѣзавшаго въ дворяне [1]). Но все-таки эти двѣ группы не могли составить значительнаго ядра пріобрѣтателей распродававшихся государственныхъ имуществъ, тѣмъ болѣе, что въ рукахъ богатыхъ было очень много средствъ получить государственную землю или въ подарокъ, или обманомъ, какою-нибудь мошеннической продѣлкою.

Камеральная наука много занималась вопросомъ о способахъ продажи доменовъ; стремленіе наиболѣе выгодно обставить эту операцію нашло отзвукъ и въ финансовой наукѣ (напр., проф. Rau). Но никакія правила, облекавшіяся иногда въ форму закона, не были способны организовать распродажу государственныхъ доменовъ въ широкихъ размѣрахъ. Сама жизнь дала въ руки государственной власти средство преодолѣть и формальное препятствіе—неотчуждаемость доменовъ, и матеріальное—трудность огромныхъ распродажъ. Это волшебное средство—залогъ государственныхъ имуществъ.

До появленія публичнаго кредита, до полной организаціи публичнаго государственнаго хозяйства, государь, какъ и всякое частное лицо, могъ дѣлать займы. Къ услугамъ государя всегда былъ готовъ ростовщикъ или банкиръ; нужно было только представить или закладъ, или залогъ. Предвѣстникъ публичнаго кредита—личный, частноправовой кредитъ главы государства часто носилъ ипотечный

[1]) Hume. Nationalökonomische Abhandlungen. Übersetzt von Niedermüller. Leipzig. 1877.

характеръ. Эрцгерцогъ Сигмундъ Австрійскій въ 1648 году долженъ былъ уплатить Швейцаріи «мировую» (Friedensgelder) въ 10.000 флориновъ. Такъ какъ Сигмундъ и безъ того былъ кругомъ въ долгахъ, то онъ взялъ взаймы у богатаго герцога Карла Бургундскаго 50.000 флориновъ, но за это долженъ былъ отдать часть своихъ земель. Подобныя же обстоятельства случились въ XVI столѣтіи въ Вюртембергѣ. Герцогъ Ульрихъ долженъ былъ записать за своими кредиторами многія части страны. Если эти части не были отданы кредиторамъ въ дѣйствительное управленіе, то все-таки такія условія угрожали раздробленіемъ страны: стоило только пропустить срокъ выплаты денегъ ..[1]) Тотъ же Сигмундъ, «который, несмотря на свои богатые серебряные рудники, всегда страдалъ отъ страшной нужды въ деньгахъ», занялъ у Якова Фуггера 23.627 флориновъ подъ обезпеченіе рудниками, съ условіемъ, если платежи будутъ приостановлены, то Фуггеръ захватываетъ серебро, добытое изъ заложенныхъ рудниковъ [2]). Въ книгѣ Эренберга (1-й томъ) можно найти много аналогичныхъ случаевъ.

Обезпеченіе государевыхъ долговъ залогомъ доменіальныхъ имуществъ и доходовъ безусловно подготовляло почву для публичнаго кредита. Въ среднихъ вѣкахъ кредитоспособность государя опиралась на его доменіальное имущество. Постепенно развивалась и крѣпла мысль, что обезпеченіемъ государевыхъ и государственныхъ займовъ могутъ быть не только спеціальныя ипотеки въ формѣ заложенныхъ доменовъ, но «все достояніе государства». Постепенно слабѣла связь доменовъ съ государственнымъ кредитомъ. Ослабленію этой связи много содѣйствовала общая эволюція государственнаго хозяйства, именно паденіе фискальнаго значенія доменіальныхъ доходовъ и возраставшее значеніе другихъ государственныхъ доходовъ. Уже Небенціусъ замѣчаетъ, что въ его время государства, совсѣмъ лишенныя доменовъ, заключаютъ тѣмъ не менѣе очень дешевые займы. Небенціусъ вмѣстѣ съ тѣмъ заявляетъ, что оставшіеся домены, въ случаѣ нужды, могутъ послужить къ удовлетворенію претензій государственныхъ кредиторовъ [3]).

Такимъ образомъ, совершилась интересная эволюція: личный кредитъ государя, обезпеченный залогомъ домена, съ теченіемъ времени

---

[1]) Изъ предисловія I. C. Pfister'a къ книгѣ Fulda. Der Staats-Credit. Tübingen. 1832. Стр. VIII.

[2]) Ehrenberg. Op. cit. I Стр. 89.

[3]) Nebenius. Der öffentliche Credit. 2 Aufl. Karlsruhe. 1829. Стр. 392—393

превращался въ государственный кредитъ, обезпеченный общимъ достояніемъ государства. Ясно, что обезпеченіе послѣдней категоріи совершенно лишено ипотечнаго характера. Въ виду преобладанія срочныхъ займовъ у государства могли возникнуть затрудненія по выплатѣ капитала займа. Въ такихъ случаяхъ снова на сцену появлялись домены: ихъ нужно продать, а вырученною суммою покрыть претензіи кредиторовъ. Посвящая цѣлый параграфъ своей книги вопросу о продажѣ доменовъ въ цѣляхъ погашенія долговъ, Небеніусъ приходитъ къ заключенію, что даже поспѣшная и невыгодная для государства продажа доменовъ возмѣщается расширеніемъ арены дѣятельности частной индустріи [1]). Совѣты Адама Смита и Фридриха Небеніуса не оставались безъ отзвуковъ въ мірѣ реальной политики. Во многихъ государствахъ въ XIX столѣтіи государственные домены усердно распродавались для выплаты долговъ. Напримѣръ, въ первой половинѣ XIX вѣка отдѣльные штаты Сѣверо-Американскаго союза щедро продавали государственныя земли для оплаты процентовъ и для погашенія публичныхъ долговъ [2]).

Когда въ Россіи, въ началѣ XIX вѣка, правительство серьезно задумало улучшить финансовое положеніе государства, то въ финансовомъ планѣ, опубликованномъ въ манифестѣ 2 февраля 1810 года, проектировалось созданіе особаго погасительнаго фонда на счетъ продажи части государственныхъ имуществъ. Въ продажу назначалось 3 милліона десятинъ оброчныхъ статей и 900 тысячъ десятинъ лѣса, это—въ великороссійскихъ губерніяхъ; кромѣ того, въ 8 западныхъ губерніяхъ назначалось $1^1/_2$ милліона десятинъ лѣса и въ западныхъ и остзейскихъ губерніяхъ до 350 тысячъ душъ. Продажа не была, однако, совершена въ полномъ объемѣ, такъ какъ выяснилось [3]), что многія изъ предназначенныхъ къ отчужденію государственныхъ имуществъ уже ранѣе были розданы; кромѣ того, уплата по проданнымъ участкамъ, несмотря на льготы и разсрочку, поступала крайне несвоевременно [4]). При этой операціи допускались представители именитаго купечества, въ томъ числѣ купцы первой гильдіи и иностран-

[1]) Nebenius. Op. cit. Стр. 424.

[2]) Carl Copping Plehn. Das Kreditwesen der Staaten und Städte der Nordamerikanischen Union in seiner historischen Entwicklung. Jena. 1891. Стр. 24.

[3]) Сравни наши предыдущія замѣчанія о трудностяхъ массовой продажи доменовъ.

[4]) „Министерство Финансовъ". Ч. I. Стр. 155—156.

ные капиталисты, безъ присвоенія имъ правъ дворянства. Предполагалось всего продать на 200 милліоновъ руб [1])

Отмѣтимъ кстати любопытную подробность: въ Россіи крестьянскія «души», въ качествѣ государственнаго домена, продавались для погашенія государственнаго долга. На Западѣ залогъ земель подъ обезпеченіе займовъ влялъ на положеніе крестьянъ. Напримѣръ, государственныя земли въ Мекленбургъ-Шверинѣ были заложены и служили обезпеченіемъ государственнаго долга. Крестьяне, жившіе на этихъ земляхъ, были временными арендаторами (на 12 лѣтъ), что очень плохо отзывалось на ихъ экономическомъ положеніи. Нужно было сдѣлать этихъ арендаторовъ собственниками арендуемыхъ ими земель, но этой реформѣ мѣшало ипотекарное состояніе домена. Поэтому земельное законодательство пошло по пути вѣчно-наслѣдственной аренды. Это было въ 1820 году, когда въ Мекленбургъ-Шверинѣ крестьяне были освобождены отъ крѣпостной зависимости [2]).

Съ середины XVIII вѣка государственные домены энергично распродавались въ Австріи, финансы которой долгое время страдали хроническимъ разстройствомъ. Въ 1855 году Австрія заключила несчастный договоръ съ Національнымъ банкомъ, который принялъ, въ обезпеченіе и въ погашеніе задолженныхъ государствомъ у него 155 тысячъ гульденовъ, 150 квадратныхъ миль домеповъ, назначенныхъ къ постепенной продажѣ. Изъ-за финансовыхъ затрудненій въ массѣ домены распродавались въ Италіи, Испаніи и т. д. [3]).

Значеніе доменовъ, какъ источника экстраординарныхъ ресурсовъ для веденія войны, можетъ проявиться и въ будущемъ, такъ какъ на продажу доменовъ разсчитываютъ, какъ на одно изъ средствъ покрытія расходовъ будущей войны. Въ XIX вѣкѣ Наполеонъ распродавалъ національныя земельныя имущества, создавая классъ мелкихъ собственниковъ. Въ той же Франціи, во время ея войны съ Германіей въ 1870—71 году, продавались государственныя земли. На третьемъ съѣздѣ нѣмецкихъ банкировъ Варбургъ, перечисляя средства для веденія Германіей будущей войны, указываетъ на примѣръ Фран-

---

[1]) См. подробности: Мигулинъ. Op. cit. I. Стр. 54, указана литература и источники.

[2]) См. Pausche Die rechtliche und wirtschaftliche Lage des Bauernstandes im Mecklenburg Schwerin, въ „Schriften des Vereins fur Socialpolitik". XXIV. Leipzig. 1883.

[3]) См. ст. „Domanen" Platonius и Rintelen въ „Handworterbuch der Staatswissenschaften". 3-е изд. Jena. 1909. III Bd.

ціи и говоритъ о возможной продажѣ доменовъ [1]). Замѣтимъ здѣсь кстати, что Вагнеръ считаетъ возможнымъ продавать государственныя имущества и для другихъ экстраординарныхъ потребностей государства, напримѣръ, когда большія суммы денегъ требуются для постройки желѣзныхъ дорогъ [2]).

Такимъ образомъ, этотъ источникъ экстраординарныхъ рессурсовъ государства имѣетъ за собою весьма продолжительную исторію и нѣкоторое будущее. Кромѣ того, въ европейскихъ государственныхъ бюджетахъ новѣйшей эпохи продажа государственныхъ доменовъ небольшими партіями составляетъ одинъ изъ ординарныхъ источниковъ государственныхъ доходовъ.

Продажа государственныхъ имуществъ въ старое время имѣла значеніе не только какъ источникъ экстраординарныхъ рессурсовъ, но и какъ средство, приближавшее государство къ системѣ публичнаго кредита. Когда въ старой Франціи королевская власть обильно распродавала должности, оплачиваемыя жалованіемъ или дававшія право на кормленіе, то эти дѣйствія имѣли весьма много сходныхъ моментовъ съ продажей капитализованной ренты. За взносъ опредѣленной суммы денегъ данное лицо получало право на ежегодный доходъ [3]). Если проданная должность не сопровождалась никакою обязательною работою, то, конечно, такой актъ представлялъ изъ себя типичный случай продажи ренты. Продажа доменовъ точно такъ же пріучала государство къ рентному кредиту, а послѣдующая эволюція доменіальной политики, какъ мы видѣли, связала домены самымъ тѣснымъ образомъ съ государственнымъ кредитомъ: изъ этой связи вырабатывались различныя формы государственныхъ займовъ, создавалась почва для публичнаго кредита въ современномъ значеніи этого слова.

Но доменіальный доходъ, ни въ формѣ ежегодной ренты, ни въ формѣ рентной капитализаціи, не могъ удовлетворить всѣхъ запросовъ государственнаго хозяйства. Доменіальный строй послѣдняго вставъ въ острое противорѣчіе съ измѣнившимися народно-хозяйственными условіями и съ выросшими государственными потребностями. Государство стояло на трудной дорогѣ выработки финансовой системы, приспособленной къ измѣнившимся условіямъ. Такія переходныя эпохи сами по себѣ вызываютъ въ той или иной степени разстройство финансовой системы. Финансовая политика нащупываетъ

[1]) Verhandlungen. Стр. 29.

[2]) Wagner. Finanzwissenschaft. I. Стр. 168—169.

[3]) См. объ этомъ: Алексѣенко. Op. cit. Стр. 229 и сл.

новые пути, въ то же время цѣпляется за старыя формы. Часто можно наблюдать, что финансовая политика уже вступила на новый путь, но свой шагъ къ неизвѣстному она облекаетъ въ старую форму. Такъ, напр., нѣкоторыя современныя государства, продолжающія довольствоваться обветшавшей системой реальныхъ налоговъ, допускаютъ внѣдреніе въ нее элементовъ подоходнаго обложенія, иногда въ значительной дозѣ. Несоотвѣтствіе системы реальныхъ налоговъ порождаетъ неэластичность финансовой системы и въ финансовомъ отношеніи безусловно стѣсняетъ государственную политику. При такихъ условіяхъ государство должно имѣть какой-нибудь выходъ изъ затруднительнаго положенія. Современное государство имѣетъ два выхода: оно чрезмѣрно эксплоатируетъ систему такъ называемыхъ косвенныхъ налоговъ и чаще, чѣмъ это было бы возможно при другихъ условіяхъ, обращается къ государственному кредиту.

Старое государство находилось въ несравненно худшемъ положеніи, такъ какъ тогда шла рѣчь о переустройствѣ всей финансовой системы, о коренномъ измѣненіи всего режима отношеній государства къ народному хозяйству. Въ поискахъ за выходами изъ такого критическаго положенія государство, между прочимъ, старалось обезпечить себя на случай экстраординарныхъ событій. Въ то время узелъ финансовыхъ затрудненій завязывался, главнымъ образомъ, въ сферѣ чрезвычайныхъ государственныхъ потребностей. Ростъ послѣднихъ по преимуществу вызывалъ финансовые кризисы. Въ сферѣ своей обычной дѣятельности старое государство было большимъ консерваторомъ, здѣсь оно подвигалось медленнымъ шагомъ, здѣсь оно пренебрегало существенными функціями государственной власти. Какъ мы видѣли, иногда, подъ вліяніемъ чрезвычайныхъ финансовыхъ затрудненій, государство совершенно забрасывало свои обычныя дѣла, суммы, которыя назначались на удовлетвореніе потребностей мирнаго времени, цѣликомъ обращались на покрытіе чрезвычайныхъ военныхъ потребностей. Вся энергія финансовой политики, все финансовое творчество уходили на организацію экстраординарныхъ финансовъ. Только позднѣе, когда рухнуло полицейское государство и новому государству пришлось взять на себя сложный комплексъ государственнаго строительства, нужно было озаботиться организаціей ординарной системы финансовъ. Если, напр., возьмемъ финансовую исторію Англіи, то тамъ мы можемъ наблюдать слѣдующее интересное явленіе: въ XVIII вѣкѣ, когда вся энергія государства была направлена на военныя дѣла, а поэтому государственныя средства расходовались—

и притомъ въ огромныхъ размѣрахъ— подъ флагомъ чрезвычайныхъ ресурсовъ. Заканчивается наполеоновская епопея, Англія превращается въ мирное государство, чрезвычайные военные расходы сокращаются до минимальныхъ размѣровъ,—они уменьшились въ періодъ 1817—1890 гг. въ семь разъ противъ періода 1740—1815 гг.: наоборотъ, обыкновенные расходы во второмъ періодѣ почти утроились [1]). И это въ такой странѣ, гдѣ и въ воинственный періодъ правительство не забрасывало своихъ мирныхъ функцій, и въ мирное время никогда не могло увлекаться слишкомъ энергичною дѣятельностью...

Поэтому финансовая политика государства изъ переходной эпохи почти цѣликомъ направлена на организацію военныхъ финансовъ. Изъ этой организаціонной работы впослѣдствіи развиваются два теченія: одно имѣетъ своею цѣлью обыкновенную финансовую систему, другое — чрезвычайную. Поэтому тѣ элементы финансовой системы, которые въ настоящее время относятся къ категоріи ординарныхъ источниковъ и рессурсовъ, служили для экстраординарныхъ цѣлей, и наоборотъ. Только нѣкоторые источники рессурсовъ на протяженіи цѣлыхъ столѣтій занимали одну и ту же позицію въ финансовой системѣ. Напр., продажа государственныхъ имуществъ въ большихъ размѣрахъ всегда разсматривалась какъ экстраординарный источникъ. Сюда же можно присоединить и запасные военные фонды, какъ источники чрезвычайныхъ рессурсовъ для веденія войнъ.

Вопросъ о запасныхъ военныхъ фондахъ имѣетъ весьма обширную литературу, подробно указанную въ курсѣ проф. Вагнера [2]).

«Въ прежнія времена,—говоритъ Вагнеръ,—при незначительной оживленности обращенія и при недостаткѣ кредита собираніе государственныхъ сокровищъ считалось существеннымъ мѣропріятіемъ государственной мудрости», поэтому, какъ свидѣтельствуетъ Эренбергъ, публицисты Ренессанса не упускали случая совѣтовать государямъ накапливать такія сокровища. Дѣйствительно, когда финансовая си-

---

[1]) См. цифры: Кауфманъ. Государственный долгъ Англіи. Стр. 250 и 251, и въ приложеніи первую таблицу.

[2]) Wagner. Finanzwissenschaft. I. Стр. 173—174. Послѣ Вагнера этотъ вопросъ былъ подробно разобранъ въ книгѣ: Sydow. Op. cit. Стр. 9—14, 50*). Въ русской литературѣ: „О государственномъ кредитѣ. М. 1833. Стр. 17—18; Гурьевъ. Реформа денежнаго обращенія. СПБ. 1896. Стр. 204—207; Боголѣповъ. Финансы, правительство и общественные интересы. СПБ. 1907. Стр. 250—251.

*) Ehrenberg. Op. cit. I. Стр. 15.

стема, выработанная въ эпоху доменіальнаго строя, встала въ противорѣчіе съ новымъ строемъ народнаго хозяйства и съ новымъ характеромъ государственныхъ расходовъ, когда при выдающемся значеніи чрезвычайныхъ расходовъ почти совершенно отсутствовала организація чрезвычайныхъ рессурсовъ, то государственная мысль невольно должна была обратиться къ металлическимъ запасамъ. Денежные доходы государства въ то время были еще пріятнымъ исключеніемъ, денежные же расходы становились общимъ правиломъ. Когда въ странѣ господствуетъ бумажноденежное обращеніе, то металлическія деньги, попавшія случайно въ руки частнаго хозяйства, обычно припрятываются въ запасъ въ качествѣ наиболѣе прочной формы сбереженія. Точно такъ же обстояло дѣло и въ государственномъ хозяйствѣ переходной эпохи. Попадавшія въ руки государства деньги направлялись на покрытіе неотложныхъ расходовъ, неизбѣжно совершавшихся въ денежной формѣ. Такими расходами прежде всего были военныя издержки. При такихъ условіяхъ невольно сама собой напрашивалась мысль о запасномъ военномъ фондѣ тѣмъ болѣе, что не было другого прочнаго источника для добыванія чрезвычайныхъ финансовыхъ рессурсовъ. Но на пути къ осуществленію такого мѣропріятія стояла хроническая нужда, настолько сильная, что трудно было думать о какихъ-либо запасахъ: средствъ не доставало на покрытіе всѣхъ государственныхъ потребностей. Немногіе государи могли накопить запасные фонды. Политика накапливанія была личнымъ дѣломъ отдѣльныхъ государей, а поэтому не отличалась прочностью: за бережливымъ монархомъ,—говоритъ Эренбергъ,—часто слѣдовалъ расточитель. Накопленныхъ фондовъ недоставало на то, чтобы въ теченіе года вести европейскую войну. Нѣкоторые монархи имѣли въ своемъ распоряженіи естественные запасы золота и серебра, которыми они усердно пользовались при достиженіи своихъ политическихъ цѣлей, однако всѣхъ сокровищъ Перу и Мексики недоставало для веденія продолжительныхъ войнъ [1]). Въ новое время Фридрихъ II и Наполеонъ I имѣли значительныя государственныя сокровища, но ихъ было далеко недостаточно для веденія тогдашнихъ войнъ. Въ Россіи военный запасной фондъ организованъ былъ Екатериной II, но онъ былъ невеликъ по своимъ размѣрамъ и растаялъ въ самомъ скоромъ времени послѣ его учрежденія. О военномъ фондѣ мечталъ министръ финансовъ гр. Канкринъ. Въ своихъ отчетахъ объ исполненіи государственныхъ роспи-

[1]) Ehrenberg. Op. cit. Стр. 15.

сей Канкринъ указывалъ, что «совершеніе выгодныхъ займовъ у насъ требуетъ большаго времени, чѣмъ гдѣ-либо», «назначеніе и поступленіе особыхъ военныхъ налоговъ также потребовало бы много времени», и поэтому «безъ запаснаго военнаго капитала съ самаго начала войны должны бы приступить къ выпускамъ ассигнацій, т. е. къ мѣрѣ гибельной для самаго корня народнаго благосостоянія». Слѣдовательно, Канкринъ, главнымъ образомъ, имѣлъ въ виду интересы денежнаго обращенія. Онъ составилъ запасной фондъ въ 66 милл. руб. асс. изъ контрибуціи, полученной Россіей съ Персіи и Турціи. Этотъ фондъ былъ истраченъ въ 1831 году.

Когда запасные военные фонды сдѣлались большою рѣдкостью въ государственной практикѣ, въ финансовой теоріи имъ начали удѣлять живое вниманіе. Мало того,—вопросъ о такихъ фондахъ сдѣлался спорнымъ теоретическимъ пунктомъ. Такое вниманіе финансовой литературы къ указанному вопросу можно объяснить тѣмъ, что финансовую науку считали,—какъ выражался Карлъ Цахаріэ,—«царицею государственныхъ наукъ», такъ какъ она занималась важнѣйшими вопросами государственной политики и трактовала «о дѣйствіяхъ и учрежденіяхъ правительства, служащихъ къ общему благу». Финансовая литература занималась выработкой правилъ для государственной дѣятельности, а поэтому она не могла, конечно, обойти молчаніемъ вопросъ о государственныхъ сокровищахъ.

Въ XVIII вѣкѣ и въ началѣ XIX отношеніе финансовой литературы къ мысли о государственныхъ военныхъ фондахъ было двоякое: одни стояли за нихъ, другіе—противъ. Мотивами, почему нѣкоторые писатели высказывались противъ запасныхъ фондовъ, были, между прочимъ, и такія соображенія, которыя гр. Канкрина утверждали въ противоположномъ взглядѣ. Это, именно, охрана интересовъ денежнаго обращенія. Два видныхъ теоретика XVIII вѣка, находившіеся подъ вліяніемъ идей меркантилизма, Sonnenfels и Struensee, высказывались въ общемъ противъ государственныхъ фондовъ, если при собираніи ихъ будетъ отвлекаться слишкомъ много циркуляціонныхъ средствъ изъ каналовъ денежнаго обращенія. Въ такомъ случаѣ, по мнѣнію Struensee, если запасами фонда покрыть военные расходы въ теченіе двухъ лѣтъ, то такая политика принесетъ націи большій ущербъ, чѣмъ тотъ вредъ, который думали избѣжать при помощи фонда [1]). Но въ XVIII вѣкѣ

[1]) Georg Schanz. Öffentliches Schuldenwesen. Въ „Die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaftslehre". Zweiter Theil. Leipzig. 1908. XXXX. Стр. 2 и сл. Эти же мотивы приводитъ и русскій авторъ, Орловъ. Op. cit. Стр. 16.

теоретическая мысль не придавала еще исключительнаго значенія ни одному изъ главныхъ источниковъ чрезвычайныхъ ресурсовъ для веденія войны. Юсти. Зонненфельзъ и Struensee указываютъ и на публичный кредитъ, и на налоги, и на государственныя сокровища. Правда, Зонненфельзъ смотритъ на государственный кредитъ, какъ на само собою понятный способъ покрытія военныхъ издержекъ. Онъ выставляетъ слѣдующее положеніе: «государственный кредитъ—единственное и самое выгодное вспомогательное средство въ критическихъ обстоятельствахъ, когда нельзя разсчитывать на одни налоги. Государственное же сокровище при наличности публичнаго кредита дѣлается ненужнымъ. Сокровище нужно только въ томъ случаѣ, если государство пользуется недостаточною кредитоспособностью или если въ странѣ есть очень много денегъ.

Девятнадцатый вѣкъ принесъ съ собою пышное развитіе государственнаго кредита, что сразу сказалось на теоретическихъ воззрѣніяхъ по вопросу о государственныхъ запасныхъ фондахъ. Они показались совершенно ненужными. Въ русской литературѣ Орловъ формулируетъ свою точку зрѣнія: «Собирать сокровища въ наши времена есть для Правительствъ не что иное, какъ безполезное и часто гибельное предубѣжденіе». Позднѣе К. Дицель высказываетъ, что по этому вопросу «врядъ ли существуетъ какое-либо различіе мнѣній. Государственное сокровище—дѣло прошедшихъ временъ... тогда это было естественно и для правительства необходимо.. Но при современномъ высокоразвитомъ народномъ хозяйствѣ и въ особенности при легкости процесса образованія капиталовъ собираніе такихъ сокровищъ безполезно и вредно, и, сверхъ того, абсолютно недостаточно [1]).

Дицель оказалъ мощное вліяніе на всѣхъ почти послѣдующихъ теоретиковъ, которые стали совершенно отрицательно относиться къ идеѣ запасныхъ военныхъ фондовъ. Лоренцъ фонъ-Штейнъ отрицаетъ необходимость запасныхъ фондовъ, онъ предпочитаетъ въ случаѣ нужды выпускъ бумажныхъ денегъ, отрицаетъ полезность запаса въ формѣ процентныхъ бумагъ и говоритъ: «въ дѣйствительности, государственнымъ сокровищемъ нашего вѣка является государственный кредитъ. Поэтому ни Англія, ни Франція не знаютъ ни этого названія и не имѣютъ понятія о такихъ фондахъ» [2]). Лероа-Больe, посвятившій этому вопросу отдѣльную главу въ своемъ курсѣ, точно такъ же гово-

[1]) C. Dietzel System der Staatsanleihen. Стр 156—157

[2]) L. v Stein. Finanzwissenschaft 1885. II. 1. Стр 146.

рить, что «наличность такого сокровища или аналогичнаго резерва представляется исключительнымъ случаемъ» [1]). И въ позднѣйшей литературѣ высказывается подобный же взглядъ. Киммихъ говоритъ, что «современный военный фондъ—государственный кредитъ» [2]). Современная государственная практика точно такъ же не знаетъ спеціальныхъ военныхъ фондовъ, за исключеніемъ германской имперіи, гдѣ по закону 11 ноября 1871 года такой фондъ основанъ: «онъ фиксированъ въ 120 милл. золотомъ, составленъ изъ французской контрибуціи и можетъ по закону быть употребленнымъ только на расходы по мобилизаціи» [3]).

Защиту военныхъ фондовъ взялъ на себя Вагнеръ, а за нимъ и по его слѣдамъ Зидовъ.

Проф. Шанцъ замѣчаетъ, что на воззрѣнія Struensee повліяла практика Пруссіи, съ которою Struensee былъ знакомъ и которая располагала въ то время «государственнымъ сокровищемъ». Безусловно, практика современной Германіи оказала вліяніе и на воззрѣнія по данному вопросу Вагнера.

Вагнеръ слѣдующимъ образомъ формулируетъ существующія возраженія противъ запасныхъ военныхъ фондовъ: они излишни, потому что въ случаяхъ нужды можно обратиться къ займамъ; они представляютъ изъ себя мертвый, праздно лежащій капиталъ, а потому представляютъ изъ себя народно-хозяйственную потерю. Нѣтъ основаній держать резервный фондъ и потому, что все равно нельзя довести его до такихъ размѣровъ, какіе нужны были бы, чтобы покрыть издержки цѣлой войны. Наконецъ, выдвигаютъ и еще одно соображеніе противъ запасныхъ фондовъ: наличность такого фонда дѣлаетъ правительство болѣе независимымъ отъ народнаго представительства, затрудняетъ контроль, повышаетъ опасность безполезной войны и другихъ ненужныхъ расходовъ.

Чтобы разобраться въ этихъ возраженіяхъ, изъ которыхъ наиболѣе существенны первое и третье, необходимо сдѣлать слѣдующее предварительное замѣчаніе. Государственные военные фонды — созданіе стараго государства, и въ условіяхъ того стародавняго времени

---

[1]) Leroy-Beaulieu. Traité de la science des finances. 1899. II. Стр. 219.

[2]) Kimmich. Die Ursachen des niedrigen Kursstandes deutscher Staatsanleihen. Stuttgart. 1906. Стр. 12.

[3]) Wagner. Finanzwissenschaft. I. Стр. 175. На стр. 173—177 Вагнеръ излагаетъ свои взгляды на военный фондъ. См. также: Wagner. Die Ordnung des österreichischen Staatshaushaltes. Wien. 1863. Стр. 23—28.

запасныя сокровища, дѣйствительно, имѣли полный raison d'etre, хотя тогда труднѣе было проводить систему накапливания такихъ фондовъ. Въ то время государственное сокровище являлось въ роли источника чрезвычайныхъ ресурсовъ для военныхъ расходовъ. Мы уже говорили о тѣхъ условіяхъ, которыя диктовали старому государству необходимость держаться политики государственныхъ сокровищъ. Эти условія съ тѣхъ поръ совершенно измѣнились, а вмѣстѣ съ тѣмъ упало значеніе запасныхъ фондовъ, какъ источниковъ чрезвычайныхъ ресурсовъ для веденія войнъ. Современныя войны пожираютъ такіе капиталы, которые, въ предвидѣніи войны, немыслимо держать въ подвалахъ государственнаго казначейства. Помимо соображенія о томъ, что держаніе подъ спудомъ огромной массы капиталовъ, дѣйствительно, явится «народно-хозяйственной потерей», можно привести противъ такой политики и то возраженіе, которое въ XVIII вѣкѣ формулировалъ Struensee и др., а въ XX вѣкѣ выдвинулъ, не безъ основаній, проф. Мигулинъ. Разсматривая цифры бюджетныхъ превышеній въ Россіи 90-хъ годовъ, проф. Мигулинъ замѣчаетъ «такая колоссальная цифра превышенія, если бы все это превышеніе вздумали, напр., употреблять на погашеніе старыхъ заграничныхъ долговъ или на накопленіе свободной наличности государственнаго казначейства, должна была бы извлечь изъ обращенія всѣ денежные знаки изъ страны, лишить страну всякаго оборотнаго капитала, остановить всю промышленную жизнь страны» [1]).

Одна изъ самыхъ крупныхъ заслугъ государственнаго кредита въ томъ и состоитъ, что онъ является регуляторомъ взаимоотношеній государства и народнаго хозяйства въ тѣхъ случаяхъ, когда государство предъявляетъ къ народно-хозяйственному доходу и къ капиталу чрезвычайные и экстренные запросы. Съ ариѳметической точки зрѣнія безразлично, какъ государство покроетъ свои чрезвычайныя потребности: займомъ, налогомъ или оно возложитъ непосредственно на народное хозяйство грузъ повышенныхъ расходовъ. Съ этой точки зрѣнія интересенъ одинъ вопросъ: сколько государство растратитъ на достиженіе экстраординарной цѣли. Разница будетъ въ народно-хозяйственныхъ и финансовыхъ послѣдствіяхъ чрезвычайныхъ запросовъ государства. При данныхъ современныхъ отношеніяхъ весьма важно ослабить интенсивность отрицательныхъ послѣдствій всякихъ

---

[1]) П. П. Мигулинъ Русскій государственный кредитъ. Т. III, вып. V. Харьковъ. 1907. Стр. 1024.

чрезвычайныхъ и почти всегда чрезмѣрныхъ фискальныхъ запросовъ. Такое ослабленіе и достигается при помощи системы государственнаго кредита или комбинированной системы: повышенные налоги и займы. Съ финансовой стороны, конечно, было бы весьма удобно располагать наличностью огромнаго военнаго фонда· грянула война. государственная власть стоитъ передъ врагомъ въ полной финансовой боевой готовности. Но при современныхъ условіяхъ финансовая готовность къ войнѣ въ такой формѣ невозможна. Нужно признать совершенно вѣрнымъ то замѣчаніе, что съ помощью государственнаго сокровища не можетъ быть достигнута намѣченная цѣль. Въ наше время нельзя дѣлать запасной фондъ источникомъ военныхъ расходовъ.

Нужно замѣтить, что никто въ настоящее время и не защищаетъ обратной мысли, никто не стремится доказывать, что запасное сокровище можетъ быть источникомъ военныхъ расходовъ на тѣхъ же основаніяхъ, на какихъ это дѣло обстояло, напр., въ эпоху европейскаго ренессанса или въ древнемъ мірѣ. Современные противники запасныхъ сокровищъ въ своихъ возраженіяхъ оспариваютъ мысли такихъ старыхъ писателей, какъ Юмъ, Геннеръ, Якобъ, Шмальцъ, Struensee и т. д. Это—совершенно безполезный трудъ. И не даромъ Адольфъ Вагнеръ въ своемъ курсѣ награждаетъ рѣзкими полемическими замѣчаніями А. фонъ-Штейна за то, что послѣдній мотивировку берлинскаго профессора сводитъ къ мотивировкѣ только-что названныхъ старыхъ писателей [1]).

Заслуга Вагнера въ вопросѣ о запасныхъ военныхъ фондахъ состоитъ въ томъ, что онъ разсмотрѣлъ его въ современныхъ условіяхъ. Еще въ книгѣ объ австрійскомъ государственномъ хозяйствѣ Вагнеръ обратилъ вниманіе на весьма важный для теоріи государственнаго кредита и не менѣе важный для финансовой практики фактъ, что нельзя считать государственный кредитъ совершенно надежнымъ средствомъ получить экстраординарные ресурсы, особенно въ неспокойное время, что иногда простое благоразуміе заставляетъ подождать съ заключеніемъ займа. Вагнеръ говорилъ, что противники запасныхъ военныхъ фондовъ исходятъ изъ предположенія, что современныя цивилизованныя государства всегда могутъ въ необходимыхъ разм-

[1]) „Dieser geistvolle Gelehrte besitzt leider, zum Schaden für seine verdienstvollen Werke absolut nicht die Fähigkeit, Gedanken und praktischen Verhältnissen ausserhalb seines Schematismus, ich sage nicht gerecht zu werden, sondern nur sie zu verstehen". Wagner. Op. cit I Стр. 170.

рахъ заключить заемъ... На такое ихъ представленіе видимымъ образомъ повліялъ опытъ Англіи, оттуда они извлекаютъ свои правила, которыя они стремятся потомъ выдать за всеобщія, какъ это дѣлается и по другимъ вопросамъ экономической и финансовой политики [1]). Вагнеръ представляетъ рядъ конкретныхъ случаевъ, когда государство попадаетъ въ чрезвычайно затруднительное положеніе изъ-за того, что въ нужный моментъ оно не могло заключить займа въ необходимыхъ размѣрахъ или могло совершить кредитную операцію на разорительныхъ условіяхъ. Что въ такихъ случаяхъ должно дѣлать государство? Здѣсь ставится не финансово-политическій вопросъ, а финансово-техническій: государству нужна къ опредѣленному моменту такая-то сумма, безразлично къ источнику ея полученія. Л. фонъ-Штейнъ отвѣчаетъ въ такихъ случаяхъ государство можетъ прибѣгнуть къ пользованію кассовой наличностью, къ эмиссіи свидѣтельствъ государственнаго казначейства и, наконецъ, къ выпуску бумажныхъ денегъ [2]). Въ государствѣ съ благоустроенными финансами и цвѣтущимъ народнымъ хозяйствомъ совѣтъ Л. фонъ-Штейна удобенъ для исполненія: такое государство легко и свободно воспользуется краткосрочнымъ или, по терминологіи Штейна, банковымъ кредитомъ финансовой администраціи. Но самъ Штейнъ допускаетъ возможность такого случая, когда государству придется обратиться къ выпуску бумажныхъ денегъ. Какъ увидимъ ниже, это предположеніе далеко не страдаетъ теоретичностью. Вагнеръ и имѣетъ въ виду случай такого финансоваго затрудненія, такъ какъ не всѣ государства богаты и благоустроены, какъ Англія. «Въ такихъ случаяхъ,—говоритъ Вагнеръ,—государственное сокровище даетъ важную гарантію».

Мысль Вагнера поддерживаетъ Sydow, который выдвигаетъ соображеніе о томъ, что запасной фондъ будетъ полезнымъ источникомъ государственныхъ расходовъ въ первое время по объявленіи войны, когда государство мобилизируетъ свои боевыя силы. Наряду съ военной мобилизаціей должна итти и финансовая мобилизація, подобно тому, какъ наряду съ боевой готовностью необходима финансовая готовность къ войнѣ.

Оцѣнивая цифры финансовой мобилизаціи для Германіи, проф. Риссеръ дѣлаетъ разсчетъ для первыхъ шести недѣль военныхъ дѣйствій. Если разсчитать потребности для мобилизируемыхъ войскъ и

---

[1]) Wagner Die Ordnung des österr. Haushaltes. Стр. 23.

[2]) L. v. Stein Op. cit. II,1 Стр 146.

флота—не только издержки по содержанію ихъ, но также многочисленныя поставки, пріобрѣтеніе новыхъ предметовъ, особенно для флота, то для первыхъ шести недѣль военныхъ дѣйствій потребуется 1200 милл. м., если не больше [1]). Это—сумма весьма значительная и въ наше время, когда уже перестали удивляться милліардными цифрамъ, нестрящимъ отчеты о государственныхъ финансахъ. И вотъ при такомъ положеніи, которое Орловъ удачно характеризовалъ словами: «правительство было богато цифрами и бѣдно наличностью» [2]), всякій запасъ наличности пріобрѣтаетъ весьма высокую полезность. Sydow весьма разумно сводитъ роль государственныхъ запасныхъ фондовъ въ современныхъ условіяхъ къ значенію мобилизаціоннаго фонда. Анализируя финансовыя отношенія франко-прусской войны, Sydow говоритъ слѣдующее: первое обращеніе къ государственному кредиту послѣдовало непосредственно послѣ взрыва войны. Роль и способъ добыванія нужныхъ денегъ, драгоцѣнное, невозвратимое время, которое было потеряно, несмотря на всю торопливость правительства и готовность къ жертвамъ народа, все это служитъ новымъ дополнительнымъ аргументомъ въ пользу необходимости военнаго фонда. Въ то время, когда нѣмецкому правительству удалось благодаря наличности прусскаго военнаго фонда перебросить свои войска въ изумительно быстрое время на границу, Франція, хотя она сама же провоцировала войну, за нѣсколько мѣсяцевъ подготовлявшаяся къ войнѣ и часть своихъ войскъ отправившая къ границѣ, должна была оставаться въ безцѣйствіи, уступить своему менѣе подготовленному противнику возможность начать нападеніе и принять бой на своей территоріи, такъ какъ въ рѣшительный моментъ обнаружилась невозможность имѣть наготовѣ непосредственно нужныя для веденія войны наличныя деньги. Если на замедленіе дѣйствій французской арміи естественнымъ образомъ повліяло не ожидавшееся Наполеономъ присоединеніе южно-нѣмецкихъ государствъ къ Пруссіи и нейтралитетъ Австріи и Италіи, такъ какъ эти обстоятельства потребовали немедленнаго усиленія французскихъ войскъ, которое при иныхъ условіяхъ могло совершаться постепенно, то и здѣсь послѣдней причиной замедленія былъ недостатокъ въ наличныхъ средствахъ, т. е. недостатокъ въ военномъ запасномъ фондѣ. Если бы во Франціи, какъ въ Германіи, были въ наличности деньги, то было бы вполнѣ возможнымъ

---

[1]) Riesser. Op. cit. Стр. 41.

[2]) Op. cit. Стр. 118.

немедленно вооружить резервы и послать ихъ къ войску, стоявшему первые дни неподвижно у почти неприкрытой границы. Если бы былъ въ наличности военный фондъ, то первые бои произошли бы на нѣмецкой почвѣ [1]).

Этотъ весьма наглядный примѣръ высокой полезности государственныхъ военныхъ фондовъ доказываетъ, что при наличности извѣстныхъ условій, въ интересахъ удачной финансовой мобилизаціи, такіе фонды являются положительно необходимыми. Нельзя не признать, что держаніе наготовѣ металлическаго запаснаго фонда въ мобилизаціонныхъ цѣляхъ всегда будетъ народно-хозяйственною потерею, которую нельзя ничѣмъ возмѣстить въ мирное время. Держаніе въ мирное время арміи и флота въ боевой готовности точно такъ же — народно-хозяйственная потеря. Государственная экономія и насущные интересы народнаго хозяйства требуютъ, чтобы по возможности эти потери сокращались до минимальныхъ размѣровъ. Поэтому финансовая политика должна стремиться къ тому, чтобы финансовая мобилизація совершалась иными путями, обходясь безъ дорого стоющихъ запасныхъ фондовъ. Если же конструкція финансовой мобилизаціи не можетъ обойтись безъ услугъ запаснаго капитала, то лучше, конечно, нести потерю на запасномъ фондѣ, чѣмъ сразу по объявленіи войны приступать къ выпуску бумажныхъ денегъ или къ заключенію займовъ на разорительныхъ условіяхъ. Тотъ же Sydow вѣрно замѣчаетъ, что дороговизна военныхъ займовъ уменьшается благодаря наличности военнаго фонда. Тотчасъ послѣ взрыва войны рынокъ капитала переживаетъ настоящій кризисъ, всегда сопровождающійся паникой. Заключать при такихъ условіяхъ заемъ значитъ совершать во всѣхъ отношеніяхъ невыгодную сдѣлку. Стремительное паденіе курсовъ государственныхъ фондовъ знаменуетъ сильнѣйшее потрясеніе публичнаго кредита. Необходимо обождать съ кредитными операціями. Какое же государство способно обождать? То, которое имѣетъ прекрасную организацію финансовой мобилизаціи, или то, которое имѣетъ у себя запасное государственное сокровище.

При этомъ богатая страна, съ высокоразвитымъ кредитнымъ хозяйствомъ, съ благоустроенными финансами получаетъ премію въ томъ смыслѣ, что она легко можетъ обойтись безъ запаснаго военнаго фонда. Страна же бѣдная должна мириться съ печальною необходимостью изъ нижнихъ народно-хозяйственныхъ потерь. Для бѣдной страны, кре-

[1]) Sydow. Op. cit. Стр. 50.

дитующейся на заграничныхъ рынкахъ, эти замѣчанія сохраняютъ почти всю свою силу, такъ какъ, при современной связанности международнаго рынка, война двухъ государствъ рѣзко вліяетъ на рынки капиталовъ всѣхъ нейтральныхъ государствъ, что, конечно, ухудшаетъ условія заключенія внѣшнихъ займовъ. Для страны, живущей внѣшними займами, небольшая льгота заключается въ томъ, что рынокъ нейтральныхъ государствъ успокаивается гораздо раньше, чѣмъ рынокъ воюющихъ государствъ, гдѣ настроеніе рынка мѣняется въ тѣсной связи съ успѣхомъ или неудачей оружія. Сила современной народно-хозяйственной организаціи особенно ярко проявляется въ томъ, что экономическія отношенія, грубо взволнованныя военными событіями, довольно быстро успокаиваются; биржа, банки, дѣловой міръ легко свыкаются съ тѣми измѣненіями въ общемъ ходѣ жизни, какія производитъ война, и ихъ дѣятельность легко приноравливается къ измѣнившимся обстоятельствамъ. Если война длится долго, то военное время превращается какъ бы въ нормальное, такъ какъ наличность экстраординарныхъ условій считается неизбѣжной предпосылкой всякихъ дѣловыхъ разсчетовъ.

Въ эпоху европейскаго ренессанса, когда государственные запасные фонды были необходимостью, о нихъ больше говорили, чѣмъ ихъ учреждали. Бѣдность государства, трудность организаціи такихъ фондовъ, непрерывныя войны, все это мѣшало государственной власти имѣть запасныя сокровища. Немногимъ лучше обстоитъ дѣло въ современныхъ государствахъ. Необходимость запаснаго мобилизаціоннаго фонда наглядно обрисовывается для такихъ государствъ, которыя въ экономическомъ отношеніи представляютъ отсталыя, бѣдныя страны. Въ такихъ условіяхъ трудно держать въ порядкѣ ординарную финансовую систему, почти неисполнимой мечтой будетъ мысль о запасномъ военномъ фондѣ. Если мы посмотримъ на то, изъ какихъ средствъ составлялись запасные фонды, наблюдавшіеся въ новое время, то увидимъ слѣдующее. Екатерина II, образовавшая запасной военный фондъ въ 15 милліоновъ рублей, составила его изъ выпущенныхъ ассигнацій [1]). Такое мѣропріятіе не имѣетъ никакого оправданія: печатный станокъ съ успѣхомъ могъ работать и во время войны. Гр. Канкринъ составилъ небольшой военный фондъ изъ контрибуцій, полученныхъ съ Персіи и Китая. Прусскій государственный запасной фондъ по закону 1820 и 1826 гг. составлялся изъ остатковъ отъ административныхъ

[1]) Мигулинъ. Op. cit. I. Стр. 21.

расходовъ. изъ остатковъ и случайныхъ доходовъ при отчуждении или отдачѣ въ наслѣдственную аренду недомениальныхъ государственныхъ владѣній (заводы, рудники, соляные промыслы и т. д.. военныя сооруженія и т. д.), изъ нѣкоторыхъ недомениальныхъ выкупныхъ операцій, изъ возврата нѣкоторыхъ ссудъ и т д. [1]). Наконецъ. запасной фондъ современной Германии былъ основанъ на счетъ капитала французской контрибуции.

Получение значительной военной контрибуции. дѣйствительно. является удачнымъ поводомъ для того, чтобы государство обзавелось запаснымъ фондомъ. Но это—самый чрезвычайный источникъ. на который разсчитывать весьма трудно. Поэтому Вагнеръ усматриваетъ возможность основания или пополнения фонда въ заключении займа. Доходъ отъ отчужденій государственныхъ имуществъ точно такъ же можетъ служить средствомъ для пополнения фонда. а также небольшие остатки текущихъ доходовъ [2]).

Мысль о создании особыхъ запасныхъ фондовъ недавно была развита проф. Цаномъ по отношению къ городскимъ финансамъ. Въ городскомъ хозяйствѣ такіе фонды должны быть источникомъ чрезвычайныхъ расходовъ. Необходимость такихъ городскихъ фондовъ мотивируется интенсивнымъ ростомъ городской задолженности, что побуждаетъ подумать объ уменьшении количества поводовъ обращения городскихъ управленій къ рынку капиталовъ. Подобные фонды существуютъ въ нѣкоторыхъ германскихъ городахъ. Въ данномъ случаѣ насъ интересуетъ вопросъ объ источникахъ такихъ фондовъ. Городские фонды въ практикѣ города Дюссельдорфа и въ теории проф. Цана рентируются изъ остатковъ отъ текущихъ доходовъ и изъ случайныхъ поступленій [3]). Нельзя сказать, чтобы такая практика и такой совѣтъ, могли привести къ значительнымъ результатамъ. При несомнѣнномъ опережающемъ ростѣ расходовъ въ общественномъ хозяйствѣ и менѣе податливой системѣ доходовъ трудно на бюджетныхъ излишкахъ строить систему запасныхъ фондовъ. Если гдѣ такія постройки и осуществимы, то развѣ только въ богатыхъ государствахъ, въ богатыхъ городахъ.

Правда, финансовая исторія знаетъ случай накапливания огром-

---

[1]) Wagner. Finanzwissenschaft. I Стр. 174.

[2]) Ibid. Стр. 177.

[3]) Zahn. Bildung von Reservfonds in den Grossstadten behufs Einschrankung von Schuldaufnahme. Въ „Finanz-Archiv'ѣ", XXV, 1, 1908. Стр. 259—266 См мой рефератъ „Вѣсти. Фин." 1908. № 40 Стр 13—14

ныхъ резервовъ изъ бюджетныхъ излишковъ въ государствѣ, которое не можетъ похвалиться ни своимъ богатствомъ, ни благоустройствомъ своихъ финансовъ. Это случилось въ Россіи въ концѣ XIX и началѣ XX вѣка.

Въ докладѣ по росписи на 1894 годъ, составленной съ превышеніемъ обыкновенныхъ доходовъ надъ расходами и съ обращеніемъ этого превышенія на покрытіе чрезвычайныхъ расходовъ, министръ финансовъ писалъ: «такое соотношеніе доходовъ съ расходами является необходимѣйшимъ залогомъ правильности и устойчивости финансоваго положенія государства». Далѣе проводится мысль, весьма сходная съ мыслью проекта проф. Цана. Позднѣе, въ 1900 году, въ докладѣ предсѣдателя департамента государственной экономіи и министра финансовъ снова проводится та мысль, что накопленію запасовъ необходимо посвятить «столько же работъ, сколько посвящается важнѣйшимъ дѣламъ внутренней жизни и поддержанію внѣшняго могущества». На этомъ докладѣ была положена слѣдующая Высочайшая резолюція: «Желательно, чтобы при составленіи росписи доходы исчислялись скромно, дабы имѣть по исполненіи бюджета серіозные остатки» [1]). На страницахъ бюджетныхъ докладовъ и въ другихъ оффиціальныхъ документахъ не разъ проводилась мысль, что запасные фонды необходимы потому, что не всегда можно раздобыть средства при помощи займовъ и что, какъ выражается оффиціальное изданіе,—«въ извѣстныхъ обстоятельствахъ отсутствіе сбереженій могло бы даже сдѣлаться причиной политическаго ущерба для государства» [2]). Русское правительство энергично проводило систему такихъ сбереженій. Но сбереженія въ формѣ «свободныхъ средствъ государственнаго казначейства» не могутъ быть, конечно, разсматриваемы въ качествѣ запаснаго военнаго фонда. Правительство должно было расходовать эти «сбереженія» въ видѣ чрезвычайныхъ издержекъ, иначе ежегодное отвлеченіе отъ народнаго хозяйства колоссальныхъ суммъ нанесло бы ему тяжкія поврежденія. По существу политика сбереженій представляла изъ себя искусственную интенсификацію ординарной финансовой системы государства; ординарные же доходы уходятъ изъ каналовъ государственнаго хозяйства такъ же быстро, какъ и приходятъ. Только при такомъ условіи сглаживаются отрицательныя народно-хозяйственныя послѣдствія безпрерывнаго дѣйствія фискальныхъ насосовъ. Поэтому

---

[1]) „Министерство Финансовъ". II. Стр. 632.

[2]) Ibid. Стр. 633.

«сбереженія» въ видѣ свободной наличности уходятъ на текущія же задачи государственной политики, разрѣшеніе которыхъ вызываетъ затрату значительныхъ капиталовъ. Имѣя такія сбереженія, трудно разсчитывать на нихъ въ качествѣ запаснаго военнаго фонда, но возможность такихъ разсчетовъ отнюдь не исключается.

Свободная наличность тратится на борьбу съ голодомъ, на постройку желѣзныхъ дорогъ, на перевооруженіе арміи, на созиданіе военнаго флота, а случится война—разъ есть въ наличности «сбереженія»,—то они, конечно, послужатъ опорою финансовой мобилизаціи государства. Такъ и случилось въ русско-японскую войну. На 1 января 1904 года въ распоряженіи правительства была значительная свободная наличность государственнаго казначейства въ суммѣ 381.345.878 руб., которые и ушли на веденіе войны. Послѣ русско-японской войны обстоятельства складываются иначе, напр., въ 1909 году правительство уже не имѣетъ такихъ «сбереженій», а поэтому въ случаѣ войны государству придется начинать военныя дѣйствія безъ услугъ финансоваго мобилизаціоннаго фонда.

Русская система, слѣдовательно, до извѣстной степени способна возмѣстить мобилизаціонный фондъ: она устраняетъ необходимость держать мертвый капиталъ огромной величины въ качествѣ государственнаго сокровища. Но она не гарантируетъ государству постоянной наличности мобилизаціоннаго фонда. Ея преимущества финансово-техническаго свойства поглощаются отрицательными послѣдствіями финансово-политическаго свойства: сбереженія въ русскихъ бюджетахъ—результатъ чрезмѣрнаго дѣйствія налоговыхъ насосовъ. Мертвый капиталъ военнаго фонда лишаетъ страну массы капитала, капиталъ «свободной наличности», въ роли perpetuum mobile, систематически истощаетъ страну, тѣ классы населенія, которые слишкомъ много даютъ государственному казначейству и слишкомъ мало отъ него получаютъ.

Но безусловно надо признать, что наличность мобилизаціонныхъ фондовъ или ихъ суррогатовъ отчасти сокращаетъ приростъ государственнаго долга, отчасти облегчаетъ его бюджетную тяжесть, такъ какъ позволяетъ заключать займы на болѣе выгодныхъ условіяхъ.

Въ связи съ вопросомъ о запасныхъ военныхъ фондахъ существуетъ еще одна—весьма оригинальная—точка зрѣнія, полагающая, что въ странахъ съ золотой валютой и съ развитыми экономическими отношеніями военные фонды должны быть размѣщены не въ государственномъ хозяйствѣ, не въ Juliusturm'ѣ, а въ народно-хозяйствен-

ныхъ системахъ и организаціяхъ. Этотъ вопросъ мы разсмотримъ позднѣе, въ связи съ аналогичною темою. Вѣчно измѣнчивая жизнь, сохраняя нѣкоторые устойчивые элементы, постоянно видоизмѣняетъ ихъ содержаніе и ихъ значеніе. Въ области экономическихъ и финансовыхъ отношеній наряду съ упорнымъ консерватизмомъ, сохраняющимъ намъ институты, зародившіеся въ глубокой древности, имѣющіе за собою продолжительную исторію, мы наблюдаемъ постоянную измѣнчивость, которая приспособляетъ устойчивые элементы къ общей эволюціи народнаго и государственнаго хозяйства, къ сложно-мѣняющейся системѣ отношеній между хозяйствомъ государственной организаціи и хозяйствомъ народа. На почвѣ этихъ отношеній и выросталъ государственный долгъ. Въ эпоху Ренессанса государственныя сокровища могли замѣнять собою государственный кредитъ; въ современную эпоху эти запасныя сокровища, главнымъ образомъ, облегчаютъ пользованіе государственными займами. Ту же эволюцію, даже выраженную въ еще болѣе рѣзкихъ чертахъ, мы можемъ наблюдать въ исторіи другихъ финансовыхъ институтовъ, служившихъ государству въ качествѣ источниковъ чрезвычайныхъ ресурсовъ для покрытія военныхъ расходовъ.

Нельзя не обратить вниманія на чрезвычайно сложный комплексъ финансовыхъ институтовъ указанной категоріи, при помощи котораго орудовало старое государство. Этотъ комплексъ былъ простою совокупностью, а отнюдь не системою, различныхъ источниковъ, пріемовъ и средствъ созданія экстраординарныхъ ресурсовъ, нужныхъ для веденія войнъ. Трудно, конечно, говорить о системѣ для переходнаго времени, когда общій ходъ жизни подсказываетъ и предсказываетъ появленіе двухъ новыхъ и исключительно-важныхъ элементовъ государственнаго хозяйства—налоговъ и займовъ, знаменующихъ собою новую систему отношеній государства къ народному хозяйству, и когда государству, ожидающему развитія этихъ новыхъ элементовъ, приходится обращаться съ архаической системой доходнаго хозяйства и съ новою системою расходовъ. Въ моменты такого критическаго расхожденія и распада финансовой системы государственной власти приходилось брать тамъ, гдѣ можно взять, и брать такъ, какъ только можно. При такихъ фактическихъ отношеніяхъ государственно-хозяйственная практика неизбѣжно принимаетъ характеръ поразительной пестроты и безсистемности. Для эпохи Ренессанса можно насчитать до 22 способовъ, при помощи которыхъ государство стремилось удовлетворить свои чрезвычайныя потребности. Это разнообразіе способовъ и пріемовъ от-

нодъ нельзя принять за свидѣтельство необычайнаго напряженія финансоваго творчества, скорѣе это testimonium paupertatis... простой бѣдности. Финансовое творчество наступило позднѣе, когда хаосъ переходной эпохи постепенно былъ переведенъ въ организованное состояніе, приведенъ въ общую, цѣлостную систему. Хаосъ переходной эпохи былъ полонъ обломковъ старой системы, попытокъ удержать и использовать старые институты и смѣлыхъ предвосхищеній, искусныхъ антиципацій будущихъ элементовъ намѣчавшейся въ слабыхъ контурахъ системы. Въ такое время отсутствуетъ старая система, нѣтъ еще новой, государство живетъ, учитывая прошлое, предвосхищая будущее. Здѣсь создаются связи новыхъ порядковъ со старыми, подчеркивается закономѣрность историческаго процесса и непрерывность эволюціи...

Если мы опять обратимся къ этой переходной эпохѣ, то увидимъ, что подъ вліяніемъ финансовой нужды, обусловленной постоянными войнами, государство не могло удовлетвориться уже перечисленными нами способами добыванія военныхъ рессурсовъ и по необходимости было вынуждено искать другихъ выходовъ. Нашъ анализъ до сихъ поръ остается въ области такихъ мѣръ государственной политики того времени, совокупность которыхъ входитъ, въ качествѣ составныхъ элементовъ, въ государственное хозяйство.

Государство того времени, подчиняясь господствовавшимъ интересамъ вооруженной защиты или нападенія, направляетъ свой финансовый аппаратъ въ сторону экстраординарныхъ рессурсовъ. Поэтому нѣтъ ничего удивительнаго въ томъ, что мы встрѣчаемся съ налогомъ въ качествѣ источника чрезвычайныхъ рессурсовъ. Историческія обстоятельства связали судьбу налога съ войною, поэтому въ финансовой литературѣ часто можно встрѣтить утвержденіе, что война родила налогъ. Появленіе налога было обусловлено общимъ ходомъ и экономической, и финансовой исторіи, налогъ занялъ бы свое мѣсто и безъ войны, но война ускорила естественный процессъ развитія новаго института и сразу поставила его себѣ на службу. Это было эпизодомъ въ развитіи налога, оказавшимъ свое вліяніе на характеръ налоговой эволюціи. Въ ту же переходную эпоху налогъ направлялся не только въ отдѣлъ чрезвычайныхъ военныхъ рессурсовъ, но служилъ источникомъ доходовъ для обыкновенныхъ текущихъ расходовъ государства. Но и въ системѣ текущихъ финансовыхъ расходовъ налогъ часто связывается съ расходами на войско. Такъ, напр., во Франціи, въ 1445 году, учреждается постоянная армія (compagnies d'ordonance)

и одновременно устанавливается постоянный прямой налогъ (taille permanente), доходъ отъ котораго идетъ на содержаніе регулярной арміи [1]). Въ Россіи при Петрѣ I въ 1717 году издается указъ, предписывающій разсчитать, «со сколькихъ работныхъ персонъ можетъ содержанъ быть одинъ человѣкъ пѣшій со всѣмъ, что къ нему належитъ, въ годъ, также конный, лошади, палатки, телѣги и прочее». Черезъ годъ издается приказъ произвести поголовную перепись населенія, опредѣлить, «на сколько душъ солдатъ рядовой съ долею на него роты и полкового штата по этому разсчету расписать полки по крестьянамъ». Послѣ этихъ предварительныхъ распоряженій, доставившихъ правительству свѣдѣнія о величинѣ армейскаго расхода и о количествѣ податныхъ душъ, Петръ вводитъ подушную подать: частное отъ дѣленія первой цифры на вторую «должно было опредѣлить размѣръ новаго военнаго налога [2]).

Въ Англіи, гдѣ государственное развитіе пошло своимъ путемъ, уже при Вильгельмѣ III парламентъ разрѣшаетъ королю налоги подъ условіемъ расходовать поступленія отъ налога на опредѣленныя цѣли. И вотъ издаются спеціальные законы, какъ-то Army and Navy bills, которые разрѣшаютъ королю взимать налоги для покрытія военныхъ расходовъ.

Исторія налога, какъ исторической категоріи, восходитъ къ глубокой древности. Исторія же налога, какъ орудія финансовой политики, какъ виднаго источника въ общей системѣ покрытія государственныхъ потребностей, начинается въ новое время. Когда государство переживало эпоху доменальнаго строя, то особой нужды въ налогахъ не ощущалось. Если доменальный доходъ не покрывалъ всѣхъ издержекъ, то власти, конечно, приходилось обращаться съ своими запросами къ народному хозяйству. Въ силу условій натуральнаго быта на такіе запросы народное хозяйство отвѣчало натуральными повинностями. Преобразованіе войска и быстрый ростъ военныхъ издержекъ прежде всего заставилъ государственную власть энергично использовать свою обычную финансовую систему: началась усиленная распродажа доменовъ, залогъ ихъ подъ ростовщическія ссуды, выплата доменами военныхъ контрибуцій, уплата доменами же вознагражденія военнымъ начальникамъ и сподвижникамъ короля. Дворянское сословіе въ Россіи получало свои помѣстья въ качествѣ

---

[1]) Алексѣенко. Op. cit. Стр. 270

[2]) Милюковъ. Государственное хозяйство Россіи въ первой четверти XVIII ст. СПБ. 1905. Стр. 472 и сл

вознаграждения за военно-полицейскую службу. Такое интенсивное использование источниковъ доменіальнаго дохода привело къ тому, что основа государственныхъ финансовъ стала чрезвычайно быстро разрушаться Государственная власть была озабочена открытіемъ новыхъ способовъ и формъ обращенія къ народному хозяйству. Среди этихъ способовъ налоги скоро заняли видное мѣсто. тѣмъ болѣе, что народное хозяйство быстро эволюціонировало въ денежную фазу своего развитія. Государственная власть. находясь подъ давленіемъ острой нужды въ деньгахъ. мало заботится о системѣ налоговъ,—она прибѣгаетъ къ самымъ разнообразнымъ формамъ обложенія, лишь бы достать денегъ. Въ исторіи налога новаго времени можно наблюдать налоги, введенные на весьма короткій срокъ времени, съ опредѣленной задачей—доставить средства для покрытія точно указанной финансовой потребности: встрѣчаются такіе же цѣлевые налоги. назначенные для покрытія чрезвычайныхъ. т. е.. главнымъ образомъ, военныхъ расходовъ. Общія условія жизни приводятъ къ тому. что временные и срочные налоги превращаются въ постоянное явленіе. хотя въ общественномъ сознаніи долго живетъ мысль о томъ, что налоги устанавливаются срочно, до миновація въ нихъ нужды. ихъ вызвавшей. Въ эпоху полнаго господства абсолютной монархіи разнообразные налоги оказываются въ хаотическомъ состояніи: правительство, устранившее съ своего пути препятствія къ пользованію налогами, въ своей финансовой политикѣ слишкомъ увлекается фискальными соображеніями, стремится къ тому, чтобы выжать изъ податного источника возможно болѣе высокій доходъ. не обращая вниманія на органическую связь податныхъ источниковъ между собою. Податная система оказалась вслѣдствіе этого безпорядочно нагроможденною массою налоговъ и иныхъ сборовъ [1]). Въ Пруссіи до XIX вѣка уцѣлѣли такіе специальные налоги. какъ Lehenritter-Pferdgelder, Kavalleriegeld, die Kriegsmetze и т. д.

Если что отчасти и способствовало урегулированію запутанныхъ податныхъ отношеній. такъ это—заинтересованность общественныхъ классовъ. Первая глава новой исторіи налога начинается очень просто и однообразно: постоянные налоги въ Англіи составляютъ продуктъ новаго времени; въ средніе вѣка, при господствѣ феодальной системы, они не существовали... Войны, однако, рано вызвали необ-

---

[1]) См объ этомъ Haeckel. Lehrbuch der Finanzwissenschaft. I Bd. Leipzig. 1907. Стр 195—197

ходимость обращаться къ налогамъ, хотя и временнымъ. Сначала короли взимали ихъ собственною властью... Власть королей въ этомъ отношеніи скоро ограничивается .. Средневѣковые налоги главнымъ образомъ падали на землевладѣльцевъ... Рядомъ съ прямыми налогами въ средніе вѣка встрѣчаются и косвенные въ формѣ различныхъ таможенныхъ сборовъ [1]).

Но эти внѣшне-простыя отношенія закрываютъ собой сложныя внутреннія отношенія, которыя могутъ объяснить намъ, почему въ былое время налогъ былъ по преимуществу чрезвычайнымъ финансовымъ источникомъ.

Королевская власть въ до-налоговой періодъ государственнаго хозяйства чрезвычайно увлекалась всевозможными регаліями, въ которыхъ довольно ясно обнаруживается налогъ въ замаскированной формѣ. Для государственныхъ финансовъ было выгодно пріобщить къ сложной системѣ регалій, т е. верховныхъ правъ, «налоговую регалію», но въ этой попыткѣ власть рѣзко затронула сильные и сплоченные интересы цѣлаго общественнаго класса. Подданные государя долгое время оставались подданными крупныхъ привилегированныхъ землевладѣльцевъ. Государственный налогъ конкурировалъ съ повинностями, возложенными на населеніе крупнымъ землевладѣніемъ. Устраняя невыгодныя стороны этой конкурренціи, представители крупнаго землевладѣнія стремились къ тому, чтобы ограничить королевскую власть въ пользованіи налогами. Эти тенденціи чрезвычайно наглядно обрисовываются въ такихъ, напримѣръ, актахъ, какъ Magna Charta въ Англіи; онѣ породили, по терминологіи Геккеля, эпоху сословно-договорныхъ соглашеній относительно налоговъ. Королевской власти, до ея полной побѣды надъ политическою самостоятельностью сословій, до частичной ликвидаціи феодальныхъ и крѣпостныхъ отношеній, не удавалось превратить налоговое дѣло въ свою «регалію». «Чувствовалось совершенно ясно,—говоритъ Л. фонъ-Штейнъ,—что безъ измѣненія отношеній господства высшихъ классовъ надъ низшими, безъ раскрѣпощенія крестьянскаго сословія и свободнаго развитія торговли и промышленности измѣненіе налогового дѣла само по себѣ не могло имѣть никакого значенія» [2]). Проф. Селигманъ даже въ исторической этимологіи слова «налогъ» наблюдаетъ постепенную эволюцію въ развитіи налога. На первыхъ трехъ ступеняхъ этой эволюціи

---

[1]) И Янжулъ. Опытъ изслѣдованія англійскихъ косвенныхъ налоговъ. Акцизъ. Москва. 1874. Стр. 1—2.

[2]) Stein. Op. cit. II,. Стр. 373.

господствуетъ идея дара, затѣмъ правительство скромно проситъ о поддержкѣ, наконецъ, налогъ представляетъ изъ себя помощь общественныхъ классовъ верховной власти.

Естественно, что при наличности такихъ условій налогъ по необходимости выливался въ форму экстраординарнаго средства. Такъ смотрѣли на дѣло тѣ общественныя организаціи, которыя удерживали въ своихъ рукахъ право соглашаться на обложеніе, такъ же смотрѣли и тогдашняя литература и публицистика.

Въ Англіи Блэкстонъ, за нимъ извѣстный юристъ Стефенсъ, историкъ англійскихъ финансовъ Синклеръ,—всѣ они, раздѣляя государственные доходы на ординарные и экстраординарные (extraordinary), къ послѣдней категоріи относятъ налоги и пошлины. То же самое дѣлаетъ и континентальная литература.

Виднѣйшій изъ итальянскихъ теоретиковъ-практиковъ Carafa (XV вѣка), затѣмъ Боденъ (XVI вѣка), Секкендорфъ (XVII вѣка) и многіе другіе признаютъ за налогами исключительное значеніе чрезвычайныхъ средствъ. Въ условіяхъ того времени эти налоги шли, главнымъ образомъ, на военныя нужды. Такъ какъ военныя нужды въ то время никогда не оставляли въ покоѣ государственную власть, то чрезвычайные налоги скоро превращались въ постоянное явленіе.

Для насъ интересно финансовое значеніе экстраординарныхъ военныхъ налоговъ. По этому поводу Эренбергъ сообщаетъ, что возможность черпать изъ этого источника средства зависѣла отъ той власти, которою государь пользовался по отношенію къ своимъ подданнымъ, а эта власть по своему объему была весьма различна въ отдѣльныхъ государствахъ. «Двѣ крайнихъ противоположности составляли Германія и Франція: Германія, гдѣ государь даже въ минуты величайшей нужды обыкновенно находилъ совершенно ничтожную или даже совсѣмъ не находилъ помощи у имперскихъ сословій: Франція, гдѣ корона часто при менѣе тяжелыхъ обстоятельствахъ находила помощь въ милліонныхъ размѣрахъ. Но даже во Франціи невозможно было вести при помощи такихъ налоговъ продолжительныя войны» [1]).

Тотъ же авторъ указываетъ и на причины такой недостаточной доходности чрезвычайныхъ военныхъ налоговъ. Благосостояніе земледѣльческихъ народныхъ массъ было не настолько прочно и высоко, чтобы выносить значительную налоговую тяжесть; дворянство и церковь съ трудомъ поддавались налоговымъ притязаніямъ, къ тому же дво-

[1]) Ehrenberg Op. cit. I. Стр. 16

рянство само переживало періодъ оскудѣнія. Города легче принимали на себя налоги, но корона была заинтересована въ расположеніи городского населенія и въ томъ, чтобы не погубить курицу, несшую золотыя яйца. Главной же причиной недостаточности налогового дохода была, конечно, бѣдность широкихъ народныхъ массъ. Бѣдность народныхъ массъ сказывалась и въ томъ отношеніи, что даже недостаточно развитое налоговое хозяйство, правда, въ связи съ крѣпостными повинностями, быстро приводило тогдашнее государство къ обнищанію и заставляло правительство искать другихъ финансовыхъ источниковъ.

Когда налоги окончательно проложили себѣ дорогу и сдѣлались существеннымъ элементомъ государственнаго хозяйства, то они начали, по преимуществу, нести служебную функцію источниковъ обыкновенныхъ доходовъ государства. Ихъ связь съ экстраординарными военными расходами выражалась посредственно, такъ какъ налогами обезпечивались государственные займы, ставшіе главнымъ средствомъ полученія чрезвычайныхъ рессурсовъ; налогами же поддерживалось погашеніе срочныхъ долговъ [1]). Правда, налоги покрываютъ иногда и чрезвычайныя издержки государства, но въ общей системѣ покрытія экстраординарныхъ расходовъ налоги выполняютъ второстепенную и даже еще менѣе значительную роль. Практика развивалась въ такомъ направленіи, которое весьма близко подходило къ требованію, формулированному К. Дицелемъ: «взиманіе налоговъ непремѣнно нужно ограничивать необходимыми цѣлями государства» [2]). Необходимыя же цѣли государства съ каждымъ годомъ поглощали все бо̀льшія и бо̀льшія средства, такъ что въ большинствѣ случаевъ податныя силы страны оказывались исчерпанными въ полной мѣрѣ.

Ниже мы разсмотримъ детально вопросъ объ участіи налоговъ, уже обыкновенныхъ по существу источниковъ государственныхъ доходовъ, въ покрытіи чрезвычайныхъ расходовъ; а теперь обратимъ вниманіе на то, что средневѣковый финансовый институтъ—чрезвычайные военные налоги — сохранился до нашихъ дней. Какъ и въ ту отдаленную отъ насъ эпоху, такъ и въ наше время этотъ инсти-

---

[1]) Напр., въ Россіи въ февралѣ 1812 года была повышена подушная подать сразу на рубль манифестомъ о преобразованіи комиссіи погашенія долговъ. Это повышеніе мотивировалось—„для ускоренія уплаты государственныхъ долговъ и для утвержденія и возвышенія государственнаго кредита“-„Подати эти по самому существу... суть временныя“...

[2]) C. Dietzel. Op. cit. Стр. 148.

туть не можетъ похвалиться особою продуктивностью и выгодностью для государственнаго казначейства, а поэтому финансовая политика рѣдко обращается къ услугамъ чрезвычайныхъ военныхъ налоговъ.

Въ эпоху наполеоновскихъ войнъ Англія, напрягавшая всѣ свои силы и средства, въ концѣ концовъ была вынуждена, несмотря на рѣшительное противодѣйствіе заинтересованныхъ общественныхъ классовъ, ввести въ роли военнаго налога (war tax) подоходный налогъ, который, дѣйствительно, по минованіи остраго финансоваго напряженія, былъ отмѣненъ. По образцу Англіи и для тѣхъ же самыхъ цѣлей вводитъ подоходный налогъ Пруссія и Россія, гдѣ эти налоги стояли въ рѣшительномъ противорѣчіи съ общимъ укладомъ народнохозяйственной и общественной жизни. Подоходный военный налогъ въ Россіи упалъ на помѣщичьи доходы, и такъ какъ онъ давалъ казнѣ маловажный доходъ», то и былъ отмѣненъ, «да послужитъ (эта отмѣна) къ приращенію общаго довольства и изобилія и къ умноженію богатствъ государственныхъ (Указъ 12 декабря 1819 г.).

Въ финансовой исторіи Англіи XIX вѣка, особенно, послѣ чартистскаго движенія, заставившаго финансовую политику считаться съ интересами демократическихъ классовъ населенія, можно наблюдать случаи обращенія правительства на время военныхъ дѣйствій къ усиленію податей и налоговъ, не дожидаясь займовъ. Это усиленіе мотивировалось военными нуждами и отмѣнялось по минованіи финансоваго напряженія. Такая политика задѣвала интересы почти всѣхъ классовъ общества, такъ какъ повышались не только прямые, но и косвенные налоги. Напр., въ русско-турецкую войну 1854 года было явно выражено желаніе, по возможности, избѣгнуть займовъ: поэтому были увеличены подоходный налогъ (болѣе чѣмъ удвоенъ), были повышены таможенныя пошлины на чай, кофе, сахаръ, солодъ, были подняты акцизы на спиртные напитки и солодъ [1]). Въ такихъ повышеніяхъ нельзя не видѣть системы чрезвычайныхъ военныхъ налоговъ, проведенныхъ въ формѣ надбавокъ къ существующимъ уже формамъ обложенія. Сторонниками такой политики въ Англіи являлись многіе государственные дѣятели и партіи, на которыя они опирались. И въ настоящее время въ Англіи стараются построить финансовую политику такимъ образомъ, чтобы въ запасѣ всегда оставались неиспользованные въ мирное время податные источники. Въ началѣ XX вѣка, когда въ Англіи особенно живо обсуждался фискаль-

[1]) См. Янжулъ. Op. cit. Стр. 149.

ный вопросъ въ связи съ извѣстнымъ проектомъ Чемберлена, многіе государственные дѣятели, напр., Asquith, Ritchie, Fowler и др., въ своихъ рѣчахъ неоднократно заявляли, что пошлины на чай и сахаръ не представляютъ изъ себя постоянныхъ налоговъ, такъ какъ это—«военные налоги» и по минованіи спеціальной ихъ задачи должны быть отмѣнены [1]).

Въ Россіи точно такъ же во время подавленія въ Китаѣ боксерскаго возстанія были сдѣланы «временныя» повышенія налоговъ ради военныхъ цѣлей. Но въ Россіи эти «временныя» повышенія остались на плечахъ населенія и послѣ того, какъ закончилась военная экспедиція, ихъ вызвавшая, такъ что указанный случай повышенія вставъ въ общую связь съ систематическимъ ростомъ размѣра обложенія, столь характернымъ для русской финансовой политики послѣднихъ десятилѣтій...

Особенно широко была использована система военныхъ налоговъ, во время послѣдней войны, въ Японіи. Здѣсь этотъ опытъ былъ произведенъ сразу въ широкомъ масштабѣ. Японскіе военные налоги были организованы, во-первыхъ, въ формѣ надбавокъ къ существующимъ налогамъ, а затѣмъ въ формѣ новыхъ самостоятельныхъ налоговъ. Военныя прибавки къ поземельному налогу, основѣ японской податной системы, составили 120—700%, смотря по качеству земли; къ налогу на сдѣлки, ведущія къ обогащенію (это—промысловый налогъ, соединенный съ квартирнымъ и налогомъ на обращеніе), прибавка составила 150%; къ подоходному налогу—для доходовъ перваго класса 80—400% и для доходовъ третьяго класса—отъ 100 до 270%. Значительныя надбавки были сдѣланы къ налогу на спиртные напитки, къ сахарному налогу, къ налогу на Soy, къ биржевому налогу; къ сбору на охотничьи свидѣтельства. Были повышены регистратурныя пошлины, введены новые налоги на чеки, на промывку золота, пассажирскіе билеты; были установлены ввозныя пошлины на шелковичные коконы и рисъ. Были введены особые налоги на потребленіе текстильныхъ фабрикатовъ: на шерстяныя матеріи $^{15}/_{100}$ съ ихъ цѣнности и съ другихъ матерій $^{10}/_{100}$. Этимъ налогомъ думали настигнуть, главнымъ образомъ, малосостоятельные классы населенія, которые и въ Японіи совершенно свободны отъ подоходнаго налога. Existenzminimum японскаго подоходнаго налога очень высокій. Налогъ на матеріи, такимъ образомъ,

[1]) All Sides of the fiscal controversy. Speeches. Edited by Gilmour. London. 1903. Стр. 71, 80, 97 и т. д.

явился суррогатомъ подоходнаго налога для низшихъ классовъ японскаго народа [1]).

Политика чрезвычайныхъ военныхъ налоговъ, какъ источниковъ рессурсовъ для ведения войны, имѣла благопріятныя условія для своего развитія въ эпоху стараго государства, когда налогъ, какъ таковой, все еще былъ чрезвычайнымъ средствомъ въ общей системѣ государственныхъ финансовъ. Кромѣ того, продолжительныя войны того времени, обычай отдавать сбираніе налоговъ на откупъ за опредѣленныя суммы денегъ,—все это способствовало тому, что налогъ являлся удобнымъ средствомъ добывать доходы для военныхъ расходовъ. Но, какъ мы уже говорили, и въ то время этотъ источникъ военныхъ рессурсовъ не игралъ значительной роли. Въ новѣйшее время налогъ сдѣлался опорою обыкновенныхъ государственныхъ бюджетовъ и необходимою базою государственной задолженности. Государство рѣдко можетъ наслаждаться такимъ финансовымъ положеніемъ, при которомъ у него имѣются въ широкихъ размѣрахъ неиспользованныя податныя силы. Весьма часто дѣло обстоитъ совершенно наоборотъ. При такихъ условіяхъ финансовой политикѣ приходится довольствоваться тѣмъ, что финансовая система можетъ уловить изъ естественнаго прироста народно-хозяйственнаго дохода, или захватить части дохода, ранѣе ускользавшія отъ дѣйствія податныхъ насосовъ, или, наконецъ, увеличить свои претензіи къ доходу тѣхъ или иныхъ общественныхъ классовъ. Во всѣхъ трехъ случаяхъ введеніе чрезвычайныхъ военныхъ налоговъ представляетъ большія затрудненія. Если—беремъ исключительно рѣдкій случай, который поэтому не ставимъ въ счетъ нашихъ предположеній—финансовая политика, преслѣдуя здравую задачу организаціи финансовой боевой готовности, оставляетъ въ той или иной мѣрѣ неиспользованными податныя силы страны, то, конечно, при наступленіи военныхъ событій, такому государству легко и удобно прибѣгнуть къ системѣ чрезвычайныхъ военныхъ налоговъ. Затрудненія, которыя неизбѣжны и въ данномъ случаѣ, будутъ имѣть финансово-техническій характеръ: возможно ли будетъ получить доходъ отъ чрезвычайныхъ налоговъ своевременно, т. е. когда ходъ военныхъ событій потребуетъ этихъ доходовъ. Нельзя упускать изъ виду и того обстоятельства, что

[1]) Buchel. Die Finanzen Japans. Essen 1908. Стр. 180. См. мой рефератъ. „Вѣстн. Фин.“, 1908 г. №35, стр. 328. См. также перепечатку изъ „Финансоваго и экономическаго ежегодника Японіи на 1905 г.“ въ „Вѣстн. Фин.“, 1906. № 31, стр. 161.

система чрезвычайныхъ военныхъ налоговъ, представляя изъ себя осуществляемое намѣреніе собрать предполагаемую сумму экстраординарныхъ ресурсовъ, необходимо должна опираться на предполагаемую же сумму—или часть ея—предстоящихъ военныхъ расходовъ. При политикѣ займовъ такія предположенія играютъ второстепенную роль. Но мы на опытѣ англо-бурской войны видѣли, какъ трудно заранѣе предположить,—хотя бы приблизительно,—размѣръ предстоящихъ издержекъ по веденію войны. Вслѣдствіе этого всегда при системѣ чрезвычайныхъ военныхъ налоговъ для государственнаго казначейства могутъ встрѣтиться техническія и матеріальныя осложненія, во избѣжаніе которыхъ правительство будетъ болѣе склонно не прибѣгать къ этой системѣ. Оно воспользуется, быть можетъ, ею въ качествѣ третьестепеннаго элемента, или приберетъ неиспользованныя податныя силы для фундированія и обслуживанія военныхъ займовъ.

Разсчитывать на естественный приростъ народно-хозяйственнаго дохода, какъ на базу для чрезвычайныхъ военныхъ налоговъ, можно развѣ только въ случаѣ продолжительной войны, когда къ тому же война не служитъ очевиднымъ факторомъ экономическаго застоя или депрессіи. Слѣдовательно, если правительство намѣрено прибѣгнуть для покрытія военныхъ расходовъ къ чрезвычайнымъ налогамъ, то ему въ большинствѣ случаевъ придется разсчитывать на тѣ части народно-хозяйственнаго дохода, которыя до сихъ поръ ускользали отъ дѣйствія податной системы, или на усиленіе фискальныхъ претензій къ уже обложеннымъ частямъ дохода націи. Въ обоихъ случаяхъ финансовая политика неизбѣжно встрѣтится съ тѣми общими трудностями, которыя вырастаютъ на пути всякихъ попытокъ увеличить налоговое бремя. Въ странахъ бѣдныхъ сюда присоединится еще одно непреодолимое препятствіе—народная бѣдность, которая можетъ остановить самаго смѣлаго министра финансовъ. Мы не будемъ распространяться относительно этихъ препятствій на пути использованія системы чрезвычайныхъ военныхъ налоговъ. Здѣсь попутно замѣтимъ, что нѣкоторые писатели рекомендуютъ систему чрезвычайныхъ военныхъ расходовъ на томъ основаніи, что во время войны въ населеніи воюющаго государства разогрѣвается патріотическое чувство, которое заставитъ налогоплательщиковъ быть щедрѣе и уступчивѣе. Это мнѣніе, между прочимъ, нѣсколько разъ высказывалось французскими авторами. Напримѣръ, въ 1872 г. I. Garnier писалъ: «мы сожалѣемъ, что тотчасъ послѣ мира, когда населеніе еще находилось подъ свѣжимъ впечатлѣ-

немъ ужасовъ войны, и политическіе раздоры еще не смущали общаго единодушія, Національное Собраніе не ввело особаго военнаго налога въ 3, 4 или въ 5% съ капитала. Такой налогъ могли бы взимать въ продолженіе 2—3 лѣтъ и онъ былъ бы отличнымъ базисомъ для амортизаціи займовъ. Тогда намъ не было бы нужды вводить бумажно-денежное хозяйство, удваивать бремя задолженности и вызывать къ жизни Compte de liquidation, осложнявшую долгое время наше финансовое положеніе». Chevallier высказывался за то, что прямой военный налогъ или принудительный заемъ могъ бы покрыть если не всю контрибуцію Германіи, то, по крайней мѣрѣ, первые 2 милліарда. «Такую жертву тогда перенесли бы охотно, нація ничего другого и не ожидала; во всякомъ случаѣ, въ подобныхъ обстоятельствахъ цѣлесообразно прибѣгать къ такимъ пріемамъ» [1]). Приведенныя сужденія относятся къ совершенно исключительному моменту въ политическихъ судьбахъ Франціи и, быть можетъ, авторы приведенныхъ сужденій были правы въ своихъ предположеніяхъ относительно патріотизма, какъ опоры для исключительныхъ финансовыхъ мѣропріятій. Но тогдашнее французское правительство пошло инымъ путемъ: оно выпустило рентные займы. Съ сожалѣніемъ должно замѣтить, что финансовая исторія различныхъ странъ доставляетъ по преимуществу примѣры отрицательные, доказывающіе, что патріотизмъ—плохой фундаментъ для финансовой политики. Правда, во время войны патріотическое чувство населенія поднимается, что часто выражается въ филантропическихъ актахъ со стороны отдѣльныхъ лицъ изъ общества и, пожалуй, цѣлыхъ слоевъ общества. Хотя Леруа-Болье и находитъ нужнымъ причислять благотворительныя суммы, пожертвованныя во время войны, къ общей совокупности ресурсовъ на веденіе войны, однако нельзя не признать, что эти суммы обыкновенно ничтожны по своимъ размѣрамъ въ сравненіи съ общими финансовыми оборотами войны. Но часто дѣло обстоитъ въ обратномъ порядкѣ: патріотизмъ не повышаетъ склонности отдѣльныхъ общественныхъ классовъ къ регулярнымъ и принудительнымъ пожертвованіямъ. Мало того,—патріотизмъ не только не облегчаетъ взиманія повышенныхъ налоговъ, онъ даже оказывается безсильнымъ заставить капиталистовъ дать правительству деньги взаймы, т. е. совершить выгодную для частныхъ лицъ сдѣлку. Опасеніе риска и другія матеріальнаго свойства сообра-

[1]) Цит.: Hirschfeld Die Finanzen Frankreichs nach dem Kriege von 1870—71. Berlin. 1875. Стр. 33—34.

женія превышаютъ патріотизмъ гражданъ-капиталистовъ. Русская финансовая исторія сохранила интересный фактъ, иллюстрирующій финансовую сторону патріотизма. Какъ разсказываетъ историкъ Соловьевъ, смоленскіе купцы ссудили деньгами Василія Шуйскаго. Этими долгами Соловьевъ объясняетъ то, почему съ такимъ упорствомъ Смоленскъ сопротивлялся полякамъ и сопротивлялся, главнымъ образомъ, въ лицѣ богатыхъ купцовъ, стоявшихъ за Шуйскаго: сдайся они полякамъ, долгъ за Шуйскимъ пропалъ бы навсегда...

Во Франціи въ 1789 году правительство Конститюанты учредило особый налогъ (contribution publique) со всѣхъ гражданъ въ размѣрѣ $^1/_4$ ихъ чистаго дохода и $2^1/_2$ % со стоимости принадлежащаго имъ золота и серебра. Такой сборъ выплачивался по совѣсти, безъ всякихъ административныхъ изслѣдованій. Рабочіе, лица, не имѣющія собственности, госпитали и убѣжища для бѣдныхъ, собственники съ доходомъ, не превышающимъ 400 ливровъ, были освобождены отъ такого сбора. Слѣдовательно, онъ падалъ на состоятельные и наиболѣе культурные классы, въ руки которыхъ послѣ революціи переходила государственная власть. Правительство обѣщалось даже возвратить эту контрибуцію, если бы ему удалось заключить заемъ. «Энтузіазмъ плательщиковъ скоро угасъ и внесено было въ 2 года всего 30 милліоновъ. Dons patriotiques принесли тоже немного; ими увлекался особенно простой народъ; бѣдныя женщины несли свои кольца, а люди богатые уклонялись. Въ 20 мѣсяцевъ собрано было всего 2.600.000 ливровъ» [1]).

Рѣдкій примѣръ успѣшности такихъ патріотическихъ налоговъ доставляетъ старая исторія Англіи, эпохи Долгаго Парламента, когда въ Англіи боролись за нарушеніе правъ націи королемъ съ абсолютистскими наклонностями. Борьба Долгаго Парламента противъ короля велась энтузіазмомъ всего народа: жители Лондона жертвовали свою серебряную и золотую посуду для перечеканки въ деньги «на поддержку святого дѣла», женщины отдавали свои драгоцѣнности и украшенія, каждый несъ все, что могъ. «Но невозможно было,— замѣчаетъ Синклеръ, — чтобы дорого стоющая война могла долго удержаться на такомъ шаткомъ основаніи, какъ временное усердіе народа». Долгій Парламентъ прибѣгъ къ регулярнымъ налогамъ, конфискаціямъ и стремился настигнуть налогами массу рабочаго народа. Парламентъ ввелъ оригинальную форму налога на потребленіе, такъ

[1]) Приведено у профессора Лебедева: Финансовое право. Изд. 2-ое. СПБ. 1889. Стр. 51.

называемый weekly meal — недѣльный обѣдъ, странный сборъ, состоявшій въ томъ, что каждый подданный былъ обязанъ разъ въ недѣлю не обѣдать и деньги, такимъ образомъ сбереженныя,— жертвовать государству. Этотъ оригинальный налогъ существовалъ 6 лѣтъ и принесъ 608 тыс. ф. ст., благодаря только, конечно, общему энтузіазму» [1]). Но когда тотъ же Долгій Парламентъ сталъ энергично облагать настоящими косвенными налогами народное потребленіе, народъ живо возмутился, отвернулся отъ партіи, на которую опирался республиканскій парламентъ, и реставрировалъ королевскую власть: король обѣщался уничтожить акцизы. Правда, на неудовольствіе народа на Долгій Парламентъ повліяли также и злоупотребленія парламентаріевъ народными деньгами... [2])

Но въ той же Англіи можно найти примѣры противоположнаго содержанія. «Въ то время, — пишетъ М. Шиппель. — когда Англія чуть не была задавлена бременемъ военнаго долга, когда косвенные налоги и таможенныя пошлины невыносимымъ образомъ придавили потребляющія массы и экономическую жизнь, земельный налогъ со временъ Вильгельма III не былъ повышенъ на 1 пенни. Наоборотъ, лэндлорды, тотчасъ послѣ мира, въ мартѣ 1816 г., принудили правительство понизить въ ущербъ государственному казначейству налогъ на солодъ, что было имъ очень выгодно. «Ихъ возросшій классовый эгоизмъ форменнымъ образомъ закусилъ удила, когда они по заключеніи мира стали разсматривать старыя хлѣбныя цѣны, возросшія во время войны, какъ завоеванное право и пытались запретительными пошлинами остановить всякій подвозъ хлѣба изъ житницъ стараго и новаго свѣта» [3]).

Во Франціи, въ эпоху іюльской монархіи, правительство заключало займы при помощи банкировъ. Изъ этой системы было сдѣлано одно исключеніе для національнаго займа 1821 года, окончившееся полной неудачей: правительство попыталось воспользоваться общимъ энтузіазмомъ населенія, экзальтаціей патріотическихъ чувствъ и объявило публичную подписку на 120 милл. Дѣйствительность разсѣяла это заблужденіе. Правительству пришлось снова обратиться къ дорогому посредничеству банкировъ... [4])

---

[1]) Янжулъ. Op. cit. Стр 9—10.

[2]) Ibid Стр. 16—17.

[3]) Schippel Grundzuge der Handelspolitik. Berlin. 1902. Стр. 15—16

[4]) Chaumont, Vauchaussade de. L'évolution des diverses modes d'emission d emprunts. Paris. 1906. Стр. 157.

Не стоитъ, конечно, говорить о такихъ исключеніяхъ, какъ, напр., случай изъ 1870 года, когда франкфуртскій рантье Güterglück, соблазненный выгодами, подписался на французскій военный заемъ. Гораздо большее значеніе имѣетъ проявленіе классоваго эгоизма, наносящаго ущербъ финансамъ государства. Такъ, напр., рѣзко бросается въ глаза поведеніе феодаловъ въ Японіи, когда они въ 60-хъ годахъ прошлаго вѣка по весьма выгодной цѣнѣ продавали государству свои феодальныя привилегіи и права, а Японія въ это время переживала тяжкій моментъ наивысшаго напряженія своихъ слабыхъ и неразвитыхъ финансовыхъ силъ, была ввержена въ бездну бумажно-денежнаго хозяйства и находилась на краю государственнаго банкротства...

Японскій примѣръ доказываетъ, какъ рискованно разсчитывать на патріотизмъ, какъ на опору финансоваго мѣропріятія. Вѣдь та же Японія дала современному человѣчеству образцы величайшихъ подвиговъ, совершенныхъ во имя любви къ родинѣ...

Исторія русскаго дворянскаго земельнаго банка, благотворительнаго по отношенію къ наиболѣе состоятельной и привилегированной группѣ населенія, даетъ аналогичные примѣры поведенія, которое мы наблюдали въ Японіи, въ моментъ ликвидаціи тамъ феодальнаго режима. Закладные листы русскаго дворянскаго банка, имѣвшіе крупное спеціальное обезпеченіе, могли бы сдѣлаться первоклассною бумагою, но этому «мѣшали всевозможные слухи о новыхъ льготахъ заемщикамъ банка вплоть до освобожденія ихъ отъ всякихъ обязательствъ передъ банкомъ и принятія долговъ ихъ на себя государствомъ, что... наложило бы на государственное казначейство совершенно непосильное бремя» [1]). При разстроенныхъ государственныхъ финансахъ, при наличности тяжелыхъ налоговъ, падающихъ на необезпеченныя и часто голодающія народныя массы, при разстроенномъ и дорогомъ государственномъ кредитѣ, заемщики дворянскаго банка никогда не стѣснялись выпрашивать себѣ новыя льготы, вплоть до выпуска выигрышнаго займа. Этими мѣрами «создавалась сословная рознь», одному сословію «оказывалась поддержка за счетъ другихъ гораздо менѣе состоятельныхъ классовъ».

Яркій примѣръ несостоятельности патріотизма доставитъ правительству нужныя ему деньги даже въ формѣ займа даетъ русско-турецкая война 1877 года. «Общественное мнѣніе, руководимое вліятельными органами періодической печати, побудило русское прави-

[1]) См. интереснѣйшія подробности объ этомъ: Мигулинъ. Op. cit. I т. 458—521 и сл.

тельство вмѣшаться въ злосчастную славянскую распрю». Нужны были займы. «Успѣшность реализаціи новыхъ займовъ для войны министръ финансовъ находилъ совершенно проблематической, несмотря на заявленіе извѣстной московской депутаціи, что Москва соберетъ необходимыя для войны средства». «Несмотря на то, что заемъ былъ выпущенъ въ излюбленной публикой формѣ 5%-ныхъ банковыхъ билетовъ, подписка на него... потерпѣла полное фіаско, такъ какъ публикою почти не было заявлено требованій на новый заемъ, въ томъ числѣ не оказали никакого содѣйствія займу ни московское дворянство, ни московское купечество, категорически обѣщавшія Государю свою помощь». . [1])

При размѣщеніи русскаго внѣшняго займа 1891 года пытались обратиться къ французскому патріотизму, такъ какъ дѣло происходило вскорѣ послѣ извѣстной кронштадтской оваціи французской эскадрѣ. «По призыву къ чувствамъ,—говоритъ проф. Мигулинъ,—плохой пріемъ въ дѣлѣ коммерческихъ операцій: капиталисты всегда относятся къ такому призыву съ раздраженіемъ и «патріотическіе» займы никогда, какъ показываетъ опытъ, не удаются» [2]).

Можно привести еще одинъ примѣръ изъ недавняго русскаго прошлаго. Въ 1906 году «Торгово-Промышленная Газета» дважды оффиціозно заявляла о томъ, что «подъ вліяніемъ революціоннаго движенія» на всѣхъ биржахъ началась игра на пониженіе, «эксплоатирующая затруднительное положеніе государства, дѣяніе безнравственное», и «въ этомъ принимали участіе всѣ классы населенія отъ самыхъ высокопоставленныхъ и титулованныхъ до обыкновенныхъ смертныхъ». «Такимъ образомъ явилось трогательное согласіе между революціонерами и различными русскими людьми всѣхъ классовъ населенія, ищущими спекулятивной наживы посредствомъ разоренія Россіи» [3]).

Конечно, въ своемъ утвержденіи, что въ игрѣ на пониженіе принимали участіе «всѣ классы населенія», газета зашла слишкомъ далеко. Но ясно, что въ этой игрѣ приняли участіе наиболѣе состоятельные слои публики, такъ какъ смѣшно говорить объ участіи въ биржевой игрѣ русскаго крестьянства, рабочихъ, средней публики провинціальныхъ

---

[1]) Мигулинъ. Op. cit. I. Стр. 457—459.

[2]) Мигулинъ. Op. cit. II. Стр. 183—184.

[3]) „Торгово-Промышленная Газета". 1906. № отъ 7 января; ст. „По поводу спекуляціи на пониженіе". № отъ 11 января того-же года; ст. „Игра на пониженіе".

городовъ и селеній. Играла очень небольшая группа. Эта денежная группа и до революціи, во время ужасовъ русско-японской войны, эксплоатировала патріотизмъ, о чемъ вспомянулъ въ своей рѣчи въ Государственномъ Совѣтѣ министръ финансовъ, когда онъ 8-го іюня 1909 года, между прочимъ, сказалъ: «но я заявляю, что расходы (во время войны) у насъ были чрезмѣрны, что мы были не экономны во многихъ случаяхъ... Мы издержали $2^1/_2$ милліарда руб., Японія издержала 1.400.000.000 іенъ или рублей» [2]). Всѣмъ извѣстны причины такихъ перерасходовъ и такой чрезмѣрной «не-экономіи»...

Эта небольшая историческая справка о патріотизмѣ, какъ возможной основѣ чрезвычайныхъ военныхъ налоговъ, приведена въ доказательство того, что при введеніи такихъ налоговъ нельзя разсчитывать на благопріятную почву, умягченную патріотическимъ подъемомъ, что и при введеніи чрезвычайныхъ налоговъ необходимо считаться съ обычными трудностями, стоящими на пути введенія новыхъ налоговъ; къ этимъ трудностямъ присоединяются еще особыя, коренящіяся въ условіяхъ военнаго времени, когда рѣзко и грубо нарушается мирное теченіе народно-хозяйственной жизни...

Тѣмъ не менѣе, какъ мы уже видѣли, опытъ не исключаетъ возможности обращенія къ чрезвычайнымъ военнымъ налогамъ, при чемъ, разумѣется, доставляемые ими рессурсы будутъ имѣть субсидіарное значеніе въ общей системѣ источниковъ для покрытія расходовъ, вызываемыхъ веденіемъ войнъ. Субсидіарный характеръ чрезвычайныхъ военныхъ налоговъ прежде всего будетъ опредѣляться тѣмъ, что налоги являются главною опорою обыкновенныхъ бюджетовъ, они являются выраженіемъ постоянныхъ, опредѣлившихся отношеній между государственнымъ и народнымъ хозяйствомъ. Если предположить такой случай, когда правительство рѣшится и найдетъ возможнымъ покрыть всѣ огромные военные расходы исключительно путемъ чрезвычайныхъ военныхъ налоговъ, то опредѣлившіяся отношенія между государствомъ и народнымъ хозяйствомъ должны будутъ выдержать страшную ломку, что роковымъ образомъ отразится на народно-хозяйственныхъ отношеніяхъ и еще болѣе усугубитъ печальныя послѣдствія военнаго времени. Такъ какъ въ современныхъ государственныхъ податныхъ системахъ главную роль играютъ налоги на потребленіе, то нужно думать, что чрезвычайные военные налоги, разъ при ихъ помощи нужно будетъ въ короткій срокъ добыть огромныя денежныя

[2]) Цит. по тексту, напечатанному въ „Торгово-Промышленной Газетѣ“. 1909 г. 10 іюня. № 130.

суммы, должны принять форму налоговъ на потребленіе. Современные же косвенные налоги далеко не представляютъ изъ себя простыхъ фискальныхъ насосовъ. Если бы они на самомъ дѣлѣ были простыми насосами, то и въ такомъ случаѣ непомѣрное ихъ напряженіе во время войны могло бы вызвать сильное разстройство экономическихъ отношеній: рѣзкое сокращеніе народнаго потребленія со всѣми послѣдствіями этого явленія для производственныхъ отношеній. Но налогъ на потребленіе своею конструкціею, часто весьма сложною, тѣснѣйшимъ образомъ связанъ съ различными производственными процессами, часто онъ опредѣляетъ положеніе и характеръ той или другой отрасли промышленности и торговли. Измѣненіе этихъ установившихся отношеній даже въ мирное время всегда грозитъ осложненіями и пертурбаціями [1]). Введеніе прямыхъ налоговъ въ формѣ подоходнаго обложенія въ значительной мѣрѣ устраняетъ эти неудобства, но прямые подоходные или поимущественные налоги безконечно труднѣе ввести вслѣдствіе огромнаго противодѣйствія, которое неизбѣжно вызывается въ соціальной средѣ, наиболѣе затрагиваемой подобными фискальными мѣропріятіями. Въ современныхъ условіяхъ эти препятствія зачастую получаютъ характеръ непреодолимыхъ, да и финансовая политика рѣдко рѣшается итти походомъ противъ этихъ прекрасно защищенныхъ интересовъ...

Заканчивая вопросъ о чрезвычайныхъ военныхъ налогахъ, мы считаемъ нужнымъ отмѣтить отчетливое опредѣленіе ихъ, данное Альбертомъ Шэффле. Экстраординарными рессурсами Шэффле считаетъ такіе, которые имѣютъ свои источники не въ регулярно повторяющихся приносящихъ доходъ функціяхъ имущества (Vermogensausscheidungen) и не въ постоянно используемыхъ частяхъ дохода, а также экстраординарнымъ рессурсомъ не будетъ податной доходъ, добытый устойчивымъ и продолжительнымъ напряженіемъ налоговыхъ ставокъ, употребляемый для текущихъ государственныхъ потребностей. Экстраординарнымъ податнымъ доходомъ будетъ такой, который добытъ путемъ единовременнаго и срочнаго повышенія налоговой ставки. Шэффле разумѣетъ при этомъ прибавки къ налоговымъ ставкамъ въ военное время (Kriegszuschlage) [2]). Само собой разумѣется, что вмѣсто

---

[1]) См. множество иллюстрацій этой мысли въ книгѣ проф. Фридмана: Современные косвенные налоги на предметы потребленія. Т. I. СПБ. 1908.

[2]) A. Schaffle. Die Steuern. Allgemeiner Theil. Leipzig. 1895 (Hand- und Lehrbuch der Staatswissenschaften. hrsgb. v Frankenstein. II Abth., 11 Bd.) Стр. 188, 210.

прибавокъ государство можетъ ввести и спеціальные военные налоги, какъ это и было сдѣлано въ 1905 году въ Японіи...

«Чрезвычайные налоговые доходы могутъ служить собиранію денежныхъ запасовъ и государственныхъ сокровищъ, хотя послѣдніе отнюдь возникаютъ не только на счетъ одного чрезвычайнаго обложенія; эти же налоги представляютъ изъ себя средство для погашенія и оплаты процентовъ по займамъ», если это не разсчитано на продолжительные періоды. «Въ теченіе годичнаго бюджетнаго срока невозможно въ качествѣ экстраординарныхъ рессурсовъ употреблять исключительно только одни чрезвычайные налоги. Податная система никогда не будетъ обладать такой степенью эластичности (Beweglichkeit), чтобы можно было при помощи ихъ, не прибѣгая ни къ расходованію всякихъ государственныхъ запасныхъ средствъ, ни къ заключенію займовъ, покрыть экстраординарные расходы по войнѣ, издержки по общественнымъ работамъ, по различнымъ преобразованіямъ, по различнаго рода публичнымъ сооруженіямъ и помѣщеніямъ капитала» [1]).

Такимъ образомъ, и этотъ источникъ чрезвычайныхъ военныхъ рессурсовъ, своимъ происхожденіемъ обязанный старому времени, до сихъ поръ сохранилъ себѣ мѣсто въ финансовой системѣ государства. На всемъ протяженіи своей исторіи онъ никогда не игралъ значительной роли.

Современное государство не испытываетъ особыхъ затрудненій изъза того, что оно не можетъ въ значительныхъ размѣрахъ использовать систему чрезвычайныхъ военныхъ налоговъ. Для современнаго государства жизнь создала болѣе удобные и легкіе выходы изъ тѣхъ затрудненій, которыя неизбѣжно вызываются войнами. Иначе обстояло дѣло въ ту отдаленную эпоху, когда впервые начали складываться основные элементы современной финансовой системы; эти элементы были облечены еще въ рудиментарную форму и не были объединены въ систему. Государство не имѣло ни средствъ, ни времени для того, чтобы заняться развитіемъ этихъ элементовъ и выработкой изъ нихъ стройной и мощной системы покрытія чрезвычайныхъ потребностей. Даже въ XIX вѣкѣ европейскія государства, полныя неистощимаго довѣрія къ публичному кредиту, весьма мало удѣляютъ вниманія и заботъ системѣ экстраординарныхъ рессурсовъ.

Въ переходную же эпоху, когда старые источники оказались недостаточными, новые же—приходилось разрабатывать, государствен-

[1]) Ibid. Стр. 210—211.

ная власть поневолѣ отличалась небольшою разборчивостью въ выборѣ источниковъ и средствъ для покрытія настоятельныхъ потребностей. При выборѣ этихъ средствъ власти приходилось руководствоваться самыми простыми соображеніями и подчиняться волѣ обстоятельствъ. Но и въ такой политикѣ сама жизнь прокладывала русла, по которымъ въ послѣдующее время должна была пойти болѣе устойчивая финансовая политика. Своевольныя, своеобразныя дѣйствія правительствъ переходной эпохи, въ которыхъ, казалось бы на первый взглядъ, трудно найти признаки хотя бы относительной закономѣрности, при внимательномъ разсмотрѣніи ихъ обнаруживаютъ эти признаки, доказывающіе закономѣрную послѣдовательность историческаго процесса. Впереди уже ясно намѣчались два главнѣйшія русла, въ которыя должна была вылиться грядущая финансовая политика, ясно обрисовывались главнѣйшіе источники будущей финансовой системы—налоги и займы. И почти во всѣхъ пріемахъ по добыванію необходимыхъ ресурсовъ правительственная власть переходной эпохи невольно приближалась или къ одной, или къ другой основной формѣ. Часто это приближеніе замаскировывалось странными или своеобразными формами, но эта историческая шелуха не могла закрыть дѣйствительнаго содержанія той или иной финансовой мѣры. Среди этихъ мѣропріятій можно встрѣтить такія, въ которыхъ сразу намѣчались обѣ основныя формы, такъ что новѣйшіе изслѣдователи вступали между собою въ пререканія относительно природы такой финансовой операціи: одни относили ее къ категоріи налоговъ, другіе—въ разрядъ кредитныхъ сдѣлокъ. Наконецъ, можно указать еще и такія финансовыя мѣропріятія, которыя въ значительной мѣрѣ дышатъ уже старой атмосферой, выросли на старой почвѣ, но въ то же время не устояли отъ вліяній новаго времени: въ нихъ уже въ зачаточной формѣ вкраплены элементы новой системы, и притомъ въ такой слабой степени, что трудно рѣшить вопросъ: была ли эта форма предвѣстницей налога или займа.

Мы уже указывали на двоякую природу такого своеобразнаго финансоваго института, какъ продажа должностей. Безусловно, этотъ институтъ выросъ на почвѣ старыхъ политическихъ отношеній, но въ этомъ способѣ создавать государственному казначейству средства одинаково ясно сквозятъ предвосхищенія налога и займа. Точно такъ же обстоитъ дѣло и съ другимъ источникомъ финансовыхъ ресурсовъ старой эпохи—съ обычаемъ брать дары, добровольныя приношенія отъ отдѣльныхъ подданныхъ, отъ цѣлыхъ сословій, городовъ, церквей, монастырей и т. д. Какъ извѣстно, Боденъ въ ряду обыкновенныхъ

источниковъ государственныхъ доходовъ ставилъ также дары отъ дружественныхъ націй, отъ политическихъ союзниковъ. Современное государство, какъ правило, совсѣмъ почти не знаетъ добровольныхъ приношеній, по крайней мѣрѣ не можетъ считать ихъ регулярнымъ источникомъ своего дохода. «Быть можетъ, въ государствѣ Саленто, гдѣ ментеръ, сопровождаемый Телемакомъ, насадилъ изъ билiе. миръ, добродѣтель, гдѣ Церера разсѣивала свои колосья, гдѣ Бахусъ обращалъ водяные ручьи въ вино болѣе сладкое, чѣмъ нектаръ, гдѣ была неизвѣстна магистратура..., тамъ, вѣроятно, граждане сами клали бы добровольно свои жертвы въ государственную казну. Но уже давно миновалъ и пересталъ царствовать на землѣ золотой вѣкъ, и современное общество потеряло привычку отдавать съ набожнымъ чувствомъ справедливый налогъ изъ своихъ сбереженій...» [1]) Нельзя думать, чтобы государство переходной эпохи походило на миѳическое Саленто, а поэтому нельзя думать, чтобы «дары» со стороны подданныхъ государства были дѣйствительно «добровольными» приношеніями. Часть такихъ даровъ безусловно носила на себѣ печать происхожденія изъ феодальной эпохи, когда сюзеренъ, вассалъ, рыцарь былъ обязанъ по договору въ извѣстныхъ случаяхъ уплачивать королю «дары». Феодалы были склонны забывать эту свою обязанность, короли напоминали имъ, производили ревизіи ленныхъ обязательствъ, которыя сопровождались уплатой даровъ. Эти ревизіи обычно совпадали съ моментами финансовыхъ затрудненій. Феодалы нерѣдко выкупали у короля свои повинности, что уже сильно приближаетъ эти дары къ кредитной операціи. Напр., англійскіе феодалы выкупили свои повинности, установивъ вмѣсто нихъ въ пользу короля рядъ косвенныхъ налоговъ: повинности одного сословія были выкуплены за счетъ обремененія налогами потребленія народныхъ классовъ [2]). Иногда короли сами превращали повинность приносить дары въ форму поимущественнаго налога. Нѣкоторые англійскіе короли настоятельно требовали отъ своихъ подданныхъ приношенія даровъ, называя ихъ «benevolences»; населеніе не смѣло отказываться и называло такіе обязательные дары «malevolences». «Разнообразные поборы, которые Генрихъ VII извлекалъ изъ своихъ подданныхъ съ такою жадностью, что доводилъ до возмущеній, давали ему возможность не только поддерживать равно-

[1]) R. Stourm. Systèmes généraux d'impôts. Préface. Стр. XIV. Цит.: П. Климентовъ. „Новые пріемы изученія въ финансовой наукѣ". „Русск. Мысль", 1900, январь.

[2]) Янжулъ. Op. cit. Стр. 29 и сл.

вѣсе доходовъ и расходовъ, но и скоплять излишки, изъ которыхъ и составился резервный фондъ [1]). Не даромъ, слѣдовательно, Боденъ относилъ «подарки друзей» къ источникамъ государственныхъ доходовъ.

Въ этой категоріи финансовыхъ операцій можно наблюдать три элемента, смѣшанные между собою. Несомнѣнно, что феодальный строй породилъ широкоразвитую систему даровъ: также несомнѣнно, что частноправовой характеръ государственныхъ отношеній обусловливалъ частые случаи покупки городами хартій вольности, привилегій, исключительныхъ положеній. Въ то время права, привилегіи, судебная защита, милость короля продавались на такихъ же основаніяхъ, на какихъ въ настоящее время можно купить книгу, напечатанную въ государственной типографіи, или пріобрѣсти въ собственность или аренду какую-нибудь казенную оброчную статью. Но въ то же время въ добровольныхъ приношеніяхъ уже ясно сквозитъ наличность или займовъ, или налоговъ, причемъ налоговой элементъ украшается вывѣской добровольности, а заемъ искажается принудительностью. Послѣдующее время очищаетъ эти финансовыя отношенія отъ скорлупы феодальнаго режима и патримоніальнаго строя, окончательно придаетъ налогу элементъ принудительности, а займу—элементъ добровольности. Все это совершается медленно, не даромъ даже въ современной нѣмецкой литературѣ то и дѣло можно встрѣтить выраженіе «freiwillige Anleihe». Въ современныхъ условіяхъ это—излишняя тавтологія, но имѣющая историческій смыслъ...

Частноправовой характеръ государственныхъ отношеній сказывался и въ рядѣ другихъ финансовыхъ мѣропріятій того времени. Напр., государь, нуждаясь въ деньгахъ, отдаетъ свою вооруженную силу въ наймы иноземному королю, за что получаетъ соотвѣтствующее вознагражденіе. Король Англіи Генрихъ VII находилъ выгоднымъ переводить въ деньги свою военную славу, трофеи побѣдъ: онъ уступилъ французскому королю Карлу VIII свои притязанія на Бретань за 745.000 кронъ единовременнаго взноса и 25.000 экю ежегоднаго платежа. Лордъ Кларендонъ продалъ отъ имени короля Дюнкирхенъ за 400.000 ф. ст. Карлъ II состоялъ пенсіонеромъ у Людовика XIV, который употреблялъ его какъ орудіе своихъ завоевательныхъ видовъ и уплатилъ ему въ продолженіе его царствованія около

---

[1]) Алексѣенко, Op. cit. Стр. 64—65. Въ этой книгѣ приведена масса интересныхъ иллюстрацій.

милліона ф. ст. [1]). Это было въ обычаѣ того времени — король Англіи, нѣмецкіе князья, швейцарцы были пенсіонерами французской короны [2]). Петръ I за шесть лѣтъ (1701—1706 гг.) выплатилъ по $1^1/_2$ милліона рублей субсидій польскому королю Августу II и Литовскому княжеству [3]). Въ эпоху борьбы съ Наполеономъ I Англія щедро раздавала европейскимъ государствамъ субсидіи: на долю Россіи такихъ субсидій пришлось 132.442.592 руб. [4]).

Съ теченіемъ времени, когда частноправовой элементъ устраняется изъ области внутреннихъ государственныхъ отношеній и изъ сферы международныхъ отношеній, гдѣ онъ замѣняется публично-правовымъ элементомъ, такія субсидіи въ формѣ покупки личныхъ услугъ государя той или иной страны прекращаются, какъ не отвѣчающія болѣе сущности международныхъ отношеній. Но эта форма финансовой поддержки не исчезаетъ, она перерождается въ форму внѣшняго займа, заключаемаго въ дружественной странѣ. Политика и финансы связались между собою самыми интимными узами...

Эта внутренняя связь между старой тайной субсидіей иностраннаго государства и современнымъ внѣшнимъ займомъ на рынкѣ дружественнаго государства была ясна русскимъ государственнымъ дѣятелямъ въ самомъ началѣ XIX вѣка. Въ 1806 году Комитетъ Финансовъ обсуждалъ вопросъ объ англійскихъ субсидіяхъ. «Большинство членовъ Комитета находило, что гораздо пристойнѣе и выгоднѣе удовольствоваться займомъ въ Англіи, нежели субсидіями, стѣсняющими свободу дѣйствій Россіи». Министръ финансовъ Гурьевъ стоялъ за субсидію, такъ какъ финансовое положеніе было затруднительно. Въ 1807 году идутъ требованія денегъ отъ русской арміи, находившейся за границей. Министръ, не имѣя возможности удовлетворить эти требованія, доноситъ императору, что остается одна надежда на субсидію или на заемъ въ Англіи, но о судьбѣ этихъ проектовъ министру ничего неизвѣстно, онъ предлагаетъ: «нельзя ли согласить прусскаго короля, чтобы онъ, хотя изъ своей казны, далъ намъ взаймы милліона четыре прусскихъ талеровъ», до полученія денегъ изъ Англіи, «облегчились бы мы черезъ то весьма въ нашихъ изворотахъ, да и Беннигсена (главнокомандующаго) успокоили въ его расходахъ». На

---

[1]) Алексѣенко. Op. cit. Стр. 64, 92.

[2]) G. Schmoller. Historische Betrachtungen uber Staatenbildung und Finanzentwicklung. Въ „Jahrbuch f." Шмоллера, XXXIII, 1909. I. Стр. 10.

[3]) Милюковъ. Op. cit. Стр. 140—141.

[4]) Мигулинъ. Op. cit. I т. Стр. 62.

этомъ докладѣ Александръ I сдѣлалъ надпись: По послѣднимъ извѣстіямъ, англійскія субсиди были уже въ дорогѣ въ Швецію и должны скоро прибыть въ наши границы. Скоро было прислано 500 тыс. ф. ст. серебряными испанскими пиастрами, при пріемѣ которыхъ оказалось 56 301 штука съ дырами, въ обрѣзкахъ и кусочкахъ монетъ разныхъ державъ [1])

Своеобразный укладъ финансовыхъ отношеній государства переходной эпохи обусловилъ возможность пользоваться текущими финансовыми рессурсами для экстраординарныхъ потребностей. Техническія затрудненія такой политики устранялись тѣмъ, что правительства въ широкихъ размѣрахъ практиковали систему откуповъ, залоговъ, антиципацій. Наличность откуповъ отдала на необходимость обращаться къ займамъ. Система залога текущихъ доходовъ подъ обезпеченіе ссудъ, наоборотъ, создавала благопріятную почву для развитія системы государственнаго кредита. Откупная система въ широкихъ размѣрахъ мыслима лишь при неразвитомъ состояніи народнаго хозяйства. Но когда промышленность становится на ноги, когда начинаетъ развиваться оживленный обмѣнъ, то такая форма взиманія государственныхъ доходовъ, осложненная неизбѣжными злоупотребленіями, становится препятствіемъ, подлежащимъ уничтоженію. Напр., въ Россіи система винныхъ откуповъ могла держаться лишь до тѣхъ поръ, пока существовало крѣпостное право. Противорѣчія между откупной системой и интересами винокуренной промышленности оплачивались даровой крѣпостной рабочей силой. Какъ только винокуренная промышленность лишилась этого фонда для покрытія своихъ убытковъ, откупная система, какъ главная причина такихъ убытковъ, немедленно уступила свое мѣсто акцизной системѣ. На Западѣ, гдѣ развитіе экономическихъ отношеній совершалось раньше и быстрѣе, противорѣчія между системой откуповъ и интересами промышленности и торговли почувствовались раньше, и противъ откуповъ встали вліятельные общественные классы. Не даромъ апостолъ промышленной свободы, Адамъ Смитъ, среди своихъ знаменитыхъ maxim'ъ обложенія центральное мѣсто удѣляетъ вопросу о безубыточномъ для плательщиковъ взиманіи налоговъ. На родинѣ Адама Смита вскорѣ послѣ «достославной революціи» XVII вѣка общественнымъ классамъ удалось повлиять на финансовую практику въ своихъ интересахъ: въ періодъ восьмилѣтней войны съ Франціей парламентъ вотируетъ новые нало-

[1]) „Министерство финансовъ". I. Стр. 174.

ги или возвышеніе старыхъ, но деньги эти нельзя получить сразу.— проходитъ нѣсколько времени, пока онѣ собираются, какъ бы средства не были необходимы въ данный моментъ. Откупа, которые давали иногда возможность получать налогъ впередъ, какъ слишкомъ ненавистные для народа, начинаютъ уже избѣгаться... Отдача акцизовъ на откупъ была прекращена еще въ 1683 году и съ тѣхъ поръ не возобновлялась [1]). На континентѣ эта система удерживается гораздо дольше и служитъ одной изъ причинъ разоренія народнаго хозяйства и оскудѣнія государственныхъ финансовъ, подготовляя революціонные взрывы противъ формъ и способовъ правленія, вставшихъ въ полное противорѣчіе съ народно-хозяйственными интересами.

Не имѣя возможности итти прямымъ путемъ общихъ принудительныхъ налоговъ и публичныхъ добровольныхъ займовъ, старое государство шло окольными путями. Откупная система позволяла ему текущіе доходы употреблять на экстраординарные расходы, система залоговъ допускала возможность пользоваться кредитомъ. Въ основѣ того и другого способа покрытія чрезвычайныхъ расходовъ лежалъ налогъ, податной доходъ. Но какъ разъ долгое время налогъ самъ по себѣ разсматривался какъ экстраординарный ресурсъ: да, кромѣ того, экономическая жизнь все еще не была настолько развита и дифференцирована, чтобы можно было практиковать обширную систему налоговъ. Общественно-политическія условія точно такъ же сильно препятствовали свободному развитію налогового хозяйства. Правительства, всѣми правдами и неправдами преодолѣвали эти препятствія, прибѣгали къ «неразрѣшеннымъ» налогамъ, но въ то время платежеспособность народныхъ массъ была крайне слаба, эти источники быстро высыхали. Между тѣмъ, отъ правительства не могъ быть закрытымъ тотъ фактъ, что торговый капиталъ орудуетъ съ каждымъ годомъ все въ большихъ размѣрахъ, что нужныя ему деньги текутъ ручьями въ торговыхъ оборотахъ, что торговый капиталъ начинаетъ эру оживленнаго предпринимательства, извлекая оттуда большія прибыли. Финансовая политика не могла остаться безучастной къ этимъ теченіямъ въ области экономической жизни: центръ податной и всей финансовой политики начинаетъ перемѣщаться: отъ сельскаго хозяйства къ торговлѣ и промышленности.

Если и въ современномъ государствѣ, съ его прекрасно разработанной финансовой техникой и подготовленнымъ для специальной ра-

---

[1]) Янжулъ. Op. cit. Стр. 11

боты бюрократическимъ аппаратомъ, съ возможностью привлекать къ сложному податному дѣлу общественныя силы и организации, съ трудомъ удаются финансовыя мѣропріятія, долженствующія настичь измѣненія, происшедшія въ сферѣ народно-хозяйственныхъ отношеній, напр., настиженіе конъюнктуральныхъ доходовъ, прироста цѣнности и т. п., то что же можно сказать про старое государство, когда ему приходилось не только настигать, но понять совершавшуюся эволюцію и совершенно измѣнить курсъ своей финансовой политики въ соотвѣтствіи съ перемѣнами въ общемъ строѣ экономической жизни. У стараго государства, финансовые пріемы котораго выросли въ обстановкѣ патримоніальнаго хозяйства, финансовая техника ходила еще въ дѣтскихъ башмакахъ, и нѣтъ ничего удивительнаго въ томъ, что она оказалась безсильной передъ новыми экономическими теченіями. Финансовая же нужда настоятельно требовала, чтобы правительство какъ-нибудь использовало открывающіеся рессурсы. Русскіе министры финансовъ начала XIX вѣка говорили о своихъ финансовыхъ «изворотахъ», о томъ, что имъ нужно «изворачиваться». Такіе «извороты» предстояли всякому государству переходной эпохи.

Старое государство оказалось неспособнымъ передѣлать самого себя и отвѣтить широкими реформами на измѣнившіяся экономическія и соціальныя условія. Эта неспособность особенно ярко проявилась въ области государственной финансовой системы, гдѣ предстояла важнѣйшая задача приспособить къ новымъ условіямъ режимъ отношеній государства къ народному хозяйству. Разстройство этихъ отношеній наблюдалось еще и въ эпоху феодальнаго строя, когда государство опиралось на свое вотчинное хозяйство, когда доменіальный строй укрѣплялъ институтъ наслѣдственной монархіи, подготовляя пышный расцвѣтъ абсолютизма королевской власти. Въ феодальную эпоху отрицательныя стороны дезорганизаціи въ отношеніяхъ государства къ народному хозяйству сглаживались или парализировались общими условіями соціально-экономическаго строя. «Экономическая независимость отдѣльныхъ хозяйствъ дѣлала неуязвимыми для центральной власти и самихъ хозяевъ. Сама эта власть настолько зависитъ отъ личныхъ услугъ и натуральныхъ приношеній, что она должна заискивать передъ богатыми сословіями, а не они передъ ней: безъ доброй воли подданныхъ верховная власть почти моментально перестаетъ быть властью. Но по мѣрѣ развитія денежнаго, капиталистическаго хозяйства картина мѣняется: власть получаетъ въ свои руки прочные и постоянные источники дохода: личныя услуги теперь она можетъ покупать, а не

выпрашивать. На мѣсто ненадежныхъ вассаловъ становятся безличные и послушные чиновники» [1]).

Такимъ образомъ, налогъ, который становился неизбѣжнымъ членомъ финансовой системы еще въ эпоху феодальныхъ отношеній, съ развитіемъ денежнаго и промышленнаго хозяйства доставилъ верховной власти неограниченность, абсолютизмъ.

Но старое государство не могло организовать источникъ этой своей силы. Мы уже говорили, что финансовая система стараго государства находилась въ хаотическомъ состояніи: абсолютное государство никогда не обладало благоустроенными финансами, что особенно вредно сказывалось при постоянной напряженности податныхъ силъ, при систематическихъ поискахъ новыхъ доходныхъ источниковъ. Геккель обращаетъ вниманіе на тотъ фактъ, что даже предпринятыя въ XVIII вѣкѣ широкія попытки преобразованія и упорядоченія финансовой системы, какъ, напр., попытка Фридриха Вильгельма I въ Пруссіи, Censimento Milanese, или терезіанская податная «ректификація» въ Австріи, оканчивались неудачей или не имѣли успѣха [2]). Петръ I энергично проводилъ военныя и въ связи съ ними финансовыя реформы, но и при немъ, и послѣ него него русское государственное хозяйство то и дѣло находилось на границѣ банкротства, и никогда не было въ удовлетворительномъ состояніи... Такимъ образомъ, подготовлялся одинъ изъ факторовъ серіи предстоявшихъ европейскихъ революцій. «При такомъ режимѣ, — говоритъ историкъ Шерэ, — истинною причиною безпорядка является не столько неспособность того или другого администратора, сколько неизлѣчимые недостатки самой правительственной системы» [3]).

Испытывая вѣчно нужду въ деньгахъ, старое государство примѣнило къ новымъ условіямъ экономической жизни старые же способы вытягиванія нужныхъ средствъ. Военные расходы требовали крупныхъ капитальныхъ затратъ. Добывая эти капиталы, правительство шло навстрѣчу и налогу, и займу, развивая систему откуповъ и систему залоговъ. Чтобы интенсивно использовать эту систему, необходимо было позаботиться о томъ, что́ отдавать въ откупъ и что́ — въ залогъ. Правительство своей финансовой организаціей и начало рабо-

---

[1]) М. Н. Покровскій. Въ „Исторіи Россіи въ XIX вѣкѣ". Т. I. Вып. 1. Москва. 1907. Стр. 21.

[2]) Haeckel. Op. cit. I. Стр. 196.

[3]) Эме Шерэ. Паденіе стараго режима. (1787—1874 гг.). Перев. Т. I. СПБ. 1907 г. Стр. 60.

тать въ этомъ направленіи. Оно, продавая должности, пыталось замаскировать обложеніе промысловаго дохода, придираясь къ необходимости правительственнаго надзора и контроля за промысловою дѣятельностью населенія. Затѣмъ это стремленіе вырождается въ цѣлую систему, окрещенную нѣмецкими камералистами характернымъ терминомъ „Plusmacherei“ [1]), которая въ концѣ концовъ сдѣлалась бичомъ экономической жизни. Правительство развиваетъ систему регалій, т. е. исключительныхъ правъ государственной власти на занятіе тѣмъ или другимъ промысломъ, оно эксплоатируетъ эти регаліи само, отдаетъ ихъ на откупъ, учреждаетъ частныя торговыя монополіи, надѣляетъ частныя предпріятія привилегіями. Все это дѣлается ради того, чтобы „plus machen“, т. е. чтобы извлечь для себя пользу, наживу.

Во Франціи было обращено въ монополію все, что только можно было обратить, даже продажа снѣга и льда. Веденіе метрическихъ книгъ было сдѣлано монополіей государства и отдано на откупъ за 400.000 ливровъ компаніи, жестокія вымогательства которой въ Перигорѣ вызвали возстаніе крестьянъ [2]). Въ Англіи королевской регаліей были объявлены киты, выброшенные на морской берегъ. Эти крайности показываютъ, насколько безудержна и безгранична была усвоенная система замаскированныхъ налоговъ, подведенная подъ старое знамя патримоніальнаго государства, съ его доменіальными правами на всѣхъ и на все. Въ Россіи Петръ I энергично практикуетъ ту же самую систему. Онъ вводитъ казенную продажу соли, табаку, питей, дегтя, коломази, мѣла, рыбьяго жира, ворвани, квашеннаго сала, щетины. „Вдѣшній дворъ“, — писалъ Витвортъ въ 1706 году, — совсѣмъ превратился въ купеческій: не довольствуясь монополіей на лучшіе товары собственной страны, напримѣръ, смолу, поташъ, ревень, клей и т. д. (которые покупаются по низкой цѣнѣ и перепродаются съ большимъ барышомъ англичанамъ и голландцамъ, такъ какъ никому торговать ими, кромѣ казны, не позволяется) они захватываютъ теперь иностранную торговлю“ [3]).

Въ Англіи королева Елизавета въ тронной рѣчи говорила, что монополіи—«the chief flower in her garden, and the principal and head

[1]) Объ этомъ см. сочиненія Юсти, гдѣ имѣется цѣлый отдѣлъ о „Plusmacherei“, какъ о губительномъ пріемѣ фискальной наживы. См. указаніе старой литературы. Pay, Op. cit. I. Стр. 7 § 12.

[2]) Горнъ. Op. cit. Стр. 14.

[3]) Милюковъ. Op. cit Стр. 163—164.

perl in her crown and diadem», т. е. «главный цвѣтокъ въ ея саду, лучшій и видный перлъ въ ея коронѣ». Напрасно парламентъ объявлялъ продажу монополій дѣломъ «беззаконнымъ и противнымъ вольностямъ народа», короли обходили законъ, воспрещающій устройство и продажу монополій [1]). Если торговый оборотъ и промышленная жизнь не стѣснялись монополіями и регаліями, то правительство до крайнихъ предѣловъ размножало сѣть всевозможныхъ внутреннихъ и внѣшнихъ таможенныхъ сборовъ, промысловыхъ сборовъ, пошлинъ и т. д. Часто то и другое—монополіи и сборы—существовали одновременно, приводя въ полное разстройство экономическую жизнь.

Если присмотрѣться къ этой сторонѣ дѣятельности стараго государства, то въ ней безъ труда можно среди своеобразія полицейскаго государственнаго строя, съ преобладаніемъ въ немъ голаго фискализма, замѣтить элементы намѣчавшейся новой финансовой системы. Въ этихъ неустанныхъ поискахъ за регаліями и монополіями чувствуется сильное стремленіе передвинуть центръ тяжести фискальныхъ претензій къ новымъ и болѣе обильнымъ источникамъ народнохозяйственнаго дохода, обложить въ пользу казны промысловый доходъ населенія, который разсматривался еще подъ старымъ угломъ зрѣнія, какъ одна изъ регалій королевской власти. Правительство не было въ силахъ ввести общій промысловый налогъ, а поэтому свои претензіи къ промысловому налогу оно облекаетъ въ тысячу разнообразныхъ формъ. Въ этихъ же формахъ, между прочимъ, намѣчается будущая частно-хозяйственная дѣятельность государства, намѣчаются будущія государственныя монополіи. Здѣсь нужно отмѣтить тотъ интересный фактъ, что существующія въ настоящее время въ Западной Европѣ государственныя монополіи были по преимуществу введены въ старое время.

Въ старую эпоху государственная власть одинаково употребляла текущіе доходы на текущіе и на экстраординарные расходы. Случится война, король проситъ парламентъ разрѣшить ему новый источникъ дохода; парламентъ разрѣшаетъ новый налогъ или новую монополію. Система откуповъ и закладовъ позволяла съ удобствомъ пользоваться текущимъ государственнымъ доходомъ для покрытія чрезвычайныхъ расходовъ. Здѣсь уже прививаются тѣ формы кредитнаго хозяйства, когда правительство начинаетъ заключать займы, антицируя или будущій податной доходъ, или когда оно заключаетъ займы

[1]) Алексѣенко. Op. cit. Стр. 74, 78 и т. д.

подъ специальное обезпеченіе ихъ текущими доходами. Изъ этихъ двухъ еще несовершенныхъ формъ кредитныхъ операцій развиваются впослѣдствіи уже совершенныя формы кредитныхъ операцій, когда займы опираются на общій податной доходъ государства, когда постепенно устанавливается современная форма отношеній между займами и налогами. При взрывѣ войны обращались въ широкихъ размѣрахъ къ займамъ, которые немедленно ставили на очередь вопросъ о новыхъ налогахъ. «Припомните,—говорилъ русскій министръ финансовъ въ Государственномъ Совѣтѣ въ 1909 году,—вѣдь ни одно государство, которое вело войну, никогда не освобождало своего народа отъ несенія налогового бремени, разъ разражалась война, народъ привлекался къ двумъ тяготамъ—онъ привлекался къ тяготѣ натуральной повинности, онъ несъ свою жизнь, свое здоровье на поле брани, онъ привлекался и къ другой повинности—несъ свои достатки въ рессурсы казны. Такъ было вездѣ и всюду, такъ было и недавно у насъ въ недавнюю войну... Я могу повторить то, что говорилъ раньше: безъ новыхъ налоговъ намъ не обойтись ..

Такой съ технической стороны весьма удобный способъ обслуживанія чрезвычайныхъ военныхъ потребностей разрабатывался медленно: онъ предполагаетъ прочно установившійся публичный кредитъ государства и развитую податную систему. Въ переходную эпоху ни того, ни другого не было. Случалось иногда и такъ, что король не могъ добыть себѣ ссуды даже подъ залогъ разрѣшенныхъ налоговъ. Въ такомъ положеніи былъ, напримѣръ, англійскій король Ричардъ II, который вслѣдствіе этого былъ вынужденъ обратиться къ принудительному займу: «за отказъ въ нихъ грозила опасность, за согласіемъ слѣдовало хозяйственное разореніе» [1]). Эти займы вырождаются изъ «добровольныхъ даровъ», за непринощеніе которыхъ королева Елизавета отправляла «многолюбимыхъ подданныхъ» въ тюрьмы. Въ старой Англіи принудительные займы были настолько въ ходу, что въ «Petition on Right» королю запрещалось взимать безъ согласія парламента не только налоги и заключать займы, но даже брать «беневоленціи», подъ которыми всегда скрывалась тяжелая форма принудительнаго налога.

Принудительные займы были достойнымъ увѣнчаніемъ финансовой системы стараго государства и лучшимъ выраженіемъ всей тогдашней финансовой политики. Правда, они и въ то время считались исключи-

[1]) Алексѣенко. Op. cit. Стр. 53 и во многихъ другихъ мѣстахъ книги.

тельными мѣропріятіями, къ которымъ прибѣгали въ моменты острой финансовой нужды и безвыходнаго положенія. Принудительные займы и въ старую эпоху не играли особенно видной роли въ качествѣ финансоваго источника. Но они были вѣнцомъ всей тогдашней финансовой политики, своею сущностью они прекрасно выражали характеръ отношеній государственной власти къ народному хозяйству. Принужденіе, какъ характерный признакъ государственнаго хозяйства, выражается особенно ярко, именно, въ такихъ финансовыхъ операціяхъ, какъ принудительные займы. Это принужденіе и понынѣ остается неизбѣжнымъ свойствомъ публичнаго хозяйства, а потому и понынѣ считается возможнымъ прибѣгать къ такимъ финансовымъ операціямъ. Мотивы такого мѣропріятія, какъ въ старомъ государствѣ, такъ и въ новомъ—старинная necessitas publica. Писатель XVI вѣка Botero, защитникъ абсолютизма королевской власти, доказывалъ, что государь въ минуты нужды имѣетъ право обращаться къ принудительнымъ займамъ [1]). Школа схоластиковъ, отрицательно относившаяся къ займамъ процентнымъ вообще, допускала проценты при принудительныхъ займахъ. Писатель Klock, неблагопріятно относившійся къ государственнымъ займамъ, оправдываетъ принудительные займы, если государство, испытывая нужду, не можетъ покрыть ее при помощи налоговъ [2]). Здѣсь ясно сквозитъ основная мысль принудительной кредитной операціи—неизбѣжная помощь государству, находящемуся въ состояніи безвыходности. Конечно, исторія знаетъ не мало злоупотребленій съ принудительными займами, когда такіе займы заключались при отсутствіи necessitas publica. Но и эти злоупотребленія принудительными займами—не только результатъ своеволія неограниченной власти, а имѣютъ свой историческій смыслъ, раскрытіе котораго уясняетъ природу принудительныхъ займовъ.

Принудительный заемъ по своему характеру, а отчасти и по содержанію, не всегда представлялъ изъ себя однообразное явленіе, онъ модифицировался въ зависимости отъ обстановки случая. Въ конкретныхъ условіяхъ своего примѣненія принудительный заемъ часто былъ прямымъ историческимъ продолженіемъ другой болѣе старинной финансовой мѣры, именно, добровольныхъ даровъ, о которыхъ мы уже говорили. Мы видѣли, что эти добровольныя, по своему титулу, приношенія въ подавляющемъ большинствѣ случаевъ превращались въ принудительные сборы. Такіе принудительные сборы часто принимали

[1]) Ehrenberg. Op. cit. I Стр 24.
[2]) Roscher Op. cit. II. Стр. 268

грубую форму поимущественнаго обложенія. Здѣсь уже создается переходъ къ принудительному займу, гдѣ новостью является формальное обѣщаніе выплаты $^0/_0{}^0/_0$ и капитала долга. Но фактически эти формальныя обѣщанія почти никогда не приводились въ исполненіе. Поэтому, по существу дѣла, принудительный заемъ обращался въ форму того же поимущественнаго налога. Напримѣръ, венеціанскій принудительный заемъ 1171 года, заключенный по случаю войны, былъ развернстанъ между гражданами по ихъ имущественному состоянію [1]).

Съ другой стороны, лица, пострадавшія отъ принудительныхъ займовъ, государи, употребившіе такія мѣропріятія, часто смотрѣли на нихъ, какъ на особый видъ налоговъ; они, утверждаетъ Эренбергъ, были въ большинствѣ случаевъ косвенными налогами. Въ пользованіи принудительными займами ясно сказывалось намѣреніе государей «сдѣлать иллюзорнымъ право сословій разрѣшать взиманіе налоговъ». Когда по чисто политическимъ условіямъ момента государь не могъ разсчитывать получить согласіе на налогъ, то онъ бралъ тотъ же налогъ въ видѣ принудительнаго займа; здѣсь, разумѣется, кредитная сторона вопроса была только необходимой маской, защищающей верховную власть отъ возраженій со стороны сословныхъ чиновъ. Иногда же къ принудительнымъ займамъ обращались въ силу финансово-техническихъ соображеній. Сословія дали разрѣшеніе на необходимый налогъ, но податной доходъ поступаетъ медленно, что является большимъ препятствіемъ въ покрытіи чрезвычайныхъ военныхъ расходовъ. Тогда «государи антиципировали налоги, которые уже были разрѣшены имъ, но которые поступали недостаточно быстро» [2]). Антиципація совершалась такимъ образомъ, что государи заставляли своихъ наиболѣе зажиточныхъ подданныхъ внести,— обыкновенно, по очень произвольной оцѣнкѣ,—свои доли налога впередъ. Здѣсь уже кредитный элементъ сдѣлки совершенно отпадалъ. Принудительный заемъ обращался въ своеобразную форму взиманія налога. Бывали случаи, когда заключенный принудительный заемъ впослѣдствіи учитывался и погашался разрѣшеннымъ налогомъ.

Уже въ этихъ опытахъ начинаетъ устанавливаться та тѣсная связь финансово-техническаго свойства, которая такъ характерна для послѣдующей финансовой исторіи новаго времени, когда одинъ налоговой доходъ оказывается несостоятельнымъ въ дѣлѣ покрытія

[1]) Roscher. Op. cit. II. Стр. 264

[2]) Историческіе примѣры приведены Ehrenberg. Op. cit. I. Стр 23—24.

чрезвычайныхъ финансовыхъ издержекъ, а заемъ неизбѣжно оказываетъ свое вліяніе на податной доходъ

Въ чистой формѣ принудительный заемъ обнаруживается въ такихъ политическихъ условіяхъ, когда верховная власть одинаково можетъ обратиться и къ принудительному займу, и къ чрезвычайному военному налогу. Здѣсь, конечно, рѣчь идетъ о формальной свободѣ дѣйствій, потому что при наличности такой свободы дѣйствій государственная власть обращается къ принудительнымъ займамъ въ исключительныхъ же случаяхъ: когда новый налогъ не обѣщаетъ большихъ доходовъ, когда заключеніе свободнаго займа на рынкѣ невозможно или по отсутствію у государства кредита, или если его кредитоспособность уже совершенно исчерпана. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ, — утверждаетъ Эренбергъ, ссылаясь на рядъ историческихъ примѣровъ, — принудительные займы пріобрѣтали полу-добровольный характеръ Это бывало въ такіе моменты, когда общество находилось въ патріотическомъ возбужденіи. Здѣсь, конечно, принудительный заемъ уже ярко обнаруживалъ свою кредитную природу, если, добавимъ, государственная власть имѣла серьезное намѣреніе впослѣдствіи оплачивать и выплатить такой заемъ.

Такимъ образомъ, и на этой финансовой операціи мы можемъ наблюдать двустороннее вліяніе: стараго строя государственно-правовыхъ отношеній и новыхъ теченій въ области финансовой политики. Въ принудительномъ займѣ уже сказывается тенденція подойти къ чистому типу государственнаго кредита, когда верховная власть выступаетъ въ качествѣ представителя государства. Споры о томъ, въ какую категорію финансовыхъ операцій отнести принудительный заемъ, къ налогамъ или къ займамъ, не могутъ получить опредѣленнаго разрѣшенія, такъ какъ финансовая природа принудительнаго займа модифицировалась въ зависимости отъ исторической обстановки. Не слѣдуетъ упускать изъ вниманія того обстоятельства, что принудительный заемъ по необходимости выражается технической своей стороной въ формѣ разверсточнаго налога. Кредитная же сторона его подчеркивается исключительно обѣщаніемъ правительства уплатить деньги. Въ старое время такія обѣщанія, какъ правило, не выполнялись. Но это обстоятельство, по нашему мнѣнію, не сильно ослабляетъ кредитный характеръ принудительнаго займа, такъ какъ въ старомъ государствѣ банкротство было обыденнымъ явленіемъ и по отношенію ко всякимъ другимъ кредитнымъ государственнымъ операціямъ. Слѣдуетъ, думается намъ, признать принудительный

заемъ сложной рудиментарной финансовой мѣрой, при помощи которой старое государство старалось приспособиться къ новымъ тенденціямъ въ области экономической и финансовой жизни. Приспособленіе вышло очень своеобразнымъ, заключающимъ въ себѣ непримиримую contradictio in objectum, но не даромъ называютъ финансовое право alogisches Recht, а потому неудивительно, что принудительный заемъ переходитъ въ новѣйшую исторію.

Принудительные займы никогда, конечно, не могли пріобрѣсти къ себѣ симпатій населенія. Во Франціи первый консулъ очень внимательно относился къ задачамъ государственнаго управленія вообще и финансоваго—въ особенности. Намѣчая рядъ финансовыхъ реформъ, долженствовавшихъ наполнить пустую государственную кассу, Наполеонъ стремится создать въ общественныхъ кругахъ благопріятное настроеніе для предстоящихъ реформъ Министръ финансовъ вноситъ особый докладъ, который доказываетъ законодательной комиссіи необходимость уничтоженія закона, «порочащаго кодексъ нашего законодательства», о принудительномъ займѣ. Вмѣсто «гибельной системы прогрессивнаго налога», вмѣсто «произвольнаго налога», какимъ представлялся тогда принудительный заемъ, министръ Gaudin предлагаетъ создать особый родъ военныхъ чрезвычайныхъ налоговъ (une subvention extraordinaire de guerre) въ видѣ 25% надбавки къ налогамъ поземельному, личному, налогу на движимости и на роскошь. Такой правительственный планъ произвелъ на общественное мнѣніе самое лучшее впечатлѣніе (les plus heureux effets). Поступленія отъ чрезвычайныхъ военныхъ «пособій» были антиципированы добровольнымъ займомъ, поспѣшно предложеннымъ торговымъ міромъ Парижа и отчасти проведеннымъ путемъ лотереи [1]).

Этотъ инцидентъ прекрасно обрисовываетъ отношеніе состоятельныхъ общественныхъ классовъ къ принудительнымъ займамъ. Въ то же время описанный пріемъ финансовой политики показываетъ наглядно развитіе тѣхъ тенденцій, которыя уже издавна были заложены въ операцію принудительнаго займа и не могли долгое время развиться за отсутствіемъ благопріятной среды.

Впослѣдствіи вырисовывается общее настроеніе вліятельныхъ классовъ по отношенію къ основнымъ вопросамъ финансовой политики. Это настроеніе опирается на прочно установившіяся основы государственнаго хозяйства: налоги и займы. Яркимъ выразителемъ общественныхъ

[1]) Vuhrer Op. cit. II Стр. 1—5

взглядовъ является К. Дицель, который формулируетъ слѣдующее положеніе: взиманіе налоговъ непремѣнно нужно ограничивать необходимыми цѣлями государственнаго хозяйства. „Чрезмѣрные налоги,— говоритъ Дицель.—не что иное, какъ принудительные займы безъ процентовъ... Принудительные займы — неправомѣрно взятые налоги" [1]). Эта мысль — не только убѣжденіе теоретика, это—формула, которой слѣдуетъ финансовая политика въ новѣйшее время. И въ новѣйшее время различныя государства переживали періоды величайшихъ финансовыхъ затрудненій, когда, казалось бы, necessitas publica могла подвинуть правительственную власть на совершенно исключительныя финансовыя мѣропріятія, напр., на принудительный заемъ. Въ новѣйшее время такая финансовая операція обѣщала быть выгодной, такъ какъ кругъ лицъ, которыхъ можно было принудить къ такому займу, значительно расширился по сравненію со старою эпохою. Но государственная власть избѣгала чрезвычайныхъ и исключительныхъ операцій, она даже неохотно прибѣгала къ системѣ чрезвычайныхъ военныхъ налоговъ, рѣшаясь на заключеніе займовъ на крайнихъ, разорительныхъ условіяхъ. Въ этомъ уже безусловно сказалось опредѣляющее вліяніе тѣхъ общественныхъ классовъ, которые въ новѣйшую эпоху получили преобладающее вліяніе на ходъ государственной политики.

Обращеніе къ принудительнымъ займамъ въ новѣйшую эпоху составляетъ чрезвычайно рѣдкій и исключительный случай, знаменуя собою несомнѣнное критическое состояніе финансовъ. Въ большинствѣ случаевъ возможность принудительнаго займа остается въ запасѣ, какъ послѣдній пріемъ государства, судьбы котораго поставлены подъ величайшую угрозу.

Императоръ Наполеонъ, который консуломъ былъ противникомъ принудительныхъ займовъ, послѣ своего пораженія въ Россіи примѣнилъ своеобразную форму принудительнаго займа: онъ распорядился конфисковать коммунальныя недвижимыя имущества за 5%-ное вознагражденіе въ видѣ ежегодной ренты. Въ своихъ мемуарахъ Mollien разсказываетъ, что онъ энергично возставалъ противъ такого мѣропріятія, указывая, что такой принудительный заемъ государство предъявляетъ заимодавцамъ безъ капиталовъ и безъ кредита. Императоръ отвѣчалъ: „прежде чѣмъ критиковать этотъ планъ, нужно предложить другой" [2]). Эта мѣра, дѣйствительно, была предложена въ критическихъ обстоятельствахъ.

[1]) C. Dietzel. Op. cit. Стр. 147—148.

[2]) Vuhrer. Op cit. II. Стр. 45—46.

Два государства, Россія и Австро-Венгрія, прибѣгли къ принудительному займу въ особыхъ цѣляхъ: первая заключила его въ 1853/54 г. въ Польшѣ, вторая—въ 1850 г. въ Ломбардіи, въ 1850 г. въ Ломбардо-Венеціи; оба государства при этомъ преслѣдовали не только свои фискальные интересы, но также и для того, чтобы финансовою связью привязать къ себѣ ненадежныя провинціи, которыя предполагалось сдѣлать театромъ военныхъ дѣйствій [1]). По этому поводу Рошеръ замѣчаетъ, что «даже вынужденный кредитъ всегда имѣетъ единственный интересъ въ томъ, чтобы его должникъ оставался платежеспособнымъ» [2]).

Въ новѣйшее время въ Германіи были высказаны мнѣнія Майромъ и Варбургомъ, которые считаютъ принудительный заемъ однимъ изъ возможныхъ способовъ полученія экстраординарныхъ рессурсовъ для веденія войны. Майръ проектировалъ даже созданіе особыхъ имущественныхъ кадастровъ, при помощи которыхъ государственная власть можетъ въ военное время разложить между подданными принудительный заемъ. Варбургъ, не исключая общей возможности обращенія современнаго государства къ принудительному займу, указываетъ наиболѣе вѣроятную его модификацію, именно, по германскому закону о повинностяхъ, налагаемыхъ во время войны, особая военная касса можетъ расплачиваться за поставки не наличными деньгами, а особыми векселями, принятіе которыхъ для контрагентовъ казны обязательно [3]). Принимая во вниманіе, что во время войны среди частной публики господствуетъ особенный интересъ къ наличнымъ деньгамъ, нужно признать, что такая форма расплаты будетъ безусловнымъ принудительнымъ займомъ.

И въ современномъ государствѣ, какъ мы уже говорили, принужденіе въ области государственно-хозяйственныхъ отношеній играетъ выдающуюся роль. Значеніе такого принужденія особенно усиливается во время войны, по преимуществу въ формѣ особыхъ государственныхъ притязаній непосредственно къ народному хозяйству. Эти притязанія по своему содержанію будутъ гораздо значительнѣе принудительныхъ займовъ; разница будетъ въ томъ, къ кому обращены притязанія на принудительныя повинности. Современное государство, сознающее огромное значеніе государственнаго кредита, чрезвычайно

---

[1]) Невольно вспоминается разсказанная выше исторія отношеній смоленскихъ купцовъ къ Василію Шуйскому во время похода Шеина.

[2]) Roscher. Op. cit. II. Стр. 245.

[3]) Verhandlungen des III Allgem. Deutschen Bankiertages. 1907. Стр. 29.

бережно относится къ своимъ кредиторамъ, безразлично — внутреннимъ и внѣшнимъ. Оно всячески избѣгаетъ обращаться къ такимъ мѣропріятіямъ, которыя могли бы невыгодно отозваться на государственномъ кредитѣ; безусловно, обращеніе къ принудительному займу, вызванное критическимъ состояніемъ и государственныхъ финансовъ, и государственнаго кредита, произвело бы весьма невыгодное впечатлѣніе на старыхъ государственныхъ кредиторовъ и еще болѣе расшатало бы кредитоспособность такого государства. Поэтому въ интересахъ своего кредита государство вынуждено воздерживаться отъ обращенія къ принудительнымъ займамъ, хотя бы такое воздержаніе вынуждало бы правительство къ заключенію займа на крайнихъ и разорительныхъ условіяхъ.

Кромѣ того, есть еще одна причина, которая равнымъ образомъ не поощряетъ современное государство къ обращенію на путь принудительныхъ займовъ и заставляетъ его обратиться къ принудительнымъ повинностямъ въ другой формѣ. Государственные кредиторы, навербованные при помощи добровольныхъ займовъ, принадлежатъ къ владѣющимъ классамъ населенія. Составъ этихъ кредиторовъ предопредѣляетъ ту соціальную среду, которая должна пострадать отъ принудительнаго займа. Эта среда и является наиболѣе защищенной въ современномъ строѣ государственныхъ отношеній. Вслѣдствіе этого она обезопашена отъ перспективъ принудительнаго кредита. Принудительный заемъ въ незащищенной соціальной средѣ—неводъ въ мертвомъ морѣ. Поэтому принудительные запросы современнаго государства и направляются въ сферу натуральныхъ повинностей, которыя по преимуществу, въ современномъ государствѣ, являются историческими остатками стараго феодальнаго и крѣпостного режима. Эти принудительныя натуральныя повинности въ Россіи, напримѣръ, носятъ печать обездоленности и незащищенности широкихъ народныхъ массъ, «податныхъ сословій». Въ области же финансовыхъ отношеній незащищенность класса есть прямой поводъ для него получить фискальное рабство и быть жертвой въ моменты чрезмѣрныхъ напряженій финансовыхъ силъ и средствъ государства...

Въ близкомъ сосѣдствѣ съ принудительными займами стоятъ принудительныя натуральныя повинности, изъ которыхъ нужно выдѣлить цѣлый рядъ повинностей въ формѣ реквизицій, конскрипцій и конфискацій, удовлетворявшихъ чрезвычайныя военныя потребности.

Въ натуральныхъ военныхъ повинностяхъ слышится живой голосъ старины, когда всѣ почти обязательства подданнаго къ коронѣ по не-

обходимости принимали форму натуральныхъ повинностей. Государство, перешедшее къ денежному хозяйству, съ налогами и займами, не спѣшитъ отказаться отъ натуральныхъ повинностей. Въ этомъ отчасти сказывается постепенность, медлительность развитія денежныхъ формъ въ народномъ и государственномъ хозяйствѣ, а отчасти хроническая нужда государства, которое съ трудомъ справлялось съ ростомъ своихъ расходовъ, захватываю новые финансовые источники, дававшіе доходъ въ денежной формѣ, а въ то же время не выпускаю изъ рукъ и старыхъ натуральныхъ повинностей. Для самого государства было бы безконечно выгоднѣе переводить натуральныя повинности въ денежную форму, но этотъ процессъ совершается медленно, ростъ денежныхъ расходовъ шелъ быстрѣе роста денежныхъ доходовъ, и если бы государство сразу перешло къ чисто денежному расходному хозяйству, то оно легко могло бы очутиться въ критическомъ положеніи. Переводъ натуральныхъ повинностей въ денежную форму замѣтно влілъ на ростъ размѣровъ обыкновенныхъ государственныхъ бюджетовъ. Система же чрезвычайнаго бюджета долгое время оставалась въ полномъ неустройствѣ, а поэтому покрытіе экстраординарныхъ расходовъ, въ старое время, главнымъ образомъ, военныхъ, совершалось, какъ мы уже видѣли, при помощи всякихъ способовъ и источниковъ. Натуральныя повинности были однимъ изъ способовъ удовлетворенія военныхъ расходовъ. Проф. Сергѣевичъ довольно подробно описываетъ старыя русскія натуральныя повинности, связанныя съ ратнымъ дѣломъ. Напримѣръ, мѣстные жители обязываются выставить извѣстное число ратныхъ людей, конныхъ и пѣшихъ, во всеоружіи и со всѣми необходимыми кормовыми запасами на опредѣленное число мѣсяцевъ военнаго времени... Вооруженіе ихъ опредѣлялось очень различно, при чемъ имѣлось въ виду исчерпать все, что ратные люди могли вынести на войну. Уже въ 1545 году предписывалось имѣть огнестрѣльное оружіе, пищали: кромѣ того упоминаются—самопалы, рушницы, бердыши, топоры, рогатины, кремен и всякій ратный бой. Вооруженные пищалями должны были приносить съ собою ядра и зелье (порохъ). Если захваченнаго съ собою пороха недоставало, онъ выдавался изъ государевыхъ запасовъ, но цѣна его потомъ взыскивалась съ тѣхъ, кто выставилъ ратныхъ людей» [1]). При такихъ порядкахъ государство могло вести войну очень дешево. Когда воюющая армія переходила границы своего государства, то и тамъ, на

[1]) Проф. Сергѣевичъ. Древности русскаго права. Т. III. СПБ. 1903. Стр. 201

чужбинѣ, она не требовала особыхъ расходовъ изъ государственной казны. Такъ, напримѣръ, при Петрѣ I, когда введено было уже ратное жалованье, русская армія, за продолжительное время своего отсутствія изъ Россіи плохо и несвоевременно получавшая казенное жалованье, «несомнѣнно должна была пополнять его реквизиціями и привыкла содержаться въ значительной степени помимо русскаго бюджета» [1]).

То же самое наблюдалось и въ другихъ странахъ, напримѣръ, въ Англіи и Франціи. Въ такой странѣ, какъ Англія, гдѣ денежное хозяйство развивалось съ давнихъ временъ, натуральныя военныя повинности удерживались очень крѣпко. Этому, между прочимъ, содѣйствовала конституціонная система разрѣшенія займовъ и налоговъ, сильно стѣснявшая воинственныхъ королей въ обложеніи населенія денежными сборами. Короли считали право на натуральныя повинности «истеченіемъ суверенности», а оплату ихъ—дѣломъ «королевской милости». Правда, парламентъ оспаривалъ эту прерогативу короны, указывая, что короли слишкомъ безцеремонно пользуются такими повинностями, разоряя народъ. Натуральныя повинности имѣли форму реквизицій хлѣба, скота и другихъ предметовъ. Эти вещи забирались безъ согласія владѣльцевъ, «въ собственной странѣ обѣщалось вознагражденіе, но исторія не даетъ извѣстій о его уплатѣ». «Въ эпоху борьбы Розъ требованіе поставокъ обращается въ систематическій грабежъ». Чтобы снабдить продовольствіемъ флотъ, королева (Марія) разграбила графства Суффолькъ и Норфолькъ, отобравши хлѣбъ безъ всякаго вознагражденія» [2]). Такія же военныя натуральныя повинности («vivres et ustensiles») существовали и во Франціи.

Отголоски натуральнаго строя государственнаго хозяйства слышатся и въ томъ, напримѣръ, что иногда даже денежные налоги государство брало въ формѣ натуральной повинности, какъ это было въ началѣ XVIII вѣка во Франціи съ «le cinquième», падавшей на недвижимости и жилыя постройки [3]), или въ Россіи, когда вслѣдствіе вздорожанія хлѣба правительство въ XVII вѣкѣ военный (стрѣлецкій) налогъ переводило въ натуральную повинность (поставка хлѣбомъ) [4]).

[1]) Милюковъ. Государственное хозяйство Россіи въ первой четверти XVIII столѣтія. Изданіе второе. СПБ. 1905. Стр. 472.

[2]) Алексѣенко. Государственный кредитъ. Харьковъ. 1872. Приведено масса примѣровъ, взятыхъ у Vocke. Geschichte der Steuern des britischen Reichs. Leipzig. 1866.

[3]) Vuhrer. Histoire de la dette publique en France. Paris. 1886. I. Стр. 182.

[4]) Милюковъ. Op. cit. Стр. 59.

Наряду съ военными натуральными повинностями, такъ называемыми реквизиціями, стояли конскрипціи и конфискаціи. Такіе способы добыванія средствъ настигали отдѣльныхъ лицъ, сословія или корпораціи [1]). Напримѣръ, извѣстны случаи въ Англіи конфискаціи церковныхъ имуществъ, капиталовъ, налоговъ. Во Франціи доходъ отъ продажи конфискованныхъ церковныхъ имуществъ поступалъ въ особую «кассу экстраординарныхъ рессурсовъ [2]). Уже въ XIX вѣкѣ Наполеонъ I конфискуетъ недвижимыя имущества коммунъ [3]). Въ Россіи Петръ I конфискуетъ имѣнія своихъ политическихъ недруговъ и на доходъ отъ нихъ содержитъ цѣлый Преображенскій приказъ, доставлявшій средства для преображенскаго полка [4]).

Съ теченіемъ времени отпадаетъ постепенно правовое основаніе старинныхъ натуральныхъ повинностей. Личность и частное имущество получаютъ крѣпкую и сильную защиту въ основаніяхъ публичнаго и гражданскаго строя. Постепенно отпадаетъ безвозмездное пользованіе натуральными повинностями въ военное время. Государство оставляетъ за собою право на принудительное пользованіе ими съ немедленнымъ или послѣдующимъ вознагражденіемъ частныхъ лицъ и учрежденій. Этотъ процессъ совершается медленно и выливается въ разныхъ странахъ въ неодинаковую форму. Выше мы приводили краткое содержаніе современнаго германскаго закона о принудительныхъ повинностяхъ въ военное время со стороны частныхъ лицъ и учрежденій. Законы о принудительныхъ повинностяхъ въ Россіи, касающіеся, главнымъ образомъ, постойной, подводной и конской повинностей, являются болѣе неумолимыми по отношенію къ частному имуществу, нежели въ Германіи, что находится въ соотвѣтствіи съ характеромъ русскаго полицейскаго государства съ его преобладающей фискальной точкой зрѣнія на права и имущества частныхъ лицъ, въ особенности незащищенныхъ группъ населенія...

Наряду съ принудительными займами и принудительными повинностями старое государство въ лицѣ своихъ представителей не упускало случая обратиться къ добровольнымъ займамъ, которые долгое время считались личными займами главы государства. Въ подавляющемъ большинствѣ случаевъ государи имѣли весьма ограниченный

---

[1]) Янжулъ. Опытъ изслѣдованія англійскихъ косвенныхъ налоговъ. М. 1874. Стр. 3—5. Право поставки и первой купли.

[2]) Алексѣенко. Op. cit. Стр 358.

[3]) Vuhrer. Op. cit. II. Стр. 45.

[4]) Милюковъ Op. cit. Стр. 106.

кредитъ, притомъ опиравшійся на залогъ государственныхъ имуществъ или доходовъ. По существу такіе займы были учетомъ и антиципацией текущихъ государственныхъ доходовъ, техническимъ приспособленіемъ ихъ для покрытія чрезвычайныхъ расходовъ. Въ новѣйшее время публичный кредитъ явился однимъ изъ могучихъ средствъ приведенія въ порядокъ и финансовой системы, и финансовыхъ источниковъ. Совершенно противоположную роль играли займы въ старое время, когда при помощи ихъ или учитывали, или антиципировали спеціальные виды текущихъ государственныхъ доходовъ. Тогда система займовъ приводила финансы государства въ хаотическое состояніе. Эренбергъ [1]) указываетъ, что необходимость закладывать или продавать кредиторамъ опредѣленные доходы, наряду съ системой откуповъ, привела тогдашніе финансы въ состояніе полнѣйшей раздробленности. Все это мѣшало придать финансовымъ отношеніямъ хотя бы какой-нибудь порядокъ, установить какое-нибудь единство системы. Для финансовыхъ отношеній создавался заколдованный кругъ: разстройство финансовъ обусловливало развитіе чрезмѣрной задолженности государей: развитіе задолженности приводило къ разстройству финансовъ. Справедливо указываетъ тотъ же Эренбергъ, что глубокія причины такого безвыходнаго состоянія съ одной стороны лежали въ многочисленныхъ войнахъ того времени, а съ другой—въ прогрессировавшемъ—далеко неравномѣрно—развитіи денежнаго хозяйства.

Мы уже не разъ указывали на противорѣчія между старой финансовой системой и развивавшимися народно-хозяйственными отношеніями. Въ старой финансовой системѣ можно замѣтить довольно ясныя тенденціи приспособленія къ новымъ условіямъ. Совокупность этихъ условій толкала финансовую политику на новые рельсы. Но этотъ процессъ не могъ, во-первыхъ, развиваться гармонично, во-вторыхъ, не могъ пройти совершенно безболѣзненно. Переходныя эпохи въ финансовой исторіи всегда превращались въ критическія, такъ какъ несоотвѣтствіе финансовой системы и народно-хозяйственныхъ отношеній всегда является весьма длительнымъ моментомъ, въ теченіе котораго приходится разрѣшать и текущія, и чрезвычайныя задачи государственной политики. Это заводитъ государство въ тупикъ, выходъ изъ котораго часто бываетъ весьма затруднителенъ.

Когда такіе переходные моменты создаются въ области политическихъ и соціальныхъ отношеній, то зачастую выходъ изъ нихъ выра-

[1]) Ehrenberg Op. cit. Стр 27—28.

жается въ революціонной формѣ. Новое — нетерпѣливо, старое—неуступчиво. Въ финансовыхъ кризисахъ завязываются сложные узлы соціальныхъ и политическихъ отношеній, а кромѣ того, общее положеніе дѣла осложняется еще рядомъ финансово-техническихъ затрудненій. Выходомъ изъ такихъ критическихъ обстоятельствъ въ старое время было по преимуществу государственное финансовое банкротство. Банкротство въ финансовой области.—говоритъ Рошеръ,— это—то же, что революція въ сферѣ общихъ политическихъ отношеній всегда симптомъ тяжелой національной болѣзни, всегда само по себѣ большое несчастье какъ для народнаго хозяйства, такъ и для народной души, однако, при наличности отчаянныхъ условій банкротство—меньшее зло, путь къ выздоровленію [1]).

Если продолжить эту удачную аналогію, то нужно будетъ установить, что политическія революціи далеко не всегда разрѣшаютъ свои историческія задачи: иногда положеніе остается безъ существенныхъ измѣненій, наступаетъ затяжной политическій кризисъ, который снова можетъ разразиться повторной революціей. Въ области же финансовыхъ отношеній банкротство, являющееся какъ deus ex machina, въ большинствѣ случаевъ, особенно въ старую эпоху, никакой творческой задачи не разрѣшало, оно было неизбѣжнымъ или разсчитаннымъ выходомъ изъ временнаго затрудненія. При помощи банкротства устранялось временное препятствіе въ финансово-административномъ механизмѣ. Причины же такихъ препятствій оставались незатронутыми, онѣ продолжали свое дѣйствіе и послѣ банкротства. И поэтому нѣтъ ничего удивительнаго въ томъ, что въ старую эпоху финансовое банкротство было довольно частымъ явленіемъ. Правда, финансовое банкротство, облегчавшее государственной власти дѣло веденія хозяйства на короткое время, тѣмъ самымъ создавало благопріятную почву для преобразовательной дѣятельности, которая могла быть направлена на устраненіе перманентныхъ причинъ систематическаго финансоваго разстройства. Но безысходность положенія въ томъ и заключалась, что такое устраненіе должно было начаться съ уничтоженія всѣхъ слѣдовъ патримоніальнаго строя, съ уничтоженія королевскихъ финансовъ и водворенія публичныхъ, государственныхъ финансовъ. Этотъ вопросъ тѣсно и неразрывно былъ связанъ съ общею политическою реформою, которая назрѣвала въ то время и была окончательно разрѣшена на Западѣ въ теченіе XIX вѣка.

Финансовое же банкротство старой и переходной эпохи было на-

[1]) Roscher Op. cit. II Стр. 273—274.

оборотъ актомъ самосохранения со стороны руководящихъ силъ. При помощи банкротства, какъ акта государственной власти, создавался выходъ изъ затрудненій для стараго строя, и ничто здѣсь не двигало государственное хозяйство на новые рельсы. Напротивъ, при помощи банкротства замедлялась естественная эволюція государственнаго хозяйства.

Та финансово-политическая операція, которую принято называть банкротствомъ, получала свое названіе по аналогіи изъ частно-хозяйственныхъ отношеній. Для того времени, когда публично-правовой элементъ былъ еще крайне слабо развитъ въ области финансовыхъ отношеній, между банкротствомъ государства и банкротствомъ частнаго лица была почти полная аналогія, если не тождество. Въ современныхъ публичныхъ финансахъ это тождество исчезло, для двухъ разнородныхъ явленій общимъ остался одинъ только терминъ. Но когда въ старое время пріостанавливалась уплата королевскаго долга, то здѣсь не было ничего специфически государственнаго, что отличало бы это банкротство отъ частнаго, купеческаго банкротства. Разница была не въ юридической конструкціи, а въ фактическихъ условіяхъ. Если сила была на сторонѣ короля-должника, то онъ извлекалъ полную выгоду изъ насильственнаго нарушенія принятыхъ на себя обязательствъ. Если, наоборотъ, король находился въ зависимости отъ кредиторовъ, то ему приходилось входить съ ними въ сдѣлку, что лишало его полныхъ выгодъ банкротства.

Въ исторіи частной торговли, гдѣ банкротство, при извѣстныхъ общественно-экономическихъ условіяхъ, напр., въ Россіи XIX вѣка, являлось одной изъ формъ торговыхъ сдѣлокъ, можно наблюдать случаи повторныхъ банкротствъ, цѣлой системы банкротствъ, которыя, однако, не отзывались на кредитоспособности лица, прибѣгающаго время отъ времени къ такимъ операціямъ. Такая система особенно практиковалась въ области товарнаго кредита. Кредиторъ отпускалъ плохой товаръ по высокой цѣнѣ; дебиторъ долженъ былъ распродавать этотъ товаръ по пановышенной цѣнѣ. Если въ распродажѣ происходила заминка, то для дебитора единственнымъ выходомъ было банкротство. Отъ такой операціи получалъ выгоду прежде всего обанкротившійся должникъ, у котораго развязывались руки для дальнѣйшей коммерческой дѣятельности. Кредиторъ же—или ничего не терялъ отъ такой несостоятельности своего должника, если въ теченіе ряда лѣтъ онъ успѣлъ на высокихъ цѣнахъ выбрать большія прибыли; или терялъ то, что было суждено потерять на плохомъ товарѣ, который

трудно сбыть и кредитору, и его посреднику-дебитору. Въ такихъ случаяхъ обѣ стороны приходили къ извѣстному соглашенію, послѣ котораго снова между тѣми же лицами возникали нормальныя дѣловыя отношенія, отнюдь не исключавшія кредитныхъ сдѣлокъ, вплоть до новаго банкротства.

Въ сущности, тотъ же самый процессъ происходилъ и при старыхъ банкротствахъ государей европейскихъ странъ. Въ XVI вѣкѣ кредиторы королей думали, что государи платятъ тогда, когда они хотятъ [1]). При такой необезпеченности своихъ долговыхъ претензій кредиторы, конечно, не упускали случая скрыть въ условіяхъ займа значительную страховую премію. Высокіе проценты превращали королевскій кредитъ въ ростовщическій. До того времени, пока окончательно не упрочился государственный кредитъ, стоящій внѣ зависимости отъ личныхъ перемѣнъ въ государственномъ правленіи, до тѣхъ поръ всякій кредиторъ короля долженъ былъ при заключеніи займа ожидать, что это обязательство можетъ быть нарушено при перемѣнѣ лица, стоящаго во главѣ государства. Новый правитель могъ совершенно свободно отказаться отъ долговъ своего предшественника. Былъ большой соблазнъ воспользоваться такимъ случаемъ и тѣмъ улучшить свои собственные финансы. Былъ еще поводъ произвести финансовое банкротство въ цѣляхъ облегченія текущаго финансоваго управленія. Старое государство по обычаю заключало займы въ моменты финансовыхъ затрудненій, чѣмъ кредиторы и пользовались, чтобы наиболѣе выгодно для себя обставить кредитную сдѣлку. Иногда условія сдѣлки были таковы, что для государства заранѣе обрисовывалась невозможность выполнить принятыя на себя обязательства. Въ такихъ случаяхъ банкротство было неизбѣжной мѣрой. Тогдашнее правительство пыталось облечь такое банкротство въ форму справедливаго акта, но отъ этого суть дѣла нисколько не мѣнялась. Правительства подвергали пересмотру заключенныя кредитныя сдѣлки, такой пересмотръ долженъ былъ выяснить, приносятъ ли и сколько та или иная кредитная сдѣлка кредиторамъ неправомѣрную и несправедливую выгоду. Если пересмотръ приводилъ къ такому убѣжденію, которое, нужно замѣтить, было предустановленною цѣлью ревизіи, то обязательства передъ кредиторами сокращались на опредѣленную сумму неправомѣрныхъ прибылей, или совсѣмъ зачеркивались. Иногда короли призывали при этомъ на помощь церковное ученіе о процентахъ: «при этомъ теологія простирала свою защиту надъ нарушеніемъ

[1]) Ehrenberg Op. cit I. Стр 18.

слова. король заявилъ, что онъ не можетъ платить болѣе 5%, такъ какъ геологи болѣе высокій процентъ ставятъ ему во грѣхъ; онъ (банкротствомъ) долженъ очистить свою совѣсть. [1]).

При такомъ положеніи вещей обратная выплата займа покоилась исключительно in verbo principis, на словѣ государя. Практика же привела къ тому, что появились пословицы и поговорки, характеризующія сомнительность основы королевскаго кредита: обѣщать—дворянское дѣло, сдержать—мужицкое»... [2])

Конечно, кредиторы учитывали такое состояніе королевскаго кредита, превращая его въ ростовщическій. Ростовщическій же кредитъ самъ по себѣ, помимо иныхъ условій, легко могъ привести къ банкротству.

Отсюда нельзя не сдѣлать того вывода, что въ старую и переходную эпоху финансовое банкротство отнюдь не было исключительнымъ, чрезвычайнымъ средствомъ тогдашней финансовой политики. Наоборотъ, это было довольно обычнымъ средствомъ государственной власти выйти изъ затруднительнаго положенія. Напр., ревизія долговыхъ обязательствъ въ цѣляхъ ихъ сокращенія или полнаго уничтоженія не представляла изъ себя чрезвычайнаго мѣропріятія, такъ какъ подобныя ревизіи предпринимались и въ другихъ направленіяхъ. Напр., подвергались пересмотру розданныя доменальныя имущества въ цѣляхъ ихъ отобранія у лицъ, потерявшихъ милость, ревизовались личные доходы министровъ финансовъ, финансье, откупщиковъ государственныхъ доходовъ въ цѣляхъ конфискаціи неправомѣрно нажитыхъ имуществъ. Не случайно, что подобныя заботы объ интересахъ нарушенной справедливости всегда волновали правящую власть тогда, когда государственная касса была совершенно пуста. Такія ревизіи съ успѣхомъ проводились какъ въ XVI, такъ и въ XVIII вѣкѣ.

Поэтому на старыя государственныя банкротства можно смотрѣть какъ на одинъ изъ чрезвычайныхъ пріемовъ, при помощи которыхъ тогдашняя финансовая политика справлялась съ трудной задачей покрывать ординарные и экстраординарные расходы, не имѣя единой финансовой системы, вѣчно испытывая послѣдствія финансоваго разстройства, вынуждаясь чрезвычайные расходы покрывать при помощи неустроенной системы обыкновенныхъ рессурсовъ и при полномъ отсутствіи организованной системы чрезвычайныхъ рессурсовъ. Демарэ, племянникъ и ученикъ Кольбера, министръ финансовъ Людовика XIV,

[1]) Ehrenberg. Op. cit. II Стр. 169.

[2]) Ibid. I Стр. 22.

говорилъ: «армія и правительство содержатся своего рода чудомъ» [1]). «Чудо (une espece de miracle) и заключалось въ томъ, что разстройство финансовъ выручалось финансовыми мѣрами, подобными банкротству. При общемъ финансовомъ разстройствѣ, непорядкахъ и грабежѣ, банкротство было спасительнымъ и неизбѣжнымъ средствомъ тогдашней финансовой политики. Преемникъ Людовика XIV такъ описываетъ финансовое состояніе государства при своемъ восшествіи на престолъ: «при вступленіи на престолъ мы не нашли ни въ королевской казнѣ, ни у сборщиковъ никакихъ средствъ для самыхъ необходимыхъ издержекъ, напротивъ, мы нашли, что государственныя имущества были отчуждены, что государственные доходы почти поглощены безчисленными обязательствами и созданными должностями, что обыкновенныя подати были заранѣе истрачены, что недоимки накопились за многіе годы, что всякаго рода счеты были въ совершенномъ безпорядкѣ. Кромѣ того, мы нашли массу билетовъ, обязательствъ и авансовыхъ ассигновокъ разнаго рода на такія суммы, что едва ли возможно сдѣлать имъ общій перечень» [2]). При такомъ состояніи государственныхъ финансовъ трудно было воздержаться отъ банкротства и другихъ подобныхъ финансовыхъ операцій. Вотъ почему при разрѣшеніи вопроса о томъ, какъ старое государство справлялось съ чрезвычайными расходами на войну, нельзя упускать изъ виду финансовое банкротство: такимъ пріемомъ разрѣшались неразрѣшимыя задачи и создавался выходъ изъ финансовыхъ тупиковъ.

Поэтому нѣтъ ничего удивительнаго въ томъ, что финансовая исторія стараго государства пестритъ извѣстіями о государственныхъ банкротствахъ. Лордъ Colchester говорилъ въ 1820 году, что Англія и Данія— «единственныя страны, которыя не конфисковали или не сократили суммъ, принадлежащихъ ихъ кредиторамъ» [3]). По отношенію къ

[1]) Горнъ. Op cit. Стр. 17.

[2]) Горнъ. Op cit Стр. 25. Любопытно сопоставить Екатерина II, при вступленіи на престолъ, издала указъ, въ которомъ говорилось: „Государственная казна истощена, излишнихъ расходовъ приумножено, отчего неисчислимыя прикючаются въ государствѣ непотребности". Въ другомъ мѣстѣ Екатерина детализируетъ „при вступленіи на престолъ нашла я сухопутную армію въ Пруссіи, за двѣ трети жалованье не получившую. Въ Штатсъ-Конторѣ именные указы на выдачу 17 миллі невыполненные . Почти всѣ отрасли торговли отданы частнымъ лицамъ въ монополію. Таможни всей Имперіи Сенатомъ даны были на откупъ за два милліона. Шестьдесятъ милліоновъ (монеты), кои оставались въ Имперіи, были двѣнадцати различныхъ вѣсовъ", и т. д. Цит.: Миклашевскій. Деньги. Москва 1895 Стр. 567—568.

[3]) W. L. Sargant Apology for Sinking-Funds. London. 1868. Стр. 140.

Англіи, по крайней мѣрѣ, до эпохи «достославной революціи», до изгнанія Стюартовъ, это утвержденіе будетъ исторической неправдой, такъ какъ и въ Англіи конфискаціи и банкротства случались нерѣдко. Нѣкоторыя изъ нихъ повергали все народное хозяйство въ критическое состояніе [1]). Характеризуя финансовую политику Англіи первой половины XVII вѣка, проф. Алексѣенко замѣчаетъ: «другого выхода изъ запутаннаго положенія, кромѣ банкротства, въ ту пору не знали» [2]). Въ своей исторіи Англіи Маколей замѣтилъ, что революція ввела не систему государственнаго долга, а систему честно платить свои долги [3]). Исторію государственнаго долга во Франціи Vuhrer называетъ «исторіей банкротствъ». Всѣ другія страны.—Австрія, Голландія, въ особенности Испанія, итальянскія государства, всѣ они неоднократно прибѣгали къ финансовому банкротству. Аббатъ Terray, французскій министръ финансовъ (1768—1774), высказывался, что «государственное банкротство разъ въ столѣтіе—необходимо». Эренбергъ же, на основаніи точныхъ историческихъ изысканій, утверждаетъ, что такія банкротства происходили каждые 20—30 лѣтъ [4]). Такое же отношеніе къ государственному банкротству установилось и въ старой литературѣ. Напр., Zachariae, котораго называютъ «bankerottfreundlicher Autor», считалъ банкротство выигрышемъ націи». Zachariae совершенно не обнаруживалъ жалости къ государственнымъ кредиторамъ, онъ говорилъ, что если они впадутъ вслѣдствіе банкротства въ бѣдность, то ихъ можно поддержать средствами отъ налога для бѣдныхъ... Юмъ точно такъ же смотрѣлъ на банкротство, какъ на исцѣляющее средство. «Самосохраненіе.—говорилъ онъ въ своемъ сочиненіи о государственномъ кредитѣ.—является правомъ, которое частныя лица никогда не могутъ потерять, тѣмъ менѣе оно можетъ быть потеряно обществомъ: наши министры были бы не умнѣе тѣхъ, кто сначала ссудилъ государству деньги.... если бы они пропустили случай предохранить націю отъ болѣе значительной опасности при такихъ условіяхъ, когда для этого оставалось послѣднее средство—объявленіе

[1]) См. Bouniatian. Geschichte der Handelskrisen in England. Munchen. 1908 Первыя три главы

[2]) Алексѣенко. Op cit. Стр 310.

[3]) Цит. Roscher. Op. cit. II. Стр. 276. Кромѣ указанныхъ книгъ см. о банкротствѣ Ehrenberg Op. cit. I и II т.т.; Vuhrer. Op. cit. I. Korner. Staatsschuldentilgung und Staatsbankerott. Wien. 1893. Стр. 75 и сл.; Collas. Der Staatsbankrott und seine Abwicklung. Stuttgart und Berlin 1904. Здѣсь указана дальнѣйшая литература вопроса.

[4]) Ehrenberg. Op. cit. I. Стр. 31.

государственнаго банкротства. Банкротство освободило бы государственные налоги отъ залога ихъ кредиторамъ. эти налоги. введенные въ рангъ обыкновенныхъ государственныхъ доходовъ. могли бы послужить интересамъ государственной защиты. Деньги, назначенныя къ выплатѣ полугодовыхъ рентъ. потекли бы въ кассу государственнаго канцлера: нужда приказываетъ. страхъ понуждаетъ, разумъ уговариваетъ, только одно состраданіе говоритъ въ этомъ случаѣ въ пользу государственныхъ кредиторовъ. но ихъ требованія, ихъ ходатайства не будутъ услышаны. Было бы несогласно съ общимъ благомъ выплачивать имъ деньги, которыя были предназначены для нихъ. наоборотъ, нужно эти деньги употребить на текущіе расходы. торжественно заявивъ, что, по миновапіи опасности, деньги будутъ употреблены для ихъ первоначальнаго назначенія». Въ такомъ же духѣ высказывался и Нибуръ, обсуждая банкротства старыхъ государствъ [1]).

Въ новое время, несмотря на громадные накопленные долги, государственное банкротство перестало играть роль неизбѣжнаго и спасительнаго финансоваго мѣропріятія. Правда, и въ новое время то и дѣло встрѣчаются государственныя банкротства, но эти финансовые крахи—удѣлъ мелкихъ государствъ, жестоко за нихъ расплачивающихся. Финансовыя системы великихъ государствъ настолько уже упорядочены, что они выходятъ безъ государственнаго банкротства изъ весьма затруднительныхъ обстоятельствъ. На краю банкротства были многія большія государства, напримѣръ: Франція, Италія, Россія, Австрія: въ нѣкоторыхъ изъ этихъ государствъ были даже частичныя банкротства. но это принимало форму неотвратимой катастрофы и отнюдь не имѣло характера разсчитаннаго хода. какъ это было въ старую эпоху съ ея эпидеміями банкротствъ. Тѣмъ менѣе можетъ современное государство разсчитывать на финансовое банкротство, какъ на средство облегчить свое положеніе во время войны. Современная война неизбѣжно вызываетъ пользованіе государственнымъ кредитомъ. Банкротство же уничтожитъ всякій государственный кредитъ, по крайней мѣрѣ, на время войны и на періодъ ея ликвидаціи, т. е. на такое время, когда потребность въ займахъ особенно сильно ощущается. Юмъ по поводу одного англійскаго банкротства замѣтилъ: «люди въ общемъ настолько неумны, что несмотря на насильственный переворотъ въ области государственнаго кредита, подобный недавнему предумышленному банкротству въ Англіи, по

[1]) Korner. Op. cit. Стр. 77—78 102.

прошествіи весьма недолгаго времени снова увидятъ, что кредитъ пришелъ въ то же цвѣтущее состояніе, какъ было и прежде»[1]). Въ своей исторіи Англіи Юмъ выражается еще опредѣленнѣе: «публичный кредитъ, вмѣсто того, чтобы быть по своей природѣ такимъ нѣжнымъ, какимъ мы его обычно представляли себѣ, на самомъ дѣлѣ настолько твердъ и грубъ, что его трудно разрушить».

Свои наблюденія Юмъ сдѣлалъ надъ старой эпохой, когда государственные кредиторы въ моментъ заключенія займа учитывали возможность государственнаго банкротства. При такихъ условіяхъ, дѣйствительно, кредитъ выросталъ, какъ чудесное растеніе на пеплѣ вчера сожженныхъ обязательствъ. Въ новое же время публичный кредитъ опирается на обратное предположеніе. Если и въ новое время государственное банкротство иногда не мѣшаетъ государству скоро же возстановлять свою кредитоспособность, то такіе случаи наблюдаются исключительно въ небольшихъ государствахъ. По отношенію къ такимъ государствамъ кредиторы обычно надѣются примѣнить мѣры воздѣйствія и тѣмъ спасти свои деньги. Если же этого не случается, то въ большинствѣ случаевъ безсиліе государственныхъ кредиторовъ зависитъ отъ ихъ собственныхъ несогласій или отъ общаго политическаго положенія заинтересованныхъ странъ. Во всякомъ случаѣ, государственные кредиторы странъ, часто прибѣгающихъ къ банкротству, заранѣе могутъ предвидѣть и учесть возможность потери своихъ денегъ.

Испанія—старая и новая—представляетъ изъ себя классическую страну финансовыхъ банкротствъ. Возьмемъ, напримѣръ, XIX столѣтіе. Первое банкротство случилось по возвращеніи Фердинанда VII. отвергнувшаго 5%-ный заемъ 1820 года. Послѣ смерти Фердинанда отвергнутый заемъ на извѣстныхъ условіяхъ, при заключеніи новаго займа, былъ признанъ, но въ 1837 году вспыхнула гражданская война и случилось второе испанское банкротство. Въ 1841 году порядокъ былъ возстановленъ и 3%-ная испанская консолидированная рента появилась на лондонскомъ и парижскомъ рынкахъ. Въ 1851 году случилось третье испанское банкротство, правда, не затронувшее ренты. Биржи Лондона, Амстердама и Франкфурта прибѣгли къ мѣрѣ воздѣйствія — онѣ исключили изъ своихъ котировокъ государственные фонды злополучнаго должника. Парижъ, наоборотъ, оказалъ друже-

[1]) David Hume. Nationalokonomische Abhandlungen. Uebers. Leipzig. 1877. Стр. 77.

скую услугу своему сосѣду, ссудивъ ему въ 1856 году новыя деньги, и не вычеркнулъ испанскихъ фондовъ изъ списка своихъ котировокъ. 15 лѣтъ продолжалась вышеуказанная мѣра европейскихъ биржъ противъ Испаніи. Испанія оправилась снова и сумѣла занять еще 100 милліоновъ пезетъ. Въ 1868 году убѣжала королева Изабелла, наступило странное время: республика и король Амадеусъ. Кредитъ короля былъ настолько не важенъ, что онъ выпустилъ на 35 милліоновъ 3%-ной ренты, чтобы добыть 10 милліоновъ наличными. Скоро наступило неизбѣжное послѣдствіе, въ 1873 году случилось четвертое государственное банкротство. 3%-ная рента превратилась въ 1%-ную! Въ 1891—92 году ожидали пятаго банкротства, но во время пришла помощь со стороны Франціи, были подняты биржевые курсы и устроенъ новый заемъ [1])

Подобная безнаказанность систематическихъ банкротствъ всетаки не можетъ поощрить современное государство воспользоваться финансовымъ банкротствомъ, какъ случаемъ облегчить бремя своей задолженности и тѣмъ самымъ освободить часть своихъ рессурсовъ отъ обязательныхъ платежей. Вѣдь кредитъ Испаніи послѣ всѣхъ ея многочисленныхъ банкротствъ пришелъ въ такое состояніе, что на него нельзя разсчитывать не только въ военное время, но даже и мирное. Россія является страной, которой государственное банкротство было бы оставлено безнаказаннымъ. Такое мнѣніе было высказано въ иностранной литературѣ. Наблюдая разстройство русскихъ государственныхъ финансовъ. Шульце-Геверницъ замѣтилъ, что въ сферѣ финансовыхъ отношеній Россія имѣетъ послѣднее, чудовищное сильное средство въ видѣ государственнаго банкротства. Другую альтернативу ученый видитъ въ томъ, чтобы на русской почвѣ дали развиться остановившемуся на полдорогѣ конституціонному государству, что при всѣхъ обстоятельствахъ означаетъ финансовое усиленіе [2]). Обсуждая возможныя послѣдствія русскаго государственнаго банкротства, другой нѣмецкій изслѣдователь, баронъ Sartorius von Waltershausen, говоритъ: врядъ ли приходится сомнѣваться въ томъ, что въ случаѣ, если русское государство остановитъ свои платежи, можно будетъ говорить о финансовомъ контролѣ по греческому образцу. Эта невозможность контроля обусловлена какъ технико-податными, такъ и политическими причинами... Но если бы удалось притти къ такому рѣшенію, то все-

[1]) I. Ichenhaeuser. Die finanzielle Zeit- und Streitfragen. Zittau. 1895. Стр. 14—15.

[2]) Schulze-Gaevernitz. Britischer Imperialismus. Leipzig 1906. Стр. 114.

таки на дѣйствительное осуществленіе его никогда нельзя разсчитывать, и не потому, что не удалось бы добиться соглашенія главныхъ государствъ-кредиторовъ [1]).

Но и такія перспективы государственнаго банкротства врядъ-ли соблазнятъ русское правительство [2]). Кредитъ Россіи, находящійся въ вѣчномъ напряженіи, опирается на пунктуальность платежей по государственному долгу, подчеркнутую въ «Основныхъ Законахъ». Этою пунктуальностью приходится возмѣщать другіе дефекты въ опорѣ государственнаго кредита, который, при ослабленныхъ народно-хозяйственныхъ силахъ и при разстроенныхъ финансахъ, является единственною опорою русскихъ чрезвычайныхъ рессурсовъ...

Появленіе публичнаго кредита положило начало организаціонной работы въ области чрезвычайныхъ финансовъ. Государственные займы явились преобладающей формой покрытія огромныхъ расходовъ современныхъ государствъ по веденію дорогихъ войнъ. Всякое государство, активно выступавшее на сценѣ міровой политики, прежде всего обзавелось огромною задолженностью, обязанною своимъ происхожденіемъ войнамъ. Раскрытіе финансовыхъ отношеній современныхъ войнъ, когда государственные займы сдѣлались хребтомъ системы экстраординарныхъ финансовъ, будетъ сдѣлано въ другомъ мѣстѣ, въ связи съ анализомъ исторической эволюціи государственнаго кредита.

---

[1]) Fr. Sartorius v. W. Das volksw. System der Kapitalanlage im Auslande. Berlin. 1907. Стр. 243

[2]) См. по этому поводу мою статью: „Russland und der europaische Kapitalmarkt“ въ журналѣ „Neuland“, Heft I 1908. Berlin.

VI.

Расходы на войну и народное хозяйство.

„Война — пробный камень хозяйственной силы народа, его финансового управления и его денежнаго обращения. Это относится какъ къ побѣдителю, такъ и къ побѣжденному".

Sartorius v. Waltershausen.

Выше мы уже говорили о томъ, что война вызываетъ столько различныхъ расходовъ, потерь и убытковъ, что государственное хозяйство было не въ состояніи покрывать ихъ всѣ цѣликомъ, оно не могло организовать такую систему чрезвычайныхъ ресурсовъ, при помощи которой всѣ матеріальныя пожертвованія народа шли бы подъ флагомъ государственныхъ расходовъ. Огромная часть такихъ пожертвованій идетъ помимо государственно-хозяйственной организаціи, непосредственно падая на народное хозяйство. Укажемъ хотя бы на такой примѣръ: вспыхнувшая война заставляетъ государственную власть усиливать боевой составъ арміи и флота; отъ народнаго хозяйства, которое и безъ того теряетъ массу труда вслѣдствіе наличности огромныхъ армій въ мирное время, отрываются еще сотни тысячъ рабочихъ рукъ, что, конечно, наноситъ крупнѣйшій ущербъ всему народному хозяйству. По вычисленіямъ v. Renauld'a, если Германія будетъ вести въ концѣ 1912 года большую войну, то призывъ можетъ охватить всю мужскую половину населенія въ возрастѣ отъ 18 до 45 лѣтъ, на что профессоръ Герляхъ справедливо замѣтилъ, что такой призывъ лишитъ народное хозяйство всѣхъ мужчинъ-работни-

ковъ [1]). Государство не вознаграждаетъ такія потери, онѣ непосредственно ложатся на народное хозяйство.

Но среди расходовъ, вызываемыхъ войною, есть такіе, которые государство стремится покрыть подъ непосредственнымъ руководствомъ органовъ правительственной власти, а въ то же время оно не можетъ добыть необходимыхъ для этого рессурсовъ ни при помощи ординарной финансовой системы, ни при посредствѣ экстраординарной системы. Въ такихъ случаяхъ государственная власть обращается къ народному хозяйству, какъ къ единственному источнику всякихъ и всѣхъ рессурсовъ, но это обращеніе принимаетъ совершенно особыя формы, которыя стоятъ рядомъ, но не входятъ въ общій комплексъ государственнаго финансоваго хозяйства. Государство, добывая такіе рессурсы, пользуется не финансовыми источниками въ общепринятомъ смыслѣ этого слова, а превращаетъ въ подобные источники народно-хозяйственныя организаціи и системы. Эти источники создаются ad hoc, заставляя націю нести параллельныя жертвы съ тѣми, которыя она несетъ, питая обыкновенную и чрезвычайную финансовыя системы государства.

При обсужденіи вопроса о финансовыхъ рессурсахъ для веденія войнъ, для опредѣленія степени участія въ покрытіи военныхъ расходовъ, государственныхъ займовъ, тѣ издержки, которыя народное хозяйство несетъ непосредственно на самомъ себѣ, играютъ роль фактора, сокращающаго объемъ военныхъ государственныхъ расходовъ. Тѣ же военные расходы, которые государство покрываетъ само, но при этомъ нужные рессурсы добываются помимо участія въ этомъ процессѣ общей финансовой системы, оказываютъ глубокое вліяніе и на финансовую политику государства, такъ какъ, пользуясь необычными источниками военныхъ рессурсовъ, государство тѣмъ не менѣе вводитъ этотъ новый элементъ въ общую систему своего хозяйства. Напр., пользуясь въ качествѣ финансоваго источника бумажноденежнымъ обращеніемъ, правительство иногда заявляло, что оно дѣлаетъ долгъ передъ народнымъ хозяйствомъ. Такимъ образомъ, наряду съ публичнымъ кредитомъ, имѣющимъ дѣло съ индивидуальными кредиторами и опредѣленными учрежденіями, государство развиваетъ систему при-

[1]) v. Renauld. Die finanzielle Mobilmachung der deutschen Wehrkraft. Leipzig. 1901. Стр. 5 и сл. См. отзывъ объ этой книгѣ проф. Герляха въ „Jahrbuch'ѣ Шмоллера, XXVIII Jahrg. Стр. 381. Подсчеты такихъ убытковъ въ русской литературѣ для различныхъ странъ: Проф. Гулевичъ Война и народное хозяйство. Въ „Военномъ Сборникѣ". 1898. № 2. Стр. 269.

пу цительнаго кредита, обращеннаго къ собирательному понятію къ народному хозяйству

Слѣдовательно, въ общемъ комплексѣ ресурсовъ, растрачиваемыхъ во время войны, можно различать три основныхъ элемента: ресурсы, которые непосредственно растрачиваются самимъ народомъ: сюда присоединяются общіе убытки народнаго хозяйства, которые остаются безъ всякаго вознагражденія Затѣмъ идутъ ресурсы, добываемые государствомъ посредствомъ финансовой системы, обыкновенной и чрезвычайной. Наконецъ, нѣкоторые ресурсы добываются государствомъ на совершенно особыхъ основаніяхъ, по принципу: во время войны молчатъ законы . при чемъ основой такихъ особыхъ мѣропріятій является государственное могущество, общая сила государственнаго принужденія, ставящая все народное хозяйство въ служебное положеніе.

Соотношенія между этими тремя категоріями весьма разнообразны, измѣненіе границъ такого соотношенія оказываетъ, какъ мы уже и говорили, вліяніе на интенсивность роста государственной задолженности и на систему государственнаго кредита. Прослѣдить эту послѣднюю категорію военныхъ ресурсовъ и составить задачу послѣдующаго изложенія.

Историческая эволюція военныхъ расходовъ отправнымъ своимъ пунктомъ имѣетъ такое положеніе вещей, когда «война питала войну», т. е. когда государственное хозяйство было почти совершенно свободно отъ военныхъ расходовъ: издержки по веденію войны цѣликомъ падали на народное хозяйство. Затѣмъ начинается медлительный процессъ образованія системы чрезвычайныхъ государственныхъ расходовъ, идущій рука объ руку съ постепеннымъ и частичнымъ освобожденіемъ народнаго хозяйства отъ неорганизованныхъ затратъ на веденіе войнъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ государственная власть пытается ввести хотя бы относительную организацію въ непосредственныя народно-хозяйственныя издержки по веденію войнъ, потому что такая организація создастъ для государства увѣренность въ томъ, что оно можетъ не заботиться о значительной части военныхъ расходовъ. Затѣмъ, государство въ новую эпоху, когда по техническимъ и другимъ соображеніямъ уже оказывается невозможнымъ оставлять на народномъ хозяйствѣ подавляющую массу военныхъ расходовъ и въ то же время также невозможно провести всѣ военные расходы черезъ государственно-хозяйственную организацію, стремится использовать въ качествѣ источниковъ военныхъ ресурсовъ народно-хозяйственныя организаціи и системы.

Еще въ очень старыя времена государство прибѣгало къ фискальной эксплоатации «монетной регалии», т. е. монетной системы. Въ средніе вѣка и въ болѣе новое время эксплоатація монетнаго дѣла превратилась въ самое распространенное явленіе, свойственное всѣмъ государствамъ. Извлеченіе огромныхъ доходовъ изъ монетнаго дѣла было одной изъ побудительныхъ причинъ возникновенія монетной регалии, т. е. монопольнаго права правительственной власти на чеканку монеты. Въ западно-европейскихъ государствахъ, гдѣ въ феодальную эпоху каждый феодалъ имѣлъ право чекана и каждый изъ нихъ злоупотреблялъ этимъ правомъ, королевская власть стремилась къ тому, чтобы всячески ограничить это право феодаловъ, совсѣмъ уничтожить его, превративъ право выпуска монеты въ исключительную прерогативу королевской власти. Что при этомъ короли совершенно не преслѣдовали общихъ интересовъ денежнаго обращенія, ясно изъ того, что одновременно съ процессомъ огосударствленія денежнаго дѣла шло прогрессирующее ухудшеніе качества денежныхъ знаковъ вслѣдствіе колоссальныхъ и непрестанныхъ злоупотребленій самой же государственной власти. Монополизированіе же монетнаго дѣла вызывалось исключительными фискальными интересами. Короли постоянно ухудшали качество монеты, при чемъ такое ухудшеніе происходило въ двоякой формѣ: или правительство ставило на монетахъ меньшаго вѣса и объема обозначеніе старой болѣе тяжелой монеты, или оно уменьшало вѣсъ благороднаго металла, базы монетной цѣнности, примѣсью дешеваго металла. Тотъ и другой способъ могъ создавать правительству огромные барыши. Нѣкоторые изъ королей такъ увлекались фальсификаціей монеты, что перешли въ исторію съ титуломъ фальшивомонетчиковъ (Le roi faux-monnayeur»). Въ Россіи монету сначала выдѣлывали частныя лица, но подъ строгимъ надзоромъ правительства. Венеціанскій посолъ при дворѣ царя Ивана Грознаго говоритъ, «выдѣлка монеты, порученная частнымъ лицамъ, есть источникъ государственныхъ доходовъ» [1]). Несмотря на то, что злоупотребленіе монетной фальсификаціей неизбѣжно приводило къ народнохозяйственному разоренію, къ разстройству государственныхъ финансовъ, къ народнымъ бунтамъ и возмущеніямъ, которыя вспыхивали и на Западѣ, и въ Россіи, правительства не могли отказаться отъ этого легкаго и удобнаго способа добыть нужные рессурсы. Правительства, — говоритъ Котошихинъ, — «на то не смотрѣли». Маколей

[1]) Цитата: Гр. Д. Толстой. Исторія финансовыхъ учрежденій Россіи. СПБ 1848. Стр 193.

писать: «зло, которое въ теченіе 1 года причиняли англійскому народу испорченные шиллинги, было больше, чѣмъ бѣдствія, причиненныя въ теченіе четверти вѣка дурными королями, министрами, парламентами и судьями». Древнѣйшія извѣстія о порчѣ монеты говорятъ о томъ, что такимъ путемъ государство стремилось добыть деньги для веденія войны. Этотъ мотивъ остается преобладающимъ во всей послѣдующей исторіи монетныхъ злоупотребленій. Стоитъ, напримѣръ, просмотрѣть исторію денежнаго дѣла въ эпоху Петра I, чтобы убѣдиться въ огромной, рѣшающей роли военныхъ расходовъ въ судьбахъ денежнаго обращенія. Въ 1801 году въ засѣданіи Государственнаго Совѣта читалась записка «объ уменьшеніи въ Россіи золотыхъ и серебряныхъ монетъ», въ которой говорилось: «крайнее истощеніе, въ которое государство приведено было въ началѣ минувшаго столѣтія шведскою войною, заставило Великаго Монарха прибѣгнуть къ непозволительному средству для наполненія своихъ недостатковъ. Испорчена была мѣдная монета въ количествѣ, въ какомъ она никогда не была прежде [1]). Точно такъ же обстояло дѣло въ предшествующія и послѣдующія эпохи въ разныхъ странахъ и при различныхъ правительствахъ.

Среди русскихъ правительствъ правительство Петра I, Алексѣя Михайловича, Елизаветы Петровны, отчасти и при Екатеринѣ II, предпринимало окончившіяся неудачей попытки заключить внѣшніе займы. Потребность, толкавшая правительство на путь внѣшняго кредита, была обусловлена полнымъ отсутствіемъ свободныхъ капиталовъ внутри страны и необходимостью дѣлать огромные военные расходы. Безвыходность положенія подчеркивалась еще сильнѣе въ то время, когда правительство совсѣмъ еще не задумывалось о возможности заключенія внѣшнихъ займовъ. Напримѣръ, при царѣ Михаилѣ Романовѣ на упрекъ англійскаго посла, что русскіе стали портить свой рубль, отвѣчали: «послѣ царя Ѳеодора Ивановича въ московскомъ государствѣ начались смуты, многое разоренье и земли запустѣнье, царская казна разграблена, а служилыхъ людей умножилось и жалованье дать нечего; христіанскіе государи пограничные помощи не подали: такъ поневолѣ деньги стали легче дѣлать, чтобъ государство было чѣмъ построить и служилыхъ людей пожаловать. Да и не новое то дѣло: во многихъ государствахъ то бывало въ воинское время: не только золотые или деньги бывали дороже, или

[1]) „Архивъ Государственнаго Совѣта". Т. III, ч. I. Стр. 417.

легче прежняго,—во многихъ государствахъ торговали кожаными или мѣдными деньгами и теперь мѣдными деньгами торгуютъ мало не вездѣ. а какъ скоро которое государство поисправится. то онять и деньги поправляются. а укоризны въ томъ нѣтъ никакой».

Трудно найти другой такой отзывъ. въ которомъ такъ ясно и типично была бы выражена основная мысль правительственной политики по отношенію къ монетному дѣлу. Царь Алексѣй Михайловичъ покупалъ пудъ мѣди по 1 руб. 60 коп. и чеканилъ изъ нея мѣдной монеты на сто рублей. При этомъ царѣ за пять лѣтъ было начеканено мѣдной монеты на сумму до 20.000.000 рублей, а мѣдь. израсходованная на эту колоссальную операцію, стоила только 320.000 р. [1]) «Можно утвердительно сказать,—пишетъ гр. Толстой о русской монетной политикѣ первой половины XVIII вѣка,—что при назначеніи цѣны мѣдной монетѣ Правительство имѣло въ виду одну прибыль казны и не останавливалось въ безпрестанномъ повышеніи цѣны. думая тѣмъ увеличить свои интересы. Довольно привести здѣсь. что изъ пуда мѣди. стоившаго отъ 4 до 6 рублей, выдѣлывалось денегъ на 40 рублей» [2]). Въ Россіи фискальная эксплоатація монетной системы продолжалась до Екатерины II, передъ которой открылись болѣе широкія перспективы эксплоатаціи бумажно-денежнаго обращенія. При Екатеринѣ была установлена опредѣленная цѣна пуда мѣдныхъ денегъ въ 16 рублей. «для получаемой такимъ образомъ казнѣ не малой прибыли». Петръ III сталъ чеканить изъ пуда — временно — мѣдныхъ денегъ на 32 руб. [3]).

По отношенію къ западно-европейскимъ государствамъ стараго времени Эренбергъ высказывается. что «среди фискальныхъ регалій монета безусловно была наиболѣе доходной и въ то же время единственной регаліей. доходъ отъ которой былъ способенъ къ быстрому повышенію. Фактически ухудшеніе монеты большинствомъ государей совершалось безостановочно какъ въ средніе вѣка, такъ еще въ XVI и XVII столѣтіяхъ». Но такъ какъ опытъ скоро показалъ и невыгоды правительственной фальсификаціи монетъ», то «по крайней мѣрѣ въ большихъ государствахъ» стали прибѣгать къ этому «варварскому финансовому средству» «только въ случаяхъ крайней нужды» [4]).

[1]) Фонъ-Винклеръ Изъ исторіи монетнаго дѣла въ Россіи. СПБ. 1897. Стр 5—6. Приведены свидѣтельства de Mayerberg'a.

[2]) Графъ Толстой Op. cit. Стр. 199

[3]) Ibid. Стр. 202

[4]) Ehrenberg. Op. cit. I. Стр. 16—17.

Обращаясь къ природѣ этого финансоваго мѣропріятія, не трудно замѣтить, что и здѣсь государственная власть стояла на перепутьѣ отъ старой финансовой системы къ новой. Старый строй глядитъ здѣсь изъ юридическихъ отношеній, позволявшихъ государственной власти эксплоатировать всѣ стороны народно-хозяйственнаго организма. Въ денежномъ обращеніи государство учреждаетъ свое собственное «денежное хозяйство». Въ XVII вѣкѣ въ Россіи думали, что «укоризны въ томъ нѣтъ никакой», а въ самомъ началѣ XIX вѣка въ Государственномъ Совѣтѣ говорили о такомъ отношеніи къ денежному обращенію, какъ о «непозволительномъ». Эта смѣна точекъ зрѣнія на одно и то же явленіе характеризуетъ юридическую конструкцію указаннаго «варварскаго финансоваго средства». Но въ матеріальномъ отношеніи въ добываніи рессурсовъ порчею монетъ можно усмотрѣть предвозвѣстниковъ основныхъ элементовъ будущей финансовой системы: налоговъ и займовъ. Съ точки зрѣнія частныхъ интересовъ, страдавшихъ отъ фальсификаціи монеты, порча монеты могла казаться косвеннымъ налогомъ, какъ это признавалъ еще графъ Д. Толстой: «чѣмъ очевиднѣе дешевизна мѣди, тѣмъ разительнѣе тотъ косвенный, скрытный налогъ, который падалъ на бѣдный классъ народа, когда назначаемы были произвольныя цѣны мѣднымъ монетамъ, и съ года въ годъ ихъ увеличивали» [1]). Этотъ «налогъ» доводилъ населеніе до крайнихъ предѣловъ нищеты и до бунта. Но отъ этого же «налога» страдала и казна, такъ какъ ей приходилось получать подати обезцѣненной монетой: не даромъ русское правительство иногда совершенно отказывалось принимать мѣдныя деньги въ платежахъ казнѣ, между тѣмъ какъ само платило почти исключительно мѣдью [2]). Кромѣ того, на основаніи обезцѣненія монеты повышались окладные налоги. Въ послѣднемъ дѣйствіи «скрытый налогъ» переводился въ явную форму прямой подати. Но въ намѣреніяхъ правительства не было вводить скрытые налоги въ видѣ обезцѣненныхъ денегъ, если не считать такихъ случаевъ, когда испорченными монетами выплачивались королевскіе долги и, такимъ образомъ, при несомнѣнномъ частичномъ банкротствѣ [3]), устанавливался какъ бы особый налогъ на королевскихъ кредиторовъ. Обезцѣнивая монету, всего чаще подъ давленіемъ крайней финансовой нужды, пра-

[1]) Op. cit. Стр. 197.

[2]) Винклеръ. Op. cit. Стр. 6.

[3]) См. объ этомъ: Collas. Op. cit. Стр. 30; Körner. Op. cit. Стр. 95—98

вительство всего менѣе считалось съ возможными послѣдствіями такой мѣры для частныхъ лицъ. Оно преслѣдовало временную и завѣдомо для него скоропреходящую выгоду быстраго полученія нужныхъ суммъ. Перечеканивая мѣдныя пушки въ деньги, Петръ I менѣе всего, конечно, думалъ о томъ, чтобы установить всеобщій налогъ. Правда, по мнѣніямъ современниковъ нельзя судить о характерѣ тѣхъ или другихъ финансовыхъ мѣропріятій. Думалъ же Карамзинъ, что «еслибъ государь далъ намъ клейменыя щепки и велѣлъ имъ ходить вмѣсто рублей, нашедши способъ предохранять насъ отъ фальшивыхъ монетъ, то мы взяли бы и щепки» [1]). Нужно признать, что порча монеты по своимъ экономическимъ послѣдствіямъ можетъ быть приравнена къ дурному косвенному налогу. Но въ этой же операціи присутствовалъ и другой элементъ, который обладалъ болѣе тяжелымъ удѣльнымъ вѣсомъ и въ силу своего преобладанія онъ окрашивалъ порчу монеты въ свой цвѣтъ. Этотъ элементъ— кредитный. На предшествующихъ образцахъ финансовой политики мы уже указывали на смѣшанную природу тогдашнихъ финансовыхъ мѣропріятій. Въ нихъ сквозь старую оболочку просачиваются элементы разнородныхъ формъ будущей финансовой системы, основа которой уже намѣчалась въ постепенно развивавшемся народномъ хозяйствѣ. Такъ обстояло дѣло и въ данномъ случаѣ. Выпуская неполноцѣнную монету, всегда скрывая отъ посторонннихъ взоровъ тайны монетнаго двора, правительство какъ бы обращалось къ странѣ съ запросомъ на кредитъ: «а какъ скоро которое государство по исправится, то опять и деньги поправляются». Такая операція цѣликомъ была разсчитана на то, что народно-хозяйственный рынокъ не сразу учтетъ произведенную девальвацію монеты, что извѣстное время кредитный металлическій знакъ будетъ ходить bona fide какъ настоящая полноцѣнная монета. Если бы не было такой увѣренности на кредитъ, добываемый обманомъ отъ рынка, то порча монеты не могла бы давать колоссальныхъ барышей, а принудительное размѣщеніе неполноцѣнной монеты при оплатѣ государственныхъ расходовъ, дѣйствительно, было бы грубѣйшей формой налога, падающаго на всѣхъ контрагентовъ казны и на всѣхъ государственныхъ служащихъ. Напр., король-фальшивомонетчикъ, Филиппъ Красивый, «сначала сознавался, что монета фальшивая, онъ ссылался на нужды минуты, обѣщалъ вознаградить тѣхъ, которые терпѣли убытки.

[1]) Н. М. Карамзинъ. Записка „О древней и новой Россіи". „Русскій Архивъ". 1870. XII. Стр. 2812

Впослѣдствіи, онъ скрывалъ недоброкачественность своей монеты и преслѣдовалъ частныхъ фальшивомонетчиковъ. въ заявленіяхъ о выпускахъ монеты онъ завѣрялъ, что она — надлежащаго достоинства... онъ запретилъ пробовать королевскую монету. Чтобы обезпечить выгоды отъ порчи монеты, король предпринималъ различнаго рода мѣры» [1]). Въ такой политикѣ наиболѣе ясны слѣды тенденціи воспользоваться если не обманомъ, то по крайней мѣрѣ, принудительно кредитомъ со стороны народнаго хозяйства. Въ особенности характерно обѣщаніе послѣдующаго вознагражденія и тѣ заботы, которыя были направлены на борьбу съ обезцѣненіемъ испорченныхъ денегъ. Впослѣдствіи, когда уже развился безобманный публичный кредитъ, многимъ правительствамъ приходилось итти по стопамъ Филиппа Краснваго и искусственными мѣрами взвинчивать или поддерживать курсъ государственныхъ фондовъ, чтобы извлечь большую пользу отъ предстоящихъ кредитныхъ операцій»..

Кредитный элементъ въ государственной фальсификаціи денежныхъ знаковъ легко можно замѣтить на отдѣльныхъ эпизодахъ. Остановимся на русской финансовой исторіи При Алексѣѣ Михайловичѣ попытались выпустить «мѣдныя ассигнаціи», т. е. металлическій кредитный знакъ. Случилось это въ то время, когда войны со Швеціей и Польшей тяжелымъ бременемъ легли на государеву казну, совершенно истощивъ въ ней серебряную монету. Алексѣй Михайловичъ искалъ внѣшняго займа у Венеціанскаго банка, но эта попытка окончилась неудачей. Тогда обратились къ старому испытанному средству: по указу 1655 года повелѣно было «вмѣсто серебряныхъ рублей дѣлать рубли мѣдные того же вѣсу и формы» и «сіи рубли велѣно принимать за серебро». Конечно, вскорѣ же по выпускѣ такихъ мѣдныхъ рублей курсъ ихъ сталъ неудержимо падать. Въ 1663 году выпускъ ихъ былъ окончательно прекращенъ, а выпущенныя «мѣдныя ассигнаціи» были выкуплены по копѣйкѣ за «рубль»...

Екатерина I, въ борьбѣ съ вредными послѣдствіями обезцѣненныхъ мѣдныхъ денегъ, издала въ началѣ 1727 года указъ, которымъ выпущенная Петромъ I неполноцѣнная монета признавалась государственнымъ долгомъ, подлежащимъ «выкупу» серебряными деньгами Неполноцѣнныя мѣдныя монеты въ Россіи,—говоритъ І. фонъ-Штейнъ, ссылаясь на изслѣдованія Брикнера.—были особой формой

---

[1]) Алексѣенко. Op cit. Стр 219.

государственнаго кредита, обязательствъ государственнаго казначейства [1]). Этотъ «мѣдный кредитъ» вездѣ былъ предшественникомъ бумажно-денежнаго кредита государства; «мѣдныя ассигнаціи» подготовили почву для появленія бумажныхъ денегъ. Порча металлическихъ денегъ совпадала съ такимъ моментомъ въ развитіи народнаго хозяйства, когда въ немъ настойчиво и временами чрезвычайно быстро, лихорадочно, совершался процессъ внѣдренія денежнаго обращенія, денежнаго хозяйства. Страна предъявляла усиленный спросъ на денежные знаки, такъ какъ и государственное хозяйство переходило къ денежнымъ формамъ, требуя денежныхъ сборовъ и производя въ денежныхъ формахъ свои расходы. Натуральныя повинности, служившія для удовлетворенія текущихъ потребностей государства, переводились постепенно въ денежную форму. Но особенно сильный спросъ на деньги былъ со стороны государства, которому приходилось оплачивать безпрерывные военные расходы при помощи металлическихъ денегъ. Русскіе цари, напр., внутри страны оставляли мѣдную монету, а серебро припасали для оплаты своихъ военныхъ расходовъ за границей. Такъ какъ въ то время часто случались войны на чужихъ территоріяхъ, арміи годами приходилось держать въ чужой странѣ, то естественно, что военная политика выгоняла всю маломальски цѣнную монету изъ предѣловъ страны за границу. Разсчеты производились только наличными, а такъ какъ повсюду государственная политика оперировала съ неполноцѣнной и часто съ совершенно фальшивой монетой, то при такихъ разсчетахъ приходилось платить монетою не по счету, а по вѣсу, что способствовало поглощенію монетныхъ знаковъ еще въ бо́льшихъ размѣрахъ. Мы уже говорили, что польская и шведская войны при Алексѣѣ Михайловичѣ поглотили всю монету. Народу приходилось разрубать на части серебряныя копѣйки, а въ Калугѣ и нѣкоторыхъ другихъ городахъ платили даже кожаными и другими «жеребьями», какъ это было констатировано указомъ 1700 года. При Петрѣ I полное безденежье въ народѣ требовало возможно скорѣйшаго выпуска мелкой монеты, а начинавшаяся великая сѣверная война въ свою очередь угрожала поглотить массу монеты [2]). При такихъ условіяхъ правительству открывались широкія перспективы по эксплоатаціи въ фискальныхъ интересахъ денежной системы. Обезцѣненіе денегъ въ свою очередь усиливало аппетитъ народнаго хозяйства на денежные знаки, такъ какъ при совершеніи

[1]) L. v. Stein. Finanzwissenschaft. II, 3. Стр. 32.

[2]) Винклеръ. Op. cit. Стр. 3, 24.

сдѣлокъ и платежей требовалось все бо́льшее и бо́льшее количество денежныхъ знаковъ. Въ частномъ оборотѣ то и дѣло слышатся жалобы на громоздкость мѣдной монеты. Какъ извѣстно, это обстоятельство было однимъ изъ поводовъ учрежденія первыхъ русскихъ казенныхъ банковъ. То же самое явленіе, въ связи съ крайнимъ разнообразіемъ находившихся въ обращеніи денежныхъ знаковъ, послужило причиной превращенія европейскихъ банковъ въ мѣняльныя учрежденія, способствовавшія монетной циркуляціи [1])

Такимъ образомъ, экстраординарный финансовый ресурсъ старыхъ государствъ, опиравшійся на монетную систему, обусловленъ былъ народно-хозяйственнымъ развитіемъ, а отчасти и финансовой политикой самого государства. Порча монеты, вызывая для населенія послѣдствія, аналогичныя съ послѣдствіями дурного всеобщаго налога, болѣе всего приближалась по своему характеру къ типу кредитной операціи, при чемъ претензія на кредитъ направлялась не къ опредѣленнымъ лицамъ и учрежденіямъ, какъ это было въ принудительныхъ займахъ, а къ безличному народному хозяйству. Поэтому признаніе испорченныхъ монетъ долгомъ государства не заключало въ себѣ никакого юридическаго обязательства, такъ какъ народное хозяйство не обладаетъ ни конструкціей, ни правами юридическаго лица. Вслѣдствіе этого «уплата» монетнаго долга и не производилась. Единственной компенсаціей въ данныхъ обстоятельствахъ могло быть послѣдующее возстановленіе разрушенной денежной системы, что одинаково требовалось интересами народнаго хозяйства и самого государства. Правильно функціонировавшая денежная система при тогдашнихъ условіяхъ была запаснымъ фондомъ будущихъ обращеній къ монетному кредиту, т. е. служила въ роли гарантіи финансовой боевой готовности. Правда, нескончаемыя войны стараго времени препятствовали правительствамъ держать въ порядкѣ денежныя системы; постоянная нужда въ деньгахъ и почти полное отсутствіе прибыльныхъ и технически удобныхъ источниковъ чрезвычайныхъ ресурсовъ приводили къ систематическому ухудшенію денегъ. По изслѣдованіямъ проф. Ключевскаго русскаго рубля XVI—XVIII вв. въ его отношеніи къ рублю 80-хъ годовъ XIX столѣтія оказывалось, что

рубль 1500 года равнялся 100 руб. современной эпохи.
» 1601—1612 г. » 12 » » »
» 1701—1725 » » 9 » » »

[1]) Riesser. Zur Entwicklungsgeschichte der deutschen Grossbanken mit besonderer Rücksicht auf die Konzentrationsbewegung. Jena. 1906. Стр. 31.

Такъ какъ въ Россіи правительство пользовалось по преимуществу «мѣднымъ кредитомъ», приберегая серебро для военныхъ заграничныхъ расходовъ, то интересно сопоставить слѣдующія данныя [1] о томъ, за 1 рубль серебромъ давали мѣдью:

въ 1661 г.	1 марта	2 р. 25 к.
» »	1 іюня	2 » 50 »
» »	1 сентября . . .	3 » — »
» »	1 декабря	4 » — »
въ 1662 г.	1 марта.	6 » — »
» »	1 іюля	8 » — »
» »	1 сентября. . . .	9 » — »
въ 1663 г.	1 марта.	10 » — »
» »	1 іюня	15 » — »

Эти данныя, обнимающія весьма короткій промежутокъ времени, наглядно показываютъ ту интенсивность, съ какою тогдашнее правительство эксплоатировало «мѣдный кредитъ».

«Мѣдный кредитъ» исторически и по существу еще не былъ родоначальнической инстанціей въ развитіи публичнаго капитальнаго кредита. Въ «мѣдномъ кредитѣ» сказываются только тенденціи правительствъ усиливать государственные рессурсы такими силами и средствами народнаго хозяйства, которыя не настигались при помощи обычной финансовой системы. Къ такому кредиту правительство обращается потому, что оно не имѣетъ возможности пользоваться публичнымъ кредитомъ, опирающимся на рынокъ свободныхъ капиталовъ. Рынка свободныхъ капиталовъ, тѣмъ болѣе организованнаго, еще не было, въ тѣ времена еще только намѣчались его слабые контуры. Вторымъ препятствіемъ на пути развитія публичнаго кредита въ современномъ значеніи этого термина былъ недостатокъ кредитной организаціи. Банки уже были, устраивались на Западѣ биржи, но банки, какъ мы уже и говорили, главнымъ образомъ, содѣйствовали монетной циркуляціи. Въ то время не кредитъ, а деньги, денежные обороты играли исключительную роль и въ народномъ, и государственномъ хозяйствѣ. «А деньги во всѣхъ случаяхъ помощью суть, безъ которыхъ и самыя лутчіе распоряженія мертвы», говорилось въ меморіи, поданной въ русскій сенатъ въ 1760 году. Въ это время русское правительство было занято мыслью организовать особый военный банкъ, основнымъ капиталомъ котораго должны быть мѣдныя деньги,

[1] См. Бржескій. Государственные долги Россіи. СПБ. 1884. Табл. № 1-й.

начеканенныя изъ старыхъ мѣдныхъ пушекъ: «дабы имея собственный капиталъ пользоватца процентами»,—говорится въ соотвѣтствующемъ указѣ Елисаветы I [1]). Такой проектъ былъ своеобразной попыткой русскаго правительства создать на банковомъ базисѣ военный фондъ для нуждъ артиллерии и инженернаго корпуса. Банки того времени играли служебныя роли, диктовавшіяся совокупностью тогдашнихъ условій и обстоятельствъ, а такъ какъ тогда еще не было международнаго кредитнаго обращенія въ широкомъ значеніи этого понятія, то и банки не занимались соотвѣтствующими операціями. Мы видѣли, что даже въ началѣ XIX вѣка Англія разсылаетъ свои субсиди иностраннымъ государствамъ въ формѣ звонкой монеты, собранной изъ международныхъ оборотовъ. Петръ I постоянно перечеканиваетъ иностранныя монеты въ русскія, а на русскихъ монетахъ вынуждается печатать иностранную легенду, т. е. надпись на монетѣ латинскими буквами, безъ чего даже полноцѣнная монета затруднялась въ обращеніи за границей. Вслѣдствіе этого петровскіе рубли носятъ на себѣ такой, напримѣръ, знакъ: «Petrus Alexii I. D. G. Russ» и т. д., или на петровскомъ же рублѣ встрѣчается надпись: «Decus et tutemen anno regni vicesimo quinto», что изобличаетъ перечеканку этого рубля изъ англійской монеты Карла II. На нѣкоторыхъ петровскихъ рубляхъ сохранились слѣды перечеканки ихъ изъ испанскихъ полупастровъ Филиппа IV [2]). Латинскій языкъ на тогдашнихъ монетахъ игралъ роль международнаго сопроводительнаго паспорта для монетныхъ знаковъ, что говоритъ о преобладающемъ значеніи для тогдашнихъ интернаціональныхъ разсчетовъ наличныхъ денегъ. Мы видѣли, что веденіе войнъ поглощало почти всю металлическую наличность страны. При такихъ условіяхъ спасительнымъ выходомъ для странъ бѣдныхъ деньгами было бы заключеніе внѣшняго займа, но такой исходъ для своего осуществленія встрѣчалъ непреодолимыя препятствія. Въ ту эпоху меркантильной политики каждое государство ревниво охраняло свои денежные ресурсы. Политическая жизнь была въ высшей степени неустойчива: можно было дать взаймы деньги на вооруженіе своего собственнаго врага. Такъ какъ въ тогдашнихъ условіяхъ внѣшній заемъ могъ выразиться только въ переводѣ изъ страны въ страну металлическихъ денегъ, то понятно, что одно только

[1]) Винклеръ. Op. cit. Стр. 66—69. Приведемъ указъ объ учрежденіи банка, не попавшій въ „Полное Собраніе Законовъ". Ср. „Полн. Собр. Зак.": № 11307.

[2]) Винклеръ. Op. cit. Стр. 54, 26.

это обстоятельство было уже сильнѣйшимъ препятствіемъ къ развитію государственныхъ кредитныхъ операцій.

При такихъ условіяхъ оставалось обратиться только къ внутреннему кредиту, который точно такъ же былъ совершенно не организованъ, а, напримѣръ, въ Россіи въ теченіе всего XIX вѣка находился безъ всякаго присмотра со стороны органовъ экономической политики, хотя усиленно эксплоатировался правительствомъ. Въ предшествующемъ изложеніи мы неоднократно указывали на тѣ разнообразныя формы, въ которыя отливались правительственныя попытки использовать внутренній кредитъ. За отсутствіемъ свободнаго кредита приходилось прибѣгать ко всевозможнымъ формамъ принудительнаго, насильственнаго, тайнаго и явнаго кредита. Порча монеты была одной изъ самыхъ прибыльныхъ и удобныхъ формъ такого своеобразнаго кредита, тѣмъ болѣе заманчиваго, что она исключала всякіе сроки и опредѣленныхъ кредиторовъ. Монетный кредитъ впервые обнаружилъ предъ правительствомъ колоссальныя силы, которыя таились въ нѣдрахъ народнаго хозяйства. Нужно было только подойти къ этимъ новымъ источникамъ. Порча монеты не могла быть признана даже съ точки зрѣнія интересовъ самихъ правительствъ удобной формой использованія внутренняго кредита. Эта операція совершенно не поддавалась устойчивой организаціи и съ постояннымъ обращеніемъ къ этому источнику экстраординарныхъ средствъ прибыльность его прогрессивно уменьшалась, что ставило правительство въ затруднительное положеніе. Уменьшеніе прибыльности отъ фальсификаціи монетной системы не только препятствовало улучшенію денежнаго обращенія, но наоборотъ еще болѣе ухудшало положеніе дѣла, такъ какъ приходилось прибѣгать къ той же самой операціи въ большихъ размѣрахъ. Въ различныхъ государствахъ то и дѣло назрѣвали денежные кризисы, наносившіе сильный уронъ и народному и государственному хозяйству. Систематическое использованіе монетнаго кредита по необходимости должно было заканчиваться крахами, производившими экономическую революцію, неестественное развитіе товарныхъ цѣнъ. Трудно сказать, чѣмъ и какъ бы закончилась эта эпопея монетной фальсификаціи, если бы она не была оставлена, какъ негодное средство. Негодность его обусловливалась прежде всего тѣмъ, что оно было уже цѣликомъ использовано со стороны правительствъ. Изъ «усилій» для народнаго хозяйства была создана мелкая, ходовая монетная единица, болѣе отвѣчавшая народно-хозяйственному укладу, когда въ денежный оборотъ была уже втянута повседневная жизнь

съ ея мелкими мѣновыми сдѣлками. Для которыхъ нужна была масса мелкой монеты. Эксплоатировать крайне дешевые денежные знаки было уже неудобно. эта операція по необходимости должна была принимать колоссальные размѣры при весьма отрицательныхъ и тревожныхъ послѣдствіяхъ. Но использованная форма внутренняго кредита наталкивала на другую стоящую съ ней въ генетической связи Должны были появиться бумажныя деньги

Энергичное ухудшеніе металлической монеты въ связи съ попытками придать обезцѣненнымъ деньгамъ принудительное обращеніе неизбѣжно приводили къ мысли о кредитныхъ деньгахъ. Мѣдныя ассигнаціи—это уже кредитныя деньги, но заключающія въ себѣ экономическій nonsens, такъ какъ мѣдь въ ассигнаціяхъ уже была совершенно лишнимъ элементомъ, ни мало не способствовавшимъ прочности монетнаго курса: пришлось же, подъ напоромъ бунтовавшаго народа, выкупать «мѣдные рубли» за копейку штука, т. е. за дѣйствительную стоимость мѣди. Кредитный знакъ долженъ быть принятъ отвлеченную форму, содержащую комплексъ обязательства и права. этихъ двухъ элементовъ всякаго кредита. Общество уже привыкло къ мысли, что отъ государственной власти зависитъ многое въ денежномъ знакѣ. Карамзинъ соглашался на денежные знаки изъ простыхъ щепокъ, лишь бы эта щепка вышла изъ рукъ правительства. Еще раньше Карамзина, Иванъ Посошковъ, современникъ Петра и непосредственный наблюдатель головокружительно быстраго процесса смѣны одной формы денежныхъ знаковъ на другія, писалъ: «иноземцы въ своихъ иноземныхъ деньгахъ сличаютъ цѣну по положенному въ нихъ матеріалу, а не по власти королевской они паче почитаютъ серебро и мѣдь... Мы не иноземцы, не мѣди цѣну исчисляемъ, но имя Царя своего величаемъ; намъ не мѣдь дорога, но дорого Его Царское наименованіе... И по сему разумѣй, еже у насъ не вѣсъ имѣетъ силу, но царская воля. У иноземцевъ короли такой власти не имѣютъ, яко народъ; и того ради короли ихъ не могутъ по своей волѣ что сотворити, но самовластны у нихъ подданные, а паче купецкіе люди. И тыи купцы по купечеству своему товары въ деньгахъ числятъ, а королевскую персону полагаютъ на нихъ вмѣсто свидѣтеля... А по нашему простому разумѣнью, то стало быть королю безчестье... У насъ столь сильно Его Пресвѣтлаго Величества слово, ащебъ повелѣлъ на мѣдной златниковой цатѣ положить рублевое начертаніе, тобъ она за рубль и въ торгахъ ходить стала во вѣки вѣковъ неизмѣнно»... Вотъ наивная «государственная теорія» денегъ. которую въ концѣ XIX вѣка воскре-

силъ публицистъ С. Шараповъ, забывшій, что со временъ Посошкова накопленъ обширный и поучительный опытъ.

Теорія Посошкова имѣла реальное основаніе, такъ какъ къ XVIII вѣку мѣдная монета, вытѣснившая съ рынка серебро, превратилась уже, по выраженію Е. Ламанскаго, въ „финансовый знакъ". Что особенно интересно въ приведенномъ мнѣніи Посошкова, это—указаніе на связь денежной системы съ политическими условіями. Правда, самъ Посошковъ сдѣлалъ изъ этой связи совершенно невѣрный выводъ, который стоялъ въ полномъ противорѣчіи и съ тогдашнимъ богатымъ опытомъ. Превратить монету въ „финансовый знакъ" правительство могло при любыхъ политическихъ условіяхъ, напримѣръ, въ эпоху сословно-феодальнаго государства, когда каждый самостоятельный помѣщикъ могъ чеканить монету, обращавшуюся въ предѣлахъ его владѣній. Но для того, чтобы предпринимать дальнѣйшіе опыты съ денежнымъ обращеніемъ, вводить кредитныя деньги, необходимо было заручиться хорошимъ кредитомъ, или создать себѣ монопольное положеніе въ сферѣ денежнаго хозяйства, вооружившись прочной властью принужденія. Правительства пошли другимъ путемъ: денежное обращеніе было сдѣлано областью, подлежащею государственному руководительству, при чемъ, смотря по типу политическаго развитія каждой данной страны, представителемъ государства въ данномъ случаѣ было или само правительство, или привилегированныя компаніи и учрежденія. Но по существу это мало измѣняло общее положеніе дѣла, такъ какъ привилегированныя компаніи и учрежденія находились въ тѣсной связи и зависимости отъ правительства. Такимъ образомъ были созданы благопріятныя условія для того, чтобы правительство могло воспользоваться бумажными деньгами, какъ источникомъ чрезвычайныхъ ресурсовъ. Въ одномъ и томъ же юридическомъ лицѣ были, по выраженію г. Бржескаго, соединены три фактора: лицо, для котораго выпускаются бумажныя деньги, лицо, которому принадлежитъ контроль за выпускомъ ихъ, и, наконецъ, лицо, которое производитъ выпускъ [1]). При такихъ условіяхъ выпускъ бумажныхъ денегъ для удовлетворенія нуждъ государства является наиболѣе удобною формою правительственной политики въ такіе моменты, когда исчерпаны или недоступны другіе источники. Правительства, воспользовавшіяся бумажно-денежнымъ обращеніемъ, придали этой политикѣ организованную форму, такъ какъ эмиссія кредитныхъ знаковъ совершалась при помощи банковыхъ учрежденій.

[1]) Бржескій. Op. cit. Стр. 104—105.

Здѣсь нужно отмѣтить одну интересную подробность. Потребность въ банкахъ сильно чувствовалась самимъ народнымъ хозяйствомъ, а поэтому въ тѣхъ странахъ, гдѣ банки учреждались правительствомъ, на эту потребность отвѣчало какъ бы само государство. Но правительственные банки служили прежде всего интересамъ фискальнымъ. Когда въ Россіи мѣдная громоздкая монета стала сильно стѣснять торговые обороты, то въ 1758 году правительство учреждаетъ Мѣдный банкъ «для обращенія внутри государства мѣдной монеты». Фактически же этотъ банкъ долженъ былъ изъять изъ каналовъ денежнаго обращенія всю серебряную монету, столь нужную для государственнаго казначейства, и оставить населенію только мѣдь [1]). Точно такъ же обстояло дѣло и при учрежденіи банковъ для выпуска въ фискальныхъ цѣляхъ бумажныхъ денегъ. И здѣсь фискальный интересъ прикрывался соображеніями о нуждахъ и пользахъ народнаго хозяйства.

Въ качествѣ иллюстраціи остановимся на нѣкоторыхъ моментахъ изъ русской финансовой исторіи, когда русское правительство только еще нащупывало почву для предстоявшей эксплоатаціи новаго чрезвычайнаго источника.

Россія задолго до Екатерины II, учредившей впервые ассигнаціи, была знакома съ бумажными деньгами. Петръ I интересуется сочиненіями Джона Ло, одно изъ которыхъ печатаетъ на русскомъ языкѣ, и приглашаетъ Ло въ Россію, обѣщая ему свои богатыя милости. При преемникахъ Петра то и дѣло возникаютъ проекты бумажныхъ денегъ, но правительство опасливо относится къ этому новшеству. Между прочимъ, одинъ изъ такихъ проектовъ въ царствованіе Елисаветы стоялъ въ преемственной связи съ обезцѣненной мѣдной монетой. По проекту чиновниковъ Шлаттера и Мелесина нужно было замѣнить пятикопеечники соотвѣтствующими билетами. Правительство отказалось отъ столь логичной мысли: «то весьма предосудительно будетъ, что вмѣсто денегъ ходить будутъ бумажки, да и опасно, чтобъ не подать причины впредь худымъ разсужденіямъ».

Проходитъ 18 лѣтъ, русскій престолъ занимаетъ Петръ III, который «въ разсужденіи пребыванія здѣшнихъ войскъ въ Германіи и генеральной всюду войны» захотѣлъ «силою получить отъ Даніи (свои) наслѣдныя земли». Финансы были совершенно разстроены, обыкновенные доходы дали огромный недоборъ. Но императоръ не обращалъ

[1]) И. Печеринъ „Наши государственныя ассигнаціи“ въ „Вѣстн. Европы“, 1876 г. VIII. Стр. 608.

на это вниманія и черезъ тайнаго совѣтника объявилъ учрежденному при Дворѣ собранію о немедленномъ выполненіи его воли, чтобы немедленно были добыты нужные ресурсы и никакія къ затрудненію онаго клонящіяся представленія Его Величеству подаваемы не были». И тутъ же подсказывался выходъ изъ безвыходнаго положенія: буде потребныхъ на то денежныхъ суммъ, яко главнѣйшихъ и необходимыхъ способовъ, на лицо нѣтъ... то Его Императорское Величество находитъ удобное и ближайшее къ тому средству въ дѣленіи банкоцеттелей [1]). Черезъ недѣлю вышелъ указъ (25 мая 1762 года), гдѣ можно найти любопытное констатированіе связи мѣдныхъ денегъ и кредитныхъ, какъ источниковъ чрезвычайныхъ ресурсовъ: «передѣлъ мѣдныхъ денегъ, ихъ облегченіе и умноженіе... казался однимъ изъ самонужнѣйшихъ государственныхъ дѣлъ и таковымъ намъ отъ Сената представленъ, почему и не умедлили мы тогдажъ Наше на то соизволеніе дать: но какъ тогдажъ предусматривали мы, что сіе, по нуждѣ сысканное средство, хотя и дѣлаетъ нѣкоторое облегченіе, но не отвращаетъ однако всѣхъ сопряженныхъ съ тѣмъ несходствій, такъ искусство и время утвердили насъ и болѣе въ сей истинѣ: сего ради и не переставали Мы помышлять о изобрѣтеніи легчайшаго и надежнѣйшаго средства хожденія мѣдныхъ денегъ облегчить и въ самой коммерціи удобнымъ и полезнымъ сдѣлать». Такимъ образомъ, о прямой цѣли «дѣланія банкоцеттелей» здѣсь говорится довольно глухо, и на первый планъ выдвигаются интересы «всей имперіи, а паче купечества и коммерціи». Затѣмъ говорится о томъ, что немедленно нужно надѣлать банковыхъ билетовъ на 5 милл. рублей. «По надѣланіи вдругъ сихъ 5 милл., будутъ оные тотчасъ раздѣлены по такимъ казеннымъ мѣстамъ, откуда найбольшая выдача денегъ бываетъ, съ тѣмъ, дабы оные употребляли ихъ въ расходъ, какъ самыя наличныя деньги, ибо мы хотимъ и чрезъ сіе повелѣваемъ, чтобъ сіи билеты и въ самомъ дѣлѣ за наличную монету ходили». Слѣдовательно, обезпечивающимъ фондомъ пятимиллоннаго выпуска банковыхъ билетовъ была только воля монарха, чтобы они «въ самомъ дѣлѣ за наличную монету ходили»... Указъ Петра III не былъ выполненъ, такъ какъ въ скоромъ времени этотъ императоръ долженъ былъ уступить престолъ своей супругѣ, Екатеринѣ II. Новая императрица, несмотря на произведенныя ею нѣкоторыя финансовыя и экономическія реформы, улучшившія положеніе финансовъ, все время испыты-

[1]) Бтіохъ. Финансы Россіи XIX ст. Т. I. СПБ 1882 Стр. 21.

вала сильную нужду въ деньгахъ Екатерина энергично повышала податное бремя, заключала внѣшніе займы, но этого не было достаточно для покрытія всѣхъ военныхъ расходовъ. Выпускъ бумажныхъ денегъ представлялся неизбѣжнымъ. Правительство, между прочимъ, обсуждаетъ записку графа Сиверса, въ которой проектируется выпускъ банковыхъ билетовъ. По мысли Сиверса [1]), необходимо ввести размѣнные по предъявленію банковые билеты. Какъ только въ народѣ укрѣпится довѣріе къ новымъ орудіямъ денежнаго обращенія, «то не будетъ препятствія умножить ихъ количество настолько, насколько достанетъ для откладыванія вмѣсто нихъ въ банкъ мѣдной монеты. Тогда можетъ случиться, что цеттели будутъ переходить легко изъ рукъ въ руки, такъ что положенныя въ казну вмѣсто нихъ суммы будутъ лежать праздно, и правительство можетъ легко ихъ употребить, раздавая въ ссуды».

Такой проектъ, конечно, нисколько не обѣщалъ самому правительству особыхъ выгодъ отъ кредитныхъ денегъ. Но правительство воспользовалось этимъ проектомъ на другихъ основаніяхъ. Совѣтъ приближенныхъ къ Екатеринѣ лицъ, послѣ долгихъ совѣщаній, пришелъ къ тому выводу, что слѣдуетъ «для начинающейся войны на расходы первой кампаніи учредить бумажныя ассигнаціи, утвердя къ нимъ точно ту довѣренность, какая есть къ настоящимъ деньгамъ». Былъ разработанъ планъ выпуска ассигнацій, при чемъ размѣръ выпусковъ строго сообразовался съ размѣромъ предстоявшихъ военныхъ расходовъ и недоставшихъ рессурсовъ, при чемъ, согласно правительственному плану, на войну должны были расходоваться и ассигнаціи, и тѣ металлическія деньги, которыя ассигнаціонный банкъ будетъ къ себѣ стягивать за промѣнъ монеты на бумажки. Но въ манифестѣ 29 декабря 1768 года, учреждавшемъ ассигнаціи, конечно, эти планы опубликованы не были. Мотивомъ выпуска ассигнацій были выставлены соображенія о нуждахъ народнаго хозяйства. Законъ учреждалъ «промѣнные банки», правленіе обоихъ банковъ само не могло выпускать ассигнацій, а по ст. 5-ой устава банки получали «напечатанныя государственныя ассигнаціи... отъ Сената». По ст. 3-ей того же устава «оному банковъ правленію быть подъ собственнымъ Нашимъ вѣдѣніемъ и во всѣхъ происшествіяхъ сво-

---

[1]) Изложена въ ст. А. Н. Куломзина: „Ассигнаціи въ царствованіе Екатерины II". „Русскій Вѣстникъ", 1869. Май; Кашкаровъ. Денежное обращеніе. СПБ. 1898. Т. I. Стр. 1.

ихъ никому отчета не давать, какъ Намъ Самимъ». Слѣдовательно, у правительства въ этомъ отношеніи руки были совершенно развязаны.

Если бы по существу дальнѣйшая эмиссионная дѣятельность ассигнаціонныхъ банковъ — или, вѣрнѣе, Сената — оставалась вѣрной началамъ манифеста, а не тайнаго правительственнаго плана, то, дѣйствительно, учрежденіемъ промѣнныхъ банковъ Екатерина оказала бы «новый знакъ материнскаго ко всѣмъ вѣрноподданнымъ благоволенія». Въ органическомъ законѣ о новыхъ банкахъ утверждалось, что «денежную сумму, въ банкахъ находящуюся, ниже малѣйшую часть оной никакому правительству требовать или взаимообразно брать не дозволяется... банкамъ никакихъ такого рода требованій не принимать». Другая гарантія была установлена въ самомъ манифестѣ: «Мы Императорскимъ Нашимъ словомъ торжественно объявляемъ за Насъ и Преемниковъ престола Нашего», что ассигнаціи будутъ всегда размѣнны. Въ этихъ гарантіяхъ формальнаго свойства сквозило стремленіе создать билетное обращеніе по типу иностранныхъ эмиссионныхъ банковъ, но одни формальныя гарантіи, безъ матеріальной основы и должной организаціи, конечно, не имѣли никакого значенія. Сперанскій удачно назвалъ эти банки «просто двумя размѣнными кассами» [1]). Проф. Миклашевскій называетъ систему екатерининскихъ ассигнацій бумажно-денежной системой, что она не могла быть ни банковой, ни депозитной, въ чемъ убѣждаетъ прежде всего особая, не публичная, цѣль учрежденія ассигнацій. Миклашевскій отрицаетъ существованіе металлическаго запаса, гарантировавшаго размѣнность ассигнацій [2]), что, конечно, вполнѣ отвѣчаетъ дѣйствительности, такъ какъ въ то время у правительства въ наличности были только нужда въ деньгахъ и дефициты. Металлическія деньги нужны были правительству для заграничныхъ расходовъ, такъ какъ ассигнаціи, по выраженію Сперанскаго, «на дѣла внѣшнія не простираются».

Такъ началась въ Россіи эра бумажно-денежнаго хозяйства, съ большимъ трудомъ и затратами ликвидированная въ концѣ XIX вѣка. Стремленія правительства использовать бумажныя деньги въ качествѣ источника чрезвычайныхъ рессурсовъ привели къ тому, что государство около ста лѣтъ страдало отъ гангрены неразмѣнныхъ денегъ.

Эта болѣзнь была всеобщей, всѣ государства пережили эпоху бумажноденежнаго хозяйства, которое можно опредѣлить, какъ резуль-

---

[1]) Сперанскій. О монетномъ обращеніи. М. 1873. Стр. 7.

[2]) Миклашевскій. Op. cit. Стр. 571 и сл

татъ финансовой политики правительствъ, боровшихся съ несоотвѣтствіемъ государственныхъ доходовъ и расходовъ. Военные расходы по преимуществу вызывали обращеніе правительствъ къ бумажнымъ деньгамъ. Подробно остановившись на эпизодѣ изъ исторіи русскихъ бумажныхъ денегъ, мы имѣли въ виду выяснить одну чрезвычайно важную подробность, имѣющую коренное значеніе для вопроса о бумажныхъ деньгахъ, какъ источникѣ чрезвычайныхъ рессурсовъ для веденія войнъ.

Въ Россіи была слишкомъ интимна и непосредственна связь между порчей монеты и бумажноденежнымъ обращеніемъ, какъ источниками чрезвычайныхъ рессурсовъ. Одно вытекло изъ другого, одно смѣнило другое, не затронувъ существа такой правительственной политики. Въ западныхъ государствахъ порча монеты была «варварскимъ финансовымъ средствомъ». Въ такой же роли этотъ финансовый источникъ выступалъ и въ Россіи. Затѣмъ на Западѣ правительства разстаются съ «варварскимъ» пріемомъ добыванія экстраординарныхъ рессурсовъ и организуютъ новую форму кредитныхъ отношеній, включая сюда и кредитныя деньги. Нужно отмѣтить, что кредитныя деньги, какъ источникъ чрезвычайныхъ доходовъ, организуются одновременно съ появленіемъ настоящаго публичнаго кредита. И въ Россіи бумажныя деньги появляются одновременно съ удавшимися попытками заключенія правильныхъ государственныхъ займовъ. Публичный кредитъ не спасъ европейскія государства отъ печальной необходимости время отъ времени обращаться съ чрезвычайными запросами къ денежному обращенію. Но европейскія государства въ большинствѣ случаевъ сумѣли такъ организовать денежное обращеніе, что чрезвычайные запросы къ нему не приводили къ такимъ печальнымъ послѣдствіямъ, какъ это было въ Россіи или въ Австріи. Все дѣло зависѣло отъ организаціи бумажноденежнаго кредита. Въ Россіи въ финансовой политикѣ правительства по отношенію къ бумажнымъ деньгамъ, къ сожалѣнію, господствовалъ принципъ, формулированный еще Иваномъ Посошковымъ, подчеркнувшимъ противоположность русской денежной политики и западно-европейской. Иноземцы «паче почитаютъ сребро и мѣдь», — писалъ Посошковъ, въ Россіи же денежной валютой хотѣли сдѣлать соотвѣтствующее распоряженіе правительства. Если бѣгло пересмотрѣть экстраординарные русскіе расходы на протяженіи XIX вѣка, то можно только удивляться мощи русскаго народнаго хозяйства, которое выносило непрерывные и порою колоссальные запросы правительства на внутренній

кредитъ. Разсматривая финансовую сторону русско-турецкой войны, проф. Кауфманъ замѣчаетъ, что «наши финансовыя силы весьма наглядно показали, что онѣ вполнѣ заслужили лучшаго мнѣнія о нихъ, чѣмъ о нихъ были не только враги, но и друзья». «Болотные огни бумажноденежныхъ милліоновъ» не могли даже при колоссальныхъ выпускахъ кредитокъ во время русско-японской войны зажечь всепожирающій пожаръ экономической Россіи. Проф. Кауфманъ спрашиваетъ: «много ли случаевъ въ экономической исторіи народовъ, въ которыхъ борьба производительныхъ стараній страны съ злыми вліяніями бумажныхъ денегъ давала бы такіе блестящіе результаты», которые получились въ Россіи послѣ русско-турецкой войны 1877 года? «Сознаемся: при самыхъ внимательныхъ розыскахъ, мы совсѣмъ не могли найти такихъ случаевъ, которые сколько-нибудь приближались бы къ русскому опыту, уже вслѣдствіе того, что мирной эпохи съ обращеніемъ неразмѣнныхъ бумажныхъ денегъ въ 700—800 милліоновъ рублей (даже лишь номинально) нельзя найти ни въ какой исторіи, кромѣ русской [1]).

Если мы возьмемъ старую эпоху русской финансовой исторіи, закончившуюся уничтоженіемъ системы казенныхъ банковъ, то увидимъ, что здѣсь правительство не имѣло опредѣленной точки зрѣнія на характеръ своихъ отношеній къ бумажнымъ деньгамъ. Выпуская ассигнаціи въ интересахъ государственнаго казначейства, правительство не уставало повторять, что оно поступаетъ такъ исключительно въ интересахъ народнаго хозяйства. Когда же курсъ ассигнацій стремительно падалъ, правительство, не переставая дѣлать дальнѣйшихъ выпусковъ, предпринимало мѣры къ поднятію курса и заявляло, что ассигнаціи—долгъ государства. Въ финансовой лѣтописи можно найти рядъ торжественныхъ документовъ, завѣрявшихъ, что ассигнаціи, выпущенныя для покрытія чрезвычайныхъ расходовъ, признаются государственнымъ долгомъ. Были многочисленныя попытки покончить съ этимъ долгомъ путемъ тѣхъ или иныхъ разсчетовъ. Съ другой стороны, министръ финансовъ Гурьевъ высказывалъ, что «ассигнаціи не имѣютъ ни одного изъ свойствъ дѣйствительнаго долга» и что, когда правительство превратило ихъ въ долгъ, «въ общемъ понятіи (было) возбуждено къ нимъ недовѣріе, а съ нимъ потрясенъ въ своихъ основаніяхъ кредитъ государственный». Ту же самую мысль высказывалъ

[1]) И. И. Кауфманъ. Кредитные билеты, ихъ упадокъ и возстановленіе. СПБ. 1888. Стр. 251, 254.

Канкринъ: Въ Россіи назвали бумажныя деньги государственнымъ долгомъ, чѣмъ онѣ на самомъ дѣлѣ не бываютъ, это долгъ націи относительно самой себя... только вслѣдствіе этого несправедливаго и неосторожнаго слова проявилось сомнѣніе: стали обсуждать предметъ и, наконецъ, оказались еще болѣе невыгодныя послѣдствія... Какъ скоро начинаютъ говорить о кредитѣ, онъ падаетъ» [1]). Здѣсь высказывается странное для новаго времени убѣжденіе, что подъ покровомъ тайны правительство можетъ эксплоатировать денежную систему, причемъ фискальные выпуски бумажныхъ денегъ, разъ они произведены негласно, не будутъ государственнымъ долгомъ и не произведутъ паденія денежныхъ курсовъ. Все это въ высшей степени напоминаетъ наивныя стремленія стараго времени, когда думали тайной порчей монеты добыть деньги такъ, что испорченная монета будетъ ходить, какъ настоящая. Къ исторіи бумажноденежнаго кредита и отношенія правительства къ внутреннему кредиту въ дореформенной Россіи вполнѣ приложимы слова Блоха, что въ то время «власть соединила съ вновь установленными европейскими формами прежнюю азіатскую безконтрольность» [2]). Вслѣдствіе этого и получилось такое положеніе дѣла, которое приводило къ тому, что организація внутренняго кредита коверкалась и уродовалась. Въ 1810 году правительство само такъ аттестовало эту организацію: «Ассигнаціонный Банкъ съ самаго начала своего преобразованія, удаляясь отъ существенныхъ своихъ предметовъ, занятъ былъ почти единственно доставленіемъ казначейству чрезвычайныхъ пособій въ нуждахъ государственныхъ и сдѣлался, наконецъ, ничто иное, какъ мѣсто заготовленія кредитныхъ бумагъ [3]). И позднѣе, въ знаменитомъ планѣ Сперанскаго, совершенно не былъ затронутъ вопросъ объ юридической конструкціи банково-билетной системы. Сперанскій исходилъ при этомъ изъ основаній манифеста 2 февраля 1810 года, закрывавшаго навсегда выпуски ассигнацій, но вѣдь до этого манифеста были изданы два такихъ же: 10 января 1774 года, 28 іюня 1786 года, были банковые уставы, указы, создавшіе гарантію для бумажноденежнаго обращенія, но всѣ эти гарантіи не могли замѣнить правильной организаціи, обязательной для всѣхъ, въ томъ числѣ и для правительства. Какъ мы видѣли, Екатерина II совершенно освободила учрежденные ею казенные эмиссіонные банки отъ отчетности передъ кѣмъ либо, кромѣ самой импера-

[1]) Цит: Мигулинъ. Op. cit. Стр. 138.

[2]) Блохъ. Op. cit. Т. I. Стр. 13—14.

[3]) Цит Кашкаровъ. Денежное обращеніе. СПБ 1893. I. Стр. 7.

трицы. Когда и при Екатеринѣ уже сильно почувствовались неудобства непрерывной эксплоатации бумажно-денежнаго обращенія, то въ планѣ гр. Шувалова и въ докладѣ комиссіи, обсуждавшей этотъ планъ, было высказано предположеніе о необходимости гласной отчетности по всѣмъ операціямъ ассигнаціоннаго банка: «чѣмъ болѣе вѣрить обществу,—говорила комиссія,—тѣмъ болѣе довѣріе его пріобрѣтается». Но это здравое положеніе не было усвоено тогдашнею политикою, была удержана та таинственность и скрытность, которая была безполезна даже при фальсификаціи мѣдныхъ монетъ.

Свѣтлыя мысли и стремленія были въ наличности у екатерининскаго министра финансовъ генералъ-прокурора князя Вяземскаго, котораго проф. Мигулинъ называетъ талантливымъ [1]) и о финансовой политикѣ котораго проф. Кауфманъ даетъ весьма лестный отзывъ [2]) Вяземскій, между прочимъ, настойчиво убѣждалъ Екатерину бороться съ дефицитами путемъ нормальныхъ средствъ, устраняющихъ причину дефицитности, а не путемъ выпуска ассигнацій, повышающихъ дефицитность. Но стремленія генералъ-прокурора остались тщетными: продолжались безпрерывные выпуски ассигнацій. Екатерина была недовольна стремленіями Вяземскаго, она писала: «князь Вяземскій, графъ Чернышевъ и И. Панинъ во все время войны разныя дѣлали препятствія и остановки». Придворные, не понимавшіе и не цѣнившіе дальновидной политики Вяземскаго, называли его «дуракомъ». Екатерина писала: «жаль Вяземскаго, онъ мой ученикъ и сколько я за него выдержала, всѣ называютъ его дуракомъ». Графъ Безбородко, принципіальный противникъ финансовой политики Вяземскаго, склонный не портить настроенія хотя бы и важными дѣлами, однажды сказалъ: «завтра мы будемъ бесѣдовать по нашей комиссіи, здѣсь я по сіе время не вижу затрудненій, развѣ изъ Александровскаго (дача Вяземскаго) вдругъ послѣдуютъ. Надобно очень спѣшить концомъ дѣла, дабы успѣть отгрызаться отъ всякаго невѣжества» [3]). Все это прекрасно обрисовываетъ ту атмосферу, въ которой развивалась правительственная политика по отношенію къ денежному обращенію. Эта политика шла въ сторону наименьшаго сопротивленія. Что особенно характерно для той эпохи русской финансовой политики, тогда непрерывно заботились о томъ, чтобы не за-

[1]) Мигулинъ. Op cit. I. Стр. 2

[2]) Кауфманъ „Государственные долги Россіи" въ „Вѣстникѣ Европы". 1885 г. № 1. Стр. 186.

[3]) Цит. Григоровичъ. Канцлеръ кн. А. А. Безбородко. Т. I Стр. 66.

сохло дерево, плодами котораго питались. Осталась масса благочестивыхъ намѣреній и плановъ упорядочить отношеніе правительства къ денежной системѣ, среди этихъ плановъ нужно, напр., выдѣлить планы Шувалова. Сперанскаго. Но все это не получило никакого движенія. и не только по винѣ независящихъ отъ воли правительства обстоятельствъ, но и потому, что правовая обстановка исключала возможность правильной организаціи, т. е. того, что спасло западно-европейскія государства отъ продолжительной эры народныхъ бѣдствій. какъ результата столѣтней бумажноденежной системы. Между прочимъ, одинъ изъ видныхъ изслѣдователей русскихъ бумажныхъ денегъ, Гольдманъ [1]). изучая первый небольшой періодъ ассигнаціонной системы (1768 — 1786 гг.), когда ассигнаціи еще не вмѣщали въ себя всѣхъ элементовъ принудительныхъ и неразмѣнныхъ бумажныхъ денегъ. опредѣлилъ уже въ ихъ природѣ и въ ихъ организаціи наличность тѣхъ элементовъ, которые неудержимо приводятъ ассигнаціи къ вырожденію ихъ въ бумажныя деньги. Гольдманъ указалъ на логическіе nonsens'ы въ екатерининской системѣ банковъ. эти nonsens'ы облегчали правительству пользоваться въ фискальныхъ цѣляхъ бумажными деньгами. Гольдманъ справедливо указалъ. что при несовершенной организаціи бумажноденежнаго кредита малѣйшее отступленіе отъ законодательныхъ нормъ приводило неизбѣжно къ дальнѣйшимъ нарушеніямъ закона. и уже нельзя было указать никакой границы, гдѣ и когда будутъ окончены вынужденныя или намѣренныя злоупотребленія.

Отсутствіе должной организаціи бумажноденежнаго кредита, несовершенство органическихъ законовъ о банкахъ и выпускахъ новыхъ ассигнацій, фактическая невозможность, какъ это прекрасно доказалъ Гольдманъ, выполнить существующій законъ. наконецъ, отсутствіе въ правительственной дѣятельности началъ закономѣрности. —все это, вмѣстѣ взятое, приводило къ тому, что отношенія правительства къ внутреннему кредиту оказались въ высшей степени запутанными. Г. Бржескій взялъ на себя трудъ провѣрить списокъ тѣхъ внутреннихъ ассигнаціонныхъ долговъ, которые правительствомъ Екатерины II признавались за таковые. что, конечно, и было рѣшающимъ факторомъ въ опредѣленіи размѣра государственной задолженности. Оказалось: «во все продолженіе царствованія Екатерины II. тѣ лишь займы изъ Ассигнаціоннаго Банка считались государствен-

[1]) Гольдманъ. Русскія бумажныя деньги. СПБ 1866 г.; въ особенности стр. 17—21.

нымъ долгомъ, о возвратѣ которыхъ были сдѣланы особыя повелѣнія» [1]). Въ правительственныхъ отчетахъ были сдѣланы большіе пропуски: въ 50 милл., 4 милл. и т. д. Напр., 2.210.000 руб. ассигнаціями были назначены на постройку дороги между столицами: сначала эта сумма признавалась долгомъ, но на дорогу деньги эти не ушли, а были потрачены на общія государственныя потребности, и ее перестали считать государственнымъ долгомъ. Почему? Потому, что «сумма на дорогу опредѣлена безъ повороту и все равно, на то или другое употребленіе она вышла»... Да и въ томъ, что признавалось государственнымъ долгомъ, порядку было немного, какъ это и было констатировано въ 1810 году Государственнымъ Совѣтомъ. Обсуждая фактъ выпуска Ассигнаціоннымъ Банкомъ 557.510.000 р., Государственный Совѣтъ высказалъ: «отпуская по временамъ огромную сію массу... банкъ вошелъ съ государственнымъ казначействомъ въ запутанные и безполезные разсчеты въ разсужденіи возврата заимообразно отпущенныхъ суммъ» [2]).

По вопросу о томъ, являются ли и въ какихъ размѣрахъ ассигнаціи правительственнымъ долгомъ, интересныя соображенія высказалъ проф. Мигулинъ. «De jure всякій выпускъ государствомъ бумажныхъ денежныхъ знаковъ постольку можетъ считаться государственнымъ долгомъ, поскольку онъ признается за таковой самимъ государствомъ. Съ понятіемъ о долгѣ въ тѣсной связи находится и вопросъ о его погашеніи, что по отношенію къ бумажнымъ деньгамъ значитъ изъять ихъ изъ обращенія. Но это—вещь невозможная. Поэтому государство прибѣгаетъ къ фикціи: оно признаетъ долгъ не передъ держателями бумажекъ, а передъ банкомъ, ихъ выпустившимъ. Такой долгъ государственнаго казначейства государственному же банку фиктивенъ, но, предполагается, такимъ переводомъ въ банкъ погашаемыхъ долговъ на послѣдній возлагается обязанность урегулировать денежное обращеніе. Регулированіе денежнаго обращенія погашаетъ государственный долгъ банку, что еще болѣе подчеркиваетъ фиктивность такого долга. Правительство Екатерины и послѣдующихъ императоровъ оставалось должникомъ передъ держателями ассигнацій за всѣ выпуски, такъ какъ при первоначальномъ выпускѣ ассигнацій закономъ былъ обезпеченъ безпрепятственный ихъ размѣнъ на ходячую монету. Павелъ и Александръ I признавали весь выпускъ ассигнацій государственнымъ долгомъ [3]).

[1]) Бржескій. Op cit. Стр. 81.

[2]) „Архивъ Государственнаго Совѣта". Т IV. ч. I. Стр 38, 8.

[3]) И. Мигулинъ. Op. cit. Стр. 27—29.

Нужно признать за безусловное, что бумажно-денежный долгъ ликвидируется не погашеніемъ, а регулированіемъ денежнаго обращенія, разстроеннаго чрезмѣрными выпусками ассигнацій на чрезвычайныя потребности. Для населенія бумажныя деньги—налогъ, взятый безвозвратно, налогъ, который по преимуществу настигаетъ трудовыя группы населенія. Интересы всего народнаго хозяйства, интересы государственнаго казначейства требуютъ тщательныхъ и настойчивыхъ попытокъ ликвидаціи бумажно-денежнаго долга въ формѣ урегулированія денежнаго обращенія, т. е., конечно, въ формѣ возстановленія металлической валюты. Иначе ассигнаціонная система сама себя уничтожаетъ, какъ это и было въ концѣ царствованія Екатерины II, когда финансы страны были уже окончательно опустошены: въ годъ смерти императрицы особая комиссія, въ составъ которой вошли наиболѣе видные дѣятели того времени, Зубовъ, Самойловъ, Безбородко, Румянцевъ и др., стоявшіе передъ абсолютно пустою государственною кассою, хотѣли уже разрубить гордіевъ узелъ тѣмъ, что... выпустить мѣдную монету вдвое легче существовавшаго чекана!.. [1]) Это въ то время, когда ассигнаціи вытѣснили изъ оборота всю звонкую монету, когда даже мѣдныя деньги сдѣлались товаромъ, изъ котораго лили винокуренные кубы и посуду... «Все богатство всего государства превратилось въ бумажное»,—пишетъ въ своихъ запискахъ Болотовъ [2]). Такимъ образомъ, и порча металлическихъ денегъ не могла уже быть выгоднымъ источникомъ чрезвычайныхъ рессурсовъ. Правительствамъ, смѣнившимъ екатерининское, оставалось пользоваться обезцѣненными ассигнаціями, хотя всѣ они сознавали необходимость возстановленія металлической валюты. Испорченный источникъ служилъ правительству съ меньшей эластичностью и съ каждымъ годомъ было все труднѣе исправить наслѣдственное зло. Правъ былъ Шиллеръ, сказавшій, что

Das ist der Fluch der bösen That,
Dass sie fortzeugend Boses muss gebaren...

Совершенно справедливо разсуждаетъ проф. Кауфманъ: «даже если-бъ бумажно-денежные выпуски были только большимъ зломъ, то для современныхъ государствъ уклоняться отъ войны бываетъ иногда

---

[1]) По поводу этого проекта въ манифестѣ Павла I (18 декабря 1797 г.) есть слѣдующія строки „въ самыхъ первыхъ порахъ царствованія нашего уничтожили мы планъ объ удвоеніи цѣны мѣдной монеты, яко предосудительный и довѣріе къ государству разрушающій".

[2]) Изъ записокъ А. Т. Болотова, „Русск. Архивъ", 1864. Стр. 600—602.

ще болѣе великимъ зломъ. Конечно, въ такомъ случаѣ недостаточно утѣшенія, что волею-неволею приходится мириться съ меньшимъ зломъ. Напротивъ, необходима увѣренность, что съ нимъ мирятся, немедленно же вступая съ нимъ въ борьбу и принимая противъ него всѣ необходимыя мѣры, всѣ противудѣйствія. Въ мирное время... совсѣмъ не приходится выбирать между бо́льшимъ и меньшимъ зломъ, выборъ существуетъ только между добромъ и зломъ, между предусмотрительностью и бездѣятельностью» [1]). И вотъ эта предусмотрительность въ финансовой исторіи Россіи почти совершенно отсутствовала, замѣняясь не только бездѣятельностью, но политикой, ухудшающей финансовую боевую готовность страны.

Когда правительство прибѣгаетъ къ бумажно-денежному кредиту, по терминологіи Вагнера—къ безпроцентному внутреннему текучему долгу, то это означаетъ, что оно не имѣетъ регулярнаго кредита. Не забудемъ, что бумажно-денежный кредитъ развивался параллельно съ настоящимъ публичнымъ кредитомъ. По поводу кредитной политики правительства Екатерины II проф. Мигулинъ, между прочимъ, замѣчаетъ: «къ правильному внутреннему кредиту обратиться не рѣшались за недостаткомъ внутри имперіи свободныхъ денежныхъ капиталовъ» [2]). Между тѣмъ, при помощи системы ассигнацій правительство до и послѣ извлекало изъ страны огромные капиталы. Этотъ фактъ обнаруживаетъ слѣдующее интересное явленіе. При извѣстныхъ условіяхъ система публичнаго кредита совершенно не дѣйствуетъ. Нѣтъ въ странѣ свободныхъ капиталовъ, на которые разсчитана система добровольнаго кредита,—нѣтъ возможности заключать правильные внутренніе займы. Даже если эти капиталы и существуютъ, но отсутствуетъ прочная организація внутренняго ссуднаго рынка,—займы будутъ неудачны. Въ то же время государство, не осмѣливающееся оперировать съ внутреннимъ процентнымъ займомъ, смѣло обращается къ странѣ съ выпусками бумажныхъ денегъ, и разрѣшаетъ сложную задачу добыванія огромныхъ экстраординарныхъ рессурсовъ. Одна и та же страна по разному отвѣчаетъ на запросъ о деньгахъ одному и тому же правительству. Есть мнѣніе, что поглощеніе страною бумажно-денежныхъ выпусковъ обозначаетъ, что въ странѣ существуетъ фондъ, на который можно опереть внутренній кредитъ. Въ этомъ мнѣніи есть доля правды. Такъ, напримѣръ, за знаменитыми

[1]) И. Кауфманъ. Кредитные билеты. Стр 356, 361

[2]) Op. cit. I. Стр. 3

попытками Д. Ло, несмотря на ихъ неблагопріятные результаты, признаютъ крупныя экономическія послѣдствія въ томъ смыслѣ, что онѣ познакомили публику съ безпредѣльной силой кредита [1]). Конечно, операціи Ло создали новое открытіе богатыхъ силъ націи, на которыя правительство могло опереть свою кредитную политику. Политическія потрясенія помѣшали, напримѣръ, Наполеону извлечь изъ этого «открытія» большія прибыли, подобно тому, какъ «открытіе» Екатерины, *выпустившей свыше 550 милл. ассигнацій*, не было потомъ использовано въ смыслѣ организаціи внутренняго рынка, а было только ослаблено послѣдующими «открытіями», продолжавшимися вплоть до русско-турецкой войны 1877—78 гг. Но эти «открытія», конечно, не говорили того, что въ критическіе моменты *можно было вмѣсто* выпусковъ бумажныхъ денегъ прибѣгать къ выпуску процентныхъ обязательствъ. Финансовый опытъ многихъ странъ говоритъ за то, что даже тѣ государства, которыя обладали благоустроеннымъ внутреннимъ кредитомъ, какъ, напримѣръ, Англія, вынуждены были прибѣгать къ бумажно-денежному источнику, хотя одновременно выпускали и долгосрочныя и краткосрочныя обязательства. Такъ же обстояло дѣло и въ Россіи: напримѣръ, въ эпоху 1812 года выпускались краткосрочныя 6% обязательства для оплаты продовольственныхъ реквизицій. И впослѣдствіи въ Россіи при каждомъ удобномъ случаѣ прибѣгали къ краткосрочному кредиту, но это не избавляло отъ необходимости систематически выпускать для нуждъ казначейства бумажныя деньги. Странѣ, слѣдовательно, приходилось вмѣсто добровольныхъ процентныхъ обязательствъ принимать принудительныя безпроцентныя. Исторія любой страны способна доказать, что бумажныя деньги открываютъ въ народномъ хозяйствѣ богатые и емкіе источники, которые трудно захватить системой процентныхъ займовъ.

Это обстоятельство приводитъ къ заключенію, что народно-хозяйственныя силы, питающія бумажно-денежную систему, отличаются отъ тѣхъ, которыя питаютъ систему процентныхъ займовъ. На третьемъ съѣздѣ нѣмецкихъ банкировъ указывалось, что будущая европейская война должна поглотить колоссальные капиталы, эти капиталы Германія можетъ добыть путемъ займовъ, потому что въ мирное время претензіи къ рынку капиталовъ—огромны; слѣдовательно, во время войны придется только организовать въ своихъ интересахъ этотъ рынокъ, количественное содержаніе котораго способно покрыть пре-

[1]) Chaumont, de Modes diverses des emissions. Стр 148.

тензии къ нему государства во время войны. Здѣсь измѣрителемъ емкости рынка для возможныхъ претензій къ нему государства въ формѣ процентныхъ займовъ являются однородные факты, характеризирующіе основу одинаковыхъ по природѣ претензій къ тому же рынку въ мирное время и съ разныхъ сторонъ. Такой однородности нѣтъ, когда народное богатство испытывается на различныхъ пробныхъ камняхъ: на бумажныхъ деньгахъ и на процентныхъ займахъ. Уже одно то обстоятельство, что здѣсь государство прибѣгаетъ къ двумъ противоположнымъ пріемамъ размѣщенія своихъ обязательствъ— добровольному и принудительному—показываетъ различіе тѣхъ источниковъ, къ которымъ направлены фискальныя претензіи. Каждый подданный государства въ наше время захваченъ и подчиненъ дѣйствію фискальной системы, у каждаго государственная власть принудительнымъ образомъ отрываетъ часть его дохода. Претензіи фискальной системы имѣютъ свои границы, которыя въ индивидуальныхъ доходахъ соотвѣтствуютъ границамъ, отдѣляющимъ податную часть дохода отъ неподатной. Система добровольныхъ займовъ обращается къ неподатной части дохода, на нее она цѣликомъ и опирается, безразлично, капитализирована ли она къ моменту заключенія займа или была направлена на потребленіе. Система бумажныхъ денегъ совершенно иными путями идетъ къ народно-хозяйственному доходу. Она точно такъ же не трогаетъ той его части, которая конфискуется обычными финансовыми насосами, но она конфискуетъ—и притомъ безъ вознагражденія—свободныя части народно-хозяйственнаго дохода, которыя при иныхъ условіяхъ никогда не были бы присвоены государственною властью. Эти части народнаго дохода уменьшаются, хотя бы субъекты дохода желали бы только ихъ увеличенія или назначенія ихъ на другія цѣли. Здѣсь бумажныя деньги дѣйствуютъ какъ повышенный налогъ или вновь введенная подать: онѣ увеличиваютъ ту часть индивидуальныхъ доходовъ, которая конфискуется государствомъ при помощи его финансовой системы.

Такимъ образомъ, бумажныя деньги, которыя принуждаютъ народное хозяйство раскрыть передъ фискомъ новые источники, не могутъ, конечно, доказать, что открытыя сокровища народнаго богатства способны питать систему добровольныхъ процентныхъ займовъ. Поэтому война, произведенная на бумажныя деньги, для современниковъ ея означаетъ войну, проведенную на налоги, взятые при помощи несправедливой и разорительной системы. А такъ какъ бумажныя деньги представляютъ изъ себя обязательство государства, которое не

погашается, а уничтожается въ моментъ упорядоченія валютнаго дѣла, то имѣется нѣкоторое основаніе предположить, что государство является нарушителемъ правъ, банкротомъ передъ тѣмъ поколѣніемъ, которое жило въ моментъ войны, такъ какъ убытки этого поколѣнія уже нельзя вознаградить послѣдующимъ регулированіемъ денежнаго обращенія. Это регулированіе государственной власти кажется дѣломъ не особенно спѣшнымъ: за сто лѣтъ бумажныхъ денегъ въ Россіи оно совершилось только два раза, при Канкринѣ и Витте. «Ни одной страны не было, въ которой послѣ выпусковъ (бумажныхъ денегъ) правительство не располагало бы срокомъ достаточнымъ, по крайней мѣрѣ, для приступа къ операціямъ возстановленія порядка въ денежномъ обращеніи. Но этимъ срокомъ не успѣвали воспользоваться. Возстановленіе затягивалось по временнымъ затрудненіямъ, или изъ поблажки эгоистическимъ интересамъ, но всегда и вездѣ безъ достаточной причины» [1]). Въ самомъ концѣ 50-хъ годовъ прошлаго вѣка въ «Русскомъ Вѣстникѣ» (XX т.), въ отдѣлѣ «современная лѣтопись» описывался «дебетъ наполеоновскихъ войнъ». Журналъ различалъ дебетъ относительно поколѣнія, пережившаго войну, и послѣдующихъ поколѣній. Дебетъ по отношенію къ потомству въ видѣ процентнаго долга въ 267 милл. руб. серебромъ уплачивался и оплачивался изъ государственныхъ доходовъ, поступавшихъ въ теченіе цѣлаго рядъ лѣтъ, слѣдовавшихъ за войною. Первый же дебетъ вовсе не былъ уплаченъ, вслѣдствіе невозвратной потери ассигнаціями своей цѣны «и, слѣдовательно, составляетъ дебетъ государственнаго банкрутства». Далѣе журналъ высказываетъ ту мысль, что съ 1806 по 1817 г. казначейство издержало 320 милл. руб. серебромъ сверхъ бюджетныхъ расходовъ и пожертвованій, что составляетъ 25 милл. съ небольшимъ въ годъ. «Нѣтъ сомнѣнія, что не только въ видѣ процентнаго долга, но даже въ видѣ прямого налога, эта сумма была бы менѣе отяготительна для націи, нежели выпускъ ассигнацій слишкомъ на 500 милл. и тотъ хаосъ, который былъ произведенъ этимъ выпускомъ»...

Могло ли государство обойтись безъ выпусковъ бумажныхъ денегъ во время наполеоновскихъ войнъ, это, конечно, большой вопросъ: даже Англія не могла обойтись безъ нихъ. Да и трудно было въ то время прибѣгать къ публичному кредиту, когда вся Европа была превращена въ вооруженный лагерь. Трудно было разсчитывать и на ре-

[1]) И. Кауфманъ Op. cit Стр. 362.

гулярные налоги, такъ какъ система налоговъ того времени была слишкомъ не эластична, привилегированные классы совершенно не поддавались дѣйствію прямыхъ налоговъ. При такихъ условіяхъ бумажныя деньги были неизбѣжнымъ удѣломъ воюющаго государства. Но врядъ-ли все-таки можно говорить по существу о томъ, что бумажноденежные выпуски являются признакомъ банкротства государства, переживающаго войну. Дѣло въ томъ, что бумажный знакъ является обязательствомъ государства по формѣ, но существу же, въ силу фактическихъ отношеній, выпускъ бумажныхъ денегъ нужно приравнять къ налогу, а не къ займу. Еще Мордвиновъ писалъ въ 1816 году въ докладной запискѣ Государственному Совѣту: «рубль есть достояніе каждаго, богатаго и бѣднаго, и малѣйшая часть, отнятая отъ него, преобразуется въ похищеніе великое, простирающееся на все количество стяжаемаго, наслѣдуемаго или работой пріобрѣтаемаго» [1]). Если подыскать историческую аналогію, то ближе всего будетъ порча монеты, которая дѣйствовала, какъ неправомѣрный налогъ, когда и рѣчи не возникало о государственномъ банкротствѣ по отношенію къ поколѣнію, переживавшему моментъ монетной фальсификаціи. Государство, дѣйствительно, является банкротомъ, когда оно не хочетъ или не можетъ во время мира побороть послѣдствія военныхъ выпусковъ бумажныхъ денегъ. Но и это банкротство имѣетъ, въ современныхъ условіяхъ, моральный характеръ, а не юридическій, такъ какъ пострадавшимъ отвѣтчикомъ является народъ, народное хозяйство. И если бы государство, которое, какъ, напр., въ Россіи, всегда признавало выпущенныя бумажныя деньги своимъ долгомъ, такъ или иначе ликвидируя его, захотѣло бы вознаградить всѣ индивидуальныя потери, причиненныя выпусками денегъ во время войны, то такая задача была бы технически неосуществимой. Если бы государство поставило себѣ болѣе легкую задачу: вернуть налогоплательщикамъ чрезвычайный военный налогъ, взятый во время войны, то и въ такомъ случаѣ врядъ ли можно было бы сдѣлать это безъ затрудненій, такъ какъ налогъ, даже прямой подоходный, распылился бы въ своихъ послѣдствіяхъ на массу лицъ, которыя и не были юридическими плательщиками его. Бумажныя же деньги производятъ революцію во всѣхъ областяхъ народно-хозяйственной жизни, а не только въ одной области чисто экономическихъ отношеній. «При упадкѣ монеты,—

---

[1]) См. эту любопытную записку въ „Чтеніяхъ въ Императ. обществѣ исторіи и древностей россійскихъ“. 1859 г. IV. Смѣсь. Стр. 57—92.

писалъ тотъ же Мордвиновъ,—ропщетъ воинъ, негодуетъ гражданинъ, лихоимствуетъ судія, охладѣваетъ вѣрность, ослабѣваютъ взаимныя услуги и пособія; благочиніе, миръ и добродѣтель уступаютъ мѣсто порокамъ, разврату и буйнымъ страстямъ». Кромѣ того, для нѣкоторыхъ категорій лицъ и классовъ бумажныя деньги приносятъ незаслуженную прибыль [1]). Поэтому бумажныя деньги, какъ безпроцентное государственное обязательство, въ моментъ его ликвидаціи, не могутъ считаться представителями конденсированныхъ отрицательныхъ послѣдствій бумажноденежныхъ выпусковъ, а тѣ лица, въ рукахъ у которыхъ въ тотъ же моментъ ликвидаціи эти деньги будутъ находиться и на этомъ основаніи имъ будетъ выдаваться компенсація, отнюдь не могутъ считаться представителями всѣхъ пострадавшихъ интересовъ. Когда въ концѣ XIX вѣка русское правительство приступало къ ликвидаціи бумажноденежнаго долга, то кредитные билеты въ большихъ массахъ находились въ рукахъ берлинскихъ банкировъ, предъявлявшихъ ихъ къ «ликвидаціи» и наживавшихъ на русскомъ рублѣ большія деньги. Конечно, берлинскіе банкиры не страдали отъ русскаго бумажноденежнаго хозяйства...

Такимъ образомъ, государственное банкротство въ бумажноденежной формѣ, которое нельзя отрицать по формальнымъ причинамъ, разъ государство признаетъ выпущенныя деньги своимъ долгомъ, будетъ по существу таковымъ по отношенію ко всѣмъ подданнымъ, переживавшимъ эпоху бумажноденежнаго хозяйства. Но фактически и практически это будетъ только теоретическимъ утѣшеніемъ для пострадавшихъ и поводомъ для государственной власти ничего не сдѣлать для возмѣщенія пострадавшихъ интересовъ. Въ данномъ случаѣ будутъ играть роль политическія соображенія, а не юридическія. Политика заставитъ или не заставитъ государственную власть такъ или иначе ликвидировать бумажноденежный долгъ, который такою ликвидаціею переводится въ разрядъ отвлеченныхъ понятій: долгъ государства передъ страною, передъ народнымъ хозяйствомъ. Такой «долгъ» уже не поддается юридической конструкціи, а потому трудно здѣсь говорить о государственномъ банкротствѣ, которое выражается въ

---

[1]) Разнообразныя послѣдствія выпусковъ бумажныхъ денегъ въ русской литературѣ описывались неоднократно и достаточно полно. Достаточно указать на знаменитую записку Сперанскаго (1839 г.) которая, по мнѣнію Канкрина, „измѣнила образъ мыслей у многихъ“. Въ иностранной литературѣ сжато вопросъ исчерпанъ Шиппель. Денежное обращеніе въ связи съ общественными интересами. Переводъ. СПБ. 1897.

нарушении государствомъ конкретныхъ и опредѣленныхъ юридическихъ обязательствъ.

Въ этихъ отношеніяхъ прекрасно характеризуется та мысль, которую мы неоднократно высказывали въ предшествующемъ изложении. Государство, удовлетворяя свои чрезвычайныя потребности, добываетъ необходимые рессурсы различными путями. Въ современныхъ условіяхъ эти пути сводятся къ тремъ категоріямъ: категоріи доходовъ, добытыхъ при посредствѣ обыкновенной финансовой системы, во-2-хъ,—добытыхъ при помощи системы государственнаго кредита и, наконецъ, самостоятельная категорія рессурсовъ, добытыхъ путемъ обращенія государственнаго хозяйства прямо къ «народному хозяйству», а не къ индивидуальнымъ хозяйствамъ, составляющимъ отвлеченное понятіе, фикцію «народнаго хозяйства». Этотъ послѣдній пріемъ государственной политики, обычно выражающійся въ эксплоатировании народно-хозяйственныхъ системъ, даетъ такой финансовый рессурсъ, который трудно отнести къ той или другой категоріи ординарныхъ и экстраординарныхъ доходовъ. То обстоятельство, что само государство относитъ этотъ рессурсъ въ разрядъ кредитныхъ доходовъ, конечно, еще ничего не доказываетъ. По своей природѣ это самостоятельная категорія, въ которой смѣшаны элементы налога, займа, конфискаціи. Такое смѣшеніе не даетъ права выдѣлять въ качествѣ характернаго признака одинъ элементъ и совершенно игнорировать другіе. Когда англійская королева Елизавета называла право на натуральныя повинности «истеченіемъ суверенности», она правильно выдѣляла этотъ свой доходъ въ самостоятельную категорію и самостоятельную форму своихъ претензій къ народному хозяйству, не пытаясь подводить его подъ существовавшія рубрики узаконенныхъ доходовъ. И выпускъ бумажныхъ денегъ нужно опредѣлить, какъ самостоятельный источникъ, дѣйствующій, по счастью, временами параллельно съ общей финансовой системой государства. На самомъ дѣлѣ, трудно приравнять выпускъ бумажныхъ денегъ къ пользованію кредитомъ, когда самый фактъ выпуска такихъ денегъ говоритъ о томъ, что правительство кредита не имѣетъ, или имѣетъ, но въ недостаточной мѣрѣ. Въ такомъ случаѣ выпускъ кредитныхъ билетовъ удобнѣе назвать терминомъ Мордвинова: «похищеніе великое»... Во Франціи, въ эпоху Конвента, орудовавшаго съ бумажными деньгами, послѣднихъ было выпущено столько, что они потеряли всю свою цѣнность: «за чашку кофе платили тысячефранковымъ билетомъ; пара сапогъ стоила 30.000 франковъ; а Пра-

вительство дошло до такой степени нищеты, что ежедневныя его издержки не иначе оплачивались, какъ свѣжими ассигнаціями, сохраняющими еще всю влажность тисненія» [1]). При такихъ условіяхъ врядъ ли можно говорить о томъ, что, выпуская ассигнаціи, правительство кредитуется у страны... Правда, въ нѣкоторыхъ случаяхъ можно говорить о бумажноденежномъ кредитѣ. Это тогда, когда пользованіе бумажными деньгами облечено въ форму такой организаціи, которая ускоряетъ процессъ ликвидаціи «текучаго безпроцентнаго долга»,—объ этомъ рѣчь будетъ итти дальше.

Здѣсь замѣтимъ, что въ нѣкоторыхъ случаяхъ бумажныя деньги, дѣйствительно, приводятъ государство къ частичному финансовому банкротству. Но въ такомъ случаѣ бумажныя деньги играютъ роль платежнаго средства, а не источника экстраординарныхъ рессурсовъ. Притомъ это банкротство наступаетъ по отношенію къ процентнымъ обязательствамъ государства. Такое банкротство происходитъ въ тѣхъ случаяхъ, когда государство уплачиваетъ своимъ кредиторамъ вмѣсто денегъ договорной цѣнности обезцѣненными бумажными деньгами; т. е. въ данномъ случаѣ происходитъ то же самое, что и при уплатѣ государственныхъ обязательствъ испорченною монетою. Нужно замѣтить, что такое бумажноденежное банкротство простирается не только на область государственныхъ долговъ вообще и фундированнаго долга въ особенности, но оно охватываетъ, конечно, и всѣ другія обязательства и платежи государственнаго казначейства [2]). Корнеръ замѣчаетъ, что финансовая исторія знаетъ массу примѣровъ такого рода банкротствъ. Рантье во Франціи въ эпоху ассигнацій и рантье Австріи, когда тамъ процвѣтало бумажноденежное хозяйство, получали свои доходы бумажными деньгами [3]).

Collas выдвигаетъ еще одну категорію государственнаго банкротства, которая уже связана съ бумажными деньгами, какъ источникомъ чрезвычайныхъ рессурсовъ [4]). Вопросъ о данной категоріи государственнаго банкротства связывается съ вопросомъ о возстановленіи цѣнности упавшихъ въ курсѣ бумажныхъ денегъ. Какъ извѣстно, при регулированіи денежнаго обращенія, разстроеннаго фискальными выпусками бумажныхъ денегъ, правительство или доводитъ курсъ денегъ до ихъ номинальной цѣнности, или, не достигая этой

[1]) (Орловъ). О государственномъ кредитѣ. Стр. 114.
[2]) A. Korner. Op. cit. Стр. 98—99
[3]) Collas. Op. cit. Стр. 30.
[4]) Ibid. Стр. 25—29.

границы, девальвируетъ денежную систему, т. е. фиксируетъ курсъ на какой-нибудь опредѣленной точкѣ, не достигающей до уровня бывшей номинальной цѣнности. Второй случай, т. е. девальвацію, Collas причисляетъ къ категоріи государственнаго банкротства. Сюда причисляется еще одинъ случай, когда государство доводитъ состояніе бумажноденежнаго обращенія до полнаго уничтоженія, когда ассигнація теряетъ почти всю свою цѣнность; тогда правительство, вмѣсто того, чтобы начать упорную и дорого стоющую работу по возстановленію цѣнности совершенно обезцѣненныхъ бумажныхъ денегъ, прямо отказывается отъ нихъ: въ такомъ случаѣ бумажныя деньги таютъ въ воздухѣ. Такой выходъ диктуется критическимъ положеніемъ государственныхъ финансовъ и, при наличности извѣстныхъ условій, можетъ оказаться единственнымъ выходомъ изъ ужаснаго положенія. Примѣръ такого отказа даетъ исторія революціонной Франціи (въ 1789 г. и въ 1797 г.) [1]). Девальвацію Collas считаетъ смягченной формой такого полнаго отказа государства отъ своихъ бумажныхъ денегъ.

Въ XIX вѣкѣ, когда всѣ почти европейскія государства были вынуждены обращаться съ фискальными претензіями къ системѣ денежнаго обращенія, всетаки случаевъ девальваціи, вопреки ожиданіямъ, наблюдается очень мало. Можетъ быть это обстоятельство объясняется тѣмъ, что обыкновенно возстановленіемъ металлической валюты занимались наиболѣе богатыя страны, которыя были въ состояніи довести курсъ бумажныхъ денегъ до паритета. Случаи же девальваціи—удѣлъ бѣдныхъ экономически государствъ, финансы которыхъ почти всегда находятся въ разстройствѣ и истощеніи, кредитъ же или непрочепъ, или использованъ для другихъ цѣлей. Немногія страны, какъ Германія, которая въ моментъ введенія у себя золотой валюты, или Японія, были такъ счастливы, что затраты на эту операцію могли произвести за счетъ военной контрибуціи, полученной съ побѣжденныхъ враговъ. Такимъ небогатымъ странамъ, какъ Россія и Австрія, приходилось девальвировать свою денежную систему. И если случаи девальваціи въ этихъ странахъ рѣдки, то вѣдь такъ же рѣдки и случаи возстановленія въ нихъ валюты: въ Россіи за 100 лѣтъ два раза и двѣ девальваціи [2]).

[1]) R. Stourm. Les finances de l'ancien regime et de la révolution. Paris 1885. II. Стр. 268 и сл., 322—325.

[2]) Проф. Кауфманъ не считаетъ денежную реформу въ эпоху Канкрина за девальвацію. Op. cit. Стр. 354. Collas, наоборотъ, причисляетъ ее къ категоріи девальваціонныхъ. Op. cit. Стр. 28—29.

Проф. Кауфманъ указываетъ на тотъ интересный фактъ, что за исключеніемъ Австріи 1811 года, висѣвшей надъ бездною, и той же Австріи въ 1816 году, когда уже невозможно было повернуть назадъ, никогда и нигдѣ, ни въ какой странѣ девальвація не признавалась предметомъ серьезной государственной мысли. Мы намѣренно не исключаемъ изъ списка Россіи и у насъ ни у одного государственнаго дѣятеля эпохи ассигнацій мысли о девальваціи, какъ о финансовомъ мѣропріятіи, завѣдомо принимаемомъ, никогда не было. И вообще ни разу въ ассигнаціонныя времена о ней у насъ и рѣчи не было. Да и едва ли даже мыслимо допустить, чтобъ кто-либо изъ тогдашнихъ дѣятелей могъ заговорить о девальваціи съ императоромъ Александромъ I или съ императоромъ Николаемъ I[1]. Но Россіи[2] въ концѣ 90-хъ годовъ прошлаго вѣка пришлось прибѣгнуть къ девальваціи кредитнаго рубля.

Составляетъ ли валютная реформа, опирающаяся на девальвацію, государственное банкротство? Есть мнѣніе, что вообще нельзя говорить о государственномъ финансовомъ банкротствѣ, потому что «государство обанкротиться не можетъ: оно не можетъ взять все у своихъ подданныхъ»[3]. Но вѣдь не о такомъ банкротствѣ, въ смыслѣ полнаго краха, идетъ рѣчь, когда говорятъ о финансовомъ банкротствѣ государства. Послѣднее выражается въ той, по преимуществу, формѣ, что государство не можетъ или не хочетъ выполнить принятыхъ на себя обязательствъ. На первый планъ выдвигается, слѣдовательно, формальный, юридическій принципъ. Съ этой точки зрѣнія девальваціи русскихъ денегъ будетъ банкротствомъ, такъ какъ правительство само неоднократно и въ чрезвычайно торжественной формѣ заявляло, что оно весь выпускъ бумажныхъ денегъ признаетъ долгомъ, подлежащимъ погашенію, и, дѣйствительно, въ русской финансовой исторіи первой половины XIX вѣка были предприняты многія мѣры, составлено было много проектовъ ликвидаціи бумажно-денежнаго долга безъ девальваціи. Но мы уже говорили, что вообще трудно юридически конструировать понятіе государственнаго банкротства въ области бумажно-денежнаго обращенія, трудно потому, что нѣтъ возможности юридически опредѣлить контингентъ представителей частныхъ интересовъ, пострадавшихъ отъ такого банкротства. Этотъ контингентъ расплывается и сливается съ общимъ понятіемъ народнаго

[1]) Н. Кауфманъ. Op. cit. Стр. 353.

[2]) Оставляемъ въ сторонѣ спорный канкриновскій случай.

[3]) А. Головачевъ. Десять лѣтъ реформъ. СПБ. 1872. Стр. 40.

хозяйства [1]). По отношению же къ народному хозяйству нѣтъ смысла говорить о финансовомъ банкротствѣ государства.

Но кромѣ юридическаго финансоваго банкротства, проявляющагося въ неисполнении государствомъ принятыхъ на себя обязательствъ, можно выдѣлить еще одну категорію государственнаго банкротства, страдающими лицами — юридическими и физическими — отъ котораго будутъ не только кредиторы и контръ-агенты казны, но и многія частныя лица, учрежденія, цѣлые общественные классы, все народное хозяйство, наконецъ, само государство и его хозяйство въ особенности. Это—банкротство финансовой системы, настолько изношенной, что она перестаетъ удовлетворять своему назначенію. Въ такомъ случаѣ государство прибѣгаетъ къ выпуску бумажныхъ денегъ, которыя являются одновременно и въ роли спасителя отъ послѣдствій банкротства, и въ роли непреложныхъ свидѣтелей наступившаго уже банкротства. Это мнѣніе находитъ себѣ многихъ сторонниковъ въ научной литературѣ. Проф. Гельфферихъ высказываетъ ту мысль, что «фактически банкротство совершается... въ тотъ моментъ, когда правительство воспользовалось своимъ авторитетомъ, чтобы пустить въ обращеніе принудительнымъ порядкомъ обезцѣненные денежные знаки» [2]). Или, какъ говоритъ русскій ученый Кауфманъ, «само банкротство предшествуетъ бумажнымъ деньгамъ и ихъ порождаетъ, какъ ближайшая ихъ причина» [3]).

Когда въ 90-хъ годахъ прошлаго вѣка въ Россіи правительство разрабатывало планъ валютной реформы съ девальваціей, то фактъ девальваціи горячо обсуждался многими лицами. Между прочимъ, г. А. Гурьевъ выпустилъ цѣлую книгу, въ которой онъ пытался научно оправдать девальвацію и по этому вопросу привелъ текстуально мнѣнія многихъ ученыхъ и публицистовъ. Но наряду съ мнѣніемъ ученыхъ г. Гурьевъ выставилъ свое собственное мнѣніе, которое весьма «подходило» къ русскимъ условіямъ. «Государство, — разсуждаетъ авторъ [4]),—въ своихъ отношеніяхъ къ гражданамъ можетъ за-

[1]) Leroy-Beaulieu называетъ бумажно-денежный выпускъ принудительнымъ займомъ у неопредѣленнаго кредитора безъ договоренныхъ процентовъ въ пользу заимодавцевъ. См. его Traité, II, стр. 657; но въ такихъ условіяхъ трудно говорить даже о „принудительномъ займѣ“, который всегда обращенъ былъ къ опредѣленнымъ лицамъ и почти всегда съ обѣщаніемъ уплаты процентовъ.

[2]) и [3]) цит.: А. Гурьевъ. Реформа денежнаго обращенія. СПБ. 1896. Стр. 426, 430.

[4]) А. Гурьевъ. Op. cit. Стр. 393 и сл.

нимать двоякую позицію: оно выступаетъ, во-первыхъ, въ качествѣ верховнаго распорядителя, руководствующагося исключительно соображеніями государственной пользы, и, во-вторыхъ, «оно выступаетъ въ качествѣ обыкновеннаго юридическаго лица». Когда выступаетъ на сцену совершенное государствомъ правонарушеніе, то мыслятъ при этомъ о государствѣ, какъ объ обыкновенномъ юридическомъ лицѣ, обязанномъ подчиняться дѣйствующимъ законамъ, охраняющимъ частные права и интересы. Но государство въ качествѣ верховнаго распорядителя не можетъ совершать правонарушеній: «государство само творитъ право: оно постоянно изо дня въ день ниспровергаетъ одни правовыя нормы и устанавливаетъ другія... Въ дѣлѣ установленія денежной системы, исправленія ея и т. п. государство можетъ совершать колоссальныя ошибки.... вопіющія несправедливости, можетъ причинять очевидный вредъ, но оно не можетъ совершать здѣсь ни малѣйшаго нарушенія формальнаго права, ибо то, что творитъ въ этой области государство, и есть само право». Основываясь на такомъ положеніи, г. Гурьевъ доказываетъ, что девальваціи отнюдь не составляетъ государственнаго банкротства, пользованіе бумажными деньгами, какъ источникомъ государственныхъ рессурсовъ—правомѣрное явленіе. Но тотъ же авторъ говоритъ, что государство творитъ «бумажно-денежное» право «въ качествѣ верховнаго распорядителя, призваннаго къ принятію чрезвычайныхъ мѣръ для охраны самого бытія и независимости данной политической единицы» (курсивъ нашъ). Въ свою защиту авторъ приводитъ мнѣніе Макъ-Куллоха, заявившаго, что «право выпуска бумажныхъ денегъ, какъ законнаго орудія обращенія, опирается не на конституцію, не на законы, а на естественное право правительства прибѣгнуть къ единственному средству спасенія въ минуту опасности».

Никто, конечно, не будетъ оспаривать, что государство въ минуты великой опасности вынуждается прибѣгать къ мѣрамъ чрезвычайнымъ и часто вредоноснымъ для народнаго хозяйства. Напримѣръ, государство формально даже не нарушитъ никакого дѣйствующаго права, если въ силу необходимости, а не по неспособности правительственныхъ органовъ, заключитъ процентный заемъ на тяжкихъ и разорительныхъ условіяхъ. Если же въ государствѣ на основаніи особыхъ законовъ дѣйствуетъ система денежнаго обращенія, то простое административное рѣшеніе воспользоваться этой системой въ минуту опасности все же будетъ нарушеніемъ закона. Если же рѣшеніе воспользоваться денежнымъ обращеніемъ будетъ облечено въ форму

законодательнаго, правотворящаго акта, то вопросъ о правонарушении, конечно, отпадаетъ. Но онъ снова возникаетъ, если правительство не точно или совсѣмъ не выполняетъ тѣхъ условій, которыя были поставлены въ правотворящемъ законѣ. Въ Россіи такъ и было. Въ такомъ «банкротствѣ» никто не виноватъ, кромѣ правительства, не исполнившаго законъ. Вѣдь и для правительства законы должны дѣйствовать. Гдѣ же тѣ законы, которые отмѣнили торжественные императорскіе манифесты, обѣщавшіе за всѣхъ преемниковъ по престолу соблюденіе условій пользованія бумажными деньгами, въ законѣ опредѣленныхъ?.. Самъ Гурьевъ долженъ былъ признать фактъ неисполненія этихъ законовъ. Здѣсь возникаетъ простой вопросъ о цѣлесообразности нарушенія закона, въ силу фактическихъ отношеній, а все-таки трудно допустить, чтобы нарушеніе закона было актомъ, творящимъ право. «Во время войны молчатъ законы», но это не значитъ, что молчаніе законовъ создаетъ новое право, это значитъ, что создаются простыя фактическія отношенія, которыя можно оформить закономъ; но законы «замолчатъ» раньше, чѣмъ послѣдуетъ законодательная санкція новыхъ фактическихъ отношеній. Фактъ нарушенія законовъ останется фактомъ, такъ какъ закономѣрность уступила мѣсто цѣлесообразности. Цѣлесообразность же—далеко не юридическій принципъ. Теорія г. Гурьева родилась на почвѣ русской дѣйствительности, въ которой не всегда законъ былъ опредѣляющимъ факторомъ, а часто правомѣрность замѣнялась правительственной цѣлесообразностью. Быть можетъ, эта правительственная цѣлесообразность лучше отвѣчала интересамъ государственной политики, чѣмъ строго проводимая законномѣрность, но разъ вопросъ поставленъ формально, нельзя не признать, что такая цѣлесообразность была нарушеніемъ и отрицаніемъ закона. Послѣдующее облеченіе цѣлесообразности въ форму законномѣрности прекращаетъ длительное состояніе правонарушенія, но не устраняетъ совершившагося факта. Надъ исторіей не имѣетъ власти никакой законъ, никакое правительство.

Законъ 1896 года, введшій золотую валюту на началахъ девальваціи металлическаго рубля, изданъ не во время войны, когда молчатъ законы, но въ минуту чрезвычайной государственной опасности. И въ то же время девальвація не была простымъ результатомъ фактическихъ отношеній, уже сложившихся къ моменту проведенія закона, безъ всякаго участія правительства. Наоборотъ, правительство готовило девальвацію, такъ какъ оно не хотѣло—по соображеніямъ цѣлесообразности—вредить интересамъ помѣщиковъ и т. д.: эта под-

готовительная работа, приведшая къ изданію валютнаго закона, есть результатъ совершонныхъ правонарушеній, ликвидированныхъ закономъ. «Теоріей» можно прикрываться, но теоріей нельзя измѣнить содержанія фактовъ и нельзя удобной теоріей замѣнять неудобный законъ. Законъ о золотой валютѣ предписываетъ, что современные кредитные билеты должны имѣть соотвѣтствующее металлическое покрытіе и что правительство не можетъ выпускать ихъ для удовлетворенія правительственныхъ нуждъ. Во время русско-японской войны то и другое требованіе закона было нарушено. Здѣсь хотя въ наличности была великая опасность—война и революція,—но нарушеніе закона оставалось правонарушеніемъ, а не правотворящимъ актомъ.

Можно привести весьма доказательную историческую справку. Въ 1862 году правительство въ Пруссіи (Бисмаркъ) нарушило бюджетный законъ по соображеніямъ цѣлесообразности въ работахъ о лучшей, по мнѣнію правительства, организаціи военной защиты. Бисмаркъ, оправдывавшій дѣйствія правительства, не сталъ прикрываться теоріей, подобной теоріи г. Гурьева, но просто заявилъ въ парламентѣ, что въ подобныхъ случаяхъ возникаетъ вопросъ силы, а не вопросъ права. Впослѣдствіи правительство отъ имени императора сдѣлало въ парламентѣ заявленіе, равнозначущее признанію въ сдѣланномъ правонарушеніи, и дало обѣщаніе впредь воздерживаться отъ подобныхъ пробъ своей силы.

Здѣсь умѣстно привести еще одно соображеніе. Дѣло въ томъ, что пользованіе бумажноденежнымъ обращеніемъ въ качествѣ фискальнаго источника въ финансовой исторіи Россіи и Австріи не всегда было обусловлено исключительными обстоятельствами, наличностью огромной опасности, когда рѣчь идетъ о спасеніи погибающаго отечества. Весьма часто бумажноденежные выпуски дѣлались для покрытія текущихъ государственныхъ расходовъ, для покрытія бюджетныхъ дефицитовъ. Такіе случаи трудно покрыть даже удобной теоріей г. Гурьева. Въ такихъ случаяхъ явно сквозитъ то банкротство финансовой системы, о которомъ мы говорили выше. При такомъ банкротствѣ правительство не нарушаетъ договорныхъ правъ, оно нарушаетъ законъ, вредитъ многочисленнымъ частнымъ интересамъ и самому государственному хозяйству. Канкринъ не безъ основаній называлъ бумажныя деньги «сладкимъ ядомъ», такъ какъ пользованіе ими усыпляетъ правительственную дѣятельность, правительство привыкаетъ «изворачиваться» съ обанкротившейся системой, покрывая всѣ недочеты бумажными деньгами. Здѣсь особенно ясно выступаетъ та

сторона бумажноденежнаго фискальнаго источника, которая тѣсно сближаетъ его съ самыми дурными налогами. При помощи выпусковъ бумажныхъ денегъ правительство беретъ то, что оно должно было взять при помощи налоговъ...

Мы уже неоднократно указывали на то обстоятельство, что многія европейскія государства вели войны на счетъ бумажныхъ денегъ. Но далеко не всѣ они прибѣгали къ девальваціи, далеко не вездѣ пользованіе бумажноденежными рессурсами означало банкротство финансовой системы. Въ Англіи и Франціи бумажныя деньги свидѣтельствовали о томъ, что чрезвычайныя событія предъявили къ государству ненормѣрно высокія требованія, справиться съ которыми не могла обычная финансовая система государства, усиленная системой государственнаго кредита. Достаточно сказать, что Франція послѣ великой революціи три раза была наканунѣ государственнаго банкротства. Но современныя государства уже выбросили изъ своего обихода старое спасительное средство—банкротство, оно—удѣлъ экономически и политически неразвитыхъ государствъ. Выпускъ бумажныхъ денегъ въ значительныхъ размѣрахъ представляетъ изъ себя огромное народнохозяйственное и финансовое бѣдствіе, поэтому въ развитыхъ странахъ прилагаются всѣ усилія и всѣ средства къ тому, чтобы по возможности быстрѣе ликвидировать это бѣдствіе. Въ Англіи въ эпоху наполеоновскихъ войнъ, во Франціи въ 70-хъ годахъ прошлаго вѣка правительству пришлось прибѣгнуть къ выпуску неразмѣнныхъ билетовъ. Но эта тягостная операція была совершена въ такой формѣ, которая, во-первыхъ, исключала возможность девальваціи и пользованія билетами въ совершенно мирное время, а, во-вторыхъ, ускоряла ликвидацію ненормальнаго состоянія денежнаго обращенія. Въ Англіи правительство пользовалось ссудами у англійскаго банка, предоставляя послѣднему право пользоваться выпускомъ неразмѣнныхъ банковыхъ билетовъ. Во Франціи правительство точно такъ же пользовалось у французскаго банка денежными ссудами, закладывая въ банкѣ свои краткосрочныя бумаги, банкъ же выпускалъ неразмѣнные билеты [1]).

---

[1]) См. подробный очеркъ этихъ отношеній между правительствомъ и центральными банками, выпусковъ неразмѣнныхъ билетовъ и ихъ ликвидаціи въ Англіи, Франціи, Пруссіи и Соединенныхъ Штатахъ Кауфманъ. Op. cit. Гл. 3, § II—VI, стр 263—352. Ранѣе такой же очеркъ былъ сдѣланъ проф. Leroy-Beaulieu въ его „Traité de la science des finances“, sixième éd. Paris. 1899. II. Стр. 651 и сл., въ особенности стр. 668 и сл.

Здѣсь опасность затяжки ликвидации извращенной денежной системы лежала уже не на сторонѣ правительства, а на сторонѣ банка, который, какъ, напримѣръ, англійскій, не особенно охотно разставался съ привилегіей выпуска неразмѣнныхъ билетовъ. Правительство же прилагало всѣ усилія, чтобы ликвидировать свои обязательства передъ банкомъ и тѣмъ самымъ принудить его къ уничтоженію неразмѣнности. На этихъ примѣрахъ ясно сказывается превосходство и глубокое значеніе правильной организаціи бумажноденежнаго обращенія. Не нужно, конечно, упускать изъ виду и того обстоятельства, что всякая организація дѣйствуетъ хорошо въ благопріятной атмосферѣ. XIX вѣкъ принесъ съ собою весьма много краснорѣчивыхъ аргументовъ, доказывающихъ огромное значеніе—экономическое—правового строя. Въ бумажноденежныхъ исторіяхъ наглядно обнаруживается высокая экономическая цѣнность прочнаго правопорядка, господства закона. Избитымъ мѣстомъ въ русской научной литературѣ и публицистикѣ стало мнѣніе о ненормальномъ положеніи русскаго государственнаго банка. Мы видѣли, какъ дореформенный ассигнаціонный банкъ превратился «просто въ кассу», какъ само правительство неоднократно выносило этому безличному и безправному учрежденію уничтожающій приговоръ. Реформированный «государственный банкъ» во многихъ отношеніяхъ можетъ считаться правопреемникомъ стараго ассигнаціоннаго банка. Онъ поставленъ въ нездоровыя отношенія къ правительству, къ государственному казначейству, къ министру финансовъ. Область денежнаго обращенія, гдѣ регуляторомъ долженъ быть центральный эмиссіонный банкъ, характерна въ томъ отношеніи, что здѣсь экономическіе законы дѣйствуютъ почти съ математическою точностью. Уже это одно обстоятельство придаетъ особо важное значеніе банковой политикѣ и, прежде всего, подчеркиваетъ необходимость точныхъ, твердыхъ, непреложныхъ юридическихъ законовъ, отвѣчающихъ законамъ экономическимъ. Въ старой Австріи, подобно Россіи испытывавшей на себѣ печальныя послѣдствія длительной бумажноденежной системы, питавшей и ординарный, и чрезвычайный бюджетъ, послѣ весьма многихъ попытокъ, плановъ и обсужденій рѣшили побороть бумажноденежное зло учрежденіемъ національнаго банка. Отчасти этотъ правительственный планъ не удался потому, что публика не питала довѣрія къ новому банку, отчасти потому, что между правительствомъ и національнымъ банкомъ были установлены нездоровыя отношенія: «нездоровая связь между государствомъ и національнымъ банкомъ уже въ 1848 году повліяла на ограниченіе на-

личныхъ платежей банка и вынудила къ введенію принудительнаго курса для банковыхъ билетовъ»... [1])

Аналогичныя обстоятельства переживала Пруссія наканунѣ 1848 г. Государственное казначейство,—разсказываетъ К. Марксъ,—спасалось выпусками бумажныхъ денегъ, но изсякалъ и этотъ источникъ. Правительство видитъ свое спасеніе въ учрежденіи банка, капиталъ котораго долженъ быть составленъ наполовину изъ казенныхъ средствъ, наполовину изъ акціонерныхъ взносовъ частныхъ капиталистовъ. Главное управленіе должно было принадлежать правительству, такъ какъ правительство собиралось превратить этотъ банкъ въ источникъ своихъ позаимствованій. Но капиталистовъ-акціонеровъ найти было трудно, такъ какъ они совершенно не довѣряли правительству. Они требовали, чтобы правительство передѣлало уставъ банка и гарантировало капиталы частныхъ пайщиковъ отъ посягательствъ.

Думаемъ, что эти примѣры наглядно обрисовываютъ значеніе правового строя для болѣе безвреднаго пользованія бумажными деньгами. Несовершенный правовой строй, при которомъ законы юридическіе нарушаются такъ же легко, какъ законы экономическіе, усугубляетъ зло бумажноденежнаго хозяйства. Думаемъ, что когда Лероа-Болье высказывается за возможность безъ особаго вреда воспользоваться бумажными деньгами, то менѣе всего онъ имѣлъ въ виду старый опытъ Россіи или Австріи, такъ какъ онъ тщательно оговаривается о необходимыхъ условіяхъ и предосторожностяхъ такихъ пріемовъ финансовой политики [2]).

Мы далеки отъ мысли винить исключительно несовершенный политическій строй въ томъ, что онъ одинъ усугубляетъ вредныя стороны фискальной политики, оперирующей съ бумажными деньгами. Великое значеніе въ организаціи финансовой системы имѣетъ народная бѣдность. Дурная финансовая система—удѣлъ бѣдныхъ странъ. Совершенно правъ проф. Нитти, когда онъ говоритъ о связи тяжелыхъ косвенныхъ налоговъ и народной бѣдности: здѣсь первые не всегда причина послѣдней, есть между ними и обратное отношеніе. Тотъ же Нитти замѣчаетъ, напр., что «государственные финансы Англіи являются не столько созданіемъ особой финансовой политики, сколько порожденіемъ спеціальныхъ хозяйственныхъ условій [3]). Точ-

[1]) Fr. Leiter. Die Entwicklungstendenz des osterreichischen Staatshaushaltes. Wien. 1909. Стр. 12. 16.

[2]) Leroy-Beaulieu. Op. cit. T II. Стр. 659—660.

[3]) Нитти. Op. cit Перев. Стр. 325

но такъ же обстоитъ дѣло и въ области денежнаго обращенія: здѣсь легкость ликвидаціи фискальныхъ вторженій въ эту область во многомъ зависитъ отъ народнаго богатства, отъ состоянія государственныхъ финансовъ. Но это обстоятельство нисколько не умаляетъ отрицательнаго значенія несовершенствъ политическаго строя. Тотъ же Леруа-Болье, перечисляя причины, заставляющія правительство обращаться къ выпуску бумажныхъ денегъ, говоритъ, что четвертой причиной является та легкость, съ какою государство добываетъ такимъ путемъ деньги, и «дурная привычка» (la mauvaise habitude) разсматривать крупные банки, какъ учрежденія, спеціально назначенныя для доставленія средствъ государственному казначейству [1]). Нечего говорить о томъ, что эта «la mauvaise habitude» въ условіяхъ несовершеннаго политическаго строя упрочивается быстрѣе и сильнѣе, чѣмъ въ условіяхъ правового государства, гдѣ для «сладкаго яда» бумажныхъ денегъ есть достаточныя дозы соотвѣтствующаго противоядія. Одинъ изъ видныхъ нѣмецкихъ авторовъ, Prince-Smith, весьма удачно формулировалъ подобную же мысль. Онъ сказалъ: «хотя мы (нѣмцы) до сихъ поръ были избавлены отъ бумажноденежныхъ замѣшательствъ и подобныя опасности могутъ казаться для насъ чуждыми, однако объясняется это не тѣмъ, что наше правительство всегда-де сумѣетъ оградить насъ отъ тѣхъ стѣсненныхъ обстоятельствъ, которыя въ другихъ странахъ приводили къ массовымъ выпускамъ бумажныхъ денегъ; нѣтъ, наше чувство увѣренности, если мы въ правѣ имѣть его, можетъ опираться только на то, что среди насъ распространено болѣе глубокое пониманіе экономическихъ явленій, что поэтому въ моменты нестерпимой государственной нужды мы сумѣемъ найти лучшія средства и отнюдь не потерпимъ неразмѣнно-принудительныхъ денегъ... Не потерпимъ потому, что мы достаточно понимаемъ сущность денегъ, чтобы знать, что выпускъ бумажныхъ денегъ вмѣсто дѣйствительной помощи вноситъ въ экономическую жизнь одно лишь замѣшательство и вовлекаетъ всю народно-хозяйственную дѣятельность въ затруднительныя условія пошатнувшагося финансоваго хозяйства» [2]).

Правда, эти строки дышатъ оптимизмомъ. Не всегда распространеніе здравыхъ экономическихъ понятій въ обществѣ, даже живущемъ

[1]) Leroy-Beaulieu. Op. cit. II. Стр 659.

[2]) Prince-Smith. „Ueber uneinlosbares Papiergeld und sogenannten Zwangskurs“ въ „Vierteljahrsschrift fur Volkswirtschaft und Kulturgeschichte“. II. 2 Стр. 109—110.

въ условіяхъ конституціоннаго государства, служитъ прочной гарантіей противъ возможныхъ уклоненій правительственной политики на путь опасныхъ финансовыхъ экспериментовъ. Но тѣмъ не менѣе нужно признать въ словахъ нѣмецкаго автора зерно истины, которое прекрасно характеризуется англійскимъ изреченіемъ: «If knowledge is not power,—shows the way to power». Докладчикъ третьяго банкирскаго съѣзда въ Германіи Варбургъ предполагаетъ, что въ будущей войнѣ Германіи придется быть можетъ прибѣгнуть и къ принудительному курсу, и къ принудительнымъ займамъ. Но въ то же время Warburg полагаетъ, что должной организаціей матеріальныхъ силъ государства можно обойтись и безъ этихъ разорительныхъ мѣропріятій, при томъ условіи, если война продолжится годъ и будетъ стоить 7 милліардовъ [1]). Такова сила организаціи. Конечно, организація получаетъ свой смыслъ въ томъ случаѣ, если есть въ наличности матеріальныя силы, подлежащія организированію Варбургъ потому такъ опредѣленно и высказывается за возможность обойтись безъ принудительнаго курса. Онъ полагаетъ, что государство сможетъ обойтись при помощи процентныхъ добровольныхъ займовъ, такъ какъ въ мирное время нѣмецкій рынокъ капиталовъ удовлетворяетъ колоссальные запросы со стороны народнаго хозяйства, государства и другихъ общественныхъ хозяйствъ. Здѣсь мы неизбѣжно сталкиваемся съ вопросомъ: можетъ ли современное государство въ случаѣ продолжительной и дорого стоющей войны обойтись безъ выпусковъ бумажныхъ денегъ?

Около трехъ десятилѣтій прошло съ тѣхъ поръ, какъ была послѣдняя война европейскаго государства, веденная, главнымъ образомъ, на бумажныя деньги (русско-турецкая). Англо-бурская война прошла, конечно, безъ участія этого рессурса. Проф. Кауфманъ находилъ возможнымъ высказать еще въ 1888 году убѣжденіе, что «при современныхъ условіяхъ совершенно невѣроятно, чтобы Англія могла имѣть надобность въ выпускахъ бумажныхъ денегъ для финансовыхъ нуждъ» при условіи, что территорія Великобритании не сдѣлается театромъ военныхъ дѣйствій [2]). Русско-японская война была прекращена въ такой моментъ, когда на обѣихъ сторонахъ началось замѣтное истощеніе финансовыхъ рессурсовъ, и трудно поэтому сказать, могли-ли бы воюющія государства обойтись безъ бумажныхъ денегъ, если бы война затянулась. Такимъ образомъ, для рѣшенія поставлен-

[1]) См. Verhandlungen, стр. 36.

[2]) И. Кауфманъ. Op. cit. Стр. 268.

наго вопроса имѣется только старый опытъ. Въ наше быстро развивающееся время старый опытъ значительно обезцѣнивается, такъ какъ никогда экономическая жизнь народовъ цивилизованнаго міра не развивалась такъ быстро, какъ во второй половинѣ XIX вѣка. Масштабы и перспективы мѣняются страшно быстро. Стоитъ только обратить вниманіе на интенсивный ростъ современныхъ государственныхъ бюджетовъ, государственной задолженности и на абсолютные размѣры цифръ, характеризующихъ современное финансовое хозяйство, чтобы понять, какъ устарѣлъ для нашихъ дней опытъ хотя бы первой половины прошлаго вѣка. Врядъ ли бюджеты государствъ начала XX вѣка меньше, а, пожалуй, и больше, бюджетовъ всего народнаго хозяйства начала XIX вѣка. Сила и сопротивляемость современнаго народнаго хозяйства возросли безмѣрно. Несмотря на колоссально возросшіе государственные бюджеты, по замѣчанію проф. Нитти, «мы даемъ государству и всѣмъ органамъ коллективной жизни не на много больше, чѣмъ давали наши дѣды, а иногда даже меньше» [1]). и въ то же время никогда не было столь интенсивнаго процесса накапливанія богатствъ, никогда у частнаго хозяйства, по уплатѣ государственныхъ и другихъ обязательныхъ сборовъ и повинностей, не оставалось такъ много свободныхъ рессурсовъ. Эти свободные рессурсы растутъ и множатся, создается тотъ огромный и глубокій фондъ, изъ котораго современное государство можетъ черпать чрезвычайные рессурсы въ моменты критическаго напряженія всѣхъ силъ и средствъ націи. Опираясь на этотъ фактъ, можно подумать, что современныя государства, стоящія на высокомъ уровнѣ народно-хозяйственнаго развитія, въ моментъ дорого стоющей войны могутъ обойтись безъ выпусковъ бумажныхъ денегъ.

Измѣнились и другія условія финансовой жизни. Старый опытъ государствъ и въ этомъ отношеніи обезцѣненъ. Государство въ началѣ XIX вѣка находилось въ большинствѣ случаевъ въ роли несчастливаго наслѣдника, получившаго огромное, но разоренное и чрезмѣрно опутанное долгами наслѣдство. Финансы государствъ находились въ ужасномъ состояніи. Наполеоновская эпопея въ конецъ растратила и народное хозяйство, и государственные финансы. Не даромъ европейская жизнь первыя десятилѣтія послѣ ликвидаціи наполеоновскихъ войнъ находилась въ летаргическомъ состояніи, она какъ бы оцѣпенѣла, изможденная и истощенная чрезмѣрными жертвами и

[1]) Нитти. Op. cit. Стр. 66.

усилиями. Только начиная со второй половины XIX вѣка въ континентальной Европѣ забила ключомъ живая жизнь. Стоитъ сравнить Англію того времени и континентальныя страны, чтобы убѣдиться въ томъ огромномъ значеніи, которое имѣла для жизни націй ликвидація стараго режима и внѣшнихъ политическихъ замѣшательствъ и пертурбацій. Въ нѣкоторыхъ же государствахъ процессъ возрожденія начался гораздо позднѣе, въ нѣкоторыхъ — онъ только еще начинается.

Наряду съ заботами о ликвидаціи наслѣдства тяжелаго прошлаго государству первой половины XIX вѣка приходилось вести сложное дѣло организаціи финансовъ. Народное хозяйство сбрасывало съ себя старыя путы и находилось въ періодѣ усиленнаго роста. Развивающійся и растущій организмъ свидѣтельствуетъ о грядущей силѣ, но онъ далеко еще не представляетъ изъ себя силы. Поэтому нѣтъ ничего удивительнаго въ томъ, что въ моменты критическаго напряженія финансовыхъ средствъ государства финансовой политикѣ приходилось обращаться къ выпускамъ бумажныхъ денегъ. «Not kein Gebot kennt!» Вагнеръ, имѣвшій передъ собою опытъ первой половины XIX вѣка, писалъ, что въ пользованіи бумажными деньгами открыто обнаруживаетъ свое дѣйствіе крупный дефектъ современной (1863 г.) финансовой системы: «какъ въ средніе вѣка, такъ еще и до сихъ поръ мы можемъ помочь себѣ только ухудшеніемъ валюты» [1]).

Но вѣдь во вторую половину XIX вѣка и въ первомъ десятилѣтіи текущаго столѣтія жизнь не только не стояла на мѣстѣ, но двигалась впередъ съ быстротой, дотолѣ неслыханной и неизвѣстной.

Современныя западныя государства уже забыли тѣ бѣдствія, которыя они испытывали въ XVIII и въ началѣ XIX вѣка. Отъ тогдашняго финансоваго разстройства не осталось слѣдовъ. Финансовыя системы приведены въ порядокъ, сила государственнаго хозяйства укрѣплена эластичной и въ то же время стойкой финансовой организаціей. Расцвѣтъ государственнаго кредита помогъ организовать систему чрезвычайныхъ финансовъ и тѣмъ самымъ устранилась одна изъ самыхъ коренныхъ причинъ разстройства финансовъ прошлой эпохи и стараго режима. Правда, въ началѣ XX вѣка западныя государства снова вступили въ полосу широкихъ финансовыхъ реформъ. «Въ настоящее время,—писалъ въ 1909 году «The Economist»,—всѣ великія державы, за исключеніемъ нашей, или борются съ серьезными

[1]) Wagner. Die Ordnung d. osterreichischen Staatshaushaltes Стр. 27—28.

финансовыми затрудненіями, или приближаются къ нимъ»[1]). Конечно, такое положеніе дѣлъ мало способствуетъ удовлетворительному разрѣшенію финансовой задачи въ случаѣ наступленія войны. На этомъ, между прочимъ, The Economist и основывалъ свое убѣжденіе въ томъ, что «въ ближайшемъ будущемъ не предвидится настоятельной причины для тревоги», въ смыслѣ нарушенія мира. Но по существу финансовыя затрудненія современныхъ государствъ и предстоящія неизбѣжныя преобразованія финансовыхъ системъ рѣзко отличаются отъ аналогичныхъ по формѣ обстоятельствъ, переживавшихся государствами въ переходную эпоху. Теперь основные элементы финансовой системы не только окончательно намѣчены, испытаны на хорошихъ пробахъ, но и въ достаточной степени развиты. Финансовый вопросъ текущей современности сводится, главнымъ образомъ, къ вопросу о разверткѣ бремени государственныхъ повинностей между отдѣльными общественными классами. Налоги и займы были и остаются существенными формами такой развертки. Растущее народное богатство, расцвѣтъ производительныхъ силъ страны позволяютъ взвинчивать государственные финансы. Въ богатыхъ, культурныхъ странахъ поэтому финансовый вопросъ сводится къ социальному вопросу: онъ опредѣляется социальной борьбой отдѣльныхъ группъ населенія. Такъ какъ въ финансовыхъ реформахъ наиболѣе трудно разрѣшимою задачею является примиреніе социальныхъ противоположностей, то, конечно, наступившія въ нѣкоторыхъ государствахъ финансовыя затрудненія и грядущія ухудшаютъ финансово-политическія перспективы, но они не могутъ поставить современное государство въ такія затрудненія, въ какихъ находилось оно въ ту эпоху, когда финансовыя системы не были еще разработаны, когда государство стояло на перепутіи отъ старыхъ формъ къ новымъ. Тогда бумажныя деньги были, поистинѣ, неизбѣжнымъ зломъ.

Современныя финансовыя затрудненія, поскольку они выражаются въ дефицитности государственныхъ бюджетовъ, въ болѣе быстромъ ростѣ публичныхъ расходовъ, нежели доходовъ, по преимуществу сводятся къ непомѣрно интенсивному возрастанію расходовъ на государственную оборону, на сложное и дорогое дѣло военно-морской защиты. Но это—eine alte Geschichte, этотъ ростъ военныхъ расходовъ на всемъ протяженіи исторіи новаго времени всегда причинялъ госу-

[1]) „The Economist", 1909, 19 Juni, № 3431 Ст.: „The armed peace in Europe". Стр. 1275.

дарству самое бо́льшее количество заботъ и тревогъ. Капиталистическій характеръ военно-морского дѣла и стремленіе современныхъ государствъ покрывать военныя издержки въ мирное время насчетъ текущихъ доходовъ, такъ какъ иначе государства запутались бы окончательно въ своей задолженности, съ необходимостью приводятъ финансовую политику къ затрудненіямъ: приходится не только напрягать финансовую систему до высшихъ точекъ давленія, но въ то же время предъявлять къ народно-хозяйственному доходу повышенныя претензіи. Во всѣ времена и при всѣхъ обстоятельствахъ общественные классы встрѣчали повышеніе фискальныхъ претензій съ большимъ неудовольствіемъ. Въ наше же время такое неудовольствіе особенно сильно у наболѣе состоятельныхъ общественныхъ группъ, такъ какъ въ связи съ ростомъ демократіи медленно, но постепенно часть податного бремени, раньше цѣликомъ лежавшаго на плечахъ обездоленныхъ народныхъ массъ, теперь переплагается на болѣе сильныя плечи. Этому обстоятельству слѣдуетъ приписать то интересное явленіе, что даже среди основныхъ буржуазныхъ группъ населенія ростъ военныхъ расходовъ, милитаристическія увлеченія иногда вызываютъ не только ропотъ, но и энергичный отпоръ.

Такія недовольныя группы въ еще большей степени выражаютъ свое неудовольствіе по поводу начавшагося роста соціальныхъ расходовъ, такъ какъ приходится контрбалансировать это возрастаніе ростомъ налоговъ на доходы состоятельныхъ группъ. «The Economist» удачно охарактеризовалъ это новое положеніе владѣющихъ классовъ словами: «between militarism and socialism», и въ теченіе трехъ послѣднихъ лѣтъ ведетъ энергичную борьбу противъ такой политики, которая ущемляетъ интересы владѣющихъ классовъ...

Въ затрудненіи поэтому оказывается и государственное казначейство, но это затрудненіе далеко не носитъ критическаго характера, и врядъ ли, въ случаѣ вспыхнувшей войны, оно, an und für sich, послужитъ причиною выпуска бумажныхъ денегъ. Дѣло въ томъ, что современныя войны пожираютъ такія огромныя средства, которыя все равно невозможно добыть при посредствѣ обыкновенной финансовой системы. Бумажноденежная опасность можетъ, правда, возникнуть съ другой стороны. Мы видѣли, что въ прежнія времена государственная власть, въ моменты чрезвычайныхъ запросовъ къ финансовымъ силамъ страны, старалась выйти изъ затруднительнаго положенія такимъ образомъ, что направляла всѣ государственные рессурсы на покрытіе чрезвычайныхъ расходовъ, забрасывая или откладывая

удовлетвореніе всѣхъ текущихъ потребностей. Такой выходъ въ современныхъ условіяхъ представляется, по совершенно понятнымъ условіямъ, немыслимымъ. Пріостановка обычныхъ функцій государственной власти и государственнаго хозяйства только въ безконечной степени ухудшитъ, а не улучшитъ положеніе воюющаго государства. Слѣдовательно, этотъ пріемъ финансовой политики, спасавшій отчасти старое государство, сокращая размѣры чрезвычайныхъ рессурсовъ, совершенно не подходитъ къ условіямъ современнаго государства. Въ настоящее время возможно только сокращеніе бюджетныхъ расходовъ, которое, при самыхъ благопріятныхъ условіяхъ, не можетъ дать особенно значительныхъ суммъ.

Остается одинъ главный, а при извѣстныхъ обстоятельствахъ и единственный, источникъ чрезвычайныхъ рессурсовъ—публичный кредитъ. Въ связи съ вопросомъ о возможности фискальныхъ выпусковъ бумажныхъ денегъ,—безразлично, идетъ ли рѣчь о государственныхъ бумажныхъ деньгахъ или о принудительномъ курсѣ банковыхъ билетовъ,—вопросъ о государственномъ кредитѣ, какъ источникѣ чрезвычайныхъ рессурсовъ, сводится къ положенію: всегда ли современное государство, предпринимая дорого стоющую войну и предвидя необходимость колоссальныхъ чрезвычайныхъ расходовъ, можетъ разсчитывать на государственный кредитъ, какъ на самый надежный, неисчерпаемый источникъ? Если государство всегда можетъ разсчитывать на свой кредитъ, тогда вопросъ о бумажныхъ деньгахъ, какъ источникѣ чрезвычайныхъ рессурсовъ, самъ собою снимается съ очереди. Тогда бумажныя деньги будутъ излишней мѣрой.

Мы здѣсь не ставимъ общаго вопроса о кредитоспособности современнаго государства, о тѣхъ факторахъ, которые ее опредѣляютъ. Этотъ вопросъ подлежитъ обсужденію въ другомъ мѣстѣ. Точно также мы не ставимъ здѣсь вопроса о томъ, должно ли государство покрывать военные расходы займами или усиленными налогами. Задача наша суживается до простого вопроса: достаточно ли государство прочно укрѣпило свою кредитоспособность, чтобы можно было положиться на нее въ моменты чрезвычайныхъ военныхъ издержекъ. Здѣсь указаніе можетъ дать только одинъ опытъ.

Было время, когда, несмотря на явно противорѣчащіе факты изъ финансовой исторіи различныхъ государствъ, научная теорія по вопросамъ государственнаго кредита была чрезвычайно заражена оптимизмомъ. Дицель объявлялъ государственный кредитъ непритупляемымъ орудіемъ, такъ какъ онъ даетъ средства къ превосходной воору-

женной защитѣ на сушѣ и морѣ, въ особенности же—для энергичнаго веденія войнъ [1]). Дицель признавалъ и доказывалъ, что государственный кредитъ—единственный источникъ современнаго государства для покрытія чрезвычайныхъ расходовъ. Другіе теоретики смотрѣли проще, а за ними слѣдовала и практика: собирать средства нужно въ такихъ формахъ, въ какихъ это при данныхъ условіяхъ считается наиболѣе удобнымъ. «Можно сказать,—пишетъ одинъ изъ новыхъ авторовъ,—что публичный кредитъ является измѣрителемъ легкости, съ какою государство занимаетъ нужныя ему средства. Но какія причины заставляютъ государство занимать?—необходимость достать капиталы, которые не могутъ быть добыты при помощи налоговъ» [2]). Здѣсь мысль о недостаточности государственнаго кредита совершенно исключается или не предусматривается. Но даже Дицель, этотъ убѣжденный оптимистъ по отношенію къ государственному кредиту, создавшій стройную теоретическую систему, при помощи которой онъ предлагалъ рационализировать финансовое хозяйство, даже Дицель долженъ былъ, не безъ противорѣчій своимъ основнымъ посылкамъ, признать, что въ нѣкоторыхъ случаяхъ и неисчерпаемый источникъ публичнаго кредита оказывается недоступнымъ [3]).

Первый, кто выдвинулъ вопросъ о достаточной эластичности публичнаго кредита и тѣмъ восполнилъ недостатокъ старой теоріи государственнаго кредита, былъ Адольфъ Вагнеръ, разсмотрѣвшій этотъ вопросъ въ своей книгѣ, посвященной австрійскому государственному хозяйству. Съ тѣхъ поръ финансовая теорія уже не можетъ обходить этого чрезвычайно важнаго вопроса.

Финансовый опытъ XIX вѣка съ достаточною убѣдительностью показалъ, что не всегда обращеніе къ публичному кредиту сопровождается положительными результатами. Въ виду того, что система чрезвычайнаго бюджета въ современномъ государствѣ построена на преобладающемъ значеніи публичнаго кредита, подобные факты неуспѣшности займовъ или полной невозможности ихъ приводили государство къ пользованію бумажно-денежнымъ ресурсомъ.

Въ исторіи Европы XIX вѣка были такіе моменты, когда по чисто политическимъ условіямъ заключеніе внѣшнихъ государственныхъ займовъ было немыслимо, внутренній же кредитъ исчерпывался чрез-

[1]) Dietzel. Op. cit. Стр. 204.

[2]) Pineau. Etude sur les immunites fiscales des rentes françaises. Paris. 1898. Стр. 123.

[3]) Dietzel. Op. cit. Стр. 213. и сл.

вычайно быстро. Въ такихъ обстоятельствахъ обращеніе къ бумажнымъ деньгамъ становилось неизбѣжнымъ Такъ, въ эпоху наполеоновскихъ войнъ вся Европа была вовлечена въ напряженную и продолжительную борьбу. Народное хозяйство континентальныхъ государствъ только начинало оживляться, и было жесточайшимъ образомъ разорено, такъ какъ весь европейскій континентъ былъ превращенъ въ театръ военныхъ дѣйствій Финансовая система даже такихъ странъ, какъ Франція, не могла, конечно, функціонировать правильно. Всѣ воюющія государства быстро переходили къ пользованію бумажными деньгами. Даже богатая Англія, острова которой были свободны отъ ужасовъ войны и народное хозяйство которой получило огромный выигрышъ отъ разоренія континентальной Европы, даже богатая рессурсами Англія вынуждена была обратиться къ принудительному курсу банковыхъ билетовъ. Народное хозяйство Англіи не могло принять въ свои нѣдра всю ту массу долгосрочныхъ и краткосрочныхъ обязательствъ, которыя вынуждено было предложить правительство.

Но наполеоновская эпопея представляетъ изъ себя исключительный случай въ политической исторіи Европы XIX вѣка. Конечно, повтореніе такого случая привело къ тѣмъ же результатамъ, къ бумажнымъ деньгамъ, по крайней мѣрѣ, въ недостаточно богатыхъ европейскихъ государствахъ.

Опасность бумажныхъ денегъ всего ближе находится на сторонѣ экономически бѣдныхъ государствъ, кредитъ которыхъ питается иностранными рынками капиталовъ. Внѣшняя политика такихъ государствъ по необходимости должна считаться съ настроеніемъ и взглядами кредитующихъ странъ. Въ противномъ случаѣ кредитъ закрывается. Въ финансовой исторіи Россіи можно найти много подтверждающихъ примѣровъ.

Европейская война между двумя государствами, вслѣдствіе тѣсно перепутанныхъ политическихъ отношеній, всегда будетъ грозить развиться въ общеевропейскую войну. Поэтому каждое нейтральное государство, при обыкновенныхъ условіяхъ допускающее на своемъ внутреннемъ рынкѣ займы иностранныхъ державъ, будетъ ограничивать свободу рынка капиталовъ, приберегая рессурсы страны на возможный случай своихъ собственныхъ чрезвычайныхъ расходовъ. Иногда нейтральныя государства проявляютъ еще болѣе активное поведеніе: напр., въ эпоху франко-прусской войны Англія выбросила на рынокъ французскія цѣнныя бумаги и тѣмъ самымъ въ значительной степени подорвала кредитоспособность Франціи. Такое же отно-

шеніе проявили западно-европейскія государства къ русскимъ бумагамъ во время русско-японской войны.

Кредитоспособность нейтральнаго государства понижается значительно, если есть какое-либо основаніе предполагать, что данное государство можетъ быть втянуто въ войну. Изъ массы примѣровъ можно указать хотя бы на слѣдующій: въ концѣ первой половины XIX вѣка государственный кредитъ Пруссіи былъ уже въ значительной мѣрѣ ослабленъ. Восточная война еще болѣе ослабила курсы. Австро-итальянская война 1859 года укрѣпила и продолжила понижательную тенденцію. Датская война и шероховатости въ отношеніяхъ съ Австріей оказали такое же понижательное дѣйствіе... [1]) Въ финансовой исторіи любого европейскаго государства можно найти аналогичные же примѣры.

Конечно, въ несравненно большей степени и мѣрѣ страдаетъ кредитъ воюющаго государства. Въ эпоху Крымской войны Россія испытала на себѣ послѣдствія враждебнаго настроенія главнѣйшихъ европейскихъ рынковъ Западной Европы — французскаго и англійскаго: внѣшніе займы были невозможны, внутренній кредитъ былъ не организованъ и не глубокъ. Единственнымъ выходомъ оставались бумажныя деньги, къ выпуску которыхъ и обратилось правительство Россіи [2]). Немного раньше, въ эпоху революціоннаго движенія 1848 года, кредитоспособность Россіи понизилась по чужой винѣ и, несмотря на необходимость крупныхъ затратъ на приготовленіе арміи къ боевой готовности въ 1848 году и на подавленіе венгерскаго возстанія въ 1849 году, Россія не могла заключить внѣшняго займа. Заемъ былъ выпущенъ по окончаніи венгерской кампаніи и притомъ его необходимость вынуждены были мотивировать постройкой Николаевской желѣзной дороги [3]) Русскіе займы въ серединѣ XIX вѣка питались англійскимъ рынкомъ капиталовъ: но когда въ 70-хъ годахъ русская политика встала въ противорѣчіе съ интересами Англіи (на Ближнемъ Востокѣ), когда въ своихъ дѣйствіяхъ Россія пошла наперекоръ политикѣ лорда Биконсфильда и лорда Сальсбюри, то богатѣйшій въ мірѣ рынокъ капиталовъ былъ закрытъ для русскихъ займовъ. Такое положеніе оставалось безъ замѣтныхъ перемѣнъ до послѣдняго времени. Нѣкоторый интересъ къ русскимъ займамъ Англія начала проявлять въ 1894 году и особенно послѣ русско-японской

[1]) E. Richter. Op. cit. Стр. 269.
[2]) П. Мигулинъ. Op. cit. I. Стр. 195—196.
[3]) Ibid. Стр. 170.

войны, когда островная имперія имѣла всѣ основанія пренебречь русскими страхами: Россія была обезсилена. Въ моментъ же русско-турецкой войны Россіи пришлось обратиться съ своимъ займомъ на германскій рынокъ, который, въ виду безвыходности положенія Россіи, продиктовалъ чрезмѣрно обременительныя условія. Министръ Вышнеградскій въ своемъ всеподданнѣйшемъ докладѣ къ росписи на 1889 г. такъ характеризовалъ этотъ заемъ. «...особенно тяжелый для насъ во всѣхъ отношеніяхъ, какъ заключенный по крайней необходимости при одномъ изъ самыхъ неблагопріятныхъ финансовыхъ положеній, которыя было суждено перенесть Россіи» [1]). И эту войну пришлось, конечно, вести на бумажныя деньги.

Тяжелые, разорительные займы не составляютъ специфической особенности русской финансовой исторіи. Они встрѣчаются въ исторіи такихъ странъ, какъ Франція, напр., заемъ 1814 года (операція Outrasd'a) [2]), или морганов ский заемъ въ эпоху франко-прусской войны [3]).

Отъ такихъ займовъ на крайнихъ условіяхъ до полнаго отказа въ кредитѣ—небольшой шагъ. Кромѣ того, крайнія условія займовъ прежде всего свидѣтельствуютъ о томъ, что кредитоспособность даннаго государства почти совершенно исчерпана и ее не достанетъ для того, чтобы покрыть всѣ издержки воюющаго государства. Обыкновенно такъ и происходитъ: государство, вынужденное заключить заемъ на крайнихъ условіяхъ, принуждается обратиться къ выпускамъ бумажныхъ денегъ. Когда Пруссія начала войну съ Франціей, то прусскій заемъ потерпѣлъ фіаско: онъ былъ реализированъ на весьма невыгодныхъ условіяхъ, и правительство далеко не получило объявленной суммы даже на такихъ условіяхъ. Выпускъ бумажныхъ денегъ дѣлался для Пруссіи неизбѣжнымъ, и если она избѣжала этой перспективы, то только благодаря счастливому ходу военныхъ событій: театромъ войны съ первыхъ же дней сдѣлалась Франція, на которую и упала повинность содержать прусскія войска, что, конечно, чрезвычайно облегчило положеніе прусскаго государственнаго казначейства [4]).

---

[1]) См. объ этомъ займѣ. Мигулинъ. Op. cit. I. Стр. 462—463: II. Стр. 87. Заемъ былъ покрытъ только на $^2/_3$ заявленной суммы. Правительство колебалось утвердить условія такого займа...

[2]) Vuhrer. Op. cit. II. Стр. 49—54.

[3]) Vuhrer. Op cit. II. Стр. 49; Sydow Op. cit Стр. 61.

[4]) Leroy-Beaulieu. Traité II. Стр. 726.

Вагнеръ приводитъ примѣръ изъ финансовой исторіи С.-А. Соединенныхъ Штатовъ. Въ сѣверныхъ штатахъ въ наличности были всѣ условія для того, чтобы сдѣлать кредитныя операціи успѣшными. Необычайный расцвѣтъ народно-хозяйственныхъ силъ, значительное богатство капиталами, высокоразвитая кредитная и банковая система, короче говоря — всѣ матеріальныя условія для успѣшнаго обращенія къ капиталистической публикѣ съ приглашеніемъ принять участіе въ займахъ были налицо. Уже существовалъ достаточный податной доходъ для оплаты процентовъ по государственному долгу, а для гарантіи выплаты процентовъ были повышены налоги. Цѣль войны была чрезвычайно популярна, былъ возбужденъ всеобщій патріотизмъ. И однако правительство Соединенныхъ Штатовъ въ самомъ непродолжительномъ времени было вынуждено признать недостаточность этого средства, финансовой политикѣ пришлось пойти по стопамъ старыхъ европейскихъ государствъ: неразмѣнныя бумажныя деньги съ принудительнымъ курсомъ сдѣлались и по ту сторону океана главнымъ средствомъ веденія войны» [1]). Констатируя, что въ теченіе цѣлаго вѣка всѣ европейскія государства, великія и малыя, прибѣгали къ бумажнымъ деньгамъ, какъ къ источнику военныхъ ресурсовъ, доказывая на примѣрахъ изъ австрійской финансовой исторіи, что въ жизни государства встрѣчаются моменты, когда обращеніе къ публичному кредиту оказывается или недостаточнымъ, или невозможнымъ, Вагнеръ выставляетъ слѣдующее положеніе: «Опытъ много разъ подтверждалъ то положеніе, что при покрытіи особенно значительныхъ по своимъ размѣрамъ чрезвычайныхъ расходовъ государство не можетъ обойтись ни съ займами, ни съ повышеннымъ обложеніемъ, безразлично — введены ли повышенныя ставки старыхъ налоговъ или созданы новые налоги, или сразу сдѣлано то и другое» [2]). Въ другой своей книгѣ, посвященной русскимъ бумажнымъ деньгамъ, Вагнеръ высказывается еще ярче о роли бумажныхъ денегъ, этомъ «ужасномъ финансовомъ орудіи»: «Что значатъ въ сравненіи съ этимъ самые тяжелые налоги и принудительные займы, и неограниченная власть, которою располагаетъ правительство для приведенія этихъ мѣръ въ исполненіе? Принудительный курсъ бумажныхъ денегъ составляетъ болѣе могущественное и простое орудіе для того, чтобы выжать изъ народа необходимыя произведенія, потому что онъ поставляетъ въ

[1]) Wagner Ordn. österr. Staatshaushaltes. Стр. 27.
[2]) Ibid.

распоряженіе государственной власти имущество народа, и ни отдаетъ послѣднее въ ея руки, при содѣйствіи процесса производства, сбыта и установленія цѣнъ, слѣдовательно, обыкновенныхъ хозяйственныхъ законовъ. Поэтому принудительный курсъ бумажныхъ денегъ, при всѣхъ формахъ правленія, будетъ служить послѣднимъ средствомъ спасенія, когда другія средства недѣйствительны, а дѣло идетъ о существованіи государства и народа. Въ такомъ случаѣ не будетъ обращено вниманіе ни на экономическое зло, ни на неизбѣжную несправедливость и суровость мѣры» [1]). Леруа-Больё, подробно разсмотрѣвшій историческіе случаи обращенія современныхъ государствъ къ бумажнымъ деньгамъ, точно такъ же приходитъ къ общему заключенію, что въ случаѣ войны пользованіе принудительнымъ курсомъ «почти неизбѣжно» [2]). Въ русской литературѣ проф. Кауфманъ приходитъ къ тому же самому заключенію [3]). Эта точка зрѣнія пользуется признаніемъ многихъ другихъ авторовъ, иностранныхъ и русскихъ [4]).

Богатый историческій опытъ, почти всеобщее признаніе теоретиковъ заставляютъ по необходимости ввести бумажноденежный источникъ чрезвычайныхъ рессурсовъ въ общую систему покрытія экстраординарныхъ расходовъ, хотя, по существу, пользованіе бумажными деньгами выходитъ за предѣлы финансовой системы. Бумажныя деньги нельзя не признать финансовой экстравагантностью, хотя бы принудительный курсъ устанавливался на нарицательную цѣну денежныхъ знаковъ. Такое введеніе бумажныхъ денегъ въ составъ системы чрезвычайныхъ финансовъ дѣлаетъ А. Шэффле, которому принадлежитъ несомнѣнная научная заслуга попытки систематизировать вопросъ о чрезвычайныхъ рессурсахъ, малоизученный и неразработанный финансовой теоріей. Шэффле, систематизируя чрезвычайные рессурсы, преслѣдуетъ особую цѣль: онъ устанавливаетъ мѣсто въ этой системѣ для налога. Шэффле разсматриваетъ выпускъ бумажныхъ денегъ съ принудительнымъ курсомъ, такъ необыкновенно эластичный (beweglichste) источникъ чрезвычайныхъ рессурсовъ и опредѣляетъ его, какъ массовый принудительный заемъ, заключаемый извилистыми путями (schlangweg) у всего народнаго обращенія. Эта мѣра считается наиболѣе опасной, опаснѣе, чѣмъ чрезвычайныя при-

---

[1]) Вагнеръ. Русскія бумажныя деньги. Переводъ. Кіевъ. 1871. Стр. 27.

[2]) Leroy-Beaulieu. Traité II Стр. 725 и сл.

[3]) И Кауфманъ. Op. cit. Стр 352.

[4]) Приведены текстуально мнѣнія многихъ авторовъ въ книгѣ Гурьева. Op. cit. Стр. 215—221.

бавки къ налогамъ и, конечно, опаснѣе публичнаго кредита. Къ ней прибѣгаютъ въ тѣхъ случаяхъ, когда другіе источники военныхъ ресурсовъ оказываются недостаточными. Характерно названіе, которое даетъ Шэффле этому источнику: «Das Zwangspapiergeld als steuerlich tilgbare Kriegsreserve», т. е. бумажныя деньги въ качествѣ военнаго резерва, погашаемаго налогами. Шэффле подчеркиваетъ необходимость тотчасъ по окончаніи войны перевести бумажноденежный долгъ въ разрядъ процентныхъ, погашаемыхъ долговъ [1]).

Теперь остается отвѣтить на ранѣе поставленный вопросъ: дѣйствительно ли современное государство не можетъ въ случаѣ большой войны избѣжать бумажноденежныхъ выпусковъ?

Предшествующій опытъ и основанныя на этомъ опытѣ воззрѣнія теоретиковъ отвѣчаютъ, что бумажныя деньги неизбѣжны. Здѣсь нужно исключить со счета тѣ государства, кредитъ которыхъ питается по преимуществу на иностранныхъ рынкахъ капитала. Если такія страны-дебиторы, ведя большую войну, какъ, напр., Россія и Японія, будутъ вынуждены обратиться къ выпуску принудительныхъ бумажныхъ денегъ, то виною этого печальнаго для нихъ исхода будетъ не ихъ собственное народное хозяйство: самый фактъ заключенія внѣшнихъ займовъ уже отмѣчаетъ несостоятельность туземнаго народнаго хозяйства собственными силами и средствами покрыть всѣ чрезвычайныя военныя издержки. Если страна-дебиторъ прибѣгаетъ къ выпуску бумажныхъ денегъ, это значитъ, что исчерпанъ ея внѣшній кредитъ.

Иначе обстоитъ дѣло въ тѣхъ государствахъ, публичный кредитъ которыхъ покоится на внутреннемъ рынкѣ ссудныхъ капиталовъ. Финансовая исторія второй половины XIX вѣка знаетъ случай европейской войны, когда воюющія государства принадлежали къ типу странъ съ развитымъ, самодовлѣющимъ внутреннимъ рынкомъ капиталовъ. Это—франко-прусская война. Въ этой войнѣ Франція, какъ извѣстно, не избѣжала бумажныхъ денегъ. Пруссія же избѣжала ихъ только вслѣдствіе счастливой случайности. Необходимо разсмотрѣть тѣ причины, которыя заставляютъ или могутъ заставить современное государство обратиться къ бумажно-денежному источнику.

Современныя государства, кредитующіяся предпочтительно на своихъ внутреннихъ рынкахъ, въ мирное время не всегда пользуются

[1]) Albert Schaffle. Die Steuern. Allgemeiner Theil Leipzig. 1895. Стр. 220—223, 235—241.

совершенно свободнымъ кредитомъ. Рынокъ капиталовъ питаетъ запросы со стороны народнаго хозяйства, общественныхъ хозяйствъ, иностранныхъ государствъ. Поэтому туземное государственное хозяйство въ своихъ запросахъ на ссудный капиталъ постоянно встрѣчается съ конкурирующими запросами, идущими съ разныхъ сторонъ. «Положеніе государства на денежномъ рынкѣ аналогично съ положеніемъ купца».—говоритъ Kimmich [1]). Несмотря на безпримѣрное развитіе народнаго богатства и въ особенности рынка свободныхъ капиталовъ, несмотря на то, что государство успѣло уже выработать цѣлую систему обращенія къ этому рынку и управленія государственнымъ долгомъ, все же нельзя сказать того, что государство легко и безъ препятствій пользуется своими займами. Паденіе курса первоклассныхъ государственныхъ фондовъ знаменуетъ собою интересное явленіе: рынокъ капиталовъ безъ особенной охоты принимаетъ твердопроцентныя государственныя цѣнности. Государству приходится бороться за свою позицію на рынкѣ капиталовъ. Правда, исторія государственнаго долга служитъ наглядымъ доказательствомъ изумительной производительности государственной кредитоспособности. Постройка казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, выкупъ государствомъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ, огромныя затраты занятыхъ капиталовъ въ другія сферы государственнаго хозяйства, — все это свидѣтельствуетъ о томъ, что государство могло добыть къ своимъ услугамъ колоссальныя средства. Но размѣры одной государственной задолженности не могутъ свидѣтельствовать о богатствѣ современныхъ рынковъ капитала: большую часть его богатствъ ежегодно поглощаетъ частная предпріимчивость и мѣстное общественное хозяйство. Если прикинуть къ отношеніямъ рынка капиталовъ простой ариѳметическій масштабъ, то можно прійти къ заключенію, что современное государство, въ случаѣ большой европейской войны, можетъ совершенно свободно обойтись безъ бумажныхъ денегъ, такъ какъ годичная производительность рынка капиталовъ съ избыткомъ покроетъ чрезвычайные военные расходы. Для этого стоитъ только такъ организовать потребленіе капиталовъ, чтобы львиная доля богатствъ съ рынка капиталовъ была направлена въ распоряженіе государственнаго казначейства. На такой точкѣ зрѣнія и стоялъ докладчикъ третьяго банкирскаго съѣзда Германіи М. Варбургъ. Подобное воззрѣніе высказывалось и раньше, когда въ литературѣ особенно прочно стояло убѣжденіе въ неисчерпаемости и неистощимости государственнаго кре-

[1]) Kimmich. Op. cit. Стр 15.

дита Конечно, всегда въ наличности былъ фактъ, который стоялъ въ противорѣчіи съ такимъ убѣжденіемъ. Не всегда рынокъ капиталовъ охотно открывалъ свои богатства передъ государственнымъ казначействомъ. Въ такихъ случаяхъ обыкновенно совѣтовали обращеніе государства съ займомъ снабжать приманками, прежде всего—повысить размѣръ обѣщаемаго процента. Безусловно, это—одно изъ могучихъ средствъ для того, чтобы сломить равнодушіе или нерасположеніе рынка капиталовъ. Но здѣсь невольно возникаетъ вопросъ, который, между прочимъ, былъ поставленъ А. Вагнеромъ [1]): какъ далеко можетъ пойти государство по пути повышенія процентовъ? Если итти по этому пути такъ далеко, какъ это нужно, чтобы собрать потребныя средства, то финансовая политика легко можетъ зайти въ безвыходный тупикъ и нанести тяжкій ущербъ и народному хозяйству, и государственнымъ финансамъ.

Процентъ, уплачиваемый за пользованіе услугами рынка капиталовъ, является единственнымъ достовѣрнымъ свидѣтелемъ экономическаго значенія займовой политики. Если запросы государства къ рынку капиталовъ не превосходятъ границы допустимаго, если такими запросами государство производитъ дѣйствіе экономически выгодное или безразличное, то процентъ по государственнымъ займамъ не превышаетъ размѣровъ обычнаго средняго процента. Переходъ же такой границы съ необходимостью повышаетъ процентъ по займамъ. Этимъ можно объяснить то интересное явленіе, что государственный кредитъ Германіи и нѣмецкихъ союзныхъ государствъ, несмотря на безостановочно развертывавшійся народно-хозяйственный прогрессъ, не только не прогрессировалъ, но даже умалялся въ своихъ качествахъ. Если государство въ борьбѣ съ ослабѣвающею своею кредитоспособностью пойдетъ по скользкому пути повышенія займоваго процента, то оно, конечно, отвлечетъ отъ народнаго хозяйства и ту часть ссуднаго капитала, которая при иныхъ условіяхъ не пошла бы въ распоряженіе государственнаго казначейства. Для народнаго хозяйства это будетъ урономъ и нарушеніемъ установившихся отношеній, упрочившагося modus'a vivendi. Разстройство же народно-хозяйственныхъ отношеній, въ какой бы формѣ оно ни совершалось, въ особенности же разстройство его въ сферѣ циркуляціи капитала, неминуемо ведетъ къ разстройству государственнаго кредита. Здѣсь будетъ поставлена граница, до которой государство можетъ дойти въ

[1]) Wagner. Österr. Staatshaush. Стр. 25.

своемъ стремленіи соблазнить рынокъ капиталовъ высокимъ процентомъ. Во время же войны процентъ по государственнымъ займамъ повышается помимо воли правительства, заключающаго заемъ; появляется въ составѣ процента или увеличивается, если она была и раньше, страховая премія. Государственный кредитъ удорожается. И если въ такіе моменты государство пойдетъ по пути умышленнаго повышенія процента съ цѣлью привлечь въ свое распоряженіе и тѣ капиталы, которые при иныхъ условіяхъ отказались бы отъ такого и мѣщенія, то трудно, конечно, сказать, на какой границѣ такого повышенія остановится финансовая политика, если она во что бы то ни стало будетъ добиваться намѣченной цѣли: собрать при помощи займовъ столько средствъ, сколько ихъ нужно для текущихъ нуждъ.

Нельзя забывать также и того обстоятельства, что гипертрофическое развитіе чрезвычайной финансовой системы неумолимо приводитъ къ разстройству ординарной системы. Чрезвычайная система и ординарная это не двѣ системы, существующія параллельно, какъ этого добивалась русская финансовая система послѣднихъ десятилѣтій, это—двѣ части одной общей системы финансовой политики. Заемъ съ момента его заключенія уже немедленно оказываетъ свое вліяніе на ординарную систему финансовъ. Если говорятъ о разорительныхъ условіяхъ, на какихъ заключенъ тотъ или другой заемъ, то говорятъ, именно, о только-что указанномъ вліяніи кредитной операціи на ординарную финансовую систему. Процентъ по займу является выраженіемъ отношеній между обѣими частями единой финансовой системы, какъ совокупности мѣръ и средствъ, которыми располагаетъ государственное хозяйство. Ненормальная финансовая политика по отношенію къ займовому проценту по необходимости создаетъ ненормальныя отношенія въ обыкновенномъ бюджетѣ. Государство въ старыя времена пользовалось ростовщическимъ кредитомъ; такой кредитъ, обыкновенно, приводилъ къ разстройству финансовой системы и иногда къ государственному банкротству. Старое государство въ пользованіи ростовщическимъ кредитомъ могло заходить далеко, такъ какъ оно, въ моменты чрезвычайныхъ финансовыхъ затрудненій, забрасывало удовлетвореніе текущихъ государственныхъ потребностей. Для современнаго государства этотъ путь недоступенъ. Слѣдовательно, ему приходится съ чрезвычайною осторожностью пользоваться дорогимъ кредитомъ. Осторожность эта диктуется также и тѣмъ соображеніемъ, что наступленіе финансоваго кризиса, вызывающаго напряженіе государственнаго кредита, одинаковымъ образомъ затрагиваетъ ординарную и

чрезвычайную части финансовой системы. Война, вызывающая напряженіе публичнаго кредита, разстраиваетъ бюджетное хозяйство, нарушаетъ планомѣрное развитіе текущихъ государственныхъ доходовъ, часто даже служитъ причиною упорной дефицитности обыкновеннаго бюджета. При такихъ условіяхъ неосмотрительное пользованіе государственнымъ кредитомъ, заключеніе займовъ по повышенной расцѣнкѣ можетъ превратить финансовое разстройство въ безвыходное положеніе и совершенно погасить государственную кредитоспособность. Финансовая исторія никогда не знала удачныхъ и счастливыхъ, по конечнымъ результатамъ, попытокъ искусственнаго взвинчиванія государственной кредитоспособности... Кредитоспособность государства—выраженіе существующихъ отношеній государственнаго хозяйства и рынка свободныхъ—во всѣхъ отношеніяхъ — капиталовъ. Рынокъ капиталовъ не подчиненъ авторитету государственной власти, онъ живетъ на основаніи своихъ собственныхъ законовъ. Трудно поэтому думать, чтобы финансовая политика сумѣла бы искусственно фальсифицировать выраженіе отношеній между государственнымъ хозяйствомъ и рынкомъ капиталовъ. Состояніе кредитоспособности государства найдетъ внѣшнее объективное выраженіе въ соотвѣтствующихъ формахъ. Эти формы опредѣлятъ условія заключаемыхъ при такой обстановкѣ публичныхъ займовъ. Настойчивость государственной власти превратитъ публичный кредитъ въ ростовщическій помимо желанія и воли государственныхъ кредиторовъ. Все это нанесетъ и государственному хозяйству, и народному хозяйству тяжкіе, трудно поправимые ущербы...

Съ другой стороны, препятствія, съ которыми столкнется неминуемо финансовая политика при заключеніи займовъ въ военное время, будутъ находиться въ условіяхъ народно-хозяйственной жизни. Мы уже говорили, что современныя государства въ особенности боятся войны потому, что она нарушаетъ правильное теченіе народно-хозяйственной жизни. Война была разорительнымъ факторомъ и въ эпоху натуральнаго хозяйства, когда, казалось-бы, отдѣльныя хозяйства всѣмъ складомъ своихъ отношеній, какъ непроницаемой броней, были защищены отъ случайностей политической жизни. Но въ то время бѣдствія войны въ тяжелой формѣ обрушивались на народное хозяйство въ тѣхъ случаяхъ, когда данный районъ дѣлался театромъ военныхъ дѣйствій. Въ современныхъ же условіяхъ народное хозяйство испытываетъ вредныя послѣдствія войны даже и въ тѣхъ случаяхъ, когда война происходитъ гдѣ-нибудь далеко отъ Европы—на Дальнемъ Во-

стокѣ или въ Африкѣ. При этомъ страдаетъ не только народное хозяйство воюющихъ сторонъ, но и совершенно нейтральныхъ государствъ. Стоитъ, напр., припомнить то вредное вліяніе на всемірный рынокъ капиталовъ, т. е. на все кредитное хозяйство, которое было оказано англо-бурской войной, истребившей массу капиталовъ.

Государство во время войны по преимуществу направляетъ свои фискальныя претензіи къ рынку капиталовъ, такъ какъ военныя издержки приходится покрывать, главнымъ образомъ, на счетъ займовъ. Слѣдовательно, для финансовой политики важнѣе всего состояніе во время войны рынка капиталовъ. Современное развитое народное хозяйство по преобладающему признаку называютъ кредитнымъ хозяйствомъ. Это и создало благопріятныя условія для развитія государственнаго кредита. Но въ то же время наиболѣе уязвимою стороною въ народно-хозяйственномъ организмѣ является его кредитная организація и кредитныя отношенія вообще. Кредитъ получилъ въ современномъ народномъ хозяйствѣ исключительное положеніе, онъ—центръ народно-хозяйственной жизни, ея пульсъ. Война гибельнымъ образомъ отзывается на кредитѣ не только потому, что кредитъ основанъ на предположеніяхъ мирнаго, нормальнаго времени, но и потому, что онъ является слѣдствіемъ и выраженіемъ всѣхъ другихъ народно-хозяйственныхъ отношеній. Нарушается та или иная сторона народно-хозяйственной жизни—страдаетъ кредитъ. Наоборотъ, происходитъ кредитный кризисъ—страдаютъ всѣ стороны народно-хозяйственной жизни. Кредитъ давно уже превратился въ мощный и самостоятельный факторъ экономическаго процесса и прогресса, но въ то же время онъ—далеко не самостоятельное явленіе. Кредитъ—рычагъ Архимеда, но онъ—ничто, если колеблется точка опоры. Точка же опоры—народное хозяйство. Stroll [1]) говоритъ, что современныя войны создаютъ «безпримѣрныя замѣшательства» въ сферѣ народно-хозяйственныхъ отношеній. Причины этихъ замѣшательствъ лежатъ во внутреннихъ отношеніяхъ современнаго народнаго хозяйства, «въ одной особенности современнаго экономическаго положенія, въ кредитной связанности отдѣльныхъ областей народнаго хозяйства». Война ударяетъ по самому чувствительному и жизненно важнѣйшему нерву народнаго хозяйства—по кредиту. Народное хозяйство въ нормальное время жи-

[1]) Stroll. „Ueber das deutsche Geldwesen im Kriegsfall", въ „Jahrbuch'ѣ" Шмоллера. XXIII. I Стр. 174 и сл.

вѣтъ по принципу тщательнаго сбереганія наличныхъ средствъ, которыя вытѣсняются изъ оборота при помощи кредитной организаціи. Довѣріе всѣхъ ко всѣмъ—вотъ лозунгъ современнаго дѣлового міра и основа экономической жизни въ нормальное время. Война же нарушаетъ систему такого довѣрія и такъ какъ народное хозяйство не имѣетъ никакихъ запасныхъ фондовъ, которые во времена потрясеній заполнили бы пустое мѣсто, образовавшееся отъ разрушенія кредитной организаціи, то народное хозяйство легко впадаетъ въ критическое состояніе. Всѣ стремятся къ тому, чтобы завладѣть наличными деньгами, которыя такъ старательно вытѣсняются изъ дѣлового оборота въ мирное, нормальное время. Создается чрезвычайная потребность народнаго хозяйства въ денежныхъ средствахъ: эту потребность нѣмецкіе авторы удачно называютъ Panikbedarf», «Angstbedarf». И вотъ, наряду съ этой неестественной для современнаго народнаго хозяйства потребностью, государство, какъ говоритъ Stroll, обнаруживаетъ настоятельную потребность въ огромныхъ суммахъ для организаціи, вооруженія и содержанія боевой арміи; такую же потребность стремятся удовлетворить тѣ отрасли промышленности и торговли, которыя во время войны проявляютъ особенно интенсивную дѣятельность, такъ какъ онѣ заняты изготовленіемъ и доставкой товаровъ, нужныхъ для веденія войны. «Все государственное и народное хозяйство стоитъ передъ необходимостью внезапнаго и обильнаго умноженія платежныхъ средствъ».

Ненормально напряженная потребность въ наличныхъ деньгахъ, боязнь завязать капиталы въ туго ликвидируемыя помѣщенія, общая неувѣренность въ завтрашнемъ днѣ, все это содѣйствуетъ тому, что государство съ трудомъ можетъ совершать кредитныя операціи. Бурное паденіе курсовъ твердопроцентныхъ обязательствъ, стремительныя колебанія биржевыхъ котировокъ дезорганизуютъ рынокъ капиталовъ. Паника, которая охватываетъ публику, обыкновенно, въ первое время по объявленіи войны, создаетъ для государственныхъ финансовъ весьма критическое положеніе. Въ эпоху франко-прусской войны эта паника ускорила введеніе принудительнаго курса для билетовъ французскаго банка, такъ какъ публика усиленно истощала размѣнный фондъ банка [1]). Правительство должно было притти на помощь банку, такъ какъ оно предвидѣло необходимость пользоваться его услугами.

---

[1]) И. Кауфманъ. Op. cit. Стр. 285.

Кредитныя операціи со стороны государства затрудняются еще больше, когда данная страна дѣлается театромъ военныхъ дѣйствій. При такихъ условіяхъ уничтожаются послѣдніе остатки элементарной безопасности, необходимой для экономической дѣятельности, и окончательно ускользаетъ почва изъ-подъ системы публичнаго кредита. Проф. Кауфманъ, утверждающій, что современная Англія во время войны можетъ обойтись безъ бумажныхъ денегъ, говоритъ, между прочимъ, вѣроятность выпуска бумажныхъ денегъ въ Англіи «только потому очень мала, что очень невелика вѣроятность, чтобъ въ Англіи оказалась возможной высадка» [1]). Это обстоятельство въ большей степени опасно для государствъ экономически менѣе развитыхъ и богатыхъ... Во время послѣдней войны Франціи съ Германіей французскій государственный кредитъ дошелъ до такой степени паденія, что пришлось соглашаться на морганавскій заемъ, и въ то же время, какъ только былъ объявленъ миръ, непріятель еще не былъ удаленъ съ французской территоріи и находился на иждивеніи французскаго народнаго хозяйства, денежная публика Франціи чрезвычайно охотно подписалась на рядъ государственныхъ займовъ, которыми была выплачена контрибуція въ пять милліардовъ франковъ, погашены правительственныя обязательства передъ французскимъ банкомъ и возстановлено правильное денежное обращеніе. Этотъ фактъ обнаружилъ колоссальную мощь французскаго національнаго богатства, народнаго хозяйства. Нельзя думать, что капиталы, которые хлынули въ ликвидаціонные военные займы, образовались во время войны, тѣмъ болѣе такой, которая сопровождалась непріятельскимъ нашествіемъ и разгромомъ. Рядъ изслѣдованій, названныхъ нами выше, съ несомнѣнностью установили, что капиталы, которые были поглощены ликвидаціей проигранной войны, были накоплены въ до-военное время и ранѣе, по большей части, были размѣщены внутри страны и за границей. Но эти капиталы не пошли въ государственные займы во время войны и не избавили государство отъ необходимости обратиться къ бумажноденежному рессурсу. Здѣсь раскрывается огромное значеніе организаціи рынка капиталовъ и необходимыхъ условій для его функціонированія. Разъ эти условія нарушены въ той или иной формѣ, въ той или иной мѣрѣ, рынокъ капиталовъ отказывается удовлетворять претензіи, обращенныя къ нему даже съ самыхъ надежныхъ сторонъ. Въ этомъ и лежитъ одна изъ

[1]) И. Кауфманъ. Op cit. Стр 268.

существенныхъ причинъ того обстоятельства, что и современное государство не застраховано противъ бумажныхъ денегъ, какъ источника чрезвычайныхъ военныхъ рессурсовъ. Подобное же положеніе вещей можно наблюдать и въ мирное время, когда государственные бюджеты богатыхъ и экономически сильныхъ странъ подпадаютъ подъ губительную власть бюджетныхъ дефицитовъ. Это означаетъ, что финансовая система недостаточно приспособлена къ тому, чтобы добыть рессурсы въ потребныхъ размѣрахъ. Въ такихъ случаяхъ государственная власть часто вынуждается прибѣгать къ бюджетнымъ займамъ, т. е. къ чрезвычайному рессурсу. Чрезвычайнымъ рессурсомъ по отношенію къ экстраординарному бюджету являются бумажныя деньги.

Помимо этихъ причинъ, которыя могутъ привести современное государство къ бумажнымъ деньгамъ, есть еще одна—матеріальнаго свойства,—съ нею въ особенности считалось государство въ прежнее время, но она и до сихъ поръ не утратила своего значенія, несмотря на расцвѣтъ народнаго хозяйства и интенсивный процессъ накопленія капиталовъ. Эту причину можно формулировать, какъ недостаточную емкость рынка капиталовъ, который иногда можетъ быть совершенно исчерпаннымъ. Интенсификація процесса образованія капиталовъ развертывается наряду съ другимъ явленіемъ: безпрерывно увеличивается и возрастаетъ потребность въ капиталахъ. Эти два теченія современной экономической жизни далеко не урегулированы въ своихъ взаимныхъ отношеніяхъ, напротивъ, они породили на рынкѣ капиталовъ конкурентную борьбу претензій, идущихъ къ одному и тому же источнику съ разныхъ и противоположныхъ сторонъ. Наличность такой конкурренціи говоритъ за то, что рынокъ капиталовъ далеко не въ состояніи удовлетворить всѣ предъявляемые къ нему запросы. Государственное хозяйство пользуется своею огромною властью принужденія для того, чтобы всячески урегулировать фондовый рынокъ, создать себѣ на рынкѣ капиталовъ привилегированное положеніе и тѣмъ облегчить свои заемныя операціи. Но власть государственнаго принужденія на рынкѣ свободныхъ капиталовъ можетъ осуществляться въ довольно тѣсныхъ границахъ. Чрезмѣрное стѣсненіе, которое государство можетъ, конечно, создать для рынка капиталовъ, съ необходимостью повлечетъ за собою разстройство и ослабленіе его. Это можно наблюдать на опытѣ современной Германіи, биржевое законодательство которой вполнѣ проникнуто фискальными побужденіями правительства всячески облег-

чить свое положеніе на рынкѣ капиталовъ. Неумѣренныя стремленія такого свойства безусловно привели къ обратнымъ результатамъ.

Съ другой стороны, въ мирное время государственная власть не можетъ въ своихъ стремленіяхъ создать публичному кредиту преимущественное положеніе на рынкѣ капиталовъ итти слишкомъ далеко. Борьба между правительственной облигаціей и промышленной акціей имѣетъ предѣлы, выходъ за которые приведетъ и народное хозяйство, и государственное къ тяжелымъ потрясеніямъ и не малымъ ущербамъ. Чрезмѣрное же эксплоатированіе рынка капиталовъ во время войны, когда онъ и безъ того находится въ угнетенномъ состояніи, когда въ немъ грубо нарушается его равновѣсіе, такъ какъ война замедляетъ процессъ образованія новыхъ капиталовъ и, наоборотъ, повышаетъ требованіе на нихъ, можетъ привести къ полному уничтоженію того, что называютъ рынкомъ ссудныхъ, свободныхъ капиталовъ. Во время войны даже богатымъ государствамъ приходится обращаться при размѣщеніи своихъ займовъ къ помощи иностранныхъ рынковъ. Напр., четыре огромныхъ рентныхъ займа Франціи въ эпоху франко-прусской войны отчасти на непродолжительное время размѣщались въ Англіи, Голландіи и другихъ странахъ. Во время англо-бурской войны Англія всячески щадила свой внутренній рынокъ, на которомъ ей приходилось базировать свои кредитныя операціи. Англія въ значительной мѣрѣ воспользовалась услугами американскаго рынка для размѣщенія своихъ долговыхъ обязательствъ. Моментъ войны совпалъ съ моментомъ промышленнаго подъема, смѣнившагося затѣмъ кризисомъ. Если бы англійское правительство фиксировало свои кредитныя операціи исключительно на внутреннемъ рынкѣ, то оно затруднило бы народному хозяйству сначала воспользоваться благопріятной конъюнктурой, а затѣмъ—обороть критическій моментъ въ своемъ развитіи.

Народное хозяйство по справедливости пользуется такой пощадой со стороны финансовой политики, такъ какъ въ этомъ же заинтересовано и государственное хозяйство. Но въ то же время народнохозяйственный организмъ обладаетъ сильными средствами самозащиты и самоохраненія. Этотъ аппаратъ различныхъ средствъ можетъ быть направленъ противъ государственнаго хозяйства, если послѣднее рѣшится итти до крайнихъ предѣловъ въ поискахъ средствъ для покрытія чрезвычайныхъ расходовъ. Государственный кредитъ можетъ натолкнуться на непреодолимыя препятствія.

Финансовая исторія новѣйшей эпохи въ развитіи государствен-

наго хозяйства весьма богата фактами, иллюстрирующими политику капитала въ тѣхъ случаяхъ, когда финансовыя мѣропріятія такъ или иначе затрагиваютъ и ущемляютъ интересы капитала. Можно сказать, что капиталъ ведетъ систематическую борьбу противъ финансовой политики, если послѣдняя вредитъ его интересамъ. И тѣ области народнаго хозяйства, которыя непосредственно соприкасаются съ кредитной политикой правительства, т. е. опять таки область движимаго капитала, всегда могутъ найти средства для своей защиты отъ невыгодной для нихъ финансовой политики правительства. Во время же политическихъ пертурбацій, особенно во время войны, когда она сопровождается иноземнымъ нашествіемъ и незадачами на бранномъ полѣ, капиталистъ найдетъ для себя невыгоднымъ принять участіе въ государственномъ займѣ, хотя бы за это участіе обѣщали высокій и выгодный процентъ. Во Франціи говорятъ, что покупаетъ ренту тотъ, кто хочетъ спать хорошо. Капиталистъ предпочтетъ принять участіе въ ликвидаціонныхъ займахъ, когда опредѣлившееся политическое положеніе создастъ необходимыя условія для правильныхъ и точныхъ разсчетовъ. Въ моментъ же вспышки войны и неопредѣленной осложненности общаго положенія дѣлъ правительство неизбѣжно столкнется съ притаившимся или хладнокровнымъ къ финансовымъ замѣшательствамъ рынкомъ капиталовъ. Въ такіе моменты правительство можетъ разсчитывать на краткосрочный банковый кредитъ. Центральные банки великихъ западно-европейскихъ государствъ всегда оказывали неоцѣненныя услуги государственному хозяйству. Но ихъ помощь, при общемъ разстройствѣ денежнаго рынка и рынка капиталовъ, болѣе чѣмъ скромна. Для того, чтобы превратить банкъ, въ мирное время далеко отстоящій отъ заботъ о бюджетномъ хозяйствѣ государства и занятый своими прямыми задачами, въ учрежденіе, по преимуществу служащее субсидированію государственнаго казначейства, банкъ долженъ вооружить себя экстренными средствами техническаго свойства. Это онъ и дѣлаетъ при помощи государства, которое снабжаетъ банковые билеты принудительностью и неразмѣнностью, т. е. при помощи банка государство переходитъ къ бумажнымъ деньгамъ.

Нельзя, конечно, утверждать, что европейская война непремѣнно поведетъ къ выпускамъ бумажныхъ денегъ. Современное государство въ финансово-техническомъ отношеніи и въ финансово-матеріальномъ вооружено безконечно сильнѣе, чѣмъ это было въ старую эпоху. Росту матеріальныхъ финансовыхъ источниковъ соотвѣтствовалъ, хотя

и не въ полной мѣрѣ, ростъ и усовершенствованіе финансовой системы, финансовой организаціи, включая сюда систему государственнаго кредита. Въ старое время огромный по размѣрамъ государственный долгъ былъ тяжкимъ бременемъ, кровоточащей раной на организмѣ государственнаго хозяйства. Съ нимъ, съ увлеченіемъ и не щадя силъ и средствъ, безплодно боролись при помощи погасительныхъ фондовъ и тому подобныхъ мѣропріятій. Высокая задолженность государства иногда была равнозначуща почти полному отсутствію публичнаго кредита. Современное государство не безъ усилій несетъ на себѣ бремя колоссальной задолженности, но оно выработало чрезвычайно сложную систему управленія государственнымъ долгомъ: развилась цѣлая организація, которая мобилизировала публичные долги, сложные пріемы погашенія и конверсій, размѣщеніе займовъ въ твердыхъ рукахъ, принудительное помѣщеніе государственныхъ фондовъ, помощь сберегательныхъ кассъ, банковъ, страховыхъ обществъ и т. д., и т. д.,—все это привело къ тому, что государство сравнительно легко справляется съ своею чрезмѣрною задолженностью, которая, при относительно благопріятныхъ условіяхъ, совершенно не мѣшаетъ послѣдующему пользованію публичнымъ кредитомъ. Правда, этой улучшенной и организованной финансовой техникѣ приходится обслуживать повышенные запросы государственнаго хозяйства на капиталъ, на текущія средства, для удовлетворенія ординарныхъ и экстраординарныхъ потребностей государства. Но такой фактъ, какъ затрата нѣкоторыми государствами огромныхъ капиталовъ въ желѣзнодорожное дѣло и въ другія государственныя предпріятія, говоритъ за то, что передъ улучшенной и организованной финансовой техникой стоитъ неисчерпаемое богатство и мощь народно-хозяйственныхъ средствъ. Эти затраты—дѣло государственныхъ займовъ, правда, заключенныхъ въ нормальное время, когда можно выбирать моментъ и исподволь готовить почву для совершенія кредитныхъ операцій. Выше мы указывали уже на то обстоятельство, что народно-хозяйственныя системы и организаціи разсчитаны на функціонированіе въ нормальныхъ условіяхъ. И чѣмъ удачнѣе такая организація, чѣмъ она болѣе приспособлена къ нормальному времени, тѣмъ менѣе отвѣчаетъ она условіямъ, господствующимъ въ эпоху кризисовъ, чрезвычайныхъ событій. Примѣръ: система денежнаго обращенія, опирающаяся на кредитный оборотъ. Разъ наступаетъ обстоятельство, потрясающее самыя основы кредита, денежная система испытываетъ критическое положеніе, она уже не мо-

жетъ удовлетворять направленныхъ къ ней запросовъ. Даже страховое дѣло, разсчитанное на чрезвычайные и внезапные случаи, въ общемъ своемъ строѣ организовано на математически учтенной нормѣ счастливыхъ исходовъ страхуемыхъ фактовъ, и наступленіе сразу многочисленныхъ случаевъ несчастныхъ исходовъ можетъ пошатнуть самое прочное страховое предпріятіе. Точно такъ же обстоитъ дѣло и въ другихъ областяхъ народно-хозяйственной жизни. Потому-то народное хозяйство такъ и страдаетъ въ эпоху кризисовъ: оно совсѣмъ почти не выработало системы противоядій противъ такихъ хроническихъ потрясеній.

Аналогичные порядки господствуютъ и въ области государственнаго хозяйства. И здѣсь финансовая организація приспособлена къ условіямъ нормальнаго времени, здѣсь даже такія затраты, какъ проведеніе новой желѣзной дороги, относительно которой думали и разсчитывали десятокъ лѣтъ, выкупъ желѣзной дороги, срокъ котораго обусловленъ договоромъ, и т. д., все это относится въ разрядъ чрезвычайныхъ событій. Государственному хозяйству труднѣе, конечно, разработать и удержать такую финансовую систему, которая удачно отвѣчала бы условіямъ ненормальнаго времени. Дѣло въ томъ, что государственная финансовая организація тѣснѣйшимъ образомъ связана съ общимъ строемъ народно-хозяйственной жизни, она отвѣчаетъ обычному складу этой жизни, разсчитанной и приспособленной къ нормальнымъ условіямъ. Народно-хозяйственныя учрежденія, системы и организаціи не могутъ, если не лишать ихъ совершенства и цѣлесообразности, быть приспособлены къ ненормальнымъ условіямъ. Броненосецъ плохо приспособленъ и невыгоденъ для того, чтобы въ мирное время транспортировать на немъ коммерческіе грузы. И государственная финансовая организація приспособлена къ тому, чтобы отвѣчать, главнымъ образомъ, потребностямъ нормальнаго времени, такъ какъ въ новое время превалирующее значеніе получили, именно, текущія задачи государственной политики. Потому-то такъ больно чувствуются современными государствами тѣ огромные расходы, которые обусловлены выжиданіемъ и предвидѣніемъ экстраординарныхъ событій. Такіе расходы стѣсняютъ государственную политику въ разрѣшеніи текущихъ задачъ и вопросовъ. Всегда чувствуется страшная напряженность бюджетнаго равновѣсія, спорадически нарушаемаго появленіемъ бюджетныхъ дефицитовъ. Естественно, что при такихъ условіяхъ государству весьма трудно съ одинаковымъ совершенствомъ развить систему чрезвычайныхъ финансовъ: въ прак-

такъ вопросъ о чрезвычайной финансовой системѣ сводится къ вопросу о поддержаніи государственной кредитоспособности.

Но мы видѣли, что этотъ неисчерпаемый источникъ экстраординарныхъ рессурсовъ временами суживается настолько, что перестаетъ удовлетворять запросы и потребности государства или удовлетворяетъ ихъ въ неполной мѣрѣ. Въ такихъ случаяхъ государство по необходимости обращается къ бумажно-денежному рессурсу. Можно предвидѣть, что и въ будущемъ бумажныя деньги будутъ еще играть роль экстраординарнаго рессурса. Принудительные займы и чрезвычайные военные налоги,—мѣры, которыя настигаютъ по преимуществу имущіе классы,—врядъ ли получатъ полное развитіе при современномъ строѣ соціальныхъ отношеній. Эти мѣры ущемляютъ интересы капитала, интересы крупныхъ доходовъ, только въ сферѣ этихъ интересовъ такія мѣропріятія получаютъ свой фискальный raison d'être; но какъ разъ эти интересы наиболѣе неуязвимы современнымъ финансовымъ законодательствомъ.

Для государства остается единственный выходъ—бумажныя деньги. По своимъ послѣдствіямъ это—весьма сложное явленіе. Оно различнымъ образомъ затрагиваетъ соціальные интересы и, нужно признать, отъ бумажныхъ денегъ страдаютъ въ большей мѣрѣ интересы труда, нежели интересы капитала. Въ средѣ владѣющихъ классовъ есть вліятельныя общественныя группы, которыя извлекаютъ изъ бумажно-денежнаго обращенія немалыя выгоды: эти группы всегда поддержатъ правительственную политику на пути фискальнаго использованія системы денежнаго обращенія. И въ финансовомъ отношеніи такой исходъ наиболѣе отвѣчаетъ интересамъ правительства, обязаннаго во что бы то ни стало изыскать потребные рессурсы для покрытія военныхъ расходовъ. Опытъ показалъ, что бумажныя деньги были весьма обильнымъ источникомъ чрезвычайныхъ рессурсовъ.

Здѣсь нужно оговорить одно весьма важное обстоятельство. Съ тѣхъ поръ, когда бумажныя деньги довольно часто были въ роли источника чрезвычайныхъ рессурсовъ, общія условія жизни страны рѣзко и радикально измѣнились. Бумажныя деньги весьма характерны для той эпохи въ исторіи развитія народнаго хозяйства, когда происходила ломка старыхъ натуральныхъ отношеній и внѣдреніе денежнаго хозяйства. Въ это время особенно интенсивно ощущалась потребность не только въ деньгахъ, но и въ денежныхъ знакахъ, какъ со стороны государственнаго, такъ и народнаго хозяйства. Бумажно-денежная вакханалія въ значительной мѣрѣ обезвреживалась этой на-

прянною всеобщею потребностью въ деньгахъ. Расширение сферы мѣнового хозяйства, полное отсутствие такихъ учреждений и организаций, которыя въ наше время экономизируютъ средства обращения, все это создавало спросъ на деньги и на денежные знаки. Возьмемъ, напримѣръ, Сѣверную Америку до отдѣления ея отъ Великобритании. Въ качествѣ англійской провинціи Сѣверная Америка не имѣла никакого кредита, а поэтому тамъ приходилось довольствоваться бумажными знаками. «Выпускъ бумажныхъ денегъ являлся не только средствомъ покрытія чрезвычайныхъ потребностей финансоваго управленія, но также при помощи такихъ эмиссій устранялся недостатокъ въ платежныхъ средствахъ для повседневныхъ потребностей торговли. Бумажныя деньги англійскихъ колоній нужно разсматривать съ точки зрѣнія потребности въ нихъ торговли» [1]).

Однородныя наблюденія можно сдѣлать и въ другихъ странахъ, но здѣсь же нужно констатировать, что правительства увлекались въ удовлетвореніи такой потребности народно-хозяйственнаго оборота. Восторгъ и радость, съ какими былъ встрѣченъ во Франціи Ло, были обоснованы на реальномъ базисѣ. «Надо сознаться,—говоритъ по этому поводу Горнъ,—что было, такъ сказать, создано положеніе для благосклоннаго пріема самыхъ крайнихъ финансовыхъ нововведеній; старыя идеи и средства были исчерпаны безъ пользы и благопріятнаго результата» [2]). И это сознаніе необходимости нововведеній шло не только со стороны государственнаго хозяйства, но и народнаго хозяйства. Опыты Ло были встрѣчены съ восторгомъ всею Франціей. Потребность государственнаго хозяйства въ бумажныхъ деньгахъ—ничто, если она не опирается на такую же потребность, ощущаемую со стороны народнаго хозяйства.

Въ такой же роли явились бумажныя деньги и въ Японіи, когда это государство послѣ революціи 1868 года, послѣ «эпохи великихъ реформъ», очутилось предъ необходимостью колоссальныхъ затратъ на преобразованіе всѣхъ сторонъ государственной и народно-хозяйственной жизни. Натуральное хозяйство быстро уступало свое мѣсто денежному, и бумажныя деньги были полезнымъ факторомъ, ускорявшимъ этотъ процессъ. И здѣсь бумажныя деньги явились источникомъ государственныхъ ресурсовъ, такъ какъ государство интенсивнѣе, чѣмъ частныя хозяйства, почувствовало необходимость въ обилии

[1]) C. C. Plehn. Das Kreditwesen der Staaten und Stadte der Nordamerikanischen Union in seiner historischen Entwickelung. Jena. 1891. Стр. 12—16.

[2]) Горнъ. Op. cit. Стр. 16—17

денегъ и денежныхъ знаковъ. По этому поводу проф. Rathgen пишетъ: «экономическая основа государства, государственнаго хозяйства должна была перемѣниться Старое государство опиралось, главнымъ образомъ, на натурально-хозяйственный базисъ. Его главнымъ доходомъ были рисовые сборы съ крестьянъ. Урожаемъ риса жило войско и чиновничество. Новое же государство было основано на денежномъ хозяйствѣ. Оно нуждается въ деньгахъ для войска, флота и дипломатіи Оно нуждается въ деньгахъ для содержанія новаго чиновничества, для новыхъ техническихъ учрежденій, для выкупа старыхъ феодальныхъ привилегій... Къ денежнымъ налогамъ приводитъ также использованіе кредита въ новой формѣ — въ формѣ процентныхъ бумагъ» [1]). Всѣ эти запросы обезвреживали выпуски бумажныхъ денегъ...

Выше, когда мы нѣсколько подробнѣе останавливались на первыхъ страницахъ изъ исторіи русскихъ бумажныхъ денегъ, мы уже указывали на ту почву, которая была создана въ условіяхъ народнохозяйственнаго быта для воспріятія бумажныхъ денегъ. И въ послѣдующее время русское народное хозяйство въ значительной мѣрѣ обезвреживало фискальные выпуски бумажныхъ денегъ. Эту мысль прекрасно иллюстрируетъ проф. Кауфманъ, доказывающій, что русская экономическая исторія даетъ исключительные примѣры «блестящихъ результатовъ» «борьбы производительныхъ стараній страны съ злыми вліяніями бумажныхъ денегъ» [2]). Проф. Кауфманъ въ своихъ выводахъ дѣлаетъ заключеніе, опираясь на опытъ прошлаго, что если государство при веденіи войны прибѣгаетъ къ выпуску неразмѣнныхъ бумажныхъ денегъ, «но таковыя могутъ быть выпущены въ равной цѣнѣ съ звонкою монетою (курс. автора) и на скромную сумму», то, значитъ, экстраординарные финансы даннаго государства находятся «въ хорошемъ состояніи». И затѣмъ авторъ, вмѣстѣ съ Лероа-Болье, признаетъ возможность «безвреднаго пользованія бумажно-денежными выпусками».

«Блестящіе» примѣры борьбы русскаго народнаго хозяйства съ фискальными выпусками бумажныхъ денегъ относятся къ тому періоду исторіи русскаго народнаго хозяйства, когда совершался переходъ отъ натуральнаго къ денежному хозяйству. Въ Россіи этотъ переходъ былъ вообще по своему темпу медлительнымъ, что отвѣчало общему

[1]) K. Rathgen. Die Japaner und ihre wirtschaftliche Entwickelung. Leipzig. 1905. Стр. 21—22.

[2]) И. Кауфманъ. Op. cit Стр. 254

крайне замедленному развитію народнаго хозяйства. Къ тому же существованіе крѣпостного права еще болѣе замедляло процессъ развитія народнаго хозяйства. При необъятныхъ пространствахъ Россіи желѣзныя дороги съ трудомъ и съ незначительными результатами втягивали страну въ денежно-хозяйственный оборотъ. Все это было фундаментомъ, на которомъ правительство могло выстраивать пирамиды бумажно-денежныхъ выпусковъ. Но въ современныхъ условіяхъ трудно говорить о безвредности бумажныхъ денегъ. Золотая, монометаллическая валюта и банково-кредитный аппаратъ, удешевляющій эту валюту, какъ нельзя лучше отвѣчаютъ строю современныхъ экономическихъ отношеній. «Всемірное народное хозяйство», международный оборотъ, солидарность денежныхъ рынковъ и космополитизмъ капитала, мобилизація долговъ всякихъ видовъ и категорій—вотъ характерные признаки и отличительныя черты современныхъ экономическихъ отношеній. Внутри же политическихъ границъ, съ которыми такъ мало считается экономическая дѣйствительность, царитъ денежно-кредитное хозяйство, связанное тысячами и тысячами нитей съ общимъ мировымъ рынкомъ. Мѣновое, съ преобладаніемъ натуральныхъ отношеній, хозяйство, правда, кое-гдѣ сохранилось, но это или далекіе забытые углы, не представляющіе большой цѣнности, или районы, какъ, напр., въ нѣкоторыхъ мѣстахъ Азіатской Россіи, заброшенные неудачной, небрежной или безсильной экономической политикой... Современныя экономическія отношенія диктуютъ золотую валюту, какъ наиболѣе удачную формулу единства мирового рынка. Въ развитыхъ и богатыхъ странахъ золотая валюта—естественный результатъ сложившихся отношеній, законорожденная ихъ эмблема. Въ странахъ отсталыхъ и неразвитыхъ золотая или вообще металлическая валюта является необходимымъ условіемъ для включенія ихъ въ общій мировой рынокъ. Такимъ странамъ металлическая валюта обходится страшно дорого, онѣ должны вести напряженную борьбу за золото, но и здѣсь золотая валюта—необходимость, охрана которой составляетъ существенную заботу экономической политики. Бумажныя деньги—удѣлъ странъ, находящихся въ полномъ упадкѣ и разореніи.

Естественно, что при современныхъ условіяхъ бумажныя деньги явятся въ роли насильственно-разрушительнаго фактора сложившихся экономическихъ отношеній, и врядъ ли можно говорить о безвредности ихъ выпуска. Правда, народное хозяйство въ передовыхъ странахъ уже успѣло воспитать въ себѣ значительную сопротивляемость, дѣйствіе которой можно наблюдать при огромныхъ стихійныхъ бѣдствіяхъ

или въ моменты промышленныхъ кризисовъ. Недородъ основныхъ хлѣбовъ въ богатыхъ странахъ никогда не переходитъ въ состояніе голода, что всегда происходитъ въ экономически отсталыхъ государствахъ. Поэтому можно предположить, что введеніе принудительнаго курса въ богатыхъ, развитыхъ странахъ явится случайнымъ фактомъ, который хотя и нанесетъ ударъ народному хозяйству, но скоро будетъ уничтоженъ, а послѣдствія его быстро залечатся. Иначе будетъ обстоять дѣло въ государствахъ, гдѣ золотая валюта, въ силу экономической необходимости, создана величайшими усиліями, съ затратой большихъ средствъ, гдѣ ее приходится поддерживать цѣлой системой экономическихъ и финансовыхъ мѣропріятій. Между прочимъ, въ такихъ-то странахъ бумажно-денежная опасность особенно близка и въ то же время послѣдствія выпуска бумажныхъ денегъ особенно тяжки и разорительны. «Безпорядочность денежнаго обращенія дѣйствуетъ неблагопріятно на образованіе капиталовъ, на кредитъ, на размѣръ процентовъ... Устраненіе бумажныхъ денегъ и возстановленіе постоянной металлической единицы, по какому бы то ни было способу, никогда не обходится безъ чувствительнаго хозяйственнаго кризиса... Какіе бы ни были обстоятельства, и цѣлое общество болѣе или менѣе страдаетъ отъ возстановленія цѣнности бумажныхъ денегъ. О послѣднемъ нельзя и думать безъ финансовыхъ жертвъ, безъ займовъ, безъ новыхъ или возвышенныхъ налоговъ»[1]).

Въ современныхъ государствахъ, главнымъ образомъ, въ тѣхъ, которыя относятся къ разряду странъ-дебиторовъ, по необходимости вынужденныхъ систематически привлекать къ себѣ иностранные капиталы, существуетъ еще одна причина, которая ухудшаетъ ихъ положеніе въ случаѣ, если они прибѣгнутъ къ бумажно-денежному рессурсу. Въ такихъ странахъ бумажно-денежное хозяйство легко превращается въ длительное явленіе, такъ что всѣ дурныя послѣдствія расшатанной системы денежнаго обращенія проявляютъ себя вполнѣ и пріобрѣтаютъ хроническій, затяжной характеръ. По подсчету проф. Кауфмана, въ XIX вѣкѣ изъ 88 лѣтъ Россія въ теченіе 15, а Австрія — 30 лѣтъ пользовались прочнымъ порядкомъ въ области денежнаго обращенія[2]). Такія страны не только разоряются отъ бумажныхъ денегъ, но и обрекаются на большія жертвы ради возстановленія валютнаго порядка. Онѣ попадаютъ въ заколдованный

---

[1]) Вагнеръ. Русскія бумажныя деньги. Перев. Стр. 5—6.

[2]) И. Кауфманъ. Op. cit. Стр. 361.

кругъ: съ одной стороны, для того, чтобы возстановить валюту, имъ необходимо заключать займы, по преимуществу внѣшніе: съ другой,— чтобы выгоднѣе и успѣшнѣе заключать внѣшніе займы, имъ необходимо возстановить валюту. Наличность государственной задолженности и поддержаніе кредитоспособности понуждаютъ бумажно-денежную страну къ введенію металлической валюты. «Обезцѣненная валюта,— говоритъ одинъ изъ современныхъ авторовъ,—часто гораздо хуже, чѣмъ сильное повышеніе процента по государственному долгу или обложеніе процента налогомъ» [1]). Вопросъ о валютѣ въ ея отношеніи къ государственному кредиту носилъ жгучій характеръ по всей Европѣ въ первой половинѣ XIX вѣка, когда многія государства еще не успѣли раздѣлаться съ тяжелымъ наслѣдствомъ, оставшимся отъ наполеоновскихъ войнъ. Въ ту эпоху политическое положеніе было таково, что каждый данный моментъ валютѣ могли предстоять самыя серьезныя испытанія, когда былъ популяренъ особый валютный пессимизмъ: сомнѣвались въ полезности возстанавливать правильную систему денежнаго обращенія, разъ сдѣланныя для этого усилія и принесенныя жертвы каждое мгновеніе могли быть уничтожены вспыхнувшей войной. Такое положеніе дѣла представляло серьезныя угрозы государственнымъ кредиторамъ. Въ старой литературѣ, посвященной государственному кредиту и государственнымъ долгамъ, вопросу объ отношеніи валюты къ публичнымъ займамъ удѣлено было большое вниманіе. Въ особенности подробно на этомъ вопросѣ останавливался авторъ перваго систематическаго труда, посвященнаго публичному кредиту, Фр. Небенiусъ. Небенiусъ отмѣтилъ, что бумажныя деньги необходимо повышаютъ процентъ по государственнымъ займамъ и размѣръ страховой премiи, скрытой въ процентѣ [2]). Затѣмъ этотъ вопросъ былъ разработанъ Вагнеромъ, въ его двухъ книгахъ, посвященныхъ австрiйскимъ и русскимъ дѣламъ.

Введеніе золотой валюты—одно изъ условій поднятія государственной кредитоспособности, если она опирается по преимуществу на внѣшній рынокъ. Въ концѣ 60-хъ годовъ въ Германіи усиливается

---

[1]) Thorwart. „Die Zulassung von Wertpapieren an den Borsen", въ „Bank-Archiv'ѣ". 1901. № 1

[2]) Nebenius. Op cit. Стр 10—11. Nebenius въ отдѣльномъ параграфѣ (§ 7 первой главы) опять возвращается къ вопросу о значеніи валюты для публичнаго кредита. Между прочимъ, здѣсь онъ обращаетъ вниманіе на роль правительства, какъ монополиста въ сферѣ денежнаго обращенія, и подчеркиваетъ значеніе произвольной денежной политики для публичнаго кредита.

интересъ къ русскимъ фондамъ, которыми тогда думали тамъ замѣнить плохо цѣнившіяся американскія и австрійскія цѣнности. И одновременно профессоръ Вагнеръ констатируетъ въ своей книгѣ, что введеніе золотой валюты въ Россіи «горячо совѣтуютъ въ Германіи» [1]). Когда Австрія заключала огромные займы въ цѣляхъ возстановленія металлической валюты, то эти займы особенно горячо привѣтствовались въ Германіи, которая была тѣсно связана съ Австріей и по торговымъ, и по кредитнымъ сношеніямъ. Въ одной брошюрѣ, современной этимъ австрійскимъ валютнымъ займамъ, читаемъ, что заемъ «интересуетъ всю не-австрійскую Германію, полная удача займа—искреннѣйшее желаніе не-австрійскихъ нѣмцевъ. Что прежде всего касается коммерческаго оборота Германіи и Австріи, то онъ при обезцѣненной австрійской валютѣ сводится къ минимуму. Торговля, если она должна процвѣтать, съ обѣихъ сторонъ нуждается въ твердомъ измѣрителѣ цѣнностей»... Торговля при отсутствіи твердой валюты превращается въ «игру на счастье, исключающую всякій разумный разсчетъ, она возбуждаетъ отвращеніе у каждаго настоящаго дѣлового человѣка. Поэтому торговый оборотъ между Австріей и Германіей ограничивается только самымъ необходимымъ,... что̀ является бѣдствіемъ для обѣихъ странъ. Сказанное равнымъ образомъ относится къ торговлѣ между Австріей и остальными націями, которыя точно такъ же имѣютъ живой интересъ въ возстановленіи австрійской валюты, но самый значительный интересъ въ этомъ дѣлѣ имѣетъ Германія, какъ страна, пріобрѣвшая договорнымъ путемъ торговыя преимущества» [2]). Затѣмъ тотъ же авторъ подчеркиваетъ непосредственное значеніе обезцѣненной валюты и ея возстановленія для государственнаго долга: «совершенно особый интересъ въ возстановленіи австрійской валюты имѣютъ весьма многочисленные германскіе владѣльцы австрійскихъ металлическихъ займовъ, проценты по которымъ выплачивались обезцѣненной валютой... Что препятствуетъ массѣ капиталистовъ изъ Германіи, Англіи и другихъ странъ помѣстить свои капиталы въ Австрію, когда всѣ знаютъ, что такія помѣщенія весьма выгодны? Иностранные капиталисты боятся помѣстить свои капиталы и въ австрійскія промышленныя предпріятія. Ихъ пугаетъ постоянное колебаніе валюты» [3])...

---

[1]) Вагнеръ. Русскія бумажныя деньги Стр 270.

[2]) Das Interesse Deutschlands an dem grossen osterreichischen Anlehen und die Steuerkraft Oesterreichs. Leipzig 1854. Стр. 3—4

[3]) Ibid. Стр. 8. — Выплата бумажными деньгами процентовъ по металлическимъ австрійскимъ займамъ была простымъ слѣдствіемъ закона 2 іюня

Когда во второй половинѣ XIX вѣка особенно интенсивно стала развиваться новая отрасль экономической дѣятельности — экспортъ капиталовъ, то для странъ, вывозящихъ капиталы, создань былъ особый интересъ къ тому, чтобы въ государствахъ, нуждающихся въ капиталахъ, была введена металлическая валюта. Съ другой стороны, и тѣ государства, которыя ставили основною задачей своей экономической политики поощреніе ввоза капиталовъ, сознавали, что одною изъ самыхъ дѣйствительныхъ мѣръ такого поощренія будетъ введеніе металлической валюты. Въ Россіи,—говоритъ Helfferich.—«введеніе и упроченіе золотой валюты прежде всего преслѣдовало цѣль сдѣлать возможнымъ особенно обильное привлеченіе иностранныхъ капиталовъ» [1]).

Въ девяностыхъ годахъ прошлаго вѣка русское правительство особенно энергично привлекало золото изъ за границы, путемъ государственныхъ займовъ. «Реформа денежнаго обращенія дала возможность прилившему золоту оставаться въ обращеніи среди населенія, что при господствѣ бумажныхъ денегъ было бы невозможно, а уже одно это чрезвычайно выгодно мѣняло наше положеніе сравнительно съ прежнимъ» [2]). И раньше Россія, правда, въ теченіе очень непродолжительнаго времени, могла испытать благодѣтельныя послѣдствія твердаго денежнаго обращенія. Государственные займы при гр. Канкринѣ заключались въ общемъ удачно. «Въ дѣлѣ упроченія государственнаго кредита,—замѣчаетъ по этому поводу профессоръ Мигулинъ,—возстановленіе металлическаго обращенія сыграло, понятно, весьма важную роль». Замѣчался усиленный приливъ иностранныхъ капиталовъ, «но безъ возстановленія металлическаго обращенія этотъ приливъ былъ бы невозможенъ въ сколько-нибудь значительныхъ размѣрахъ» [3]).

Берлинская международная конференція по валютному вопросу вынесла единогласную резолюцію о желательности введенія золотой валюты, или серебряной,—но съ прочной фиксаціей отношенія серебра къ золоту, въ такихъ странахъ, какъ Китай и т. д., обосно-

---

1848 года о принудительномъ курсѣ. Такую выплату Вагнеръ называетъ „кричащимъ нарушеніемъ права". См. интересныя разсужденія на эту тему Wagner. Die Ordnung d. osterr. Staatshaushaltes. Стр 182 и сл.

[1]) K. Helfferich. Das Geld im russisch-japanischen Kriege. Berlin. 1906. Стр. 46.

[2]) П. Мигулинъ. Op. cit. Т III. Стр 317.

[3]) П. Мигулинъ Op. cit. I. Стр 162—163.

вывая это свое пожеланіе тѣмъ, что такая мѣра въ высшей степени полезна и желательна какъ для странъ, лишенныхъ золотой валюты, такъ и для странъ, ее имѣющихъ [1]). И здѣсь, конечно, рѣчь идетъ объ удобствахъ и обезопашеніи экспорта капиталовъ. Когда, напр., Японія стала входить въ болѣе тѣсную связь съ мировымъ рынкомъ и когда передъ нею отчетливо обрисовалась перспектива необходимости привлечь иностранные капиталы, прежде всего для желѣзнодорожнаго строительства, то и здѣсь возрастало значеніе вопроса объ урегулированіи денежнаго обращенія, о введеніи золотой валюты, что и было выполнено [2]). Въ 1907 году японскій министръ финансовъ Сакатами говорилъ въ токійскомъ экономическомъ обществѣ, что правительство, наблюдая промышленное оживленіе въ странѣ и сознавая наличность повышеннаго спроса на деньги, все-таки не можетъ пойти на увеличеніе количества обращающихся банкнотъ: «правительство не сдѣлаетъ этого потому, что выпускъ банкнотъ уменьшаетъ запасы наличности, а это можетъ имѣть своимъ послѣдствіемъ паденіе курса японскихъ фондовъ на иностранныхъ рынкахъ»... [3])

Такимъ образомъ, пользованіе бумажными деньгами въ условіяхъ современнаго экономическаго оборота представляетъ значительныя неудобства и невыгоды для тѣхъ странъ, которыя по условіямъ своей народно-хозяйственной жизни, по условіямъ своего финансоваго положенія, вынуждены долгое время находиться въ разрядѣ странъ, ввозящихъ къ себѣ иностранные капиталы. Страны, экспортирующія капиталъ, могутъ найти выходъ изъ затрудненія, создаваемаго тѣмъ фактомъ, что какая-нибудь страна-дебиторъ вводитъ у себя бумажно-денежную систему. Страна, экспортирующая капиталъ, во избѣжаніе потерь и случайностей отъ колебанія бумажно-денежной валюты, будетъ по возможности ограничиваться участіемъ въ государственныхъ займахъ страны, ввозящей капиталъ. При такихъ условіяхъ всегда окажется возможнымъ выговорить выплату процентовъ и погашенія золотомъ. Напр., европейскіе кредиторы Египта выговорили себѣ, при посредствѣ заинтересованныхъ державъ, право получать проценты по займамъ и погасительныя квоты золотомъ, такъ что эти платежи оказались совершенно независимыми отъ египетской

---

[1]) „Bank-Archiv“, II Jahrg. № 11. Стр. 178.

[2]) K. Rathgen. Die Japaner und ihre wirtschaftliche Entwickelung. Leipzig. 1905. Стр. 34.

[3]) „Finanzblatt der Vossischen Zeitung“, 1907, 15. VI, № 275.

валюты и не колеблются, когда мѣняется въ ту или иную сторону валюта [1]). Нечего говорить, что такое положеніе дѣла оказывается крайне невыгоднымъ для страны-дебитора. Мексика, вслѣдствіе обезцѣненія своей валюты, была вынуждена въ недавнее время уплачивать своимъ кредиторамъ на 8 милліоновъ долларовъ больше, чѣмъ во время эмиссіи [2]). То же самое случилось въ 90-хъ годахъ XIX вѣка и въ Испаніи, гдѣ валюта была подвержена страшнымъ колебаніямъ. Испанія въ то время выплачивала своимъ кредиторамъ 260 милліоновъ пезетъ (франковъ) въ видѣ процентовъ по своему государственному долгу. Вслѣдствіе колебанія валюты приходилось оплачивать долгъ дороже и дороже: сначала на 15%, затѣмъ на 25% и выше. Такой порядокъ удорожалъ, конечно, систему государственнаго кредита и вызывалъ хроническій дефицитъ... [3])

Государство, имѣвшее несчастье замѣнить у себя металлическую валюту бумажной, можетъ, правда, выплатить свои денежныя долговыя обязательства бумажными же деньгами. Вагнеръ въ такомъ фактѣ находитъ даже нѣкоторыя оправдательныя черты. «Можно сказать,—говоритъ Вагнеръ,—что выплата процентовъ бумажными деньгами не составляетъ новаго правонарушенія, такъ какъ это будетъ простымъ примѣненіемъ общей мѣры къ отдѣльному случаю» [4]). Но тотъ же Вагнеръ подчеркиваетъ необходимость сдѣлать исключеніе въ пользу государственныхъ кредиторовъ. Бумажныя деньги систематически разрушаютъ и государственное хозяйство, и публичный кредитъ. Въ то же время ихъ выпускъ сдѣланъ для того, чтобы создать выходъ государственному хозяйству изъ затруднительнаго финансоваго положенія. Поэтому разумно будетъ установленіемъ границъ дѣйствія принудительныхъ бумажныхъ денегъ не увеличивать затруднительности финансоваго положенія государства. Слѣдовательно, есть полное основаніе выплачивать долговыя обязательства металлическими деньгами. Государственный кредитъ, курсы публичныхъ фондовъ и безъ того будутъ повреждены бумажными деньгами, такъ какъ вслѣдствіе понятныхъ опасеній со стороны государственныхъ кредиторовъ будетъ постоянно возрастать страховая премія, скрытая въ процентѣ. Если же государство на самомъ дѣлѣ оправ-

---

[1]) W. Kaufmann. Das internationale Recht der egyptischen Staatsschuld. Berlin. 1891. Стр. 116—117.

[2]) „Bank-Archiv". III Jahrg. № 4. Стр. 59.

[3]) J. Ichenhaeuser. Op. cit. Стр. 13.

[4]) Wagner. Op. cit. Стр. 182.

дастъ опасенія кредиторовъ и будетъ выплачивать имъ бумажными деньгами, то такая мѣра окончательно разстроитъ публичный кредитъ и затруднитъ позднѣйшее заключеніе займовъ, а, слѣдовательно, затруднится возстановленіе металлической валюты. Поэтому разумно поступило правительство С.-А. Соединенныхъ Штатовъ, постановивъ, при введеніи бумажныхъ денегъ, проценты по государственному долгу выплачивать золотомъ. Особенно необходима такая мѣра въ тѣхъ случаяхъ, когда большинство государственныхъ кредиторовъ составляютъ иностранные подданные, которые юридически и экономически находятся въ особыхъ отношеніяхъ къ бумажнымъ деньгамъ страны-дебитора. Иностранные кредиторы отомстятъ государству, награждающему ихъ бумажными деньгами, предложеніемъ суровыхъ условій при каждой новой кредитной операціи. Поэтому Вагнеръ настойчиво подчеркивалъ необходимость для Австріи прочнаго возстановленія валюты, что «для государственнаго долга получило бы выдающееся значеніе». Вагнеръ совѣтовалъ, не дожидаясь возстановленія металлической валюты, не медлить возстановленіемъ уплаты процентовъ по государственному долгу металломъ: «увеличившійся вслѣдствіе этого расходъ государства, намѣреннаго въ ближайшемъ будущемъ обратиться къ рынку съ рядомъ кредитныхъ операцій, принесетъ обильные проценты въ формѣ улучшеннаго кредита». . [1])

Относительно благопріятное состояніе курсовъ русскихъ государственныхъ фондовъ во время русско-японской войны, несмотря на неудачи русскаго оружія на сушѣ и на морѣ, Сарторіусъ приписываетъ тому обстоятельству, что Россіи удалось избѣжать принудительныхъ бумажныхъ денегъ и выплаты происходили золотомъ, а также тому, что во время войны мировой рынокъ находился въ благопріятномъ положеніи [2]). Но русская финансовая исторія полна такихъ примѣровъ, которые весьма убѣдительно доказываютъ, какъ невыгодно странѣ-дебитору жить съ разстроенной валютой. Вслѣдствіе разстроенной валюты русскому правительству пришлось выпускать двѣ категоріи займовъ: одни займы выпускались въ русской кредитной валютѣ и предназначались для внутренняго рынка; другіе выпускались въ металлической валютѣ, съ установленными паритетами къ валютамъ иностранныхъ государствъ. Такіе займы предназначались для размѣ-

---

[1]) Wagner. Op. cit. Стр 182—185.

[2]) Sartorius Fr. v. Waltershausen. Op. cit. Стр. 357.

щения на иностранныхъ рынкахъ. Проф. Мигулинъ дѣлаетъ весьма интересное указаніе, что русская финансовая администрація «первоначально не различала съ достаточною ясностью займовъ металлическихъ отъ займовъ кредитныхъ». Въ спорныхъ случаяхъ правительство уступало заграничнымъ кредиторамъ и оплачивало металломъ займы, заключенные въ кредитной валютѣ. Мало того. Россія, въ ущербъ своимъ интересамъ, предпочитала оплачивать золотомъ займы, заключенные въ серебряной валютѣ. Русскіе кредиторы получали проценты кредитными рублями, иностранные—золотомъ [1]).

Когда же курсъ кредитнаго рубля значительно пошатнулся, то для иностранныхъ кредиторовъ пришлось установить валютные паритеты. Въ изслѣдованіи проф. Мигулина можно найти массу примѣровъ, доказывающихъ, что при установленіи такихъ паритетовъ Россія всегда была страдающею стороною, что было обусловлено желаніемъ поддержать государственную кредитоспособность, расшатанную бумажно-денежнымъ обращеніемъ. При выпускѣ перваго консолидированнаго русскаго займа паритетъ для его оплаты былъ принятъ неправильно, такъ что на каждый фунтъ стерлинговъ уплатъ по займу переплачивалось $9^1/_2$ коп. золотомъ. Такіе неправильные и невыгодные паритеты вызывались настояніями банкирскихъ синдикатовъ, реализовавшихъ русскіе займы, и желаніемъ русскаго правительства всячески добиваться расположенія иностранныхъ рынковъ. Конверсіонные займы при министрѣ Вышнеградскомъ заключались по невыгоднымъ для Россіи паритетамъ, что, конечно, вліяло на финансовые результаты такихъ операцій [2]). Вообще, можно сказать, что бумажно-денежная валюта не только разстраиваетъ устои государственнаго кредита, т. е. удорожаетъ заключеніе новыхъ займовъ, но удорожаетъ въ то же время уже накопленный долгъ, такъ какъ кредитъ государства, живущаго съ расшатанной системой денежнаго обращенія, никогда не отличается прочностью и находится въ печальной и невыгодной зависимости отъ иностранныхъ рынковъ.

Вслѣдствіе этого необходимо признать, что современному государству, тѣмъ болѣе такому, которое вынуждено жить въ тѣсной зависимости отъ иностранныхъ рынковъ капитала, выпускать бумажныя деньги будетъ крайне невыгодно и разорительно. Проф. Вагнеръ думаетъ, что въ этомъ обстоятельствѣ лежитъ одна изъ причинъ, кото-

---

[1]) П. Мигулинъ. Op. cit. I. Стр. 281—282.

[2]) П. Мигулинъ. Op. cit. II. Стр. 105, 118. 128 и т. д.

рыя должны отвращать правительство отъ пользованія неразмѣнными бумажными деньгами съ принудительнымъ курсомъ [1]). Но трудно вѣрить въ дѣйствіе такой причины, такъ какъ бумажно-денежный рессурсъ въ большинствѣ случаевъ пускается въ ходъ не по соображеніямъ цѣлесообразности, а въ силу печальной необходимости. Современному государству необходимо принимать рядъ мѣръ къ тому, чтобы возможно дальше отодвигать отъ себя этотъ невыгодный исходъ изъ затруднительнаго финансоваго положенія. Должна же быть разница между государствомъ эпохи начала XIX и эпохи XX вѣка. Эта разница создана несомнѣннымъ прогрессомъ экономической жизни, неизмѣримымъ ростомъ матеріальнаго богатства, накопленнымъ опытомъ, пріобрѣтеннымъ по дорогой цѣнѣ, выработанной путемъ долгихъ усилій организаціей народно-хозяйственныхъ силъ и средствъ, финансовой техникой, о которой не могли мечтать въ началѣ прошлаго столѣтія. Если же обстоятельства складываются такимъ образомъ, что государству остается одинъ выходъ изъ затруднительнаго положенія—бумажныя деньги, то простой разсчетъ о выгодахъ и невыгодахъ подсказываетъ необходимость обставить обращеніе къ бумажно-денежному рессурсу наиболѣе благопріятными условіями, способствующими быстрѣйшей ликвидаціи допущеннаго зла.

Наступленіе войны вызываетъ въ государственномъ хозяйствѣ финансовый кризисъ, подобно тому, какъ въ условіяхъ народнаго хозяйства время отъ времени создаются такія комбинаціи, которыя вызываютъ промышленные, торговые и кредитные кризисы. Но и народно-хозяйственные болѣзненные процессы, обусловленные общимъ укладомъ капиталистическаго хозяйства, различаются между собою по интенсивности дѣйствія и по району производимыхъ ими опустошеній. Промышленность и торговля не склоняютъ головы передъ наступающимъ кризисомъ, а принимаютъ рядъ мѣръ, которыя ослабляютъ его дѣйствіе. По поводу американскаго кризиса 1907 года были высказаны интересныя соображенія, между прочимъ, о томъ, что паника и кризисъ представляютъ изъ себя разнородныя явленія, не стоящія между собою въ генетической связи, что «по большей части паника является неизбѣжнымъ результатомъ поправимыхъ дефектовъ кредитной системы», что панику можно предотвратить. Проф. Sprague и проф. Johnson думаютъ, что и по отношенію къ кризисамъ могутъ быть приняты мѣры, которыя должны смягчить

[1]) Wagner. Op. cit Стр. 182—183.

дѣйствіе кризиса, ограничить его узкими предѣлами, а иногда даже окончательно предотвратить его. Проф. Джонсонъ указываетъ на великую силу организаціи: «крупныя индустріи находятся въ крѣпкихъ рукахъ», а это даетъ возможность до нѣкоторой степени управлять рынкомъ, что особенно цѣнно въ критическіе моменты. Созданіе эластичнаго денежнаго обращенія, упроченіе финансовой солидарности между кредитными институтами,—все это ведетъ къ тому, что въ сферѣ народно-хозяйственныхъ отношеній возможна плодотворная борьба съ разрушительными и опустошительными явленіями [1]). Еще Бэджготъ замѣтилъ, что «при хорошей банковой системѣ не случалось бы великихъ катастрофъ, исключая революцій и непріятельскихъ нашествій» [2]). Примѣръ синдицированной германской электрической индустріи доказываетъ, насколько сильна мощь экономической организаціи, при помощи которой руководители огромныхъ предпріятій не только борются съ кризисами и капризами рынка, но и бросаютъ дерзкій вызовъ естественнымъ законамъ капиталистическаго производства [3]). Государственный финансовый кризисъ во время войны не только представляетъ изъ себя нѣкоторую аналогію съ экономическими промышленными кризисами, но находится съ ними въ тѣсной связи, такъ какъ часто война вызываетъ глубокое разстройство въ народномъ хозяйствѣ, обусловливая панику и кризисы. Мы уже видѣли, какъ эти отраженія войны въ народно-хозяйственныхъ отношеніяхъ вредно вліяютъ на государственные финансы вообще и на вопросъ о способахъ покрытія чрезвычайныхъ военныхъ расходовъ. Паника на рынкѣ ссудныхъ капиталовъ затрудняетъ своевременное заключеніе необходимыхъ и неотложныхъ займовъ; паника на денежномъ рынкѣ можетъ вызвать преждевременное объявленіе принудительнаго курса. Наступившій же кризисъ въ этихъ областяхъ въ концѣ осложняетъ вопросъ о покрытіи военныхъ расходовъ и толкаетъ государственную политику на роковой путь бумажно-денежной самопомощи.

Помогая себѣ, имѣя въ виду такъ организовать покрытіе чрезвычайныхъ военныхъ расходовъ, чтобы можно было избѣжать выпуска

---

[1]) J. F. Johnson. „The Crisis and Panic of 1907“ въ „Political Science Quarterly“, 1908, IX; Sprague. „The american Crisis of 1907“ въ „The economic journal“, 1908, IX; см. также мой рефератъ: „Вѣстн. Фин.“, 1908, № 48, Стр. 338 и сл.

[2]) Bagehot. Lombard Street. New ed. London. 1906. Стр. 109

[3]) См объ этомъ ст. A. L. „System Rathenau“ въ „Die Bank“, 1908, VIII, и мой рефератъ: „Вѣстн. Фин.“, 1908, № 40, стр. 14—16.

бумажныхъ денегъ, государство должно обратиться къ народно-хозяйственнымъ системамъ и организаціямъ, такъ какъ только здѣсь можетъ найтись сила, сохраняющая финансовую политику отъ крайнихъ мѣръ и способовъ. Мы уже подробно останавливались на вопросѣ о томъ, въ какихъ формахъ должна выразиться финансовая боевая готовность современнаго государства. Планомѣрныя заботы о такой готовности въ значительной мѣрѣ должны предупреждать возможность обращенія къ бумажнымъ деньгамъ. Но, кромѣ того, и со стороны народнаго хозяйства можно получить существенную помощь, которая предохранитъ государство отъ крайнихъ финансовыхъ мѣропріятій. Эта помощь должна выражаться въ урегулированіи тѣхъ отношеній и обстоятельствъ, которыя въ общей своей массѣ составляютъ среду, атмосферу финансовой политики, борющейся съ чрезмѣрными и сложными финансовыми затрудненіями. Такая помощь можетъ итти со стороны банковъ и биржи. Это—главнѣйшіе агенты экономическаго оборота, съ которыми современному государству приходится считаться и въ мирное, и въ военное время и приходится пользоваться ихъ услугами.

Возникаетъ вполнѣ естественный вопросъ о томъ, на какихъ основаніяхъ государство можетъ обратиться за помощью къ банкамъ и биржѣ и есть ли на сторонѣ этихъ учрежденій и организацій какая-нибудь обязанность оказывать финансовую помощь государству. Въ литературѣ отвѣтъ на этотъ вопросъ раздваивается. Одни изслѣдователи стоятъ на той точкѣ зрѣнія, что банкъ представляетъ изъ себя частное учрежденіе, ставящее своею исключительною задачею полученіе наивысшей прибыли. Новѣйшіе изслѣдователи банковаго вопроса, напр., Wallich, совершенно умалчиваютъ объ обязанностяхъ банковъ; другіе, какъ, напр., Warschauer, признаютъ, что банки существуютъ вовсе не для достиженія какихъ-либо общественныхъ задачъ, они существуютъ для того, чтобы получать прибыль на свой капиталъ. Но Warschauer говоритъ, что условія банковой дѣятельности невольно превращаютъ современный банкъ въ политическій факторъ. Проф. Риссеръ уже прямо говоритъ о томъ, что на сторонѣ банковъ есть обязанности, которыя авторъ классифицируетъ по моменту времени: обязанности въ нормальное время, въ эпоху кризисовъ и во время войны [1]). Этотъ вопросъ споренъ даже по отношенію къ такимъ бан-

[1]) Riesser. Op. cit. Стр. 5—22. На стр. 22-ой указана нѣмецкая литература; Schinkel. „Nationale Pflichten der Banken und Kapitalisten im Kriegsfall“ въ „Bank-Archiv'ѣ“, Jahrg V (1905 г.) № 4; M Patron. La Banque

камъ, которые стоятъ въ особомъ отношеніи къ государству, такъ называемые центральные эмиссіонные банки, безразлично—будутъ ли это государственныя, полугосударственныя или частныя акціонерныя учрежденія. По поводу англійскаго банка Бэджготъ дѣлаетъ слѣдующее характерное замѣчаніе: «можно было бы ожидать, что руководящіе государственные дѣятели (если не самъ парламентъ) предписали бы банковому департаменту банка ту великую общественную обязанность, которую онъ долженъ осуществлять. Но никакая опредѣленная резолюція парламента не предписываетъ и никакая случайная рѣчь вліятельнаго государственнаго дѣятеля не поясняетъ этой обязанности. Наоборотъ, можно привести цѣлый списокъ авторитетовъ, начиная съ сэра Роберта Пиля и кончая г. Lowe, которые говорили, что банковый департаментъ англійскаго банка — только банкъ, какъ и всякій другой банкъ, компанія, подобная всякой другой компаніи; что банкъ этотъ не занимаетъ никакого особаго положенія и совсѣмъ не имѣетъ публичныхъ обязанностей. Девять десятыхъ англійскихъ государственныхъ дѣятелей, если бы ихъ спросили объ управленіи банковымъ департаментомъ англійскаго банка, отвѣтятъ, что это совершенно не ихъ дѣло и не дѣло парламента; банковый департаментъ самъ долженъ смотрѣть за этимъ» [1]).

Бэджготъ возвращается къ этому вопросу еще разъ и говоритъ, что было заявлено торжественно, что англійскій банкъ, какъ и всякій другой банкъ, не имѣетъ никакой спеціальной обязанности во время паники, когда онъ, какъ и другіе банки, долженъ заботиться о самомъ себѣ. Въ защиту того мнѣнія, что англійскій банкъ имѣетъ и долженъ имѣть общественныя обязанности, приводятъ два аргумента: говорятъ, что билеты англійскаго банка пользуются значеніемъ законнаго платежнаго средства и что онъ является правительственнымъ банкиромъ, такъ какъ у него находится государственный счетъ, а потому, являясь государственнымъ учрежденіемъ, банкъ обязывается къ несенію особыхъ функцій общественнаго характера. Но Бэджготъ опрокидываетъ эти оба аргумента простымъ замѣчаніемъ, что, во-первыхъ, эмиссіонный департаментъ связанъ съ банковымъ департаментомъ одной только общей крышей и, во-вторыхъ, денежные счета правительства съ банкомъ никакого отношенія не имѣютъ къ пани-

---

de France et le crédit national et international. Paris 1908 Стр 167 и сл. (глава: „La Banque et Guerre"), и т. д.

[1]) W. Bagehot. Lombard Street. New ed. London. 1906 Стр. 43—44.

камъ и общей политикѣ банка [1]). Въ заключеніе Бэджготъ заявляетъ, что эта тема, несмотря на высокую ея важность, совершенно не разработана, но онъ признаетъ за банкомъ наличность серьезныхъ общественныхъ обязанностей .. И Бэджготъ совершенно правъ, его заявленіе вполнѣ согласуется съ исторіей англійскаго банка, оказавшаго и странѣ, и правительству громадныя услуги. Во время паники англійскій банкъ никогда не забывалъ о народномъ хозяйствѣ и руководилъ, помогая всѣмъ, чѣмъ только могъ, другимъ банкамъ и учрежденіямъ, страдавшимъ отъ паники. Паника 1825 года была устранена банкомъ, при чемъ сохранилось интересное заявленіе по этому поводу директора банка «мы выдавали ссуды всевозможными путями и въ такихъ формахъ, которыя дотолѣ никогда не употреблялись; мы брали въ обезпеченіе ссудъ цѣнности, покупали обязательства государственнаго казначейства, дѣлали подъ нихъ ссуды, не только не стѣсняясь, дисконтировали векселя, но и выдавали подъ нихъ ссуды на огромныя суммы», и т. д. [2]). Въ день-два паника была погашена. Что же касается отношенія банка къ государству, то достаточно припомнить, что англійскій банкъ,—какъ объ этомъ говорится въ приложеніи къ «Report of the Select Committee on the Bank Act, 1858», — «обязанъ своимъ происхожденіемъ нуждѣ правительства въ средствахъ; кредитъ правительства упалъ вслѣдствіе неудачной политики и истощенія, причиненнаго войной, отъ исхода которой зависѣла независимость страны». По этому поводу одинъ изъ авторовъ замѣчаетъ: «полная исторія банка должна быть исторіей націи въ ея коммерческомъ развитіи. Такая исторія должна включить въ себя исторію государственнаго долга, научное обслѣдованіе всѣхъ вопросовъ денежнаго обращенія, исторіи частныхъ и акціонерныхъ банковъ и ихъ функцій по отношенію къ денежному обращенію» [3]). Такъ тѣсно въ исторіи центральнаго банка переплетены элементы финансовой и экономической исторіи страны. Въ началѣ своей дѣятельности англійскій банкъ въ чрезвычайныхъ размѣрахъ эксплоатировался правительствомъ; бан-

[1]) Bagehot. Op cit. Стр. 64—66. „Англійскій банкъ не является государственнымъ банкомъ въ тѣсномъ смыслѣ этого слова. Государство не имѣетъ голоса въ его управленіи. Но банкъ управляетъ государственнымъ долгомъ, онъ—банкиръ государственнаго казначейства. Въ техническомъ смыслѣ эти отношенія—такія же, какъ и обычныхъ банковъ къ своимъ клиентамъ". F. Schuster. The Bank of England and the State. Manchester. 1906. Стр. 6.

[2]) Ibid Стр. 53—54.

[3]) F. Schuster. Op. cit Стр 5—6.

ковое законодательство было направлено къ тому, чтобы всячески расширить право правительственныхъ претензій къ банку; дѣло доходило до того, что законъ 1793 года «совершенно отдалъ англійскій банкъ въ руки правительства... и уже ни одинъ директоръ банка не могъ отважиться на то, чтобы пренебречь требованіями правительства» [1]). Затѣмъ банкъ снова занимаетъ самостоятельное мѣсто, и нужно думать, что самостоятельность и независимость банка только помогли ему лучше и полнѣе выполнять не предписанныя ему общественныя задачи.

Еще Мальхусъ замѣтилъ, что банки—полезный во всякое время, а при современныхъ условіяхъ денежнаго хозяйства.—почти необходимый инструментъ для финансоваго управленія, въ особенности для финансоваго управленія крупныхъ государствъ. Для пользованія этимъ «инструментомъ» Мальхусъ предписываетъ «особую осторожность», имѣя въ виду, что при помощи банковъ государство получило въ свое распоряженіе бумажно-денежный кредитъ. Перечисляя страны, прибѣгавшія къ такимъ услугамъ банковъ, Мальхусъ указываетъ, что, напр., Лиссабонскій банкъ долженъ былъ отдать $^4/_5$ своихъ капиталовъ правительству, и черезъ это банкъ былъ лишенъ возможности выполнять свои обязательства [2]). Мы уже видѣли, что подобные же случаи бывали въ Англіи, Франціи и другихъ государствахъ. Когда въ 1797 году у англійскаго банка изсякли всѣ средства, то правительство заявило дирекціи, что она не только можетъ не платить, но не должна платить. Это распоряженіе еще болѣе укрѣпило вѣру публики въ банкъ, такъ какъ для всѣхъ стало очевиднымъ, что за банкомъ стоитъ государственная власть... [3]) Такимъ образомъ совершался процессъ взаимопомощи государства и банка. Это было типичнымъ образчикомъ такихъ взаимоотношеній.

И государственная политика стараго времени по отношенію къ банкамъ сознательно стремилась къ тому, чтобы установить, именно, такоеотношеніе правительства къ банкамъ. Въ то время создалась своего рода банковая манія. Проф. Филипповичъ разсказываетъ, что въ XVII вѣкѣ Англія стремилась догнать въ экономическомъ отношеніи Голландію. Въ Англіи завидовали успѣхамъ своей соперницы и осо-

---

[1]) M. Bonniatian. Geschichte der Handelskrisen in England. München. 1908. Стр 181 и сл. Здѣсь кратко изложена исторія постепеннаго подчиненія англійскаго банка интересамъ правительства.

[2]) Malchus. Handbuch der Finanzwissenschaft und Finanzverwaltung. Stuttgart. 1830. I. Стр. 408, пр. 1.

[3]) Bagehot. Op. cit. Стр. 42.

бенно ревновали ея успѣхи въ области кредитнаго дѣла. Рядъ англійскихъ писателей сравнивали въ своихъ сочиненіяхъ Англію и Голландію и, не уставая, указывали на тѣ преимущества, которыми Голландія пользовалась отъ своего банка, какъ воплощенія силы капитала и организатора кредитнаго дѣла. Болѣе низкій процентъ, которымъ пользовалась Голландія, разсматривался, какъ causa causans всяческаго торговаго и народно-хозяйственнаго процвѣтанія [1]). Для своихъ финансовыхъ цѣлей Наполеонъ I, подражая Англіи, прибѣгнулъ къ молодому учрежденію — Banque de la France, соотвѣтствующимъ образомъ измѣнивъ его конструкцію, чтобы новыя обязанности банка (выплата пенсій и рентъ) отправлялись безпрепятственно и съ должною активностью [2]). Пруссія уже въ XVIII вѣкѣ начинаетъ усиленно пользоваться услугами банковъ, при чемъ банкъ Seehandlung начинаетъ играть видную роль въ судьбахъ прусскихъ государственныхъ финансовъ. Точно такъ же и въ Россіи создается система казенныхъ банковъ, о которыхъ мы уже отчасти говорили и при помощи которыхъ правительство обслуживало свои финансовыя нужды. Русскій государственный банкъ имѣлъ своимъ прототипомъ заграничные центральные банки, и если онъ не получилъ въ финансовой и экономической жизни Россіи значительной роли, то этимъ онъ обязанъ своему несовершенному уставу, своей безличной политикѣ и общему укладу политической и экономической жизни страны.

Ни о какой самостоятельности и независимости центральнаго эмиссіоннаго банка при господствовавшемъ у насъ режимѣ не могло быть и рѣчи», — пишетъ проф. Мигулинъ [3]). Но тутъ же авторъ беретъ подъ свою защиту эту «зависимость» центральныхъ эмиссіонныхъ учрежденій и говоритъ: «скорѣе достоинство, а не недостатокъ, что у насъ съ самаго начала дѣло эмиссіи правительство взяло въ свои руки, а не предоставило какой-нибудь акціонерной компаніи» [4]). Не затрагивая здѣсь по существу вопроса о томъ, какая система лучше, мы должны замѣтить, что «зависимость» понимается не въ смыслѣ государственнаго характера центральнаго эмиссіоннаго учрежденія, а въ томъ смыслѣ, что центральный банкъ въ своей дѣятельности опирается на свой уставъ и независимо отъ сторонніхъ

---

[1]) Philippovich. Bank von England im Dienste der Finanzverwaltung des Staates. Wien. 1885. Стр. 19

[2]) Vuhrer. Op. cit. II. Стр. 9

[3]) П. Мигулинъ. Op. cit. I. Стр. 156.

[4]) Ibid. Стр. 157

вліяній преслѣдуетъ основныя задачи эмиссіоннаго учрежденія. Въ Россіи же былъ и есть не государственный, а министерскій банкъ, «независимый» отъ своего устава и зависимый отъ взглядовъ министра финансовъ. Вслѣдствіе этого русскій центральный банкъ, лишенный самостоятельной банковой политики, не получилъ виднаго значенія въ русской жизни. Даже, когда въ Россіи ввели золотую валюту, государственный банкъ не получилъ тѣхъ правъ, на которыя онъ могъ разсчитывать, такъ какъ въ обращеніе были введены «государственные» кредитные билеты, а не банкноты. Государственный банкъ поэтому лишенъ руководящаго значенія на денежномъ рынкѣ, въ денежномъ обращеніи, а золотая валюта всегда стоитъ на скользкой почвѣ увлеченія государственными кредитными билетами, что отчасти и случилось во время русско-японской войны.

Центральный банкъ, какъ «инструментъ» финансоваго управленія вообще и въ особенности во время войны, долженъ играть иную роль, чѣмъ какая выпадала на его долю въ прежнее время, когда онъ главнымъ образомъ былъ посредникомъ въ бумажно-денежномъ кредитѣ. Въ современныхъ условіяхъ бумажно-денежный кредитъ долженъ быть послѣднимъ и исключительнымъ убѣжищемъ финансовой политики. Справедливо замѣчаетъ Бэджготъ, что «съ тѣхъ поръ міръ весьма значительно измѣнился; проблемы, подлежавшія разрѣшенію въ періодъ неразмѣнныхъ денегъ, совершенно непохожи на проблемы нашего времени» [1]). Какъ и въ другихъ областяхъ народной и государственной жизни, такъ и въ области финансово-экономической получаетъ все большее примѣненіе превентивный принципъ, т. е. политика преслѣдуетъ начало предохраненія отъ возможнаго зла, а не занимается исключительно исцѣленіемъ уже наступившаго зла. Въ этой политикѣ банки заняли преобладающую и господствующую позицію. Банковое дѣло вообще за послѣднее столѣтіе сдѣлало колоссальные успѣхи. «Менѣе, чѣмъ сто лѣтъ тому назадъ,—пишетъ проф. Ely,—въ Соединенныхъ Штатахъ было только три банка. Теперь ихъ болѣе, чѣмъ въ 2000 разъ противъ того числа» [2]). Но успѣхъ банковъ былъ не только количественный, но и качественный. Современные банки получили огромную власть въ управленіи народнымъ имуществомъ: валютныя, кредитныя, производственныя отношенія стоятъ подъ руководствомъ банковъ. Банки настолько все-

[1]) Bagehot. Op. cit Стр. 201.

[2]) R. Ely. Studies in the Evolution of Industrial Society. New-York 1903. Стр. 19.

могущи, что они могутъ направить народныя сбереженія по ложному пути, и потому толкнутъ на этотъ же путь все народное хозяйство. Принципъ рентабильности, которымъ руководствуются банки, конечно, не можетъ служить безспорнымъ критеріемъ банковой дѣятельности. Одинъ изъ авторовъ говоритъ, что девять крупныхъ берлинскихъ банковъ въ настоящее время опредѣляютъ направленіе экономической жизни Германіи. Банки чрезвычайно быстро расширяютъ въ настоящее время займы и предѣлы своей дѣятельности [1]). Одновременно возрастаетъ и значеніе банковъ въ государственномъ финансовомъ управленіи. Варшауеръ отмѣчаетъ въ своей статьѣ, что однимъ изъ факторовъ мощнаго развитія современныхъ банковъ было образованіе государственнаго банка, развитіе публичнаго кредита [2]). Государство, городъ въ своихъ кредитныхъ нуждахъ обслуживаются при помощи банковъ. Такое видное и рѣшающее значеніе банковъ въ общемъ строѣ народно-хозяйственной и государственно-хозяйственной жизни позволяетъ сдѣлать заключеніе, что усиліями банковъ, банковой политики государство въ критическіе моменты своего существованія можетъ быть избавлено отъ опасныхъ и вредныхъ, но порою, какъ мы видѣли, совершенно неизбѣжныхъ финансовыхъ операцій. Центральный эмиссіонный банкъ, правильно поставленный, въ данномъ случаѣ долженъ сыграть руководящую роль, такъ какъ, въ концѣ концовъ, запасы центральнаго банка являются послѣднимъ резервомъ всей банковой системы. Его значеніе во время войны приравниваютъ къ значенію генеральнаго штаба (Риссеръ).

Не вдаваясь въ подробности [3]), кратко замѣтимъ, что вопросъ о помощи со стороны банковой системы государству, ведущему войну, сводится къ слѣдующему. Война вызываетъ въ народномъ хозяйствѣ критическое состояніе, обычно сопровождаемое паникою, и обусловливаетъ напряженіе финансовыхъ силъ государства. Сразу развертывается на два фланга одна общая потребность въ деньгахъ. Задача

---

[1]) См.: A. L. „Die Verwaltung des Volksvermogens durch die Banken", въ „Die Bank", 1908. № 1. Много интереснаго: Lysis. Contre l'oligarchie financière en France Paris. 1908.

[2]) O. Warschauer. „Konzentration im deutschen Bankwesen" въ „Jahrbücher" Конрада, 1906, августъ, стр 145.

[3]) Вопросъ о движеніи капитала въ мирное и критическое время, о роли банковъ и биржи въ организаціи публичнаго кредита, въ управленіи государственнымъ долгомъ и т. д., будетъ подвергнутъ самостоятельной обработкѣ. Здѣсь намѣчаются только элементы вопроса.

момента въ томъ и заключается, чтобы какъ возможно цѣлесообразнѣе удовлетворить этой общей и доминирующей надъ всѣми другими потребности. Мы уже говорили, что потребность въ деньгахъ съ одной стороны является слѣдствіемъ паники: эту потребность Stroll весьма удачно называетъ «Phantasiebedarf», которая исчезаетъ, какъ только успокаивается общая паника. Задача банковъ и сводится къ тому, чтобы не только поставить предѣлы этой панікѣ, но и совершенно подавить ее. Опытъ показываетъ, что при наличности организованной банковой и кредитной системы эта задача вполнѣ осуществима. Въ данномъ случаѣ значительную помощь оказываетъ само государство, для котораго вопросъ о подавленіи паники наиболѣе интересенъ, такъ какъ при этомъ расчищается путь для удовлетворенія государственной потребности въ деньгахъ. Помощь, которая идетъ со стороны государства, коренится въ тѣсной связи государства и банка. Бэджготъ прекрасно оттѣняетъ это обстоятельство, когда онъ говоритъ о томъ, что большинство англійской публики скорѣе повѣритъ въ банкротство всей англійской націи, чѣмъ въ банкротство англійскаго банка, за которымъ стоитъ правительство, и что всѣ питаютъ убѣжденіе въ возможности для банка выйти изъ самаго затруднительнаго положенія [1]). То же самое отмѣчаютъ и нѣмецкіе авторы. Stroll указываетъ на то обстоятельство, что въ Германіи прочно укрѣпилась вѣра въ могущество имперіи, что имперія всегда будетъ побѣдительницей, даже если придется вести войну на два фронта и нельзя будетъ разсчитывать на помощь тройственнаго союза. Такая вѣра, конечно, не будетъ способствовать развитію паники, охватывающей публику въ первые дни по объявленіи военныхъ дѣйствій. Кромѣ того, тотъ же авторъ констатируетъ, что нѣмецкое общество, наряду съ вѣрой во внѣшнюю мощь своей державы, питаетъ такую же твердую вѣру во внутреннюю силу государства. Эта вѣра особенно укрѣпилась съ 1870 года, когда было создано центральное правительство. «Вѣра въ силу государственной власти господствуетъ въ общественной жизни, и во время каждаго кризиса народное мнѣніе ожидаетъ крѣпкой помощи со стороны государства» [2]). Это — одно изъ условій побѣды надъ паникой, препятствующей государству удовлетворять свои чрезвычайныя потребности. Другое условіе находится въ народно-хозяйственныхъ организаціяхъ, на первомъ мѣстѣ кото-

[1]) Bagehot. Op. cit. Стр. 41—42.
[2]) Stroll. I Op. et loc. cit. Стр. 180

рыхъ стоятъ банки и, прежде всего, центральный банкъ. Бэджготъ отмѣчалъ превосходство организованнаго капитала, которое даетъ въ руки англичанъ особую силу [1]), и во главѣ этой организаціи стоитъ Bank of England, отъ котораго «зависитъ вся (англійская) кредитная система». Отъ него зависитъ... «будетъ ли Англія платежеспособной или окажется несостоятельной» (курсивъ оригинала) [2]).

Германское могущество, мощь нѣмецкаго народнаго хозяйства воплощены въ имперскомъ банкѣ. Перечисляя затрудненія и запросы военнаго времени, Ströll говоритъ, что есть одинъ фактъ, который съ тріумфомъ (triumphierend) побѣждаетъ всѣ эти трудности положенія: «съ 1875 года Германія въ лицѣ своего рейхсбанка обладаетъ хорошо организованнымъ, дѣеспособнымъ, вооруженнымъ правомъ эластичной эмиссіи центральнымъ банкомъ». Во время войны этотъ банкъ и для государства, и для народнаго хозяйства будетъ функціонировать въ качествѣ военнаго банка, сильнаго довѣріемъ, заслуженнымъ въ мирное время. «Полноцѣнно несетъ рейхсбанкнота нѣмецкаго орла по всему свѣту, какъ представительница золотой валюты и какъ символъ государственнаго и экономическаго единства всей имперіи». Рейхсбанкъ—«банкъ банковъ», «въ часъ опасности онъ—прибѣжище и защита народнаго хозяйства». Главное дѣло въ случаѣ войны—довѣріе къ этому банку и его спасающая дѣятельность, которая немедленно подавитъ всякую панику. «Только въ общемъ хладнокровіи лежитъ спасеніе».—Такъ восторженно отзывается объ имперскомъ банкѣ авторъ лучшей въ нѣмецкой литературѣ работы о денежномъ рынкѣ во время войны [3]).

Франція болѣе, чѣмъ Германія, имѣетъ право гордиться своимъ центральнымъ банкомъ La Banque de la France, потому что это учрежденіе уже оказало государству рядъ весьма существенныхъ услугъ. Это признаютъ по обѣимъ сторонамъ Рейна. «Каждый знаетъ,—пишетъ авторъ новѣйшаго изслѣдованія о французскомъ банкѣ,—какую дивную роль сыгралъ La Banque de la France, при уплатѣ Германіи контрибуціи въ 1871 г.». Благодаря банку оказалось возможнымъ прежде срока выплатить контрибуцію и освободить территорію отъ непріятельской оккупаціи. Это еще болѣе подняло довѣріе къ банку, которое и безъ того было значительно. Банкъ превратился въ хранителя военнаго казначейства (gardienne du trésor de guerre). «Сила

[1]) Bagehot. Op cit. Стр. 15
[2]) Ibid. Стр. 36.
[3]) Ströll. I. Стр. 181—182.

нашей сопротивляемости лежитъ въ значительной мѣрѣ въ французскомъ банкѣ, хранителѣ колоссальныхъ денежныхъ запасовъ». «Если англійскій банкъ въ современныхъ условіяхъ является всемірной великой Clearing House, то la Banque de la France есть и пребудетъ общимъ резервуарамъ золота», «такая денежная супремація обезпечиваетъ Франціи весьма привилегированное положеніе»...[1])

Совершенно инымъ языкомъ и другія мысли вынуждены высказывать изслѣдователи русскаго государственнаго банка, на который по новому уставу возложена задача регулированія денежнаго обращенія. Г. Судейкинъ, изслѣдовавшій дѣятельность государственнаго банка д о реформы 1894 года, писалъ, что «по своему устройству, въ качествѣ зависимаго финансоваго учрежденія, онъ едва ли въ значительной мѣрѣ можетъ содѣйствовать даже упроченію денежной единицы страны..., будучи лишенъ права производить выпуски для удовлетворенія обращаемаго къ нему запроса со стороны народнаго хозяйства, государственный банкъ не можетъ быть регуляторомъ денежно-кредитнаго обращенія». Но и въ существовавшихъ рамкахъ своей дѣятельности государственный банкъ не могъ принести пользы народному хозяйству, такъ какъ для этого нужно было, чтобы «вполнѣ точно и строго выполнялись законы», но этого никогда не было [2]). Эта характеристика [3]), основанная на детальномъ анализѣ дѣятельности русскаго центральнаго банка, приводитъ къ слѣдующему заключенію: государственный банкъ не могъ играть необходимой роли центральнаго банка—регулятора денежнаго обращенія въ то время, когда условія бумажно-денежнаго хозяйства съ необходимостью предполагали наличность такого авторитетнаго руководителя. Не получилъ никакого значенія и авторитета государственный банкъ и въ области коммерческаго кредита и не могъ быть факторомъ экономическаго прогресса, такъ какъ и для этой цѣли у него никогда не доставало средствъ, всегда уходившихъ въ руки правительства [4]).

[1]) M. Patron. Op. cit. Стр. 167, 179, 122—123.

[2]) В. Судейкинъ. Государственный банкъ. Изслѣдованіе его устройства, экономическаго и финансоваго значенія. СПБ. 1891. Стр. 483—484.

[3]) Любопытно прочитать двѣ главы въ юбилейномъ изданіи „Министерство Финансовъ“, ч. II, гдѣ говорится о дѣятельности государственнаго банка: это—описаніе канцеляріи, а не центральнаго банка. И авторъ, давшій канцелярскій очеркъ, не погрѣшилъ противъ характера дѣятельности государственнаго банка. О злоупотребленіяхъ съ уставомъ банка въ юбилейномъ изданіи, да и вообще въ оффиціальныхъ изданіяхъ и банковыхъ отчетахъ, конечно, ни слова не говорится.

[4]) И. Кауфманъ. Op. cit. Стр. 372.

Передъ тѣмъ, какъ проводить реформу по введенію золотой валюты, правительству по необходимости пришлось преобразовать уставъ государственнаго банка. Но и на этотъ разъ государственный банкъ не получилъ той самостоятельности и независимости, которая приличествуетъ центральному банку, хранителю валюты. И по новому уставу государственный банкъ, несмотря на то, что онъ оффиціально и по уставу былъ признанъ регуляторомъ денежнаго обращенія, не получилъ средствъ для выполненія этой важнѣйшей своей функціи. По поводу переформеннаго банка проф. Мигулинъ пишетъ: «столкновеніе съ живою дѣйствительностью... обнаружило несостоятельность новаго устава и полное незнакомство съ правильной постановкой банковаго дѣла со стороны составителей этого устава». Кромѣ того, новый уставъ «не былъ примѣненъ на практикѣ», «къ сожалѣнію, не было примѣнено и то хорошее, что можно было примѣнить. Бѣда не въ примѣненіи устава, а въ его систематическомъ нарушеніи, поставившемъ нашъ государственный банкъ въ то шаткое положеніе, въ которомъ онъ находится въ настоящее время». «Ни наше денежное обращеніе, ни самые финансы страны, ни государственный кредитъ не могутъ считаться упроченными, доколѣ центральный государственный эмиссіонный банкъ находится въ состояніи разложенія»... [1]) Такое положеніе дѣла удручающе дѣйствуетъ на финансовую боевую готовность государства и съ излишней энергіей толкаетъ государство на путь бумажныхъ денегъ даже въ тѣхъ случаяхъ, когда этотъ путь не представляетъ изъ себя единственнаго и послѣдняго выхода. Во время русско-японской войны министръ финансовъ полагалъ, что нужные ресурсы для веденія войны «могли бы быть найдены въ порядкѣ позаимствованія ихъ государственнымъ казначействомъ изъ государственнаго банка на счетъ выпусковъ кредитныхъ билетовъ, обезпеченныхъ золотомъ» [2]). И, дѣйствительно, кредитные билеты были выпущены для покрытія военныхъ расходовъ, при чемъ ихъ было выпущено на 190 милл. руб. больше, чѣмъ дозволялъ законъ о покрытіи. Такимъ образомъ, сразу было сдѣлано два нарушенія органическаго закона о государственномъ банкѣ: нарушенъ законъ о томъ, что кредитные билеты не должны «служить впредь источникомъ воспособленія государственной казны» и, во-вторыхъ, законъ о металлическомъ покрытіи. Ясно, что

[1]) П. Мигулинъ. Наша банковая политика (1729—1903). Харьковъ. 1903. Стр. 253, 283

[2]) См.: П. Мигулинъ. Война и наши финансы. Харьковъ. 1905. Стр. 115.

центральный государственный банкъ долженъ и обязанъ оказать помощь государству въ моменты финансовыхъ замѣшательствъ и затрудненій, но эта помощь должна итти законномѣрнымъ путемъ а, кромѣ того, органически вытекать изъ существа дѣятельности эмиссіоннаго института. Несовершенство же устава русскаго государственнаго банка неумолимо привело къ нарушенію его; золотая валюта наглядно обнаружила свою наклонность къ бумажно-денежнымъ извращеніямъ. Тѣ кредитные билеты, которые были выпущены для веденія войны, не явились банковыми билетами, которые «полноцѣнно несутъ русскаго орла по всему свѣту» и являются представителями золотой валюты, а скорѣе они имѣли характеръ государственныхъ бумажныхъ денегъ, случаемъ спасшихся отъ превращенія въ чистый типъ такихъ знаковъ. Государственный же банкъ былъ превращенъ въ экспедицію заготовленія государственныхъ кредитныхъ знаковъ... Неудачная постановка центральнаго банка въ Россіи зависѣла, конечно, не отъ того, что чиновники-реформаторы не были хорошо освѣдомлены въ банковомъ дѣлѣ, а потому, что реформа государственнаго банка была проведена съ тенденціей, вполнѣ отвѣчавшей тогдашнимъ политическимъ условіямъ. Самъ проф. Мигулинъ говоритъ, что «уставъ, несомнѣнно, былъ составленъ подъ сильнымъ вліяніемъ сторонниковъ неразмѣннаго бумажно-денежнаго обращенія, которые предполагали сдѣлать широкій опытъ промышленнаго оживленія страны съ помощью выпуска кредитныхъ знаковъ въ количествѣ, вызываемомъ потребностями торгово-промышленнаго оборота» [1]). На реформѣ государственнаго банка лежала печать настойчиваго покровительства опредѣленнымъ общественнымъ группамъ и желанія министра финансовъ, чтобы это покровительство непремѣнно проходило черезъ его руки. Въ правительственныхъ сферахъ были сторонники идеи центральнаго независимаго эмиссіоннаго банка, но ихъ вліяніе оказалось недостаточно сильнымъ [2]).

Оставляя въ сторонѣ то обстоятельство, что несовершенство въ организаціи центральнаго банка наноситъ странѣ и государству существенные ущербы въ мирное, нормальное время, замѣтимъ, что невыгодныя стороны такого положенія вещей особенно сильно обнаруживаются въ военное время, когда испытаніямъ подвергается все на-

---

[1]) П. Мигулинъ. Наша банковая политика. Стр. 253.

[2]) См. интересныя замѣчанія о соціальныхъ условіяхъ реформы банка и валюты: М. Бернацкій. „Современный капитализмъ и его денежный аппаратъ“ въ „Современномъ Мірѣ“. 1908. Іюль.

родное хозяйство, государственные финансы и денежное обращеніе. «Повсюду, говоритъ Stroll.—гдѣ имѣются центральные эмиссіонные банки, они во время войны составляютъ центральный пунктъ финансовой политики, основной и краеугольный камень всей народно-хозяйственной и финансовой жизни. Въ такой роли въ особенности былъ французскій банкъ въ 1870—71 году, также mutatis mutandis прусскій банкъ въ 1866 году и снова въ 1870—71 году. Даже греческій и испанскій банки могли оказывать своимъ странамъ и правительствамъ весьма цѣнныя услуги во время недавнихъ войнъ, несмотря на то, что, благодаря бумажно-денежному хозяйству и правительственнымъ заимствованіямъ, эти банки находились въ удручающемъ разстройствѣ. Насколько же безконечно выгоднѣе положеніе тѣхъ странъ, которыя имѣютъ счастье располагать совершенно неразслабленными центральными банками .. [1])

Роль центральнаго банка во время войны по существу сводится къ разрѣшенію двухъ задачъ: во-первыхъ, помочь народному хозяйству справиться съ потрясеніями, неизбѣжно вызываемыми наступленіемъ военнаго времени, а, во-вторыхъ, оказать помощь государственнымъ финансамъ. Центральный банкъ долженъ побороть ту панику, которая осложняетъ первые этапы финансовой политики во время войны. Эта паника вызываетъ фантастическую потребность въ наличныхъ деньгахъ, производитъ пертурбацію и на денежномъ рынкѣ, и на рынкѣ капиталовъ. Банкъ долженъ пустить въ ходъ всѣ свои резервы и средства, чтобы утолить и погасить эту панику. «Паника—родъ невральгіи, которую, по правиламъ науки, не нужно морить голодомъ» [2]). Удовлетвореніе паники неизбѣжно приводитъ къ ея ликвидаціи, и, такимъ образомъ, очищается путь для полной и всесторонней помощи со стороны центральнаго банка и всей банковой системы государственному хозяйству. Эмиссіонный банкъ можетъ оказывать финансовую помощь при помощи эмиссіи банковыхъ билетовъ, обезпеченныхъ вексельнымъ и другимъ банковымъ матеріаломъ. Stroll выдвигаетъ соображеніе, котораго нельзя не раздѣлить, что банковые билеты во многихъ отношеніяхъ выгоднѣе и удобнѣе государственныхъ бумажныхъ денегъ. Банковыми билетами цѣлесообразнѣе оказывать финансовую помощь, чѣмъ государственными бумажными деньгами, это «въ тысячу разъ безопаснѣе». Помощь центральнаго банка госу-

---

[1]) Stroll. I. Op. cit. Стр. 182.

[2]) Bagehot Op. cit. Стр. 53.

дарственному казначейству можетъ выражаться въ учетѣ банкомъ обязательствъ казначейства на счетъ ли новыхъ выпусковъ банковыхъ билетовъ или предоставленія въ руки государства запасовъ банка. Если размѣры финансированія банкомъ государственнаго казначейства увеличиваются слишкомъ сильно, то банкъ по необходимости будетъ вынужденъ предпринять одну рѣшительную мѣру, которая должна спасти его самого отъ истощенія платежной силы и гарантировать его функцію финансоваго пособника государству. Мѣра эта заключается въ объявленіи за банковыми билетами принудительнаго курса, т. е. прекращенія размѣна банковыхъ билетовъ. Конечно, это мѣропріятіе проводится въ жизнь тогда, когда банкъ, по состоянію своихъ счетовъ, видитъ, что дальнѣйшій размѣнъ банковыхъ билетовъ не только не принесетъ пользы, но въ конецъ ослабитъ позицію банка и затруднитъ послѣдующее возвращеніе банка къ нормальнымъ условіямъ своей дѣятельности. Банкъ вынуждается прибѣгать къ объявленію принудительнаго курса по двумъ причинамъ: или въ публикѣ поселяется недовѣріе къ банковымъ билетамъ, а вслѣдствіе этого начинается усиленное предъявленіе банковыхъ билетовъ къ размѣну, что грозитъ истощеніемъ банковыхъ резервовъ; или финансовая нужда государства, вслѣдствіе незадачъ на театрѣ войны, принимаетъ все большіе и увеличивающіеся размѣры, что сильнѣе втягиваетъ банкъ въ борьбу съ финансовымъ оскудѣніемъ государства. Конечно, оба эти момента могутъ совпасть и ускорить провозглашеніе неразмѣнности банковыхъ билетовъ. Такъ какъ неразмѣнность и принудительность курса банковыхъ билетовъ съ точки зрѣнія интересовъ народнаго хозяйства представляетъ изъ себя отрицательное явленіе, допустимость такой мѣры обусловливается наличностью безспорной нужды, въ качествѣ послѣдняго выхода, то естественно, что банкъ въ мирное время долженъ сдѣлаться настолько сильнымъ, чтобы во время войны какъ можно больше и дольше пользоваться нормальными условіями своей дѣятельности.

Общее вниманіе привлекъ къ себѣ La Banque de la France, когда онъ въ 1908 году увеличивалъ систематически и напряженно свои золотые запасы. Вотъ данныя о движеніи золотой наличности французскаго банка за послѣдніе десять лѣтъ:

1898 г. (31 дек.)	. . .	1.810	милл. фр.
1899 » »	. . .	1.866	» »
1900 » »	. . .	2.334	» »
1901 » »	. . .	2.449	» »

1902 г. (31 дек.) . . .	2.519	милл. фр.
1903 » » . . .	2.357	» »
1904 » » . . .	2.600	» »
1905 » » . . .	2.864	» »
1906 » » . . .	2.671	» »
1907 » » . . .	2.690	» »
1908 » » . . .	3.488	» »
1909 » (январь). . . .	3.586	» »

Двѣ послѣднія цифры вызываютъ невольное изумленіе въ виду того, что онѣ сразу были такъ повышены по сравненію съ 1907 годомъ. Директоръ банка заявилъ, что золотая наличность достигла такихъ размѣровъ, какихъ еще никогда не видѣли кладовыя французскаго банка. Существовало два объясненія такой политики французскаго банка. Одно, которое шло со стороны дирекціи самого банка, настаивало на томъ, что накопленіе огромной золотой наличности въ кладовыхъ банка является результатомъ сложившихся отношеній на денежномъ рынкѣ. Ликвидація кризиса 1907 года сопровождалась обильнымъ появленіемъ на рынкѣ капиталовъ, что понизило учетныя ставки. Французскіе капиталы перестали находить выгодное помѣщеніе за границей и приливали обратно во Францію, что сопровождалось благопріятнымъ для Франціи состояніемъ вексельныхъ курсовъ. Все это и обусловило интенсивный, небывалый приливъ золота во Францію. Но такое объясненіе не покрываетъ всѣхъ тѣхъ фактовъ, которые характеризуютъ политику французскаго банка. Дѣло въ томъ, что замѣчался не только приливъ золота во Францію, обусловленный указанными нейтральными причинами, но и сознательное стремленіе подстегнуть этотъ приливъ, предложеніемъ, напримѣръ, съ французской стороны высокихъ цѣнъ на золото на лондонскомъ рынкѣ, охраной золотыхъ запасовъ, что выразилось въ отказѣ продолжать пансіонировать нѣмецкіе векселя и т. д. На золото французскій банкъ былъ болѣе скупъ тогда, когда его подвалы ломились отъ обилія въ нихъ желтаго металла, чѣмъ тогда, когда золота тамъ было гораздо меньше, и тѣмъ не менѣе банкъ широко оказывалъ свою золотую помощь международному рынку. Поэтому, напр., «въ Англіи нисколько не сомнѣвались въ томъ, что политическія причины побуждали французскій банкъ повышать размѣры своихъ золотыхъ резервовъ [1]). Чисто политическими причинами объясняютъ эту политику и на кон-

[1]) „Die Bank“. 1908. № 12. Стр. 1215.

тинентѣ, напр., въ Германіи и Россіи. «Русскія Вѣдомости» писали по этому поводу: «на основаніи свѣдѣній, идущихъ изъ очень серьезныхъ источниковъ, во французскихъ руководящихъ сферахъ наканунѣ улаженія инцидента Каза-Бланка считали [1]), что возможна война, а потому французскій банкъ заботился о своей финансовой боевой готовности. Такъ какъ банкъ продолжалъ свою политику и послѣ ликвидаціи инцидента Каза-Бланка, то на этомъ основаніи думали, что возможность войны остается еще не погашенной, и это обстоятельство волновало фондовый рынокъ и биржу.

Такая политика французскаго банка наглядно показываетъ, въ чемъ заключается роль центральнаго эмиссіоннаго банка во время войны. Онъ долженъ оставаться неистощимымъ хранителемъ денежныхъ запасовъ, своими билетами покрывая предъявляемые къ нему запросы. Слѣдовательно, во время мира банкъ долженъ выработать эластичное билетное обращеніе. Наряду съ центральнымъ банкомъ должны работать въ томъ же направленіи остальные банки, которые стоятъ въ непосредственныхъ отношеніяхъ со всѣми областями народно-хозяйственной жизни, имѣютъ вліяніе на свою клиентелу, а потому могутъ удачной политикой содѣйствовать благопріятному разрѣшенію кризиса какъ въ народномъ хозяйствѣ, такъ и въ государственномъ. Заключеніе займовъ или во время войны, или немедленно по окончаніи военныхъ дѣйствій будетъ областью, въ которой современные банки, сгруппированные въ могущественные союзы, могутъ оказать государству наиболѣе цѣнныя услуги. Значеніе и сила планомѣрной банковой политики для разрѣшенія важныхъ проблемъ народно-хозяйственной и обще-политической жизни, значеніе организаціи тѣхъ силъ, которыя воплощены въ современныхъ банкахъ, ясно видно на одномъ отрицательнаго свойства примѣрѣ. Сильный кризисъ, охвативший въ 1907 году народное хозяйство С.-А. Соединенныхъ Штатовъ нанесъ значительные ущербы и сопровождался паникой. Въ литературѣ, вызванной этимъ кризисомъ, указывали, что для кризиса была создана благопріятная среда въ томъ отношеніи, что въ Соединенныхъ Штатахъ, несмотря на огромное количество банковъ, нѣтъ банковой системы, нѣтъ центральнаго банка, который могъ бы давать тонъ банковой политикѣ и регулировать денежный рынокъ. Каждый

[1]) „Русск. Вѣд.“. 1908. № 268, 18. XI.—„Торг.-Пром. Газета“, 1909, № 17. 21. I, стояла на точкѣ зрѣнія директора французскаго банка. См. также: „The Bank of France and its gold“, „Gold in banks of France and England“, въ „The Economist“, 1908, № 3,404 (21. XI) и № 3,407 (12. XII).

банкъ дѣйствуетъ не только на свой страхъ и рискъ, но—что самое печальное—безъ всякой связи своей политики съ политикой другихъ банковъ. Эта же связь въ особенности цѣнна передъ лицомъ общаго врага, въ данномъ случаѣ—промышленнаго кризиса. Урокъ, который, по мнѣнію авторовъ, занимавшихся кризисомъ 1907 года, можно извлечь изъ созданнаго положенія вещей,—это созданіе центральнаго банка [1]). Центральный банкъ признавался необходимымъ даже для такихъ маленькихъ соединенныхъ штатовъ, какъ разноязычная республика Швейцарія, гдѣ онъ послѣ долгихъ трений политическаго свойства былъ учрежденъ въ 1905 году [2]). Stroll оспариваетъ ту мысль, что во время войны деньги можно найти только у однихъ милліонеровъ. Внезапно и сразу въ огромныхъ размѣрахъ создать средства обращенія—это не значитъ сдѣлать какой-нибудь «Kunststück» и не представляетъ никакой существенной опасности, если налицо есть правильныя организаціи и созданы банковыя основы для бумажно-денежныхъ знаковъ» [3]).

По вопросу о томъ, насколько можно избѣжать бумажно-денежныхъ знаковъ, хотя бы выпускаемыхъ и на банковыхъ основахъ, тотъ же авторъ приходитъ къ такому заключенію, что богатая страна можетъ избѣжать ея, если для нея война идетъ съ успѣхомъ. Въ случаѣ же неудачной войны приходится переходить къ бумажнымъ деньгамъ послѣ перваго же большого военнаго пораженія, не дожидаясь причины къ такому переходу, коренящейся въ банковыхъ балансахъ. Во время франко-прусской войны Banque de la France объявилъ принудительный курсъ, не дождавшись такого момента, когда онъ фактически долженъ былъ бы пріостановить платежи наличностью. Эта мѣра была предпринята потому, что банкъ всецѣло предоставилъ себя къ услугамъ государства, которое, послѣ большого пораженія, лишилось иныхъ формъ кредита. Если бы у государства и послѣ пораженія былъ кредитъ, то французскій банкъ, который при открытіи военныхъ дѣйствій имѣлъ огромную наличность, безпримѣрную для всѣхъ странъ и народовъ, не былъ бы, вѣроятно, приве-

[1]) Въ Америкѣ есть два теченія, одно изъ которыхъ стоитъ противъ возможности учредить для всѣхъ штатовъ одинъ центральный банкъ.—Sprague „The proposal for a central bank in the United States: a critical view", въ „The Quarterly Journal of Economies". May, 1909. См. выше указанную литературу о кризисѣ 1907 года.

[2]) Landmann. Das schweizerische Bankgesetz. Zurich. 1905.

[3]) Stroll. Op. cit. II. Стр. 68 (466).

день къ необходимости объявлять принудительный курсъ своимъ билетамъ. Слѣдовательно, вопросъ о томъ, можно ли разсчитывать на то, что при современныхъ условіяхъ государство, при веденіи крупной войны, сумѣетъ избѣгнуть необходимости обращаться къ бумажно-денежному рессурсу, зависитъ отъ фактическихъ условій: отъ кредитоспособности государства, отъ возможности занять деньги, не прибѣгая къ ссудамъ изъ центральнаго банка. Такъ какъ кредитоспособность государства, ведущаго войну, во многихъ отношеніяхъ зависитъ отъ хода военныхъ событій, то нужно, вмѣстѣ съ Stroll'емъ, сдѣлать выводъ, что при неудачномъ исходѣ военныхъ столкновеній государство силою вещей вынуждается къ введенію бумажныхъ денегъ, банковыхъ или государственныхъ. Если русско-японская война не подтверждаетъ этого заключенія, то въ то же время она не даетъ аргумента и противъ. Русско-японская война разыгралась вдали отъ Европы, но велась она на деньги, данныя Европой и Америкой. Европейскій и американскій рынокъ капиталовъ весьма долго могутъ финансировать крупную войну, если она непосредственно не затрагиваетъ территорій, на которыхъ родятся капиталы. Здѣсь весь вопросъ сводится къ кредитоспособности воюющихъ государствъ, питающихъ свои экстраординарные финансы внѣшними займами. Гельфферихъ очень сочувственно отозвался о русской золотой валютѣ, которая безъ изъяна вынесла тяжелую и проигранную войну. «Государство,—пишетъ Гельфферихъ,—предъявило претензіи къ центральному банку только въ предѣлахъ банковыхъ средствъ, ни одинъ билетъ не былъ выпущенъ безъ банковаго покрытія» [1]). «Передъ войной часто русскую валюту третировали какъ карточный домикъ выстроенный для одной видимости, готовый разсыпаться при первомъ дуновеніи вѣтра, однако она оказалось настолько солидной и устойчивой, чтобы вынести бури незадачливой и дорогой войны» [2]). Но при этой лестной характеристикѣ авторъ совершенно упустилъ изъ вниманія то обстоятельство, что война и не предъявляла особыхъ претензій къ русской валютѣ, такъ какъ грузъ финансовыхъ расходовъ лежалъ не на государственномъ банкѣ, а на общемъ государственномъ кредитѣ. Кредитоспособность государства, хотя и дорогою цѣною, но спасла русскую валюту, въ значительной мѣрѣ и безъ того обязанную своимъ происхожденіемъ и своимъ существованіемъ публичному кредиту. Первыя попытки русскаго правительства притти

[1]) Мы уже приводили данныя, противорѣчащія этому заявленію.

[2]) K. Helfferich Op. cit. Стр. 179.

за помощью къ государственному банку, какъ мы видѣли, привели Россію къ явно обнаружившейся перспективѣ бумажныхъ денегъ. Портсмутскій трактатъ, прекративший войну, поддержка Франціей огромныхъ ликвидаціонныхъ займовъ, вотъ что спасло русскую валюту. Осѣчка съ внѣшними займами неизбѣжно привела бы Россію и Японію къ бумажнымъ деньгамъ. Государственный банкъ неизбѣжно долженъ былъ во время войны выпускать кредитные билеты, такъ какъ государственное казначейство совершенно опустошило свой счетъ въ банкѣ, а этотъ счетъ занималъ всегда видное мѣсто въ балансѣ банка. Въ докладѣ по росписи на 1906 годъ министръ финансовъ хотя довольно глухо, но высказывалъ «опасенія за наше денежное обращеніе»...

Европейская держава, принадлежащая къ разряду первоклассныхъ государствъ, можетъ, конечно, вести продолжительную и дорогую войну внѣ Европы и не съ европейскимъ государствомъ, не прибѣгая къ бумажно-денежному кредиту. Но иначе будетъ обстоять дѣло въ случаѣ европейской войны, гдѣ однѣ только политическія комбинаціи въ состояніи уничтожить внѣшній кредитъ; внутренній же кредитъ во время войны точно такъ же легко можетъ на время исчезнуть; тогда останется кредитъ при посредствѣ центральнаго банка. Но ростъ народнаго богатства, организованность народно-хозяйственныхъ силъ все-таки создаютъ почву для увѣренности, что въ благоустроенныхъ и богатыхъ странахъ принудительный курсъ, какъ результатъ истощенія общей кредитоспособности государства, не поведетъ неизбѣжно къ обезцѣненнымъ бумажнымъ деньгамъ. Врядъ ли въ Германіи можно будетъ когда-либо говорить о возможности значительнаго обезцѣненія принудительныхъ бумажно-денежныхъ знаковъ... даже при самыхъ несчастныхъ обстоятельствахъ... За это порукой наше прочное общее положеніе, наше значительно возросшее благосостояніе, наше сильно насыщенное золотыми деньгами народное хозяйство, а также предусмотрительность правительства, которое не будетъ дожидаться съ объявленіемъ принудительнаго курса того момента, когда начнется массовый отливъ нѣмецкаго золота за границу». Такое убѣжденіе высказываетъ Ströll; то же самое высказалъ и Варбургъ, докладчикъ о финансовой боевой готовности государства (Германіи) на третьемъ съѣздѣ нѣмецкихъ банкировъ. Конечно, въ данномъ случаѣ, можно говорить только объ убѣжденіи, такъ какъ никто не можетъ напередъ учесть всѣ обстоятельства будущей европейской войны. Страны, которыя въ своей кредитной политикѣ опи-

рается по преимуществу на иностранные рынки капитала, во время войны будутъ гарантированы отъ бумажно-денежнаго рессурса настолько, насколько онѣ смогутъ сохранить при тревожныхъ обстоятельствахъ или въ случаѣ неудачъ на театрѣ военныхъ дѣйствій свою кредитоспособность. Но ихъ положеніе безконечно ухудшается, когда иностранные рынки воздержатся отъ участія въ ихъ займахъ; тогда для такихъ странъ, экономически бѣдныхъ, останется одинъ рессурсъ: бумажныя деньги съ принудительнымъ курсомъ. Въ такихъ странахъ очень велика опасность обезцѣненія бумажныхъ денегъ, такъ какъ стоимость современныхъ войнъ не зависитъ отъ того, бѣдная или богатая страна ведетъ войну. При огромныхъ военныхъ расходахъ бумажно-денежные выпуски должны принять огромные размѣры: это обстоятельство, обыкновенно, приводитъ къ обезцѣненію бумажныхъ денегъ, такъ какъ народное хозяйство быстро насыщается денежными знаками,—оно будетъ на положеніи острова среди моря странъ съ золотою валютою, что еще болѣе ухудшаетъ положеніе бумажно-денежнаго государства ..

Обращеніе во время войны къ бумажно-денежному рессурсу, какъ мы видѣли, обусловливается невозможностью заключить займы на такую сумму, которая требуется размѣрами военныхъ расходовъ. Но бумажныя деньги, въ условіяхъ современнаго государства, не сокращаютъ участія публичнаго кредита въ обслуживаніи военныхъ потребностей, такъ какъ выпускъ бумажныхъ денегъ представляетъ изъ себя только антиципацію будущихъ займовъ и будущихъ налоговъ. Возстановленіе валюты для современнаго государства неизбѣжно, если оно не хочетъ сойти съ исторической сцены. Возстановленіе же валюты означаетъ консолидацію бумажно-денежнаго долга, переводъ его въ разрядъ процентныхъ долговъ, т. е. затрату занятаго капитала и повышеніе налоговъ для оплаты новыхъ займовъ. «Заключеніе подобныхъ займовъ,—говоритъ Вагнеръ,—можно считать достойнымъ сожалѣнія, но въ этомъ должно винить не возстановленіе денежной единицы, а долги, заключенные посредствомъ выпуска массы бумажныхъ денегъ» [1]). Интересно отмѣтить, что Вагнеръ, писавшій свою книгу послѣ печальнаго русскаго опыта въ Крымской кампаніи, говоритъ дальше: «объемъ операцій, потребныхъ въ Россіи, для возстановленія денежной единицы, зависитъ прежде всего отъ расходовъ на крымскую войну, которые, по большей части, были по-

[1]) Вагнеръ. Русскія бумажныя деньги. Стр. 272.

крыты бумажными деньгами». Слѣдовательно, бумажныя деньги въ условіяхъ современнаго государства представляютъ изъ себя финансово-техническую мѣру, которая помогаетъ государственной власти въ моменты ослабленія публичной кредитоспособности учесть будущіе займы и налоги. Отсюда неизбѣжно вытекаютъ два заключенія: 1) заботясь о финансовой боевой готовности, государство должно всегда имѣть въ полномъ порядкѣ свою денежную систему; 2) организація денежной системы и ея регулированіе должны быть таковы, чтобы они включали въ себѣ всѣ условія для быстраго и наиболѣе удобнаго возстановленія денежной валюты, для ликвидаціи послѣдствій войны. Для современнаго государства порядокъ въ области денежнаго обращенія означаетъ наличность металлической, въ особенности золотой валюты. Условія же правильной и быстрой ликвидаціи бумажно-денежныхъ выпусковъ въ наиболѣе благопріятной формѣ создаются въ томъ случаѣ, если посредникомъ выпусковъ былъ центральный, независимый банкъ, доминирующій на денежномъ рынкѣ, потому что, какъ говоритъ Stroll, теперь уже можно считать за аксіому превосходство банковыхъ бумажно-денежныхъ знаковъ передъ государственными...

Такова народно-хозяйственная среда, въ условіяхъ которой функціонируетъ займовая политика государства, ведущаго войну...

VII.

Дефицитъ и государственный долгъ.

Когда говорятъ о томъ, что войны были причиною накопленія огромной государственной задолженности, то при этомъ соотношеніе между войной, военными расходами и займами считается вполнѣ естественнымъ. Эта естественность покоится на убѣжденіи о неизбѣжности войнъ и необходимости покрывать военные расходы путемъ государственныхъ займовъ. Совершенно иначе обстоитъ дѣло, когда займами правительство покрываетъ бюджетные дефициты. Такой порядокъ считаютъ ненормальнымъ, объявляютъ его признакомъ нездороваго состоянія государственнаго хозяйства. А между тѣмъ, въ финансовой исторіи весьма многихъ государствъ дефицитъ часто являлся причиною заключенія государственныхъ займовъ. «Покрытіе бюджетнаго дефицита,—говоритъ, напримѣръ, Геккель,—можетъ произойти или на счетъ наличныхъ остатковъ отъ прежнихъ лѣтъ, или при помощи займовъ. Послѣдній выходъ—наиболѣе частый, даже—типичный». Государства, говоритъ тотъ же авторъ въ другомъ мѣстѣ, могутъ бороться съ дефицитностью бюджета путемъ повышенія старыхъ налоговъ или введенія новыхъ; «однако очень многія государства, страдавшія отъ дефицитовъ, уклонялись отъ этого основного правила и предпочитали болѣе удобный путь разрѣшенія задачи—заключеніе займовъ и использованіе государственнаго кредита». Наконецъ, перечисляя другія возможныя средства для покрытія бюджетныхъ дефицитовъ и устанавливая различныя категоріи послѣднихъ, что должно вліять на выборъ средствъ для ихъ покрытія и устраненія, Геккель по отношенію къ дефициту въ экстраординарныхъ бюджетахъ заявляетъ: «финансовая исторія показываетъ, что въ практикѣ большинства государствъ дефициты въ области экстраординарной потребности

выравнивались заключеніемъ займовъ» [1]). Къ этому нужно добавить, что, по свидѣтельству А. Вагнера, займами покрывались самые злокачественные дефициты, наличность которыхъ является достовѣрнымъ критеріемъ для обсужденія неблагопріятнаго финансоваго положенія государства [2]).

Ясно и опредѣленно формулировало свою точку зрѣнія на взаимоотношеніе между бюджетнымъ дефицитомъ и государственнымъ долгомъ русское министерство финансовъ, заявившее въ 1857 году, что «дефицитъ по росписи въ существѣ есть ничто иное, какъ государственный же долгъ» [3]).

Намъ уже неоднократно приходилось отмѣчать, что финансовая практика всѣхъ цивилизованныхъ государствъ настолько разнообразна, что ее не уложишь въ прокрустово ложе научной теоріи, которая стремится рационализировать финансовую политику. Съ другой стороны, эта же практика своимъ изумительнымъ разнообразіемъ препятствуетъ возможности сдѣлать какіе-нибудь опредѣленно-схематичные выводы. Одинъ изъ виднѣйшихъ австрійскихъ финансистовъ, К. Гокъ по поводу покрытія дефицитовъ дѣлаетъ, напр., слѣдующее замѣчаніе: «нерѣдко слѣдуетъ сдѣлать государственный заемъ даже и тогда, когда дефицитъ долженъ быть покрытъ отчужденіемъ государственныхъ имуществъ или налогомъ на капиталъ, потому что предстоящій, быть можетъ, значительный расходъ долженъ быть сдѣланъ въ короткое время, между тѣмъ какъ отчужденіе имуществъ, безъ пониженія ихъ цѣнности, можетъ совершиться лишь медленно, равнымъ образомъ и ликвидація капитальной подати требуетъ продолжительнаго времени. Наоборотъ, несмотря на то, что теорія высказывается въ пользу займа, на практикѣ приходится рѣшиться въ пользу возвышенія податей или отчужденія государственныхъ имуществъ, если условія займа слишкомъ тяжелы для будущаго» [4]). Вотъ единственно возможная «теорія» покрытія дефицита, если при помощи общей формулы теоретикъ захочетъ покрыть все разнообразіе практики. Но такъ какъ при всякомъ разнообразіи все-таки замѣчается преобладаніе однородной группы фактовъ, то и въ данномъ случаѣ можно сказать, что дефицитъ въ государственныхъ бюджетахъ по большей части былъ причиною заключенія займовъ, роста государственной задолженности.

[1]) M Haeckel. Das Budget. Стр. 127. и ст.

[2]) A. Wagner. Finanzwissenschaft I. Стр. 181.

[3]) Бліохъ. Финансы Россіи XIX столѣтія. Т. II. Стр 33.

[4]) Гокъ. Государственное хозяйство. Налоги и государственные долги. Пер. Бунге. Кіевъ. 1865 Стр 236

Всѣми признается, что главнѣйшею задачей финансоваго управленія является достиженіе бюджетнаго равновѣсія и сохраненіе его. Состояніе бюджетнаго равновѣсія, обыкновенно, признается самымъ вѣрнымъ признакомъ благополучнаго состоянія государственнаго хозяйства, хотя бы такое равновѣсіе достигалось путемъ ограниченія удовлетворенія самыхъ неотложныхъ потребностей страны, или путемъ взвинчиванія податного бремени. Составленіе баланса доходовъ и расходовъ, по словамъ Л. фонъ-Штейна, является пробнымъ камнемъ для министра финансовъ: познается его способность, какъ государственнаго дѣятеля. На быструю и неожиданную отставку министра финансовъ Н. Х. Бунге, по словамъ проф. Мигулина, между прочимъ, повліяло «неумѣнье (министра) справиться съ непрерывными бюджетными дефицитами, несмотря на все стараніе уменьшить государственные расходы и увеличить доходы путемъ усиленія налоговъ» [1]). Нечего говорить уже о томъ, что дефицитность бюджета весьма плохо отзывается на кредитоспособности государства. Государственные кредиторы, широкая публика, принимающая участіе въ размѣщеніи государственныхъ займовъ, если и знакомится съ финансовымъ положеніемъ государства - заемщика, то, обыкновенно, такое знакомство ограничивается просматриваніемъ баланса государственныхъ бюджетовъ, а, слѣдовательно, наличность въ такихъ балансахъ дефицитовъ не будетъ способствовать возбужденію желанія подписываться на рекламируемый заемъ...

Несмотря на такое выдающееся значеніе бюджетнаго равновѣсія и опасности дефицитовъ, въ финансовой исторіи большинства современныхъ государствъ бюджетные дефициты представляютъ изъ себя далеко не рѣдкое и не случайное явленіе. Здѣсь нужно сдѣлать одну существенную оговорку. Бюджетный дефицитъ—явленіе новаго времени, хотя несовпаденіе доходовъ и расходовъ, вѣроятно, въ старое время случалось не рѣже, чѣмъ въ новѣйшую эпоху. Бюджетный дефицитъ необходимо предполагаетъ существованіе опредѣленнаго финансоваго института—государственнаго бюджета и его цифрового выраженія — государственной росписи. Долгое время въ западной Европѣ, въ теченіе всей эпохи среднихъ вѣковъ и даже въ нѣкоторыхъ государствахъ позднѣе, финансовая практика обходилась безъ балансированія государственныхъ доходовъ и расходовъ, что только и выясняетъ наличность дефицита. Въ ту эпоху, когда

[1]) П. Мигулинъ. Русскій государственный кредитъ Т. II. Стр. 2.

государственное хозяйство въ значительной мѣрѣ было лишено публично-правового элемента. король мало нуждался въ балансировании своихъ доходовъ и расходовъ: большую часть его ресурсовъ составляли натуральные доходы отъ доменовъ и отъ правъ на натуральныя повинности королевскихъ вассаловъ и подданныхъ. Денежные доходы были исключеніемъ, и всегда можно было подсчитать, сколько въ королевской казнѣ имѣется наличныхъ денегъ. Только постепенно, съ превращеніемъ королевскихъ финансовъ въ государственные, съ внѣдреніемъ въ область финансовыхъ отношеній публично-правового элемента, начинаетъ выясняться необходимость балансированія государственныхъ доходовъ и расходовъ. Во второй половинѣ XVII вѣка идея государственной необходимости бюджетнаго баланса сразу выясняется и въ финансовой практикѣ, и въ финансовой теоріи. Во Франціи Кольберъ вводитъ относительно рациональную систему государственнаго счетоводства, которая неизбѣжно приводитъ къ идеѣ бюджетнаго баланса. Нѣмецкій финансистъ Секендорфъ формулируетъ идею эту въ своихъ сочиненіяхъ. Въ Россіи идея бюджетнаго баланса принимаетъ нѣкоторые опредѣленные контуры и получаетъ нѣкоторое значеніе, какъ факторъ финансоваго управленія и государственной политики, при Екатеринѣ II, когда финансы Россіи въ первый разъ стали приводиться въ цивилизованную форму.

Бюджетный балансъ получаетъ свое полное, по терминологіи Л. фонъ-Штейна, «государственно-хозяйственное» значеніе тогда, когда финансы государства окончательно превращаются въ публичные, когда развивается бюджетное законодательство, государственные бюджеты начинаютъ публиковаться во всеобщее свѣдѣніе. Бюджетный балансъ имѣетъ смыслъ и значеніе постольку, поскольку онъ является итогомъ и выводомъ непреложныхъ и достовѣрныхъ цифръ, такихъ цифръ, характеризующихъ государственные доходы и расходы, которыя составлены для дѣйствительнаго руководства финансовой администраціи, когда эти цифры имѣютъ за собою бюджетный законъ. Бюджетный балансъ, выведенный въ русскихъ росписяхъ николаевской эпохи, которыя изъ-за ихъ завѣдомой недостовѣрности финансовая администрація находила неприличнымъ подносить къ императорской подписи, такой бюджетный балансъ, конечно, не имѣлъ никакого значенія. Не даромъ министръ финансовъ гр. Канкринъ, все время имѣвшій дѣло съ дефицитными бюджетами, увѣрялъ всѣхъ и каждаго, что ни одинъ изъ его бюджетовъ не имѣлъ дефицита... Осо-

бенно важное значеніе идея бюджетнаго баланса, обнимающая и понятіе дефицита, получила въ конституціонномъ государствѣ, когда бюджетный законъ пріобрѣлъ настоящую и непререкаемую силу закона и когда вопросъ о дефицитѣ пересталь быть домашне-секретнымъ дѣломъ финансовой администраціи, а явился объектомъ заботъ и вниманія законодательной власти.

Различное отношеніе правительственной власти къ бюджетному балансу при абсолютномъ режимѣ и при конституціонномъ наглядно обрисовано въ словахъ одного австрійскаго президента гофкамеры Эйхгофа, писавшаго въ докладѣ императору, что въ «конституціонныхъ государствахъ доходы опредѣляются потребностями, а въ абсолютныхъ—расходы по доходамъ» [1]). Мы уже указывали, что въ бюджетномъ докладѣ на 1908 годъ русскій министръ финансовъ указывалъ на ту же точку зрѣнія, что въ Россіи «расходы опредѣляются въ соотвѣтствіи съ доходами». Хотя такое заявленіе сдѣлано въ бюджетѣ, представленномъ законодательному представительному учрежденію, но, какъ извѣстно, русскіе государственные финансы и по учрежденіи народнаго представительства не сдѣлались еще конституціонными, такъ что Эйхгофъ и В. И. Коковцовъ вѣрно отмѣтили особенность отношенія абсолютнаго государства къ идеѣ бюджетнаго баланса. Въ этомъ отношеніи ясно сквозитъ частнохозяйственная точка зрѣнія, представляющая бюджетный балансъ домашнимъ дѣломъ финансовой администраціи...

Несмотря на то, что бюджетный балансъ въ новѣйшую эпоху развитія государственныхъ финансовъ пріобрѣлъ такое огромное значеніе, финансовому управленію во многихъ странахъ рѣдко приходилось добиваться благополучнаго сведенія бюджетныхъ итоговъ. Русскій министръ финансовъ въ первую сессію третьей Государственной Думы указывалъ на одну «особенность» русскаго имперскаго бюджета, подчеркивая и иллюстрируя эту особенность въ бюджетномъ докладѣ къ проекту росписи на 1909 г., именно, что «прогрессирующій ростъ нашихъ обыкновенныхъ расходовъ далеко опережаетъ возрастаніе доходовъ». Въ бюджетномъ докладѣ на 1908 годъ опять констатировалось то же самое явленіе: «доходы государства возрастаютъ гораздо медленнѣе, чѣмъ потребности». Оставляя въ сторонѣ русскую особенность этого явленія, именно, то обстоятельство, что русское государ-

[1]) Fr. Leiter Die Entwicklungstendenz des osterreichischen Staats haushaltes. Wien. 1909. Стр. 29

ственное хозяйство живетъ въ условіяхъ напряженнаго и истощеннаго народнаго хозяйства, замѣтимъ, что опережающій ростъ государственныхъ расходовъ—явленіе свойственное каждой эпохѣ и каждому государству. Финансовая администрація отдѣльныхъ странъ иногда обнаруживаетъ склонность видѣть въ этомъ явленіи «особенность» финансовой жизни данной страны. Безостановочный ростъ государственныхъ расходовъ смущаетъ министровъ финансовъ всѣхъ и всякихъ государствъ. Лейтеръ, анализируя за продолжительный періодъ времени австрійскіе бюджеты, приходитъ къ слѣдующему заключенію. «тенденція государственныхъ расходовъ — непрерывное движеніе вверхъ. Расходы возрастаютъ годъ отъ года. Но отнюдь нельзя утверждать, что въ данномъ отношеніи Австрія занимаетъ какое-нибудь исключительное мѣсто. Нельзя даже сказать и того, что ростъ государственныхъ расходовъ въ Австріи совершается съ большею быстротою, чѣмъ въ другихъ великихъ государствахъ. Бюджетный ростъ, напр., въ Германіи еще напряженнѣе, нежели у насъ» [1]). Очень удачно замѣтилъ Лероа-Болье: «державы великія и малыя, островныя и континентальныя, военныя и мирныя, аристократическія и демократическія, монархіи и республики,—всѣ онѣ сходятся на одномъ пунктѣ: ихъ расходы возрастаютъ безъ перерыва и у всѣхъ у нихъ дефицитъ является или застарѣлымъ зломъ, или часто повторяющейся случайностью» [2]).

Этотъ же самый фактъ съ непреложной доказательностью подтверждается научными статистическими изслѣдованіями въ области международныхъ финансовыхъ сравненій. Такъ, напр., въ послѣднемъ по времени подобномъ изслѣдованіи проф. Цана дѣлается выводъ такого содержанія: возрастающіе государственные расходы и вѣчная угроза дефицита не представляютъ изъ себя временнаго, преходящаго явленія, но являются неизбѣжнымъ слѣдствіемъ всей современной жизни. Цанъ не видитъ основаній причислять это явленіе къ разряду такихъ, которыя склонны наводить на пессимистическія размышленія, такъ какъ причины дефицитности и роста расходовъ по преимуществу отличаются благодатнымъ свойствомъ (расширеніе государственной дѣятельности). Ростъ бюджета, по Цану, даетъ безконечно много положительнаго въ интересахъ культурной жизни, хотя большая часть увеличивающихся расходовъ приходится все-таки на

[1]) Leiter. Op. cit. Стр 35.

[2]) Leroy-Beaulieu. Traité. II. Стр. 169.

счетъ арміи и государственныхъ долговъ. Напр., въ Германіи на культурныя цѣли тратится сравнительно больше, чѣмъ во Франціи, гдѣ гораздо щедрѣе траты на войско и флотъ. Тотъ же авторъ, опираясь на данныя американской статистики (1904 г.) приводитъ любопытное сопоставленіе всѣхъ доходовъ и расходовъ важнѣйшихъ странъ земного шара: въ 1902 году доходы этихъ государствъ составили 7.901.5 милл. долларовъ, а расходы — 7.980,9 милл. долларовъ. Слѣдовательно, имѣлся въ наличности общемировой бюджетный дефицитъ [1]).

Если согласиться съ утвержденіемъ Цана, что условія современной жизни диктуютъ неизбѣжность дефицитовъ, то нужно будетъ признать важное значеніе выясненія вопроса объ отношеніи дефицитности бюджетовъ и роста государственной задолженности. Мы уже говорили, что англійскій журналъ «The Economist» точно такъ же указывалъ на финансовыя затрудненія, въ которыхъ нѣкоторыя государства уже очутились, а другія—находятся наканунѣ ихъ. «The Economist» не видѣлъ особенно благодатныхъ (segensreichen) причинъ въ подобномъ положеніи дѣлъ, такъ какъ дефицитность бюджетовъ и напряженность роста государственныхъ бюджетовъ приписывалъ, главнымъ образомъ, росту милитаризма.

Но не останавливаясь пока на этомъ вопросѣ, замѣтимъ, что если современное государство условіями текущей жизни обречено на то, что ему постоянно угрожаетъ дефицитъ, то государства XIX вѣка, за самыми ничтожными исключеніями, всегда жили въ условіяхъ дефицитнаго хозяйства. И если углубляться въ финансовую исторію отдѣльныхъ странъ, то неизбѣжно тамъ встрѣтишься съ болѣе грозными формами дефицитовъ, съ затяжнымъ, хроническимъ ихъ характеромъ. Финансовую исторію каждаго отдѣльнаго государства можно съ удобствомъ разсмотрѣть съ точки зрѣнія бюджетнаго равновѣсія и дефицитности. И если бы нормальнымъ положеніемъ финансовъ государства считать преобладающее число благополучно или съ дефицитомъ сбалансированныхъ государственныхъ бюджетовъ, то оказалось бы, что хроническая дефицитность является нормальнымъ par excellence состояніемъ государственныхъ бюджетовъ. А если эту упорную, застарѣлую дефицитность считать—какъ это и дѣлаютъ—хроническимъ недугомъ, подобно раку, разъѣдающему организмъ государственнаго хозяйства, то состояніе бюджетнаго равновѣсія для большинства государствъ будетъ или весьма рѣдкимъ случаямъ кратко-

[1]) Fr. Zahn. Op. cit. Стр. 15, 10.

временнаго и непрочнаго выздоровленія, или идеаломъ, по которому финансовой администраціи приходится только вздыхать...

Францію, одну изъ самыхъ богатыхъ странъ европейскаго континента, не безъ основанія считаютъ классической страной бюджетныхъ дефицитовъ. Франція эпохи стараго режима всегда находилась подъ властью хроническаго дефицита. Въ ту эпоху государственная финансовая политика оперировала подъ покровомъ густой бюрократической тайны или, вынуждаясь опубликовывать государственные отчеты, оглашала совершенно ложныя данныя. Это еще въ большей степени повышало дефицитность тогдашнихъ французскихъ государственныхъ бюджетовъ. «Среди причинъ,—говоритъ одинъ изъ историковъ Франціи того времени,—которыя вселяли привилегированнымъ стараго порядка обманчивую увѣренность въ своей безопасности, надо поставить на первомъ мѣстѣ ихъ ошибочное представленіе о состояніи государственныхъ финансовъ. Вся Франція раздѣляла ихъ иллюзію. Послѣ отчета Неккера, послѣ столькихъ указовъ, наполненныхъ увѣреніями и обманчивыми обѣщаніями, всѣ повѣрили, наконецъ, что государственная казна неистощима. Увеличеніе расходовъ не внушало никакихъ серьезныхъ опасеній Между тѣмъ, приближался часъ, когда истина должна была выйти на свѣтъ. Собраніе нотаблей должно было принудить королевскую власть раскрыть секретъ своего бѣдственнаго положенія». Когда этотъ секретъ былъ раскрытъ, то оказалось, что «обычные доходы не покрывали текущихъ расходовъ, откуда проистекалъ ежегодный постоянный дефицитъ. Современники называютъ его просто дефицитъ, какъ-будто это единственный дефицитъ, который могъ тревожить ихъ» [1]). И несмотря на усилія опредѣлить размѣры дефицитности бюджетовъ, цифра ея не поддавалась точному учету вслѣдствіе полнаго хаоса въ государственной отчетности...

Впрочемъ, выраженіе «дефицитность» слишкомъ мягко для опредѣленія тогдашняго состоянія французскихъ государственныхъ финансовъ. Историкъ французскихъ финансовъ, A. Vuhrer, написавшій исторію публичнаго долга во Франціи съ самыхъ раннихъ временъ, почти каждую эпоху изъ жизни старой Франціи вынужденъ начинать однообразной формулой. Описывая состояніе финансовъ въ моментъ паденія Директоріи, Vuhrer говоритъ: «и эту главу нужно начи-

[1]) Эмэ Шерэ. Op cit. Стр 76—77 и сл. (Глава II, „Дефицитъ и собраніе нотаблей")

нать, какъ это часто приходилось дѣлать раньше, печальнымъ и монотоннымъ изложеніемъ бѣдствій страны. На самомъ дѣлѣ, какъ говорилъ въ своихъ мемуарахъ герцогъ de Gaete, «20 брюмера во Франціи, въ дѣйствительности, не существовало болѣе никакихъ финансовъ»... [1]) Это уже гораздо болѣе, чѣмъ предполагается въ понятіи «дефицитность»...

Во Франціи первыхъ 15 лѣтъ XIX столѣтія можно говорить о дефицитахъ, такъ какъ правительство принимало энергичныя мѣры къ оздоровленію финансовъ, а Наполеонъ I велъ свои войны на счетъ независимаго «домена», который составлялся изъ контрибуцій и ограбленій побѣжденныхъ народовъ. Но и въ это время головокружительныхъ успѣховъ французскаго оружія, а затѣмъ въ моменты величайшаго разгрома и арміи, и государства, французскіе государственные бюджеты страдали отъ огромныхъ дефицитовъ. Въ 1814 г. баронъ Луи представилъ королю рапортъ о финансовомъ положеніи Франціи, изъ котораго видно, что бюджетъ 1812 года былъ установленъ съ вѣроятнымъ дефицитомъ не ниже 178 милл., въ 1813 г.— 278 милл. и въ 1814 г., несмотря на реформы и сбереженія, которыя уже сдѣлало правительство, дефицитъ превышаетъ 231 милл. Только на 1815 годъ министръ финансовъ надѣялся получить нѣкоторый бюджетный излишекъ. Но всѣ эти цифры были ниже дѣйствительныхъ размѣровъ дефицитовъ, такъ какъ бюджеты названныхъ лѣтъ были отягчены дефицитами первыхъ лѣтъ XIX столѣтія [2]). Пуанкаре въ бюджетномъ докладѣ 1893 года (Rapport général au nom de la Commission du budget de 1893) говорилъ, что «начиная съ 1816 года было только 11 лѣтъ, когда нормальные бюджетные ресурсы... были достаточны для покрытія расходовъ; въ остальные годы равновѣсіе достигалось съ помощью займовъ. Начиная съ 1840 года не было пропущено ни одного года безъ того, чтобы бюджеты не пополнялись болѣе или менѣе открыто при помощи кредита». По этому поводу одинъ изъ авторовъ замѣчаетъ, что «во Франціи обычай обращаться каждый годъ къ кредиту весьма стараго происхожденія» [3]).

Если мы обратимся къ позднѣйшей исторіи Франціи, начиная съ перваго года третьей республики (1871 г.), то увидимъ слѣдующую

---

[1]) Vuhrer. Op cit. II. Стр. 2.

[2]) Ibid. Стр. 61—62.

[3]) Thion de la Chaume. Op. cit. Стр. 91. См. здѣсь цифровыя данныя, а также: Haeckel. Op. cit. Стр. 132. Дефициты Франціи Геккель называетъ „поучительнѣйшими фактами“.

картину [1]). Начиная съ 1871 года и до 1896 года только одинъ бюджетъ 1875 года былъ заключенъ съ превышеніемъ доходовъ въ 7 милл. 700 тыс. фр. Остальные 26 бюджетовъ были сведены съ дефицитами. Лероа-Болье высказываетъ свое удивленіе тому факту, что въ 1875 г., четыре года спустя послѣ несчастной войны, удалось свести бюджетъ съ превышеніемъ доходовъ, несмотря на то, что этотъ бюджетъ охватилъ всѣ расходы, даже такіе, какъ расходы по возстановленію боевого имущества. «L'Assemblee National, въ этомъ отношеніи, совершила замѣчательное дѣло»... [2])

Начиная съ 1876-го, а въ особенности съ 1878 года, Франція вступаетъ въ полосу огромныхъ дефицитовъ. Дефициты исчисляются, въ среднемъ, отъ 300 до 400 милл., достигая 526 милл. въ 1881 г., 668 милл.—въ 1882 г. и 625 милл. —въ 1883 году. Сумма дефицитовъ въ періодъ 1878—1890 гг. составила 4.868 милл., почти равную сумму французской знаменитой контрибуціи. А если присчитать послѣдующіе дефициты до 1896 года, то ихъ сумма поднимется до 5.702 милл. Такимъ образомъ, Франція жила подъ гнетомъ хроническаго дефицита Въ періодъ 1897—1899 гг. бюджеты отмѣчаются незначительнымъ превышеніемъ доходовъ; «незначительны эти превышенія,—говоритъ Лероа-Болье,—но они должны быть въ высшей степени желанными». Эти превышенія составили въ порядкѣ лѣтъ: 28 милл., 91 милл., 35 милл. франковъ. Дефицитъ появился въ трехлѣтіе 1900 — 1902 гг.: 12 милл., 152 милл., 134 милл. Съ 1903 года, благодаря сокращенію расходовъ вслѣдствіе конверсіи долга, снова появляются бюджетныя превышенія: 69 милл. въ 1903 г., 107 милл. въ 1904 году, 73 милл. въ 1905 г. Бюджетъ 1906 года оставилъ дефицитъ въ 15 милліоновъ. Бюджетъ 1907 года снова былъ заключенъ съ превышеніемъ доходовъ. Въ 1907 г. французскіе финансы испытали благодѣтельное вліяніе расцвѣта экономической жизни, что и спасло бюджетъ отъ дефицита. Но въ общемъ, какъ показываютъ только что приведенныя данныя, французскіе финансы неизмѣнно оказываютъ тенденцію къ дефицитности въ государственномъ бюджетѣ, что прежде всего объясняется

---

[1]) Въ „Bulletin de Statistique et de Législation comparée“,— декабрь, 1908, — опубликованы сводныя данныя о бюджетныхъ итогахъ съ 1871 г. по 1907 г.; обработаны Лероа-Болье въ статьѣ „Les bilans des budgets depuis 1871“, въ „L'Economiste français“, 1909, 1 Mai, № 18.

[2]) Лероа-Болье забылъ добавить, что это замѣчательное дѣло совершено исключительно за счетъ обремененія налогами низшихъ классовъ...

усиленнымъ ростомъ расходовъ, который всталъ въ полное противорѣчіе съ устарѣлой системой обложенія. Поэтому при утвержденіи бюджета законодательной власти весьма часто приходится разрѣшать финансовому управленію добыть недостающія средства при помощи займовъ.

Если мы обратимся къ сосѣдней съ Франціей странѣ, къ Германіи, то увидимъ здѣсь болѣе поразительную картину дефицитнаго хозяйства, стоящую въ удивительномъ противорѣчіи съ интенсивнымъ развитіемъ и расцвѣтомъ нѣмецкаго народнаго хозяйства. Правда, при разсмотрѣніи дефицитнаго хозяйства германской имперіи необходимо имѣть въ виду, что въ данномъ случаѣ мы имѣемъ дѣло съ финансами союзнаго государства. Въ союзномъ государствѣ, финансовая конструкція рѣзко отличается отъ обыкновеннаго государства. Но это соображеніе относится къ вопросу о значеніи и причинахъ дефицитности бюджета союзной имперіи, самый же фактъ дефицита и здѣсь подчеркиваетъ дефектность финансовой организаціи, опережающій ростъ государственныхъ доходовъ. Въ Германіи отчетливо сознаютъ, что финансовая организація союзной имперіи совершенно не удовлетворяетъ требованіямъ и задачамъ, поставленнымъ надгосударственному союзу. Весьма удачно по этому поводу замѣтилъ одинъ изъ нѣмецкихъ авторовъ: кто строитъ себѣ на мѣсто стараго, неудобнаго жилища новый, великолѣпный домъ, отвѣчающій послѣднему слову строительной науки и всѣмъ требованіямъ комфорта, тотъ не можетъ не знать, что такая постройка, помимо огромныхъ строительныхъ затратъ, вызоветъ значительныя ежегодныя траты по ремонту и поддержанію въ порядкѣ новаго большого и великолѣпнаго зданія. «Иначе разсуждаетъ нѣмецкій народъ. Онъ соорудилъ на мѣстѣ стараго, дряхлаго зданія нѣмецкаго союза горделивый и прочный дворецъ, германскую имперію, въ которой открылась новая политическая и культурная эра и въ которой уже прожитъ цѣлый человѣческій вѣкъ; но при этомъ государственномъ строительствѣ ясно не сознавали, что бо̀льшимъ преимуществамъ и выгодамъ жизни въ новомъ дворцѣ противостоятъ бо̀льшія обязанности и бо̀льшія матеріальныя жертвы»... [1]) Что особенно подчеркиваетъ природу германскихъ бюджетныхъ дефицитовъ, это—ихъ полное не-

[1]) Prof. Koppe. Die Aufgaben der Reichsfinanzreform und die ihr drohenden Gefahren, vom finanz - und sozialpolitischen Standpunkte", въ „Annalen des Deutschen Reichs fur Gesetzg. Verw. u. Volksw." XVII. 1909. № 1. Стр 1.

соотвѣтствіе съ расцвѣтомъ нѣмецкаго народнаго хозяйства «Развѣ это не печальное зрѣлище,—спрашиваетъ проф. Эеберг. что имперія, благодаря которой мы почти въ продолженіе сорока лѣтъ пользуемся миромъ и непрерывнымъ развитіемъ нашего производства и торговли, подъ покровомъ которой мы достигли современнаго нашего положенія и благосостоянія, что эта имперія не можетъ найти путей и средствъ для того, чтобы свои ординарные расходы покрывать безъ помощи займовъ?» [1])

Дефицитность германскаго имперскаго бюджета обнаружилась спустя немного времени по основаніи имперіи, какъ только была израсходована пятимилліардная военная контрибуція. Въ силу сложившихся финансовыхъ и политическихъ условій германской имперіи приходилось свои дефициты покрывать займами. Дефицитность все время шла crescendo. Разбивая финансовую исторію Германіи на четыре періода, проф. Шанцъ вычисляетъ, что въ первомъ періодѣ (1877—1887 гг.) въ среднемъ въ годъ приходилось заключать займовъ по 44 милл. мар.; во второмъ періодѣ (1888—1895 гг.) ежегодно средняя цифра возрастающей задолженности составляла уже 199,4 милл. мар.; затѣмъ, въ періодъ съ 1896 г. по 1901 г. ежегодная средняя квота новыхъ займовъ равнялась 52,4 милл. мар.; въ періодъ же съ 1902 г. по 1906 г. — цифра эта поднимается до 229,6 милл. мар. [2]).

Къ 31 марта 1906 года общая сумма задолженности германской имперіи составляла 3.543.5 милліоновъ марокъ. Въ послѣдующее время она возрастала, обязанная все той же дефицитности бюджета, слѣдующимъ образомъ:

31 марта	1907 года	3.803,5 милл. мар.
»	1908 »	4.003,5 » »
1 октября	1908 »	4.253,5 » »

По подсчетамъ одного изъ авторовъ, бюджетная дефицитность Германіи, на основаніи разсчета о развитіи финансовой потребности за послѣднія пять лѣтъ, будетъ развиваться въ слѣдующихъ размѣрахъ: въ 1909 году дефицитъ въ 319 милліоновъ марокъ, въ 1910 году—428 милл., въ 1911 году—534 милл., въ 1912 году—637 милл.,

---

[1]) Prof Eheberg. Das Reichsfinanzwesen, seine Entwickelung, sein heutiger Zustand. seine Ausgestaltung. Bonn. 1908 Стр. 3.

[2]) Prof. G Schanz. „Die Schuldenwirtschaft des Deutschen Reiches in den letzten 30 Jahren“, въ „Finanz-Archiv“, XXV, 1 1908. Стр. 257.

въ 1913 году—737 милл. мар. [1]). Конечно, противъ такихъ угрожающихъ размѣровъ бюджетной дефицитности будутъ приняты соотвѣтствующія мѣры, но, какъ извѣстно, эти мѣры проводятся въ современной Германіи съ величайшимъ трудомъ и треніями...

Нечего говорить о томъ, что въ странахъ болѣе бѣдныхъ дефицитъ является не только постояннымъ явленіемъ, но въ то же время кладетъ роковой отпечатокъ на всѣ финансовыя отношенія государства, является кровоточащей язвой народнаго хозяйства, такъ какъ дефицитное хозяйство разстраиваетъ не только финансовыя, но и народно-хозяйственныя отношенія. Въ такомъ положеніи долгое время находилась Италія, которая неосмотрительно и расточительно вела политику великой державы, расходовала больше, чѣмъ это позволяли ей средства, а вслѣдствіе этого была вынуждена жить съ хроническимъ дефицитомъ, постоянно отчуждая государственныя имущества и прибѣгая къ займамъ, къ увеличенію налоговъ. Съ точки зрѣнія бюджетнаго равновѣсія финансовая исторія объединенной Италіи дѣлится на 4 періода: первый періодъ, охватывающій 1862—1874 гг., имѣлъ постоянный дефицитъ, общая сумма котораго составила не менѣе 3.260.000.000 лиръ. Второй періодъ—съ 1875 г. по 1884/85 г.—болѣе благопріятенъ; здѣсь дефицитъ исчезаетъ, создаются бюджетныя превышенія, правда, весьма незначительныя, но уже въ 1885/86 году снова появляется дефицитъ, достигающій максимальныхъ размѣровъ въ 1888/89 г. — 235 милліоновъ лиръ. Съ этихъ поръ и до 1896/97 г. дефицитъ свиваетъ себѣ прочное гнѣздо въ итальянскихъ бюджетахъ. Финансы страны находятся въ отчаянномъ состояніи, государству угрожаетъ банкротство. Только съ бюджетнаго 1898/99 года дефицитъ удается устранить, страна вступаетъ въ періодъ своего возрожденія и залечиванія старыхъ и глубокихъ ранъ. Въ бюджетахъ начинаютъ появляться превышенія доходовъ надъ расходами: въ 32 милл. въ 1898/99 г., въ 38 милл. въ 1899/900 г; 68 милл. въ 1900/91 г. и т. д.

---

[1]) Ad Gunther. „Richtlinien einer Reichsfinanzreform“, въ „Annalen d Deutsch Reichs“, 1909, № 2, стр. 96 Здѣсь приведено много цифръ, относящихся къ характеристикѣ финансоваго хозяйства Германіи, и указана обширная литература современнаго финансоваго вопроса Въ русской литературѣ характеристику герм. фин. хозяйства см М. Фридманъ Современные косвенные налоги на предметы потребленія Т. I. СПБ. 1908. Стр. 1—68. См. также мои рефераты о статьѣ Шанца и книгѣ Эеберга· „Вѣстн. Фин“. 1908. № 40, № 26.

Эти данныя относятся къ государственному бюджету Италіи такъ называемыхъ дѣйствительныхъ доходовъ и расходовъ. Но благодаря своеобразной конструкціи итальянскаго бюджета по этимъ даннымъ нельзя еще судить о положеніи бюджетнаго баланса. Приведемъ примѣръ: въ 1902/03 году. по бюджету дѣйствительныхъ доходовъ и расходовъ былъ бюджетный излишекъ доходовъ въ 44.105 милліоновъ лиръ. Но въ итальянскомъ бюджетѣ есть другія части [1]), которыя оканчиваются дефицитами, такъ что въ общемъ итогѣ бюджетное превышеніе доходовъ въ названномъ году составило только лишь 13.304 милл. лиръ, вмѣсто 44,105 милл. лиръ.

Вотъ таблица бюджета для 1902/03 года (тыс. лиръ)

а) дѣйствительные доходы и расходы:

доходы . . .	1,701,803
расходы . . .	1,657,698
излишекъ . .	44.105

б) желѣзнодорожное строительство:

доходы	121
расходы	17,263
дефицитъ . . .	17,142

в) движеніе капиталовъ:

доходы	60,771
расходы	74,430
дефицитъ . . .	13,659

г) оборотныя суммы:

доходы	62,971
расходы	62,971

Общій итогъ:

доходы . . .	1,825,666
расходы . . .	1,812,362
излишекъ доходовъ	13,304 тыс. лиръ.

Рубрика б) состоитъ изъ выручки отъ реализаціи займовъ на желѣзнодорожное строительство, а съ другой стороны—изъ стоимости новыхъ сооруженій; рубрика в) представляетъ изъ себя счетъ заключеннымъ долгамъ, продажѣ государственныхъ имуществъ и погашенію долговъ.

Теперь, если разсматривать исторію итальянскихъ бюджетныхъ

[1]) О составѣ итальянскаго бюджета см. Нитти. Op. cit. Стр. 567; подробно въ „Finanzarchiv'ѣ", 1893 г. Стр. 728.

балансовъ не по первой только части бюджета, а присоединить расходы по постройкѣ желѣзныхъ дорогъ и т. п., то окажется, что дефицитность итальянскаго бюджета была сплошною до 1897—98 года. При такомъ счетѣ дефицитъ въ 1862 году выразится цифрою въ 455 милл., онъ достигаетъ цифры 739 милл. въ 1886 г., падаетъ до 78 милл. въ 1871 году и 35 милл. въ 1880 году, доходитъ до 190 милл. въ 1885/86 г., прогрессируетъ въ слѣдующіе три года, достигая 470 милл. въ 1888/89 г., затѣмъ понижается до 47 милл. въ 1893/94 г., снова поднимается до 173 милл. въ 1893/94 г. и мало-по-малу исчезаетъ... [1]) Съ этого момента открывается эпоха экономическаго и финансоваго возрожденія современной Италіи, которое уже совершенно ясно обозначилось къ 1902 году. Признаками положительныхъ результатовъ новаго курса итальянской политики нужно считать исчезновеніе изъ бюджетовъ дефицита и достиженіе курса ренты уровня al pari. Между этими двумя явленіями существуетъ тѣснѣйшая связь. Государственные займы заключались для покрытія бюджетныхъ дефицитовъ. Какъ только въ бюджетѣ было достигнуто состояніе прочнаго равновѣсія, съ выраженной тенденціей создавать превышенія доходовъ надъ расходами, итальянское правительство начало проводить политику полнаго воздержанія отъ дальнѣйшихъ займовъ. Курсы государственныхъ фондовъ вслѣдствіе этого поднялись настолько, что были созданы благопріятнѣйшія условія для конверсіи итальянской ренты. Проведеніе этой конверсіи, принадлежащей къ числу самыхъ удачныхъ въ финансовой исторіи, еще болѣе подкрѣпило устои бюджетнаго равновѣсія...

Финансовая исторія другихъ европейскихъ государствъ, въ особенности тѣхъ, которыя, несмотря на экономическую бѣдность и культурную отсталость, тѣмъ не менѣе принимали активное и видное участіе въ общей міровой политикѣ, наполняли свою политическую исторію безпрерывными войнами, представляетъ печальное зрѣлище непрерывнаго, затяжного дефицита. Въ этомъ отношеніи финансовая исторія Австріи и Россіи представляетъ весьма много сходныхъ типическихъ чертъ. Обѣ эти страны въ большинствѣ случаевъ вели политику, далеко превышавшую ихъ матеріальныя средства; а вслѣдствіе этого ихъ финансовое хозяйство всегда пребывало въ состояніи угрожающаго разстройства. И Австрія, и Россія

[1]) Théry. Situation économique et financière de l'Italie. Paris. 1903. Стр. 78 и сл.

принуждены были въ своей кредитной политикѣ опираться на иностранный рынокъ капиталовъ, или довольствоваться въ большихъ размѣрахъ выпусками бумажныхъ денегъ. Бумажноденежное хозяйство въ этихъ странахъ всегда принимало затяжной характеръ, простираясь на цѣлый рядъ десятилѣтій: попытки возстановить металлическую валюту въ большинствѣ случаевъ оканчивались неудачей. Огромные военные расходы въ мирное время, возраставшіе до колоссальныхъ размѣровъ въ моменты вооруженныхъ конфликтовъ, высокіе расходы по безпрестанно увеличивавшейся задолженности,—все это приводило ту и другую страну къ необходимости постоянно повышать бремя налоговъ, такъ что въ концѣ концовъ налоги и въ Австріи, и въ Россіи превратились въ изнурительное иго, истощавшее народное хозяйство и препятствовавшее свободному развитію производительныхъ силъ. При такихъ условіяхъ неизбѣжно было наступленіе хроническаго финансоваго разстройства, временами переходившаго въ острые финансовые кризисы, ставившіе государство на краю пропасти банкротства. Внѣшнимъ выраженіемъ этого органическаго финансоваго банкротства и былъ упорный, злокачественный дефицитъ бюджетнаго хозяйства, не поддававшійся воздѣйствію финансовой политики.

Исторической датой, съ которой начинается финансовое разстройство Австріи и Россіи новаго времени, являются наполеоновскія войны, нанесшія финансамъ обѣихъ странъ тяжкіе удары. Правда, уже съ самаго конца XVIII столѣтія и въ Австріи, и въ Россіи финансы находились въ напряженномъ состояніи: уже въ XVIII вѣкѣ оба государства познакомились съ «сладкимъ ядомъ» бумажноденежнаго кредита (Австрія съ 1762 г., Россія съ 1769 г.). Въ это время оба государства выступаютъ въ роли военныхъ государствъ.

Въ Австріи военныя потребности періода съ 1793 по 1798 гг. выразились цифрой въ 534 милл. гульденовъ, въ то время какъ всѣ государственные доходы за этотъ же промежутокъ времени составили только 451 милліонъ, т. е. для однѣхъ лишь военныхъ цѣлей не достало за эти годы около 83 милл. гульденовъ. Всѣ же государственные расходы этого періода исчислялись въ 808 милл., такъ что общій дефицитъ государственнаго хозяйства выразился огромной цифрой—357 милл. гульденовъ. Дефицитъ покрывался выпускомъ бумажныхъ денегъ. Австрійское правительство начинаетъ принимать мѣры противъ угрожающаго дефицита, повышая налоги, мотивируя

эту политику соображеніями о томъ, что «слабое обложеніе во всякомъ случаѣ открываетъ двери праздности и усыпляетъ трудолюбіе»...

Наполеоновскія войны сводятъ къ нулю усилія правительства побороть бюджетный дефицитъ сбереженіями, ограниченіемъ расходовъ, пониженіемъ размѣровъ военнаго бюджета и т. д. Расходы во время наполеоновскихъ войнъ покрываются бумажноденежными выпусками, при чемъ банкноттели въ ноябрѣ 1810 года ходятъ съ лажемъ въ 960%!... Третье десятилѣтіе XIX вѣка въ Австріи снова открывается войною на итальянскомъ полуостровѣ, вслѣдствіе этого государственный бюджетъ снова обнаруживаетъ внушительные дефициты. Характерной чертою государственнаго бюджетнаго хозяйства попрежнему остается преобладаніе военныхъ расходовъ Доходы государства равнялись 95 милл. гульденовъ, изъ которыхъ 53 милл. уходило на войско и 43 милліона на систему государственнаго кредита. Дефициты идутъ сплошною цѣпью до революціоннаго 1848 года. 1848-й годъ не могъ, конечно, обойтись безъ значительнаго дефицита, который и въ послѣдующее время не оставляетъ австрійскаго бюджета. Въ эпоху крымской войны финансовыя затрудненія Австріи достигаютъ крупныхъ размѣровъ: ея разсчеты на внѣшній рынокъ капиталовъ не оправдываются: вслѣдствіе денежныхъ затрудненій Австріи приходится отказаться отъ активнаго участія въ крымской кампаніи и занять только «угрожающее положеніе». Въ 1855 году дефицитъ достигаетъ размѣровъ въ 165 милл. Старый режимъ въ Австріи удержался до 1859 года, новой Австріи онъ оставилъ огромную военную задолженность, сильно возросшіе налоги и упорный, застарѣлый бюджетный дефицитъ. Съ этимъ наслѣдствомъ Австрія не могла разстаться долгое время послѣ политическаго переворота. Австріи приходилось преобразовать архаическую систему обложенія и унифицировать государственную задолженность, которая была представлена займами, дѣлившимися на 101 категорію съ 197 подраздѣленіями, заключенными въ трехъ валютахъ. Но дефицитъ не покидалъ австрійское бюджетное хозяйство въ 60-е, 70-е и 80-е годы, за самыми ничтожными исключеніями. Только съ 1889 года (въ Россіи, какъ извѣстно, съ 1888 г.) Австрія вступаетъ въ новую полосу своей финансовой исторіи, когда дефицитъ исчезаетъ изъ бюджета: бюджеты начинаютъ балансироваться съ превышеніемъ доходовъ надъ расходами [1]). Такимъ обра-

[1]) Fr. Leiter. Op. cit. Стр. 7—28

зомъ, австрійскій государственный бюджетъ въ теченіе XIX вѣка былъ дефицитнымъ на пространствѣ восьми десятилѣтій..

Въ Россіи о дефицитахъ можно говорить, начиная съ царствованія Екатерины II, такъ какъ только съ этихъ поръ государственное счетоводство принимаетъ относительно цивилизованную форму. Единство финансоваго управленія, о которомъ такъ заботился Петръ I, ко времени Екатерины II было совершенно разрушено. Екатерина писала: «по восшествіи моемъ на престолъ сенатъ подалъ мнѣ реестръ доходовъ имперіи, по которому явствовало, что оныхъ считали 16 милл. руб. Но по прошествіи двухъ лѣтъ я послала кн. Вяземскаго и д. т. сов. Мельгунова, тогдашняго президента камеръ-коллегіи, считать доходы. Они нѣсколько лѣтъ считали, переписываясь разъ по семи съ каждымъ воеводою. Наконецъ сочли 28 милл..—12 милл. болѣе, нежели сенатъ вѣдалъ ...

Конечно, при такихъ бюджетныхъ порядкахъ трудно говорить о бюджетномъ балансѣ, о его роли въ финансовой политикѣ Россіи. Періодъ русской финансовой исторіи за время царствованія Екатерины II въ финансово-статистическомъ отношеніи былъ детально обслѣдованъ и изученъ П. Д. Чечулинымъ, по тщательнымъ подсчетамъ котораго оказывается, что за этотъ періодъ (1769—1785 гг.) въ распоряженіе правительства поступило обыкновенныхъ государственныхъ доходовъ 1.415.000.000 руб., было же израсходовано до 1.615.000.000 руб. Такимъ образомъ, дефицитъ выразился въ суммѣ 200 милл. руб. [1]), или, въ среднемъ, по $12^1/_2$ милл. руб. въ годъ. Въ дѣйствительности ежегодные дефициты поднимались до 30 милл. въ годъ, опускаясь иногда до $8^1/_2$ милл. Но все царствованіе Екатерины II, безъ перерывовъ, сопровождалось бюджетными дефицитами. На почвѣ этихъ дефицитовъ появились русскія бумажныя деньги, первые русскіе внѣшніе займы и открылась система позаимствованій изъ казенныхъ кредитныхъ учрежденій.

Здѣсь нужно отмѣтить то обстоятельство, что въ ту эпоху бюджетный дефицитъ не имѣлъ того значенія въ финансовой политикѣ правительства, какое онъ пріобрѣлъ въ послѣдующее время. Бюджеты старой эпохи рѣдко предусматривали дефицитъ: онъ появлялся по заключеніи бюджетнаго года или неожиданно выплывалъ въ серединѣ года, когда обнаруживалось, что денегъ до конца года не достанетъ. Возможность пользоваться бумажно-денежными выпусками и

[1]) Чечулинъ. Очерки по исторіи русскихъ финансовъ въ царствованіе Екатерины II. СПБ. 1906. Стр. 319.

другими источниками усыпляла вниманіе правительства. Если предпринималось повышеніе налоговъ, или новый выпускъ ассигнацій, или заключался внѣшній заемъ, то всѣ эти дѣйствія финансоваго управленія были направлены не на бюджетный дефицитъ, какъ таковой, а на покрытіе недостачи въ деньгахъ для той или другой правительственной мѣры или дѣйствія. Финансовая политика еще совершенно не сознавала и не учитывала государственно-хозяйственнаго значенія бюджетнаго равновѣсія, бюджетнаго дефицита. Она вся была разсчитана на удовлетвореніе отдѣльныхъ финансовыхъ нуждъ, не стоявшихъ въ правительственномъ сознаніи въ планомѣрной связи съ общимъ бюджетнымъ хозяйствомъ государства. Поэтому въ тогдашней финансовой политикѣ не замѣтно такого теченія, которое было бы направлено на достиженіе лучшей организаціи государственнаго хозяйства въ цѣляхъ устраненія коренныхъ причинъ дефицитности. Боролись, и то не всегда, съ должной энергіей, съ отдѣльными дефицитами, оставляя въ полной силѣ причины, ихъ вызывающія, усиливая дѣйствіе этихъ причинъ безсистемной, неразсчетливой борьбою съ конкретными дефицитами.

При такихъ условіяхъ создается въ высшей степени благопріятная среда для превращенія случайныхъ дефицитовъ въ постоянное явленіе, бюджетное хозяйство на весьма долгое время теряетъ способность къ устойчивому равновѣсію. Такой дефицитъ, вслѣдствіе неправильно усвоенныхъ методовъ борьбы съ нимъ, служитъ причиною разстройства всѣхъ финансовыхъ отношеній, такъ какъ вслѣдствіе систематической недохватки въ средствахъ правительству приходится постоянно напрягать налоговыя силы и способности народа, приходится безпрестанно прибѣгать къ займамъ, къ выпускамъ бумажныхъ денегъ и къ другимъ чрезвычайнымъ средствамъ и источникамъ. Война, народное бѣдствіе и другія событія, вызывающія затрату лишнихъ и непредусмотрѣнныхъ рессурсовъ, по необходимости въ корень расшатываютъ финансовую систему, ставятъ правительство въ чрезвычайно затруднительное положеніе. Въ 60-хъ годахъ прошлаго вѣка австрійскій министръ финансовъ Брукъ въ минуту отчаянія воскликнулъ передъ обществомъ генераловъ: «Богъ да прокормитъ всемилостивѣйшему военоначальнику армію, я же, министръ финансовъ, этого больше не могу дѣлать!..» [1]).

Для характеристики отношеній русскаго правительства конца XVIII

[1]) Leiter. Op. cit. Стр. 21.

и начала XIX вѣка къ бюджетному дефициту показателенъ слѣдующій фактъ. Точныхъ свѣдѣній о выполненіи бюджетныхъ смѣтъ изъ эпохи царствованія императора Павла въ литературѣ не имѣется [1]). Росписи составлялись съ превышеніемъ государственныхъ доходовъ надъ расходами. Но относительно бюджета за первый годъ царствованія Павла (1797 г.) извѣстно, что вмѣсто избытка получился дефицитъ въ 1.831.161 руб. Можно думать, что и послѣдующіе годы точно такъ же были дефицитными. Хотя «росписи сводились неизмѣнно съ превышеніемъ доходовъ надъ расходами, — пишетъ проф. Мигулинъ, — но исполненіе ихъ несомнѣнно сопровождалось дефицитами въ виду продолжавшихся «позаимствованій» изъ Ассигнаціоннаго банка». Въ царствованіе Александра I дефицитъ былъ непрерывнымъ, годъ отъ году возраставшимъ: въ 1801 г. онъ равнялся 7.069.794 руб., въ 1809 г. — 143.361.514 руб. [2]). Съ 1801 г. по 1809 г. общая сумма дефицита выразилась въ цифрѣ 366.600.274 руб. Дефицитъ въ 82.280.572 руб. получается и въ 1810 году. Относительно этого дефицита проф. Мигулинъ пишетъ: «дефицитъ этотъ легко былъ покрытъ остатками (курсивъ нашъ) отъ предыдущихъ годовъ, доходившими до 78.467.916 руб.» [3]).

Спрашивается, откуда же набрались эти «остатки», когда всѣ предшествующіе годы были сплошь дефицитными, причемъ бюджетные дефициты годъ отъ году возрастали въ угрожающей прогрессіи?

Отвѣтъ на этотъ вопросъ нужно искать въ особыхъ бюджетныхъ условіяхъ того времени. Государственное хозяйство той эпохи съ большою натяжкою можно называть бюджетнымъ, такъ какъ формальный бюджетъ имѣлъ еще зачаточныя формы и не имѣлъ никакого финансово-политическаго, ни тѣмъ болѣе юридическаго значенія. О тогдашнемъ бюджетѣ можно говорить, какъ о простой совокупности государственныхъ доходовъ и расходовъ, соотношеніе между которыми по большей части носило фактическій, случайный характеръ. При такихъ порядкахъ «остатки» могли получиться и отъ дефицитныхъ бюджетовъ. Дѣло въ томъ, что правительство, находившееся подъ гнетомъ постоянныхъ заботъ объ изысканіи нужныхъ средствъ, обращалось къ экстраординарнымъ финансовымъ рессурсамъ и источникамъ безъ всякой связи съ бюджетомъ наличныхъ, текущихъ средствъ. Поэтому, разъ открывалась возможность найти гдѣ-нибудь средства

[1]) П. Мигулинъ. Русск. госуд. кредитъ. Т. I. Стр. 36.
[2]) Ibid Стр. 38.
[3]) Ibid. Стр. 55.

помимо бюджета текущихъ доходовъ, правительство черпало изъ этихъ побочныхъ источниковъ въ такомъ разсчетѣ, чтобы не только покрыть текущій недостатокъ въ средствахъ, но и обезопасить себя на будущее время. Бюджетная дефицитность, конечно, не создавала увѣренности въ завтрашнемъ днѣ. Полнѣйшая дезорганизація наличныхъ источниковъ чрезвычайныхъ рессурсовъ плохо гарантировала возможность забрать въ свои руки завтра то, что можно еще взять сегодня. Въ 1811 году исполненіе бюджета дало незначительное превышеніе доходовъ (533.679 руб.). Но тѣмъ не менѣе правительство дѣлаетъ цѣлый рядъ позаимствованій изъ разныхъ мѣстъ и учрежденій, такъ что къ 1812 году образовался «остатокъ» въ 83.398.279 рублей...

Въ началѣ XIX вѣка господствовали, напр., такіе порядки: изъ росписи 1804 года изъ числа неизбѣжныхъ расходовъ было исключено 10,9 милл. руб., въ томъ числѣ на платежи по внѣшнимъ займамъ 2,7 милл. руб.; эти суммы были отнесены на счетъ ассигнаціоннаго банка. Въ послѣдующихъ росписяхъ не всегда вносились безусловно необходимыя суммы, которыя предпочитали затѣмъ проводить въ качествѣ сверхсмѣтныхъ расходовъ; иногда задерживались платежи кредитнымъ учрежденіямъ, а ассигнованныя имъ средства обращались на другія цѣли. Нѣкоторые расходы не показывались по росписямъ, а появлялись лишь въ отчетахъ. Наконецъ, были такія ежегодныя суммы, которыя систематически не показывались ни въ росписяхъ, ни въ отчетахъ. Онѣ составляли спеціальныя суммы отдѣльныхъ вѣдомствъ. «Свободныя суммы, накоплявшіяся такимъ образомъ въ распоряженіи отдѣльныхъ вѣдомствъ, лишь въ крайнихъ случаяхъ перечислялись въ доходъ государственнаго казначейства, въ видѣ единовременныхъ подкрѣпленій казны» [1]).

Такое отношеніе къ бюджетному балансу было обусловлено отсутствіемъ должной организаціи и финансоваго управленія, и финансовой системы. Правительство при всемъ своемъ желаніи врядъ ли могло спокойно положиться на финансовую систему и въ то же время почти не предпринимало никакихъ мѣръ для того, чтобы улучшить ее, укрѣпивъ бюджетное равновѣсіе и упорядочивъ систему чрезвычайныхъ рессурсовъ.

Здѣсь мимоходомъ замѣтимъ, что аналогичное отношеніе русскаго правительства къ бюджетному балансу, къ равновѣсію между го-

---

[1]) „Министерство Финансовъ". Ч. I Стр. 168.

сударственными доходами и расходами наблюдалось и въ концѣ XIX вѣка, въ періодъ, когда усиленно и систематически добивались накапливанія бюджетныхъ излишковъ. Въ это время правительство настойчиво повышало отдѣльные налоги, вводило новые, и это происходило въ то время, когда обыкновенные доходы давали ежегодно колоссальныя превышенія надъ расходами, когда въ отдѣлъ ординарнаго бюджета переносили рядъ чрезвычайныхъ расходовъ, а часть чрезвычайныхъ расходовъ покрывали на счетъ «свободной наличности государственнаго казначейства», которая по преимуществу была податного происхожденія или же была составлена изъ займовъ, заключенныхъ про запасъ. Такая политика проводилась при несомнѣнной перегрузкѣ широкихъ народныхъ слоевъ всякими налогами и сборами. Очевидно, что эта система веденія государственнаго хозяйства весьма своеобразно учитывала бюджетный балансъ; установленіе равновѣсія между государственными доходами и расходами при такихъ условіяхъ не было главною цѣлью финансоваго управленія, хотя послѣднее боялось возможности столкнуться съ бюджетнымъ дефицитомъ..

Возвращаемся къ исторіи русскаго дефицита. Наполеоновскія войны, съ тѣхъ поръ, какъ русская территорія сдѣлалась ареной военныхъ дѣйствій, въ конецъ разстроили русскіе государственные финансы. Борьба съ Наполеономъ имѣла для русскаго государственнаго бюджета еще и другое отрицательное послѣдствіе. Передъ войной, когда Россія находилась въ дружескихъ отношеніяхъ съ Наполеономъ, правительство было серьезно озабочено оздоровленіемъ государственнаго хозяйства, что въ тогдашнихъ условіяхъ означало прежде всего урегулированіе разстроеннаго денежнаго обращенія, такъ какъ всякій финансовый недочетъ покрывался прежде всего выпускомъ бумажныхъ денегъ. Но правительство тогда ставило вопросъ о финансовой реформѣ гораздо шире: государственный совѣтъ принялъ выработанный гр. Сперанскимъ планъ преобразованія финансовъ, этотъ планъ затѣмъ получилъ высочайшее утвержденіе. Планъ заключалъ въ себѣ проектъ упорядоченія государственнаго бюджета, государственнаго долга и денежнаго обращенія. Проф. Мигулинъ замѣчаетъ, что «предпринятая въ 1810 году реформа въ области государственнаго кредита составляетъ и до настоящаго времени одну изъ самыхъ свѣтлыхъ страницъ въ исторіи русскихъ финансовъ» [1]). Можно сказать больше: единственный разъ на всемъ

[1]) П. Мигулинъ. Op. cit. I. Стр. 53.

пространствѣ новой финансовой исторіи Россіи въ 1810 году вопросъ о финансовой реформѣ былъ поставленъ на настоящую высоту и широту; единственный разъ правительственная мысль охватила русскій финансовый вопросъ со всѣхъ сторонъ и сдѣлала первый шагъ къ его разрѣшенію. Въ послѣдующее время русская финансовая политика уже никогда не идетъ такой широкой дорогой. Не даромъ министры финансовъ конца XIX и начала XX вѣка, среди которыхъ былъ такой безусловно видный дѣятель, какъ С. Ю. Витте, питали свою официальную идеологію, прикрывавшую ихъ дѣятельность и ихъ планы, обрывками изъ плана финансовъ Сперанскаго. .

Замѣтимъ здѣсь, что и въ Австріи начала XIX вѣка, а затѣмъ и въ послѣдующее время, правительство точно такъ же стремилось привести государственное хозяйство въ порядокъ. Въ Австріи такихъ попытокъ было гораздо больше, чѣмъ въ Россіи.

Но и въ Австріи, и въ Россіи внѣшняя правительственная политика въ зародышѣ убивала положительныя начинанія въ сферѣ государственнаго хозяйства. Къ тому же общія политическія условія жизни той и другой страны совершенно не создавали необходимой среды для проведенія какихъ бы то ни было широкихъ реформъ, въ томъ числѣ и финансовыхъ...

Дефицитность бюджета вслѣдствіе этого оставалась удѣломъ обѣихъ странъ...

Дефицитность русскаго государственнаго бюджета въ періодъ наполеоновскихъ войнъ (1812—1815 гг.) выразилась въ колоссальной цифрѣ — 530.925.351 руб., «несмотря на то, что въ составъ доходовъ были причислены капиталы разныхъ вѣдомствъ, городскія суммы, разныя случайныя и экстраординарныя поступленія (кромѣ займовъ), въ томъ числѣ пожертвованія частныхъ лицъ на всякое дѣло, поступленія отъ рекрутскихъ квитанцій и т. д.»... Положеніе государственныхъ финансовъ было весьма плачевное. «Армія угрожается голодомъ»,—доносилъ въ 1813 г. императору главнокомандующій Барклай-де-Толли.

Послѣ ликвидаціи наполеоновскихъ войнъ русскій бюджетъ не переставалъ быть дефицитнымъ, хотя правительство снова озабочено упорядоченіемъ государственнаго хозяйства. Министръ гр. Гурьевъ говорилъ во всеподданнѣйшемъ докладѣ, что послѣ побѣды надъ Наполеономъ «остается постановить на твердое основаніе государственные финансы, дабы навсегда упрочить силы и величіе Импе-

рии. Изумленная Европа устремляетъ все свое вниманіе на то, что у насъ для сего предпринято будетъ»... [1])

Несмотря на то, что послѣ наполеоновскихъ войнъ правительство отчасти выполнило предначертанія финансоваго плана Сперанскаго, (поскольку они вошли въ планъ министра Гурьева), но оно не смогло всетаки побороть дефицитность русскаго бюджета. За періодъ 1816—1822 гг общая сумма дефицитовъ выразилась въ солидной цифрѣ—452.521.736 руб., т. е. приблизительно по 63 милл. въ годъ при доходномъ бюджетѣ, колебавшемся между 365—475 милл руб. асс. Слѣдовательно, ежегодный средній дефицитъ составлялъ около 15% общей суммы государственныхъ доходовъ. Съ 1823 г. министромъ финансовъ становится гр. Канкринъ, котораго считаютъ однимъ изъ самыхъ удачныхъ министровъ. Самъ Канкринъ говорилъ, что изъ двадцати проведенныхъ имъ бюджетовъ было только шесть дефицитныхъ, на самомъ же дѣлѣ всѣ бюджеты были дефицитными, за исключеніемъ одного—въ 1837 году. Бюджеты съ 1823 г. по 1831 г. дали общій дефицитъ въ 36.927.925 руб. серебр. Бюджеты 1832—1843 гг были дефицитны на 123.674.315 руб. серебр. Такъ же обстояло дѣло и въ послѣдующее время: дефициты бюджетовъ за 1844—1851 гг. составили сумму въ 360.026.864 руб.; за годы 1852—1857, охватившіе и несчастную крымскую кампанію, дефициты выразились въ цифрѣ 772.490.813 руб. [2]).

Ликвидація крымской войны, причинявшая такіе огромные дефициты, была закончена, но русскій бюджетъ по старому остался дефицитнымъ. Дефициты исчисляются десятками милліоновъ рублей. Съ дефицитами государственное хозяйство подходитъ къ «эпохѣ великихъ реформъ», когда, между прочимъ, была произведена и бюджетная реформа. Въ 1861 году обсуждается въ комитетѣ финансовъ записка министра финансовъ о мѣрахъ, полезныхъ для подъема финансоваго и экономическаго положенія имперіи. Необходимость произвести финансовую реформу диктовалась дефицитностью государственнаго бюджета. Въ комитетѣ финансовъ указывали на то обстоятельство, что «источники, изъ которыхъ прежде покрывались дефициты, или вовсе изсякли, или почти истощились; продолжать же покрывать дефициты займами или выпускомъ кредитныхъ билетовъ, курсъ которыхъ и безъ того значительно упалъ, значитъ вести государство

---

[1]) „Министерство Финансовъ". Ч. I. Стр. 184.

[2]) П. Мигулинъ. Op. cit. Стр. 89, 124, 166, 195.

къ окончательной несостоятельности» [1]). Устраненіе дефицита должно было означать устраненіе этихъ непріятныхъ перспективъ «несостоятельности», а вмѣстѣ съ тѣмъ должно было «подѣйствовать на столь необходимое для насъ усиленіе кредита, какъ внѣшняго, такъ и внутренняго». 22 мая 1862 года были утверждены «Правила о составленіи, разсмотрѣніи, утвержденіи и исполненіи государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій». Въ основу этихъ правилъ были положены начала бюджетнаго единства и бюджетной универсальности: единая роспись должна охватывать своимъ содержаніемъ всѣ доходы и всѣ расходы государства. Съ этого времени финансовые документы Россіи пріобрѣли относительную точность и стали опубликовываться во всеобщее свѣдѣніе. Но точность и достовѣрность главнѣйшихъ финансовыхъ документовъ была,—повторяемъ,—весьма относительна, такъ какъ реформа проводилась въ условіяхъ, мало благопріятствовавшихъ улучшенію бюджетнаго законодательства. Впослѣдствіи органъ министерства финансовъ «Вѣстникъ Финансовъ» заявилъ, что преобразованныя роспись и финансовыя смѣты не имѣютъ характера точныхъ документовъ [2]).

До указанной бюджетной реформы правительство всячески стремилось къ тому, чтобы какъ-нибудь замаскировать бюджетные дефициты. Въ этихъ цѣляхъ прибѣгали къ исключенію со страницъ росписи самыхъ неотложныхъ кредитовъ, развивали систему сверхсмѣтныхъ кредитовъ и т. д. Нѣкоторые министры, какъ, напр., Канкринъ, достигли значительнаго искусства въ дѣлѣ сокрытія бюджетныхъ дефицитовъ. И послѣ бюджетной реформы отношеніе правительства къ важнѣйшимъ финансовымъ документамъ осталось такимъ же. Введеніе въ государственную роспись отдѣла чрезвычайныхъ рессурсовъ потребовалось потому, что «роспись, послѣ различныхъ измѣненій въ смѣтахъ, была сведена съ дефицитомъ въ 15,7 милл. руб., который было предположено покрыть чрезвычайными рессурсами: выпускомъ билетовъ государственнаго казначейства и остатками экономическихъ капиталовъ» [3]).

И послѣ эпохи реформъ и бюджетныхъ преобразованій русскій государственный бюджетъ остается дефицитнымъ, но произведенное раздѣленіе бюджета на ординарный и экстраординарный оказало свое

---

[1]) „Министерство Финансовъ". II. Стр. 594.
[2]) „Вѣстникъ Финансовъ", 1906 г. № 42.
[3]) „Министерство Финансовъ". II. Стр. 602.

дѣйствіе правительство такимъ раздѣленіемъ подготовило почву къ уничтоженію дефицита въ обыкновенномъ бюджетѣ. Вотъ данныя о бюджетныхъ балансахъ съ 1862 г. по 1870 г. [1]):

	Общебюджетный дефицитъ.	Дефицитъ ординарнаго бюджета
1862 г.	53.139.926 руб.	34.854.444 руб.
1863 »	85.253.319 »	40.181.441 »
1864 »	107.730.311 »	90.344.144 »
1865 »	71.861.200 »	54.475.033 »
1866 »	78.472.358 »	53.277.826 »
1867 »	45.331 874 »	9.934.947 »
1868 »	61.033.283 »	10.245.227 »
1869 »	64.513.472 »	— »
1870 »	73.039.314 »	— »

Къ концу 60-хъ годовъ дефицитъ по ординарному бюджету не только уменьшается въ своихъ размѣрахъ, но исчезаетъ и замѣняется превышеніемъ доходовъ надъ расходами. Такое превышеніе составляло [2]):

въ 1869 году	1.434.892 руб.
» 1870 »	5.375.035 »
» 1871 »	18.220.983 »
» 1872 »	4.543.817 »
» 1873 »	3.289.750 »
» 1874 »	17.706.306 »
» 1875 »	48.904.542 »

Дефицитъ оставался лишь въ общемъ бюджетномъ балансѣ, включая въ него экстраординарную часть бюджета. Раздѣленіе бюджета на двѣ части, конечно, весьма способствовало улучшенію общаго внѣшняго вида государственнаго бюджета. Но нельзя не признать, что послѣ эпохи реформъ улучшилось и финансовое положеніе страны, чѣмъ и воспользовалось правительство, начавшее усиленно взвинчивать налоги и подати. Быть можетъ, финансовое хозяйство Россіи послѣ эпохи реформъ вставало на новую дорогу, на которой его ожидало если не процвѣтаніе, то, по крайней мѣрѣ, прочность и устойчивость. Но внѣшняя политика правительства всегда въ Рос-

[1]) П. Мигулинъ. Op. cit. I. Стр. 392.
[2]) Ibid. Стр. 435.

ли приводила финансы въ состояніе разстройства. Непрочными оказались и тѣ относительные успѣхи, которые были достигнуты русскимъ бюджетомъ въ первой половинѣ 70-хъ годовъ. Уже въ 1876 году правительство начинаетъ готовиться къ войнѣ съ Турціей, а поэтому сильно повышаются военные расходы. Дефицитъ снова появляется въ обыкновенномъ бюджетѣ и прочно остается здѣсь до конца 80-хъ годовъ. Въ это время дефицитъ по ординарному бюджету составлялъ въ среднемъ около $34^1/_2$ милл. руб. въ годъ [1])

Дефициты по обыкновенному бюджету исчезаютъ въ 1888 году, когда вмѣсто дефицита сразу получается превышеніе обыкновенныхъ доходовъ надъ обыкновенными же расходами въ 58.112.431 руб., и съ этихъ поръ русскіе государственные бюджеты въ ординарной своей части неизмѣнно заключаются съ превышеніемъ доходовъ. Правительство, какъ мы уже говорили, несмотря на достигнутое равновѣсіе въ отдѣлѣ обыкновеннаго бюджета, настойчиво повышаетъ налоговое бремя, такъ какъ передъ нимъ еще стояла задача уменьшенія размѣровъ дефицитности по общему бюджету государства, т. е. по ординарному и экстраординарному. Въ то же время дѣленіе единаго бюджета на двѣ части было произведено не по какому-либо принципу, а въ цѣляхъ практическаго удобства, чтобы разгрузить ординарную часть бюджета и облегчить появленіе въ ней бюджетнаго равновѣсія. Въ главѣ, посвященной экстраординарному бюджету, мы уже говорили, что правительство неоднократно переводитъ нѣкоторые государственные расходы, находившіеся въ экстраординарномъ бюджетѣ, въ ординарный. Такимъ образомъ, благополучіе въ ординарной части государственнаго бюджета, установившееся съ 1888 года, было вполнѣ относительнымъ и условнымъ. Если бы переносы изъ чрезвычайнаго бюджета въ ординарный были сдѣланы до 1888 года, то всѣ бюджеты, съ указаннаго года и до средины 90-хъ годовъ, были бы дефицитными и въ ординарной своей части. Слѣдовательно, бюджетная техника дѣлала то, что трудно было достигнуть прямымъ путемъ. Но нельзя въ такой политикѣ правительства видѣть только одну искусственность: ex nihilo nihil fit. Безусловно, государственные финансы Россіи къ концу XIX вѣка крѣпнутъ, правительство сумѣло добиться того, что въ его распоря-

[1]) Погодныя данныя о состояніи русскаго государственнаго бюджета за сто лѣтъ (до 1902) приведены въ таблицахъ, напечатанныхъ въ приложеніи къ изданію „Министерство Финансовъ“. Съ момента появленія отчетовъ Госуд. Контроля эти данныя приведены по контрольнымъ отчетамъ.

женіе стали притекать огромныя средства, которыя позволяли переносить въ ординарную часть государственнаго бюджета часть бывшихъ экстраординарныхъ расходовъ, но и послѣ этого накапливать бюджетные излишки, при помощи которыхъ оказалось возможнымъ покрывать значительную долю экстраординарныхъ расходовъ. Слабой стороной такой бюджетной политики является то обстоятельство, что чересчуръ энергично опустошаются народные карманы. Притомъ податная система, доставлявшая правительству колоссальные излишки, устроена такимъ образомъ, что она всею своею тяжестью падаетъ на малосостоятельные классы населенія, а вслѣдствіе этого бюджетные излишки въ государственномъ хозяйствѣ приближали къ границѣ нищеты и голода широкіе низы въ народномъ хозяйствѣ. Финансовая политика встала въ рѣзкое противорѣчіе съ интересами самыхъ широкихъ слоевъ народныхъ массъ. Проф. Мигулинъ, который весьма детально обслѣдовалъ бюджетную политику затронутаго нами періода, высказалъ мысль, что «экономическое благосостояніе населенія (въ 80-хъ годахъ) не могло быть признано разстроеннымъ въ сколько-нибудь серьезной степени». Затѣмъ авторъ допускаетъ рядъ исключеній: «въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ положеніе нѣкоторыхъ классовъ населенія, главнымъ образомъ сельскаго, находилось не въ завидномъ положеніи... Нѣкоторому упадку подвергся русскій центръ.. Нѣкоторому упадку подверглось сельское хозяйство»...[1]) Это утвержденіе и эти оговорки въ высшей степени характерны для экономическаго положенія Россіи въ 80-хъ и въ 90-хъ годахъ прошлаго вѣка, поскольку здѣсь отразилось вліяніе финансовой политики. Уничтоженіе дефицита въ ординарномъ бюджетѣ, введеніе золотой валюты, привлеченіе иностранныхъ капиталовъ, громадное развитіе сѣти желѣзныхъ дорогъ, развитіе сберегательныхъ кассъ и ростъ сбереженнаго капитала, правительственная инициатива во всѣхъ областяхъ жизни страны, сопровождаемая тратой бюджетныхъ средствъ, ростъ государственнаго бюджета и т. д., и т. д., все это должно же было оказать вліяніе на экономическую жизнь страны. И это вліяніе дѣйствительно проявилось: тѣ группы и даже цѣлые классы населенія, которые получали отъ финансоваго процвѣтанія, они, конечно, встали на ноги; тѣ же классы, которымъ пришлось только платить и выносить на своихъ плечахъ процвѣтающій бюджетъ, изнывали подъ бременемъ непосильныхъ налоговъ. Ихъ положеніе ухудшалось еще тѣмъ, что бюджет-

[1]) П. Мигулинъ. Op. cit. II. Стр. 7—8.

ные излишки означали прежде всего то, что правительство не удовлетворяло цѣлый рядъ насущныхъ потребностей основныхъ классовъ населенія. Правительство такъ же было «сдержанно» въ удовлетвореніи этихъ потребностей и при наличности бюджетныхъ излишковъ, какъ и въ то время, когда его дѣятельность связывалась по рукамъ и ногамъ огромными дефицитами. «При прежнихъ хроническихъ дефицитахъ въ государственномъ бюджетѣ,—пишетъ проф. Мигулинъ,—подобное отношеніе къ культурнымъ задачамъ государства могло быть ошибочнымъ, но оно по крайней мѣрѣ понятно. При ежегодномъ же поступленіи по обыкновенному бюджету остатковъ отказъ въ удовлетвореніи указанныхъ настоятельныхъ нуждъ населенія ничѣмъ не можетъ быть оправданъ» [1]).

Вообще, трудно найти естественное объясненіе такому факту, который общъ и Австріи и Россіи: быстрый переходъ отъ большихъ дефицитовъ къ большимъ бюджетнымъ превышеніямъ. Ненормальность финансовыхъ отношеній отчетливо сказывается въ томъ, что русскій государственный бюджетъ въ ординарной своей части даетъ солидныя превышенія доходовъ и въ такіе тяжелые для народнаго хозяйства періоды, какъ тѣ мрачныя годины, которыя были отмѣчены русско-японской войной. Такія же превышенія имѣли мѣсто и въ годы революціонныхъ волненій. Эти превышенія составляли:

въ 1904 году	111,5 милл.	въ 1907 году	146,5 милл.
» 1905 »	99,3 »	» 1908 »	74,4 »
» 1906 »	195,6 »	» 1909 »	4,9 »

За это же время общій бюджетъ государства сводился съ необычайно высокими дефицитами, какихъ давно уже не знало русское государственное хозяйство. Поэтому вполнѣ справедливы слова проф. Мигулина, что «сведеніе обыкновеннаго бюджета безъ дефицита не означало еще отсутствіе дефицита вообще, и, собственно, трудно понять, кого хотѣло наше финансовое вѣдомство ввести въ заблужденіе?» [2]) Отсюда можно сдѣлать заключеніе, что при нѣкоторыхъ условіяхъ отсутствіе дефицита далеко еще не является признакомъ прочнаго финансоваго положенія и отнюдь не избавляетъ отъ необходимости заключать займы въ бюджетныхъ цѣляхъ.

Опытъ всѣхъ и всякихъ странъ, не исключая самыхъ богатыхъ, какъ, напр., Англія, С.-А. Соединенные Штаты и др., показываетъ,

[1]) П. Мигулинъ. Op. cit. II. Стр. 545.
[2]) Ibid. Стр. 546.

что въ современныхъ государствахъ бюджетный дефицитъ представляетъ изъ себя самое заурядное явленіе. Этому опыту нисколько не противорѣчитъ и финансовая теорія, утверждающая, что дефицитъ неизбѣженъ [1]). Небывалый ростъ народнаго богатства, повышеніе благосостоянія среди тѣхъ производительныхъ классовъ, которые по преимуществу выносятъ на себѣ тяжесть огромныхъ бюджетовъ, высокое развитіе бюджетной техники и финансоваго искусства, приведеніе въ порядокъ финансовыхъ системъ, финансовыя реформы, превосходная организація денежнаго обращенія и всѣ другія явленія и условія, благопріятствовавшія росту и прочному развитію государственныхъ финансовъ, оказались не въ состояніи побѣдить старинный дефектъ бюджетнаго хозяйства—его наклонность къ дефицитности. Эта тенденція современныхъ бюджетовъ настолько же сильна въ конституціонныхъ финансахъ, насколько она проявляла себя въ финансахъ абсолютнаго государства. А вслѣдствіе этого бюджетный дефицитъ былъ и есть одна изъ видныхъ причинъ интенсивнаго накапливанія государственной задолженности. Здѣсь можно поставить болѣе общее положеніе: о зависимости роста государственной задолженности отъ финансовой системы современнаго государства, потому что дефицитъ бюджета по существу является выразителемъ состоянія и дѣеспособности современныхъ финансовыхъ системъ.

Отмѣтимъ здѣсь прежде всего, въ краткихъ чертахъ, общія причины, обусловливающія дефицитность современныхъ государственныхъ бюджетовъ. Эти общія причины съ равнымъ успѣхомъ проявляютъ свое дѣйствіе въ государствахъ разныхъ ранговъ, стоящихъ на различныхъ ступеняхъ экономическаго развитія.

Современное публичное хозяйство, какъ извѣстно, построено на такъ называемомъ принципѣ достаточности, т. е. хозяйственная дѣятельность государства направляется не изъ количества имѣющихся въ его распоряженіи финансовыхъ средствъ, а отъ объема тѣхъ задачъ, разрѣшеніе которыхъ при данныхъ условіяхъ считается неотложнымъ дѣломъ. Безусловно, этотъ принципъ нигдѣ не находитъ свободнаго и безграничнаго своего примѣненія. У государства—неисчислимое количество задачъ и потребностей, полное удовлетвореніе которыхъ не по силамъ даже самымъ богатымъ государствамъ. Но изъ массы всѣхъ этихъ потребностей дѣлается надлежащій выборъ, избранныя потребности и составляютъ объектъ дѣятельности государственной власти.

[1]) См. напр., A. Schäffle Die Steuern. Allgemeiner Theil. Leipzig. 1895. Стр. 217 и сл.

онѣ же, въ концѣ концовъ, опредѣляютъ объемъ государственныхъ расходовъ. Государственное хозяйство бѣдной страны, финансы которой находятся въ самомъ плачевномъ состояніи, тѣмъ не менѣе лишено возможности спастись отъ бюджетнаго дефицита сокращеніемъ круга своей дѣятельности. Такое сокращеніе возможно въ минимальныхъ размѣрахъ. Переходъ по ту сторону этой минимальной границы будетъ означать покушеніе на государственное самоубійство. Вслѣдствіе этого въ исторіи многихъ государствъ весьма часто можно наблюдать упорное и настойчивое проведеніе такой политики, которая далеко превышаетъ наличныя средства. Если государственная исторія даетъ намъ массу примѣровъ государственнаго банкротства, финансоваго ли, или политическаго, то во всѣхъ этихъ случаяхъ можно наблюдать одну весьма характерную черту: скупостью не были заражены правительства тѣхъ странъ, которыя были доведены до банкротства. Финансовое банкротство, какъ правило, всегда было результатомъ непосильныхъ расходовъ. Политическое банкротство, куда можно причислить крушеніе внутренняго политическаго строя или потерю положенія въ концертѣ державъ, опять таки никогда не было послѣдствіемъ скупости правительства. Наоборотъ: вѣра въ неистощимость «послѣдней народной копейки», вѣра, какою было заворожено предреволюціонное правительство Франціи и ея общественные верхи, была одной изъ дѣятельныхъ причинъ, ускорившихъ разложеніе и паденіе королевской Франціи. Пораженіе Россіи на Дальнемъ Востокѣ, обусловленное этимъ паденіе ея политическаго престижа были подготовлены не скупостью правительства, а колоссальными затратами капиталовъ, приводившими всѣхъ въ изумленіе. Ниже мы увидимъ, что на всемъ пространствѣ XIX вѣка и въ XX вѣкѣ русское правительство если вѣрить высокоофиціальнымъ документамъ, только и думало о сокращеніи государственныхъ расходовъ. Эти настойчивыя заботы о сокращеніи расходовъ, извѣстіями о которыхъ пестритъ оффиціальная исторія русской финансовой политики, нисколько не помѣшали безпрерывному росту государственнаго бюджета и государственнаго долга. Какъ извѣстно, ростъ русскаго бюджета по своей интенсивности превзошелъ многія другія аналогичныя явленія.

Изъ финансовой исторіи различныхъ странъ можно сдѣлать и другое наблюденіе. Страны старой культуры, съ прочнымъ, развитымъ правопорядкомъ, съ зажиточными массами населенія, съ поощряемой самодѣятельностью и иниціативой общества, какъ разъ характеризуются сдержаннымъ, если не отрицательнымъ отношеніемъ къ госу-

дарственной дѣятельности вообще. Въ такихъ странахъ руководящіе общественные классы стремятся свести роль государства къ роли, по выраженію Лассаля, ночного сторожа. Наоборотъ, въ странахъ противоположнаго строя государство силою вещей должно итти впереди всѣхъ, государственная инициатива должна замѣстить пустое мѣсто, такъ какъ въ малокультурныхъ странахъ общество, обыкновенно, малоподвижно и бездѣятельно, народные массы ведутъ инертную жизнь, капиталъ спитъ, надежды всѣхъ покоятся на государствѣ. Въ такихъ странахъ объемъ дѣятельности государства расширяется до безконечныхъ предѣловъ. Въ Россіи, Японіи, Венгріи государственная власть по необходимости является піонеромъ, что сильно повышаетъ его расходы. Въ такихъ странахъ, по выраженію одного русскаго бюджетнаго доклада, государственная потребность не укладывается въ рамки потребности «въ общепринятомъ смыслѣ этого слова». Въ третьей Государственной Думѣ, на страницахъ объяснительной записки къ проекту росписи на 1908 и 1909 г., русскій министръ финансовъ указывалъ, что при современныхъ условіяхъ Россія вынуждается жить по средствамъ, государственные расходы опредѣлять по доходамъ. Это мнѣніе министра нашло свой отголосокъ и въ заключеніяхъ думской бюджетной комиссіи. Но было бы ошибкой думать, что приведенныя сужденія руководителей русской финансовой политики устанавливаютъ совершенно новый принципъ веденія государственнаго хозяйства, что отнынѣ въ Россіи цѣлью государственнаго хозяйства будетъ не удовлетвореніе коллективныхъ потребностей, а достиженіе бюджетнаго равновѣсія, избѣжаніе дефицита. Государственное хозяйство невозможно свести на бухгалтерію, бухгалтерія никогда не была цѣлью публичнаго хозяйства. Да и въ частномъ хозяйствѣ бухгалтерія — только средства, а не цѣль. Если въ частномъ хозяйствѣ преобладающее значеніе получаетъ бухгалтерія, сведеніе благополучныхъ балансовъ, то всѣ мы знаемъ, что это—Schwindel, которымъ рѣдко обманываютъ самихъ себя руководители предпріятія, а чаще они обманываютъ довѣрчивую и неосвѣдомленную публику. И въ русскомъ государственномъ хозяйствѣ нашихъ дней, несмотря на декларизованный министромъ финансовъ «новый» принципъ веденія государственнаго хозяйства, несмотря на то, что и народное представительство поддержало эту точку зрѣнія, все же колесница государственнаго хозяйства катится по старой дорогѣ, указательный столбъ на которой гласитъ: «принципъ достаточности». Заявленіе же министра финансовъ, стоящее не въ примиримой противоположности съ ежегодными многомил-

лонными дефицитами, съ ежегодными займами, съ систематическимъ взвинчиваніемъ налоговъ, съ ростомъ всѣхъ государственныхъ расходовъ, необходимо принимать какъ образную формулу обостреннаго финансоваго кризиса. Гораздо удачнѣе эта формула была средактирована тѣмъ же самымъ министромъ въ другомъ мѣстѣ, гдѣ онъ сказалъ: «я признаю себя безсильнымъ удовлетворить предъявляемымъ требованіямъ» [1]). Заявленіе о томъ, что необходимо вести государственное хозяйство не по принципу достаточности, а согласовать его съ имѣющимися наличными средствами, отражается лишь на одной сторонѣ государственной дѣятельности: на удовлетвореніи неотложныхъ культурныхъ, производительныхъ потребностей страны. Здѣсь искони русская финансовая политика проявляла неумолимую «сдержанность въ расходахъ». И въ данномъ случаѣ представитель правительства въ третьей Государственной Думѣ боролся не за новый принципъ веденія государственнаго хозяйства, а за неприкосновенность правительственнаго выбора тѣхъ потребностей, которыя подлежать удовлетворенію. Въ такомъ же смыслѣ нужно понимать слова австрійскаго министра финансовъ, заявившаго, что «въ абсолютныхъ государствахъ расходы опредѣляются по доходамъ, а въ конституціонныхъ—доходы по расходамъ». Заявленіе русскаго министра финансовъ прежде всего подчеркиваетъ, что «принципъ достаточности» всецѣло находится въ рукахъ правительства, а не народнаго представительства. Иначе не было цѣли поучать Государственную Думу «новымъ» пріемамъ веденія государственнаго хозяйства.

Выборъ коллективныхъ потребностей, признаваемыхъ подлежащими удовлетворенію, нисколько не противорѣчитъ идеѣ достаточности, опредѣляющей развитіе и дѣятельность государственнаго хозяйства. Государственное хозяйство—организованное и планомѣрное предпріятіе, планомѣрность же предполагаетъ выборъ, какъ актъ хозяйственнаго самоопредѣленія. Избранныя изъ ряда другихъ общественныя потребности въ концѣ концовъ и опредѣляютъ необходимое количество финансовыхъ ресурсовъ.

Принципъ достаточности, осуществляемый въ государственномъ хозяйствѣ, и составляетъ основу той задачи финансоваго управленія, которая выражается въ бюджетномъ балансѣ и состоитъ въ достиженіи такъ называемаго бюджетнаго равновѣсія. Не трудно замѣтить, что принципъ достаточности является весьма скользкою почвою, на

[1]) Изъ доклада В. Н. Коковцова предсѣдателю Совѣта Министровъ въ 1906 году, опубликованнаго въ газетахъ.

которой приходится строить бюджетное равновѣсіе. Даже самое осторожное проведеніе этого принципа грозитъ появленіемъ бюджетнаго дефицита. Возможность столкнуться съ дефицитомъ идетъ съ двухъ сторонъ. Во-первыхъ, при извѣстныхъ условіяхъ государственная власть совершенно лишается возможности произвести выборъ потребностей, подлежащихъ удовлетворенію. Собственно говоря, слово «выборъ» здѣсь употребляется въ условномъ смыслѣ. Здѣсь совершенно оставлены въ сторонѣ тѣ обстоятельства, которыя вліяютъ на этотъ выборъ.—Весьма часто правительство совершенно лишается возможности не удовлетворить ту или иную потребность, удовлетвореніе которой не покрывается наличными ресурсами. Въ такихъ случаяхъ.— война, перевооруженіе, борьба со стихійными бѣдствіями и т. п.,— дефицитъ представляется неизбѣжнымъ результатомъ сложившихся обстоятельствъ. Въ иныхъ случаяхъ государственная власть сознательно идетъ навстрѣчу дефициту, увѣренная, что лучше перенести бюджетный дефицитъ, а впослѣдствіи закрѣпить и упрочить основные устои государственныхъ финансовъ. Такъ обстоитъ дѣло при большихъ капитальныхъ затратахъ на такъ называемыя производительныя цѣли. Во-вторыхъ, опасность бюджетнаго дефицита постоянно грозитъ со стороны финансовой системы, которая далеко не всегда исправно несетъ свою службу. Случайное разстройство этой системы или органическое ея поврежденіе, ея устарѣлость и неприспособленность, — все это чрезвычайно легко приводитъ къ бюджетному дефициту.

Чтобы кратко отмѣтить цѣлый рядъ другихъ причинъ, вызывающихъ бюджетные дефициты въ различныхъ государствахъ, достаточно сказать, что въ этомъ направленіи дѣйствуетъ непрерывный ростъ государственныхъ расходныхъ бюджетовъ. Это—въ высшей степени сложное явленіе; въ бюджетномъ отношеніи оно играетъ громадную роль, ставя финансовымъ системамъ часто непосильныя задачи. Дефицитъ въ такихъ случаяхъ и является выраженіемъ безсилія финансовой системы. Между прочимъ, ростъ государственныхъ бюджетовъ тѣснѣйшимъ образомъ связанъ въ двоякомъ направленіи съ государственнымъ долгомъ. Поскольку интенсивное увеличеніе государственныхъ расходовъ приводитъ къ появленію дефицитовъ, постольку ростъ бюджета приводитъ къ накапливанію государственной задолженности. Съ другой стороны, ростъ размѣровъ современныхъ бюджетовъ обусловленъ не только расширеніемъ сферы государственной дѣятельности, но и измѣненіемъ ея методовъ. Хозяйственная дѣятельность современнаго государства опирается на участіе въ хозяйственныхъ

процессахъ капитала. Капиталъ сталъ необходимымъ и неизбѣжнымъ факторомъ въ развитіи публичнаго хозяйства. Этотъ капиталъ публичное хозяйство можетъ добыть по преимуществу путемъ кредита. т. е. увеличивая свою задолженность Ростъ же публичной задолженности въ свою очередь обусловливаетъ ростъ государственныхъ бюджетовъ. Нѣкоторые изслѣдователи считаютъ накопленіе государственной задолженности «третьей великой причиною увеличенія публичныхъ расходовъ» [1]). Такимъ образомъ, между этими тремя явленіями—дефицитомъ, ростомъ бюджетовъ и увеличеніемъ задолженности—устанавливается органическая связь и взаимодѣйствіе. Это обстоятельство въ значительной мѣрѣ усиливаетъ значеніе дефицита, какъ одной изъ видныхъ причинъ увеличенія государственной задолженности.

Въ концѣ концовъ, вопросъ объ отношеніи дефицита къ государственному долгу сводится къ вопросу объ отношеніи послѣдняго къ финансовой системѣ. Чтобы разобраться въ этомъ вопросѣ, необходимо очертить границы самаго понятія дефицита. До сихъ поръ мы употребляли это слово въ широкомъ значеніи отрицательнаго нарушенія бюджетнаго равновѣсія: дефицитъ имѣется въ томъ случаѣ, если въ теченіе бюджетнаго періода государственные доходы не покрыли всѣхъ расходовъ. Въ дѣйствительности масса неодинаковыхъ состояній государственнаго бюджета окрещивается однимъ общимъ названіемъ дефицита. Это разнообразіе состояній бюджета, когда на сцену выплываетъ вопросъ о дефицитѣ, имѣетъ не только теоретическое, но и чисто практическое значеніе.

А. Вагнеръ замѣчаетъ, что «понятіе дефицита и въ обыкновенной жизни, и даже на техническомъ языкѣ государственнаго счетоводства часто употребляется въ различномъ и почти всегда въ расплывчатомъ, неопредѣленномъ смыслѣ» [2]). Нужно замѣтить, что и въ научной теоріи нѣтъ единогласія въ классификаціи и опредѣленіи дефицита. Стоитъ указать, напр., на то, что Вагнеръ, Лоренцъ фонъ-Штейнъ и Геккель, подробно занимавшіеся классификаціей бюджетовъ, далеко не сходятся между собою. Вагнеръ и Геккель подъ однимъ общимъ для нихъ терминомъ «кассовый дефицитъ» понимаютъ различныя состоянія бюджета. Л. фонъ-Штейнъ подтруниваетъ (spottelt) надъ классификаціей Вагнера; Вагнеръ объявляетъ классификацію Штейна «не имѣющей значенія ни для теоріи, ни для практики» и удивляется, почему вѣнскій ученый не могъ правильно разобраться въ дефицитахъ, когда передъ его глазами было австрійское государственное хозяйство.

[1]) Thion de la Chaume. Op. cit. Стр. 84.

[2]) Wagner. Finanzwissenschaft. I. Стр. 181

Классификація, данная Л. фонъ-Штейномъ, дѣйствительно, слишкомъ теоретична и схематична [1]). Классификація же Геккеля, за немногими и несущественными исключеніями и отклоненіями, повторяетъ Вагнера [2]).

Вагнеръ [3]) прежде всего даетъ опредѣленіе кассоваго дефицита или дефицита въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова: когда общей суммы всѣхъ государственныхъ доходовъ недостаетъ для покрытія всѣхъ государственныхъ расходовъ въ теченіе бюджетнаго періода. Такой кассовый дефицитъ можетъ быть острымъ, если онъ возникаетъ по той или другой причинѣ внезапно, или хроническій, если дефицитъ охватываетъ цѣлый рядъ бюджетныхъ періодовъ. Настоящимъ дефицитомъ (wahres Defizit) Вагнеръ называетъ такое состояніе бюджета, когда ординарные расходы «въ финансово-научномъ смыслѣ этого слова» не покрываются полностью ординарными же доходами. И въ этомъ случаѣ дефицитъ можетъ быть острымъ или хроническимъ. Настоящій дефицитъ Вагнеръ считаетъ «главнымъ критеріемъ для сужденія о неблагопріятномъ положеніи государственнаго хозяйства».

Третій видъ дефицита—дефицитъ въ экстраординарномъ бюджетѣ, появляющійся тогда, когда экстраординарные расходы не могутъ быть покрыты на счетъ доходныхъ избытковъ въ ординарномъ бюджетѣ. Этотъ видъ дефицита Вагнеръ подраздѣляетъ на двѣ категоріи: экстраординарный дефицитъ въ томъ случаѣ, когда ординарныхъ доходовъ недостаетъ для того, чтобы произвести «государственно-хозяйственное помѣщеніе капитала», т. е. затрату капитала на какое-нибудь длительное государственное предпріятіе. Вторая категорія экстраординарнаго дефицита наблюдается въ томъ случаѣ, когда недостаетъ текущихъ доходовъ для покрытія чрезвычайныхъ расходовъ въ собственномъ смыслѣ этого слова. Послѣднюю категорію экстраординарнаго бюджета Вагнеръ равнымъ образомъ считаетъ «важнымъ критеріемъ для сужденія о неблагопріятномъ положеніи государственнаго хозяйства». И эта категорія дефицита, замѣчаетъ Вагнеръ, обыкновенно покрывается при помощи заключенія займовъ. Наконецъ, всѣ эти виды дефицитовъ могутъ быть или предусмотрѣнными въ бюджетѣ, или дѣйствительными, т. е. оказавшимися по исполненіи бюджета.

---

[1]) Stein Op. cit. I. Стр. 243—251

[2]) Haeckel. Das Budget. Стр 126—130.

[3]) Wagner Op. cit I Стр. 180—181

Нельзя не замѣтить, что Вагнеръ далъ весьма стройную классификацію бюджетныхъ дефицитовъ. Но ея цѣнность условна. Кассовый или общій видъ дефицита, въ опредѣленіи Вагнера, охватываетъ всѣ случаи отрицательнаго нарушенія бюджетнаго равновѣсія. Это, такъ сказать, родовое понятіе дефицита. Но отдѣльныя категоріи дефицитовъ у Вагнера условны потому, что онѣ опираются на раздѣленіе бюджета на двѣ части: ординарную и экстраординарную. Мы уже видѣли, что на практикѣ такое раздѣленіе единаго бюджета грѣшитъ самымъ грубымъ эмпиризмомъ; иногда экстраординарные бюджеты совершенно обособляются отъ общаго бюджета: иногда между обоими отдѣленіями стоитъ третье—единовременныхъ расходовъ: въ итальянскомъ бюджетѣ есть четыре раздѣла: наконецъ, въ русскомъ бюджетѣ граница, раздѣляющая бюджетъ на двѣ части, время отъ времени передвигается въ ту или иную сторону, смотря по обстоятельствамъ. Эта неустойчивость практики лишила Вагнера возможности произвести свои опредѣленія дефицитовъ на основаніи реальныхъ данныхъ. Поэтому онъ говоритъ объ ординарномъ и экстраординарномъ бюджетахъ «въ финансово-научномъ смыслѣ» (im finanzwissenschaftlichen Sinne). Ординарный бюджетъ долженъ покрывать «нормальную потребность», какъ ее понимаетъ самъ Вагнеръ. Не трудно замѣтить, что опредѣленія Вагнера не годятся для той цѣли, для которой онъ самъ ихъ назначаетъ: «для сужденія о неблагопріятномъ положеніи государственнаго хозяйства». Напр., въ Россіи ординарные бюджеты всегда сводились съ превышеніемъ доходовъ, но зато часть «нормальныхъ потребностей» значилась во второмъ отдѣленіи бюджета. Такъ же часто обстоятъ дѣло и въ другихъ государствахъ. Слѣдовательно, чтобы примѣнить «главные критеріи» въ формулировкѣ Вагнера, необходимо совершенно перестроить бюджетную организацію во всѣхъ странахъ, на началахъ, указанныхъ Вагнеромъ въ § 60-мъ его курса. Но, какъ извѣстно, рационализація финансоваго строя совершается чрезвычайно медленно и весьма часто не въ томъ направленіи, которое признаетъ правильнымъ Вагнеръ. Поэтому его классификація бюджетныхъ дефицитовъ имѣетъ лишь одинъ отвлеченный характеръ. Затѣмъ, эта классификація условна въ томъ отношеніи, что она опирается на раздѣленіе экстраординарныхъ расходовъ на двѣ части: расходы по государственно-хозяйственному помѣщенію капитала и чрезвычайные расходы въ собственномъ смыслѣ слова. Это раздѣленіе какъ разъ у Вагнера отличается большимъ субъективизмомъ. Такимъ образомъ, трудно къ условіямъ дѣйствительной жизни приложить мѣрки Вагнера, несмотря

на ихъ теоретическую стройность. Теоретически разработанныя, онѣ страдаютъ теоретичностью.

Когда Вагнеръ излагаетъ свою классификацію дефицитовъ, то онъ подчеркиваетъ объективную сторону явленія: именно, онъ говоритъ о томъ, что нужно различать, когда недостаетъ доходовъ для покрытія нормальныхъ потребностей государства, или когда недостаетъ доходовъ для покрытія чрезвычайныхъ расходовъ, при чемъ и здѣсь онъ снова раздѣляетъ и подчеркиваетъ объемъ такихъ расходовъ. Это чрезвычайно важно для правильной оцѣнки характера, качествъ и послѣдствій дефицита. На самомъ дѣлѣ, въ виду разительнаго разнообразія бюджетной практики по вопросу о раздѣленіи государственныхъ бюджетовъ на двѣ части, для оцѣнки бюджетныхъ дефицитовъ не важно, въ какой части бюджета произошелъ дефицитъ, въ ординарной или экстраординарной, важно знать по какому поводу произошло нарушеніе бюджетнаго равновѣсія. Идеальнымъ состояніемъ государственнаго хозяйства будетъ такое, когда бюджетъ сохраняетъ равновѣсіе при покрытіи наличными доходами всѣхъ бюджетныхъ расходовъ. Это состояніе на практикѣ весьма часто нарушается опредѣленными причинами. Такія причины, производя по внѣшней формѣ одинаковое послѣдствіе—нарушеніе бюджетнаго равновѣсія въ отрицательную сторону, на самомъ дѣлѣ съ финансово-политической точки зрѣнія оказываютъ на государственные финансы далеко не одинаковое вліяніе. Исходя изъ этихъ соображеній, можно было бы построить двоякаго рода классификацію бюджетныхъ дефицитовъ, все время имѣя въ виду условія реальной дѣйствительности, стоя на почвѣ накопленнаго опыта и считаясь съ тѣмъ, что классификація бюджетныхъ дефицитовъ въ значительной мѣрѣ предопредѣляетъ вопросъ о выборѣ финансовыхъ средствъ для покрытія дефицита. Во-первыхъ, можно построить классификацію бюджетныхъ дефицитовъ по категоріямъ причинъ, обусловливающихъ отрицательное нарушеніе бюджетнаго равновѣсія. Причины, производящія такое дѣйствіе, немногочисленны, давно констатированы, отчасти подробно уже изучены, а поэтому легко поддаются классификаціи. Во-вторыхъ, классификацію дефицитовъ можно построить, опираясь на различіе финансово-политическихъ послѣдствій нарушеній бюджетнаго равновѣсія. Безусловно, второй пріемъ представляетъ бо́льшій интересъ и больше выгодъ, чѣмъ первый, который все-таки останется нѣсколько формальнымъ. Но классификація дефицитовъ по ихъ финансово-политическимъ послѣдствіямъ встрѣчаетъ при своемъ осуществленіи массу важныхъ и врядъ-ли со-

вершенно преодолимыхъ препятствій, съ которыми нельзя не считаться. Дѣло въ томъ, что бюджетные дефициты, хотя бы произведенные одною и тою же причиною, въ различныхъ государственныхъ хозяйствахъ и въ одномъ и томъ же государственномъ хозяйствѣ, но при различномъ его состояніи, будутъ имѣть далеко не одинаковыя финансово-политическія послѣдствія. Бюджетное хозяйство тѣснѣйшимъ образомъ связано со всею народно-хозяйственною жизнью страны, съ политическими и соціальными отношеніями. Государственные финансы—далеко не самостоятельная историческая категорія, на нихъ вліяетъ цѣлый сложный комплексъ факторовъ, причинъ, явленій. Несмотря на общія, типическія черты, свойственныя публичному хозяйству различныхъ странъ одной и той же исторической эпохи, все же публичные финансы въ каждой данной странѣ носятъ на себѣ ярко обозначенную печать индивидуальности, оригинальности. Вслѣдствіе этого дефицитъ въ каждой отдѣльной странѣ можетъ оказать индивидуальныя, специфическія послѣдствія, въ зависимости отъ данныхъ условій и обстоятельствъ. Поэтому чрезвычайно затруднительно классифицировать бюджетные дефициты по ихъ финансово-политическимъ послѣдствіямъ.

Возьмемъ, напр., такой случай бюджетнаго дефицита, когда предположенные по смѣтѣ государственные доходы дали недоборъ, и вслѣдствіе этого получилось нарушеніе бюджетнаго равновѣсія. Въ такомъ случаѣ бюджетный дефицитъ будетъ или свидѣтелемъ неправильно сдѣланныхъ смѣтныхъ предположеній, или онъ обнаружитъ грозное наступленіе податной усталости страны, или онъ будетъ вызванъ какимъ нибудь случайнымъ обстоятельствомъ и т. п. Во всѣхъ этихъ случаяхъ финансово-политическія послѣдствія дефицита будутъ различны. Возьмемъ другой случай: бюджетный дефицитъ предусмотрѣнъ въ бюджетныхъ разсчетахъ. При такихъ условіяхъ въ нѣкоторыхъ странахъ дефицитъ будетъ показателемъ широкой творческой работы, предпринятой государствомъ или въ интересахъ финансоваго хозяйства, или въ пользу того или другого общественнаго класса. Здѣсь бюджетный дефицитъ подобенъ убыли зерна въ амбарахъ сельскаго хозяина: опустошенные осенью для посѣвовъ,—лѣтомъ амбары наполнятся съ избыткомъ. Въ другихъ государствахъ такой дефицитъ укажетъ на необходимость такихъ реформъ, или на необходимость вспомнить о бюджетномъ благоразуміи. Въ иныхъ же странахъ дефицитъ, предусмотрѣнный въ росписи, будетъ краснорѣчиво говорить о разложеніи самыхъ основъ государственнаго хозяйства; та-

кой дефицитъ угрожаетъ самымъ существеннымъ интересамъ всего народа и его хозяйства... [1])

Слѣдовательно, финансово-политическія послѣдствія дефицита въ значительной мѣрѣ будутъ предопредѣляться конкретными условіями, въ которыхъ находится не только бюджетное хозяйство, государственные финансы, но и народное хозяйство. Эти конкретныя условія измѣнчивы и врядъ ли ихъ можно свести къ основнымъ типическимъ категоріямъ, чтобы затѣмъ, опираясь на нихъ, классифицировать бюджетные дефициты. По нашему мнѣнію, здѣсь изслѣдователь встрѣтитъ на своемъ пути такія же непреодолимыя препятствія, какія стоятъ на пути попытокъ классифицировать отдѣльные виды налоговъ въ связи съ проявленіемъ ихъ свойства переложимости.

Повидимому, задача классификаціи бюджетныхъ дефицитовъ на основаніи ихъ финансово-политическихъ послѣдствій облегчается, если имѣть въ виду не общее понятіе государственнаго хозяйства, а конкретное государственное хозяйство—русское, англійское, японское и т. д. Такое упрощеніе задачи имѣетъ за собою нѣкоторыя основанія: обсужденію обычно подлежатъ не дефициты вообще, а дефицитъ русскаго бюджета, дефицитъ германскаго бюджета и т. д. Но такое упрощеніе и ограниченіе лишаетъ классификацію всей ея теоретической цѣнности. Кромѣ того, такія ограниченныя классификаціи, уже въ силу того, что онѣ ограничены, не могутъ быть полезными даже для той страны, къ опыту которой приноровлены. Государственное хозяйство каждой данной страны живетъ и развивается въ измѣнчивой обстановкѣ. Русскіе дефициты того времени, когда страна переживала эпоху неразмѣнныхъ бумажныхъ денегъ, трудно сравнивать съ дефицитами нашего времени, когда устранена одна изъ существенныхъ причинъ разстройства государственныхъ финансовъ.

Вообще, научная классификація опирается на общіе, твердые и постоянные признаки. Поэтому приходится отказаться отъ соблазнительной перспективы классифицировать бюджетные дефициты по ихъ финансово-политическимъ послѣдствіямъ.

Въ значительной степени можно удовлетвориться классификаціей дефицитовъ по внѣшнимъ причинамъ ихъ появленія. Правда, причины одного и того же порядка въ разной средѣ сопровождаются не одинаковыми послѣдствіями. Но въ данномъ случаѣ мы имѣемъ рядъ такихъ причинъ, которыя неизмѣнно приводятъ государствен-

[1]) См. подробнѣе мою статью „Хроническій дефицитъ“ въ „Современномъ Мірѣ“. 1908 г., сентябрь

ное хозяйство къ дефициту. Вагнеръ указалъ двѣ категоріи бюджетныхъ дефицитовъ, которыя, по его словамъ, «составляютъ главный критерій для сужденія о неблагопріятномъ положеніи государственнаго хозяйства». Оставляя въ сторонѣ то обстоятельство, что вагнеровскіе подчеркнутые дефициты не совпадаютъ съ дѣйствительными дефицитами, которые только и могутъ быть критеріями, замѣтимъ здѣсь, что и вообще врядъ ли можно согласиться съ Вагнеромъ относительно того, что дефицитъ самъ по себѣ можетъ явиться главнымъ критеріемъ для сужденія о положеніи государственнаго хозяйства. Дѣло въ томъ, что дефицитъ выражаетъ фактъ отрицательнаго нарушенія бюджетнаго равновѣсія, и—только. Для сужденія же о неблагопріятномъ положеніи государственнаго хозяйства гораздо важнѣе не выраженіе нарушеннаго бюджетнаго равновѣсія, а причины такого нарушенія. Поэтому, думается намъ, дефицитъ является только главнымъ поводомъ къ обсужденію вопроса о финансовомъ неблагополучіи или неустройствѣ. Критерій будетъ лежать въ условіяхъ государственнаго хозяйства. Если же мы будемъ смотрѣть на бюджетный дефицитъ, какъ на поводъ къ обсужденію неблагопріятнаго положенія государственнаго хозяйства, то этотъ поводъ прежде всего приведетъ насъ къ непосредственнымъ причинамъ, вызвавшимъ дефицитъ. Вотъ на этихъ непосредственныхъ причинахъ, думается намъ, весьма удобно построить классификацію бюджетныхъ дефицитовъ. Замѣтимъ кстати, что эти непосредственныя причины, въ общемъ, въ значительной мѣрѣ и степени предопредѣляютъ финансово-политическія послѣдствія дефицитовъ и способы ихъ финансоваго покрытія. Чтобы не подать повода къ заблужденію, спѣшимъ оговориться, что и при такой классификаціи бюджетные дефициты отнюдь не будутъ главными критеріями для сужденія о неблагопріятномъ положеніи государства. Вообще, трудно признать, чтобы дефицитъ самъ по себѣ могъ явиться въ роли такого критерія...

Такъ какъ государственное хозяйство въ нормальныхъ своихъ условіяхъ разсчитано на удовлетвореніе полностью признанныхъ необходимыми коллективныхъ потребностей, то естественно, что государственный бюджетъ долженъ всегда быть бездефицитнымъ, т. е. въ силу принципа достаточности необходимо, чтобы при нормальныхъ условіяхъ государственной жизни всѣ государственные расходы находили финансовое покрытіе за счетъ обыкновенныхъ, ежегодныхъ доходовъ. Достиженіе бюджетнаго равновѣсія по справедливости считается одной изъ основныхъ задачъ финансоваго управленія и въ

то же время одной изъ самыхъ трудныхъ. Но это достиженіе является, при нормальныхъ условіяхъ государственной жизни, необходимымъ, такъ какъ для финансоваго управленія бюджетное равновѣсіе есть выраженіе руководящаго принципа достаточности. Бюджетный балансъ имѣетъ не только бухгалтерское, но и финансово-политическое значеніе. Когда въ Россіи въ 90-хъ годахъ и въ началѣ текущаго года финансовая политика превратила бюджетный балансъ въ бухгалтерскій фокусъ, то всѣмъ было очевидно и понятно, что русскіе государственные финансы находятся на скользкой дорогѣ опасныхъ экспериментовъ и не могутъ похвалиться своею прочностью. . Теперь, если равновѣсіе въ бюджетѣ нарушается въ сторону превышенія расходовъ надъ доходами, а между тѣмъ въ государственной жизни не произошло никакихъ событій, которыя предъявили бы къ государственнымъ финансамъ особыя, изъ ряда вонъ выходящія требованія, то въ такомъ случаѣ мы имѣемъ дѣло съ истиннымъ бюджетнымъ дефицитомъ, созданнымъ дефектами финансовой системы или неблагопріятными общими условіями, повлиявшими на дѣятельность финансовой системы. Къ такому дефициту можно приложить названіе «острый», если онъ нагрянулъ внезапно, и быстро, подъ давленіемъ своевременно принятыхъ мѣръ, исчезъ. Дефицитъ будетъ хроническимъ, если онъ упорно держится въ бюджетѣ, захватывая цѣлый рядъ бюджетныхъ періодовъ, не поддаваясь воздѣйствію со стороны финансоваго управленія. Хроническій дефицитъ при нормальныхъ условіяхъ жизни государства, при отсутствіи какихъ-либо чрезвычайныхъ событій, будетъ показателемъ органическихъ поврежденій въ сферѣ государственно-хозяйственныхъ отношеній.

Но въ жизни государства довольно часто встрѣчаются такія событія, которыя не только нарушаютъ нормальныя условія для функціонированія государственнаго хозяйства, но въ то же время предъявляютъ къ государственнымъ финансамъ чрезвычайные запросы. Въ такихъ случаяхъ,—къ нимъ прежде всего относится война, народныя волненія, стихійныя бѣдствія, принявшія огромные размѣры,—въ государственномъ бюджетѣ неизбѣжно появится дефицитъ, такъ какъ, несмотря на частое появленіе указанныхъ событій, все же государственное хозяйство разсчитано на нормальныя условія публичной жизни. Естественно, что дефицитъ этой категоріи будетъ по существу разниться отъ дефицита первой категоріи. Между ними будетъ установлена самая тѣсная связь, настолько интимная, что легко можетъ случиться, что дефицитъ второй категоріи вызоветъ дефи-

цитъ первой категоріи, и государственный бюджетъ будетъ вдвойнѣ дефицитнымъ. Дѣло въ томъ, что экстраординарныя событія, предъявляющія къ государственнымъ финансамъ повышенныя требованія, обычно имѣютъ разрушительный характеръ и въ силу этого они нарушаютъ условія правильнаго функціонированія государственнаго хозяйства. Вслѣдствіе этого страдаетъ обслуживаніе финансовою системою обыденныхъ потребностей государства.

И здѣсь можно сослаться на опытъ Россіи. Русскіе государственные финансы въ періодъ русско-японской войны и революціонныхъ волненій были во власти чрезвычайныхъ событій, предъявившихъ къ государственному бюджету повышенныя требованія. Такія требованія взнурили финансовую силу государства. Министръ финансовъ, признавая наличность серьезнаго разстройства русскихъ финансовъ, настойчиво сводилъ причину этого разстройства къ войнѣ и революціи. Создавалось впечатлѣніе, что ликвидація войны и революціи, устранивъ причины финансоваго разстройства, устранитъ и ихъ результатъ. Въ мнѣніи министра финансовъ ясно было обнаружено его «государственно-хозяйственное» отношеніе къ бюджетному балансу, нарушенному въ сторону дефицита. Точка зрѣнія министра финансовъ была успокоительна въ томъ отношеніи, что она не обязывала его приступить къ серьезнымъ финансовымъ реформамъ: причина финансоваго разстройства — случайна, устраненіе «случая» оздоровляетъ финансы.

Неправильность такой точки зрѣнія будетъ ясна, если обратить вниманіе на то, что внѣшнія причины финансоваго разстройства Россіи эпохи 1904—1906 гг. породили двоякія послѣдствія. Во-первыхъ, онѣ предъявили чрезвычайныя требованія къ государственному казначейству. Ликвидація названныхъ событій погасила это ихъ послѣдствіе. Во-вторыхъ, война и въ особенности революція ухудшили условія функціонированія государственнаго хозяйства. И до войны можно уже было констатировать всѣ основные элементы поврежденія русской финансовой системы, но война и революція ускорили процессъ финансоваго разложенія. Устраненіе чрезвычайныхъ событій, сдѣлавшихъ это дѣло, конечно, не могло устранить финансоваго разстройства: государственное хозяйство подпало подъ власть дефицита первой категоріи, что и доказано было бюджетами 1908, 1909 и 1910 гг. Эти дефициты министръ финансовъ сводитъ къ общему для всѣхъ государствъ явленію: болѣе быстрому росту расходовъ, нежели доходовъ. Но эта причина, какъ мы уже и говорили, ничего не объ-

ясняетъ и не устраняетъ необходимости серьезныхъ финансовыхъ реформъ. Точка же зрѣнія министра финансовъ привела его къ отрицанію принципа достаточности, какъ руководящаго начала финансовой политики. Конечно, это—«реформа», но реформа, возвращающая насъ къ временамъ Очакова и покоренья Крыма, къ временамъ господства въ финансовыхъ отношеніяхъ частно-хозяйственнаго принципа...

Переходимъ къ третьей категоріи дефицита. Повышенныя требованія на финансовые рессурсы выдвигаются не только экстраординарными событіями политической или народно-хозяйственной жизни страны, но и дѣятельностью государственной власти. Время отъ времени государство вынуждается производить крупныя затраты капитала для организаціи какихъ-либо предпріятій и учрежденій, находящихся въ завѣдываніи правительства. Въ большинствѣ случаевъ эти предпріятія имѣютъ характеръ производительныхъ затратъ капитала, т. е. предпріятія приносятъ доходъ, который и окупаетъ затраченныя средства. Но иногда встрѣчаются и противоположные случаи, которые объясняются тѣмъ, что организація производительнаго предпріятія была сдѣлана неумѣло или неудачно. Иногда же затрата государствомъ капитала производится въ такія предпріятія, которыя заранѣе обрекаются на бездоходность, но они служатъ къ подъему культурной и экономической жизни страны, а вслѣдствіе этого повышаютъ силу другихъ финансовыхъ источниковъ.

Обыкновенная финансовая система въ рѣдкихъ случаяхъ способна создать такія значительныя избыточныя средства, которыя позволили бы государству, не прибѣгая къ экстраординарнымъ источникамъ финансовыхъ рессурсовъ, учредить и организовать указанныя предпріятія. Изъ сдѣланнаго выше обзора бюджетовъ нѣкоторыхъ государствъ видно, что не излишекъ бюджетныхъ средствъ, а дефицитъ наиболѣе часто посѣщаетъ государственное хозяйство. Затѣмъ, вообще считается, что принципъ накопленія запасовъ за счетъ бюджетныхъ остатковъ не соотвѣтствуетъ основному принципу публичныхъ финансовъ—принципу достаточности. Вслѣдствіе этого предпринимательская дѣятельность государства, разъ она сопровождается затратами капитала, превышающими размѣръ всегда возможныхъ въ благоустроенныхъ государствахъ бюджетныхъ излишковъ, по необходимости вызываетъ появленіе бюджетнаго дефицита.

Строго разсуждая, нужно признать, что затрата государствомъ капитала на организацію государственно-хозяйственныхъ предпрія-

тій. по существу, не будетъ бюджетнымъ расходомъ. Бюджетный расходъ появится тогда, когда явится нужда въ поддержаніи созданнаго предпріятія. Но современное государство энергично осуществляетъ идею бюджетнаго единства и бюджетной универсальности, поэтому въ государственные бюджеты включаются не только всѣ и всякіе расходы, но даже оборотныя суммы, для которыхъ, напр., въ итальянскомъ бюджетѣ учрежденъ особый отдѣлъ. Поэтому и капитальныя затраты государства находятъ себѣ мѣсто въ бюджетахъ и производятъ нарушеніе бюджетнаго баланса въ сторону дефицита. Естественно, что такой дефицитъ будетъ по существу отличаться отъ первыхъ двухъ категорій дефицитовъ. Онъ составитъ вполнѣ самостоятельную категорію. По отношенію къ дефициту первой категоріи этотъ послѣдній дефицитъ займетъ опредѣленное положеніе: въ благоустроенномъ государственномъ хозяйствѣ дефицитъ, вызванный организаціей производительныхъ предпріятій, укрѣпитъ общее финансовое положеніе страны, а вслѣдствіе этого далеко отодвинетъ отъ бюджета опасность встрѣтиться съ дефицитомъ первой категоріи. Правда, въ исторической дѣйствительности дѣло далеко не всегда обстоитъ именно такъ. Часто такія государственныя предпріятія, которыя поглощаютъ огромныя количества капитала, напр., желѣзныя дороги, приносятъ государственному хозяйству не доходъ, а убытокъ. Не останавливаясь на причинахъ такого явленія, замѣтимъ, что при убыточности (бюджетной) государственно-хозяйственныхъ предпріятій дефицитъ, вызванный такими капитальными затратами, легко причиняетъ финансовое разстройство, которое приноситъ съ собою дефицитъ первой категоріи. Опасность финансоваго разстройства на почвѣ увлеченія государственно-хозяйственными предпріятіями или на почвѣ незадачъ въ этой области государственныхъ предпріятій, грозитъ еще и съ другой стороны. Эта опасность коренится въ условіяхъ и послѣдствіяхъ огромной государственной задолженности, хотя бы значительная часть послѣдней и носила производительный характеръ. Во-первыхъ, при хозяйственныхъ расходахъ государства весьма легко можетъ случиться, что часть занятаго капитала будетъ растрачена на вѣтеръ или потому, что государство вообще склонно вести хозяйство дороже, чѣмъ частныя лица, или потому, что при извѣстныхъ общественныхъ условіяхъ расходованіе денегъ, принадлежащихъ казнѣ, производится съ одной стороны небрежно и расточительно, съ другой—преступно. Напр., проф. Мигулинъ весьма основательно не всѣ русскіе государственные расходы относитъ къ произ-

водительнымъ [1]). Во-вторыхъ, даже производительно накопленная государственная задолженность, если она принимаетъ огромные размѣры, угрожаетъ финансовому благополучію государства. Государственный долгъ, въ значительной своей части покрываемый доходами отъ производительныхъ операцій, все же стѣсняетъ свободное развитіе государственныхъ финансовъ. Долгъ, покрываемый доходами отъ тѣхъ предпріятій, на которыя ушли занятые капиталы, всетаки не будетъ въ общей системѣ государственнаго хозяйства мертвымъ, ничего не значащимъ бухгалтерскимъ знакомъ. Такая задолженность будетъ стѣснять государственное хозяйство въ тѣхъ случаяхъ, когда ему придется снова и снова обращаться на рынокъ капиталовъ съ своими займами. Дѣло въ томъ, что государственный долгъ имѣетъ не только бюджетное, финансовое значеніе, но и народно-хозяйственное. Онъ размѣщается въ народномъ хозяйствѣ, которому въ роли поглотителя государственныхъ фондовъ безразлично, имѣетъ ли оно дѣло съ облигаціями, представляющими производительный государственный долгъ, или непроизводительный. У народнаго хозяйства вообще, въ частности у рынка свободныхъ капиталовъ, способность поглощать государственные фонды имѣетъ свои границы. Если государство съ непомѣрной энергіей накапливаетъ такъ называемую производительную задолженность, то оно рискуетъ въ концѣ концовъ встрѣтиться съ выше указанными границами. Въ условіяхъ же нашего времени потрясеніе государственной кредитоспособности является одною изъ самыхъ злокачественныхъ формъ финансоваго разстройства, которое способно поколебать основные устои государственнаго хозяйства.

Кстати замѣтимъ, что опасность чрезмѣрнаго развитія производительной задолженности грозитъ еще и съ другой стороны. Увлеченіе со стороны государства такъ называемыми производительными предпріятіями можетъ стѣснить частную промышленность, обрѣзать поле дѣйствій частной иниціативы, предпринимательства и капитала. Въ такомъ случаѣ народному хозяйству будетъ нанесенъ уронъ, который отразится вредно на общемъ состояніи государственныхъ финансовъ...

Такимъ образомъ, дефицитъ третьей категоріи, при наличности указанныхъ условій, можетъ быть опаснымъ для государственныхъ финансовъ.

Есть еще одна категорія государственныхъ расходовъ, которую въ нѣкоторыхъ странахъ выдѣляютъ въ особый отдѣлъ бюджета подъ названіемъ единовременныхъ расходовъ. Такіе расходы въ свою оче-

[1]) П. Мигулинъ. Op cit I. Стр 393, 551

редь могутъ вызвать въ бюджетѣ дефицитъ. Но этотъ дефицитъ не подойдетъ подъ рубрику дефицита третьей категоріи. Единовременный расходъ въ тѣхъ бюджетахъ, гдѣ есть дѣленіе на ординарную и экстраординарную часть, занимаетъ срединное, самостоятельное мѣсто между двумя этими частями. Обыкновенно, къ ординарнымъ расходамъ относятъ такія траты, которыя регулярно повторяются въ каждомъ бюджетномъ періодѣ. Наоборотъ, къ чрезвычайнымъ расходамъ относятъ расходы, вызванные особыми условіями и особыми событіями государственной жизни. Но въ нормальной, повседневной жизни государства время отъ времени возникаютъ совершенно естественныя, ординарныя потребности, которыя могутъ быть предусмотрѣны заблаговременно: но удовлетвореніе этихъ потребностей вызываетъ такіе значительные расходы, которые своими размѣрами выдѣляются изъ ряда другихъ государственныхъ расходовъ. Главнымъ же образомъ, они выдѣляются тѣмъ, что встрѣчаются не въ каждомъ бюджетномъ періодѣ, а съ неопредѣленными промежутками. Своимъ появленіемъ, въ которомъ нѣтъ ничего неожиданнаго и внезапнаго, они могутъ образовать бюджетный дефицитъ. Предметомъ единовременныхъ расходовъ служитъ возстановленіе, улучшеніе и сохраненіе отдѣльныхъ частей, институтовъ и организацій государственнаго хозяйства, напр., перевооруженіе арміи и флота, возобновленіе подвижного состава на желѣзныхъ дорогахъ, постройки казенныхъ зданій и т. д., и т. д. Словомъ, это «ремонтные расходы» въ государственномъ хозяйствѣ. Ихъ единственное отличіе отъ текущихъ расходовъ—отсутствіе правильной періодичности.

Думаемъ, что это отсутствіе нисколько не затруднитъ признать и ремонтные расходы, хотя бы они иногда выражались въ весьма крупныхъ цифрахъ, обыкновенными, нормальными расходами государственнаго хозяйства. И если эти расходы причинятъ бюджетный дефицитъ, то послѣдній нужно будетъ отнести въ первую категорію дефицитовъ по нашей классификаціи. Между прочимъ, Геккель, у котораго дефицитная классификація построена въ зависимости отъ раздѣленія бюджета на двѣ части: ординарную и экстраординарную, относитъ дефицитъ по единовременнымъ расходамъ (einmalige Ausgaben) къ дефициту по ординарному бюджету [1]). Эти единовременные расходы Геккель называетъ ординарными; это естественно, такъ какъ при наличности двухъ частей въ единомъ бюджетѣ всякій чрезвычайный расходъ будетъ въ то же время единовременнымъ.

[1]) Haeckel. Op. cit. Стр. 129.

Такимъ образомъ, мы установили три категоріи бюджетныхъ дефицитовъ, изъ которыхъ первый коренится въ условіяхъ финансовой системы, послѣдніе два вызываются или чрезвычайными событіями въ жизни государства, или особымъ направленіемъ государственной дѣятельности, обусловливающимъ значительныя единовременныя затраты капитала (государственныя предпріятія). Каждый изъ этихъ видовъ дефицита вызывается особыми причинами, каждый изъ дефицитовъ по своей природѣ рѣзко отличается одинъ отъ другого, хотя между ними можетъ установиться тѣснѣйшая связь.

При такой конструкціи понятія дефицита отпадаетъ всякое значеніе раздѣленія государственныхъ бюджетовъ на двѣ части: ординарную и экстраординарную. Врядъ ли приходится жалѣть о томъ, что въ конструированіе понятія дефицита не привходитъ это раздѣленіе бюджетовъ. Конечно, было бы ошибкой игнорировать это обстоятельство, если бы финансовая практика, во-первыхъ, выработала какое-нибудь положительное правило для такого расчлененія государственныхъ бюджетовъ, а не руководствовалась бы въ данномъ случаѣ произвольными соображеніями объ удобствахъ: во-вторыхъ, нельзя было бы игнорировать раздѣленіе бюджета и въ томъ случаѣ, если бы даже произвольное расчленение бюджетовъ предрѣшало бы вопросъ о финансовомъ покрытіи такъ называемыхъ ординарныхъ и экстраординарныхъ расходовъ. На самомъ дѣлѣ, опытъ всѣхъ государствъ показываетъ, что существованіе въ бюджетахъ двухъ категорій расходовъ ни къ чему въ области выбора ресурсовъ для ихъ покрытія не обязываетъ правительства. Поэтому понятіе дефицита, думается намъ, стоитъ внѣ связи съ такимъ раздѣленіемъ бюджетовъ. Для сужденія о состояніи государственныхъ финансовъ будетъ безразлично, если въ ординарномъ бюджетѣ не будетъ дефицита, а онъ окажется въ чрезвычайномъ бюджетѣ и въ то же время въ послѣднемъ будутъ находиться расходы, не вызываемые ни экстраординарными событіями, ни организаціей новыхъ государственныхъ предпріятій. Дефицитъ первой категоріи будетъ здѣсь налицо.

Не приходится считаться и съ оффиціальными опредѣленіями и номенклатурой дефицита, такъ какъ, по словамъ Вагнера, здѣсь нѣтъ ни точности, ни опредѣленности и,—добавимъ,—министры финансовъ предпочитаютъ маскировать дефициты, молчать о нихъ и рѣдко называютъ ихъ надлежащимъ терминомъ.

Классификація дефицита стоитъ въ непосредственной связи съ вопросомъ о выборѣ средствъ для покрытія дефицитовъ. Правда, фи-

нансовая практика въ данномъ случаѣ не руководствуется рациональными и принципіальными соображеніями. Но для обсужденія и научнаго отношенія къ этой практикѣ необходимо исходить изъ какого-нибудь установленнаго начала. Такимъ началомъ и будетъ классификація дефицитовъ. Не упуская изъ виду политическихъ и соціальныхъ мотивовъ финансовой политики, мы должны подчеркнуть, что финансовая политика фактически не можетъ игнорировать и финансово-техническія соображенія, напр., тѣ, которыя вытекаютъ изъ анализа природы даннаго дефицита, диктующей выборъ финансоваго покрытія. Если мы возьмемъ, напр., частное предпріятіе большихъ размѣровъ, то увидимъ, что воля хозяйствующаго субъекта весьма и весьма связана цѣпью хозяйственно-техническихъ условій. Въ такихъ предпріятіяхъ, какъ банковое дѣло, страховое дѣло, эти хозяйственно-техническія соображенія и условія играютъ выдающуюся роль. Конечно, хозяйствующій субъектъ воленъ пренебречь этими соображеніями, но онъ скоро пожнетъ плоды своего своеволія. Опубликованіе, для массы предпріятій обязательное, ихъ отчетовъ и балансовъ обусловливается необходимостью публичнаго контроля надъ дѣятельностью подобныхъ предпріятій. Если, напр. публика увидитъ, что хозяева коммерческаго банка усиленно занимаются долгосрочнымъ кредитомъ, т. е. если будетъ ясно, что руководители банка нарушаютъ хозяйственно-техническія условія своей дѣятельности, то, по всей вѣроятности, своевольный банкъ въ самомъ скоромъ времени почувствуетъ на себѣ послѣдствія публичнаго контроля.

Государственное хозяйство болѣе, чѣмъ частное хозяйство, связано хозяйственно-техническими или финансово-техническими условіями. Государственное хозяйство построено на совершенно другомъ принципѣ, принципѣ достаточности и вслѣдствіе этого вооружено огромной властью принужденія. Это обстоятельство, казалось бы, даетъ въ руки правительства бо́льшую свободу дѣйствій и бо́льшую независимость, нежели частнымъ предпринимателямъ. Но фактически и правительство, какъ представитель государственнаго хозяйства, въ значительной мѣрѣ связано объективными условіями. Экономическія отношенія государственнаго хозяйства регулируются экономическими же законами. Потому соблюденіе финансово-техническихъ условій хозяйничанья обязательно и для правительства, заинтересованнаго кровно въ томъ, чтобы въ его распоряженіи были прочные и устойчивые финансы.

Финансово-техническія соображенія особенно наглядно проявляются при рѣшеніи вопроса о выборѣ средствъ для покрытія государственныхъ расходовъ и при рѣшеніи такого же вопроса о покрытіи дефи-

цита. Думается, что соображать о томъ, какъ покрыть бюджетный дефицитъ, можно только при условіи правильнаго взгляда на дефицитъ, его природу и причины его появленія. Вслѣдствіе этого теоретическій вопросъ о классификаціи дефицита долженъ получить выдающееся практическое значеніе.

Выше было уже замѣчено, что дефициты всѣхъ категорій весьма часто вызываютъ однообразную финансовую мѣру—заключеніе государственнаго займа. Дефицитъ стоитъ въ самой тѣсной связи съ ростомъ государственной задолженности. Тѣ писатели, которые пытались классифицировать причины, заставляющія правительства разныхъ странъ прибѣгать къ помощи государственнаго кредита, приходили къ слѣдующему выводу, было и есть три категоріи причинъ роста государственной задолженности. Напр. Thion de la Chaume, анализируя причины увеличенія государственной задолженности, говоритъ, что существуетъ три весьма различныя причины этого явленія: нѣкоторые займы вызваны веденіемъ войнъ, другіе—производствомъ общественныхъ предпріятій и третьи—сдѣланы для того, чтобы покрыть дефициты или подкрѣпить текущіе расходы: такіе займы являются результатомъ плохого управленія (d'une administration defectueuse) [1]). Если отбросить въ сторону неудачную формулировку мысли этого автора, съ внѣшней стороны признающаго какъ-будто только одну категорію дефицитовъ, то мы увидимъ, что de la Chaume говоритъ какъ разъ о тѣхъ трехъ причинахъ, которыя нами положены въ основу классификаціи дефицитовъ.

Мичиганскій профессоръ Адамсъ, поставивъ вопросъ о томъ, когда государство можетъ заключать займы, классифицируетъ случаи обращенія правительства къ займамъ такимъ образомъ: 1) несовпаденіе смѣтныхъ и дѣйствительныхъ доходовъ, 2) наступленіе непредвидѣнныхъ финансовыхъ критическихъ обстоятельствъ, вызванныхъ войной, голодомъ, пожарами, наводненіями и т. п., и 3) предпріятіе государствомъ общественныхъ работъ и сооруженій [2]).

Такимъ образомъ, классификація случаевъ и поводовъ обращенія къ государственному кредиту совпадаетъ по внѣшнему, объективному моменту съ формулированной выше классификаціей бюджетныхъ дефицитовъ. Это, конечно, говоритъ въ пользу послѣдней классификаціи и за ея естественность.

---

[1]) Thion de la Chaume. Op. cit. Стр. 88—89.

[2]) H. C. Adams. Public Debts. London 1888. Стр. 78.

VIII.

Финансовая система и займы.

Выше было указано, что одна изъ главныхъ и въ то же время трудныхъ задачъ финансоваго управленія состоитъ въ достиженіи бюджетнаго равновѣсія. Трудность этой задачи заключается въ томъ, что потребности государства представляются безграничными по сравненію съ средствами ихъ покрытія, находящимися въ распоряженіи правительства. Ростъ государственныхъ расходовъ подчиненъ особымъ законамъ, дѣйствующимъ независимо отъ законовъ, опредѣляющихъ ростъ государственныхъ доходовъ. Можно указать на такое, напр., явленіе: государственные расходы увеличиваются подъ давленіемъ интересовъ вліятельнаго общественнаго класса, напр., класса землевладѣльцевъ. Съ другой стороны, чѣмъ вліятельнѣе въ государственной жизни этотъ классъ, тѣмъ упорнѣе сохраняетъ онъ свои податныя льготы, добивается новыхъ привилегій и во всякомъ случаѣ не соглашается на увеличеніе лежащихъ на немъ податныхъ тягостей. Или, напр., правительство производитъ затраты на поощреніе промышленности и торговли, такія затраты растутъ и множатся, тяжелымъ бременемъ ложатся на государственное казначейство; естественно, что при такомъ курсѣ правительственной политики финансовое управленіе не можетъ компенсировать покровительственныя затраты увеличеніемъ податного бремени, лежащаго на торгово-промышленныхъ оборотахъ. Финансовая политика любого государства полна такихъ противоположностей, которыя создаютъ условія появленія бюджетныхъ дефицитовъ.

Съ другой стороны, иногда дефицитъ появляется въ силу чисто техническихъ трудностей правильно сбалансировать доходный и расходный бюджеты. Тотъ же самый принципъ достаточности предпи-

сываетъ, чтобы доходовъ взималось столько, сколько признано необходимымъ произвести расходовъ. Но, во-первыхъ, финансовыя отношенія не всегда безпрекословно подчиняются власти правительства, а, во-вторыхъ, составленіе бюджета—дѣло технически трудное, такъ что всегда возможны отклоненія смѣтныхъ предположеній или въ сторону превышенія доходовъ надъ расходами, или въ сторону дефицита.

Существующіе методы предварительной оцѣнки государственныхъ доходовъ и расходовъ, среди которыхъ по своимъ достоинствамъ выдѣляется методъ предварительной оцѣнки, одинаковымъ образомъ склонны приводить къ неудачнымъ результатамъ. Роковые недостатки смѣтныхъ работъ, пожалуй, коренятся не въ техническихъ трудностяхъ, наличность которыхъ отрицать нельзя, а въ отсутствіи объективизма у авторовъ государственныхъ смѣтъ и росписей. Роспись—менѣе всего—бухгалтерскій документъ, это—финансово-политическая хартія, цифры которой говорятъ часто краснорѣчивѣе, чѣмъ сопровождающая роспись объяснительная записка или бюджетная рѣчь министра финансовъ. Для министра финансовъ государственная роспись имѣетъ болѣе важное значеніе, нежели исполненный бюджетъ, такъ какъ послѣдній возбуждаетъ вопросъ объ отвѣтственности всѣхъ инстанцій, способствовавшихъ проведенію и выполненію бюджетнаго законопроекта, а государственная роспись, всегда привлекающая всеобщее вниманіе, связана только съ министромъ финансовъ.

Поэтому нѣтъ ничего удивительнаго въ томъ, что бюджетная бухгалтерія росписи получаетъ политическій смыслъ, который далеко отодвигаетъ отъ росписи всякій объективизмъ. Это обстоятельство въ значительной мѣрѣ затрудняетъ проведеніе росписи въ направленіи, отвѣчающемъ бюджетному равновѣсію. Легко получается уклоненіе или въ одну, или въ другую сторону.

Нѣтъ сомнѣнія, что правительство менѣе всего склонно опубликовывать бюджетныя росписи съ дефицитомъ. Если же нерѣдко и появляются такія росписи, то происходитъ это, по большей части, подъ давленіемъ неотразимыхъ обстоятельствъ.

Если составленіе росписи не отвѣчаетъ дѣйствительному положенію вещей, то исполненіе бюджета будетъ имѣть своимъ результатомъ или дефицитъ, или бюджетные остатки. Такой дефицитъ въ финансовой исторіи различныхъ государствъ весьма часто вызывалъ заключеніе займа. Поэтому болѣе правильная постановка бюджетнаго дѣла должна устранять по возможности эту причину роста государственной задол-

женности. Проф. Вагнеръ думаетъ, что одна изъ гарантій устраненія этой причины лежитъ въ народномъ представительствѣ. Онъ пишетъ: «конституціонное бюджетное хозяйство и соглашеніе между правительствомъ и народнымъ представительствомъ относительно тщательно изслѣдованнаго послѣднимъ бюджета создаетъ особую поруку для избѣжанія кассоваго дефицита. Правительство склонно составлять смѣту расходовъ очень низко, доходовъ—очень высоко, народное же представительство чаще будетъ предпочитать обратный порядокъ» [1]). По поводу этого замѣчанія Вагнера приходится замѣтить, что весьма трудно обобщать слишкомъ разнообразную бюджетную практику. Порядокъ составленія бюджета и тѣ тенденціи, которыя сказываются въ этомъ порядкѣ, — весьма измѣнчивы не только въ разныхъ странахъ, но и въ предѣлахъ одной и той же страны. Все зависитъ отъ данныхъ обстоятельствъ и условій. Если мы посмотримъ на послѣдніе французскіе бюджеты, то увидимъ, что здѣсь часто бюджетные законопроекты сводились въ балансѣ съ суммою, добыть которую правительство уполномочивалось путемъ займа; на самомъ же дѣлѣ государственные финансы развивались въ такой благопріятной обстановкѣ, что исчезала надобность въ займѣ и даже оставались излишки. Наоборотъ, въ другихъ случаяхъ приходилось обращаться къ займу тогда, когда роспись совершенно не предусматривала этого обстоятельства.

Предполагается вполнѣ естественнымъ, чтобы государственная роспись была сбалансирована нулемъ, т. е. чтобы доходы и расходы совершенно между собою совпадали. Но естественность рѣдко бываетъ закономъ финансовой практики. Есть два теченія, которыя стоятъ, по весьма важнымъ соображеніямъ, за нарушеніе такой естественности. Одно изъ нихъ считаетъ, что въ интересахъ устойчивости государственныхъ финансовъ полезно составлять бюджеты съ наклонностью къ дефициту; другое направленіе, опять-таки въ интересахъ государственныхъ финансовъ, признаетъ необходимость составлять бюджетныя предположенія съ наклонностью къ превышенію доходовъ надъ расходами.

Защиту дефицита во имя устойчивости государственныхъ финансовъ мотивировалъ проф. Адамсъ. Адамсъ говоритъ, что принципъ частно-хозяйственнаго накопленія совершенно непримѣнимъ въ публичномъ хозяйствѣ, гдѣ нельзя заботиться объ ежегодныхъ превышеніяхъ

[1]) Wagner.. Finanzwissenschaft. I Стр. 134.

доходовъ Авторъ находитъ три причины, по которымъ нужно предпочесть постоянный дефицитъ накоплению бюджетныхъ излишковъ. Прежде всего. Адамсъ отмѣчаетъ хорошее моральное воздѣйствіе дефицита на избирателей и законодателей. Дефицитъ вызоветъ внимательную критику государственнаго бюджета со стороны народнаго представительства, что полезно и по отношенію къ государственнымъ расходамъ. и къ доходамъ, налоговому хозяйству. Систематическое же превышение доходовъ надъ расходами поведетъ финансовую систему на путь легкомыслія. Во-вторыхъ. дефицитъ истекшаго года вызоветъ внимательное обсуждение смѣты государственныхъ расходовъ на будущій бюджетный периодъ. и. въ-третьихъ. накапливание бюджетныхъ излишковъ можетъ оказаться вреднымъ въ экономическомъ отношении потому. что правительственныя сбереженія уменьшатъ количество находящихся въ странѣ денегъ. «Вслѣдствіе этихъ причинъ политика систематическаго дефицита находится въ большей гармоніи съ здоровыми правилами финансовъ, нежели политика постоянныхъ излишковъ». Адамсъ не выпускаетъ изъ виду. что политика постоянныхъ дефицитовъ неизбѣжно должна сопровождаться заключеніемъ временныхъ займовъ. Возникаетъ опасность, что эти временные займы обратятся, въ концѣ концовъ, въ постоянный долгъ. Но финансовое управление не должно допускать такого превращенія [1]).

Рядъ другихъ авторовъ высказывается противъ бюджетныхъ превышеній, которыя. напр., Вагнеромъ называются «безцѣльными» [2]). Л. фонъ-Штейнъ не называетъ бюджетные излишки безцѣльными, а говоритъ, что они предназначаются для разрѣшенія важныхъ задачъ государственной политики [3]). Въ финансовой практикѣ нѣкоторыхъ государствъ, въ особенности въ Россіи, правительство совершенно сознательно и планомѣрно проводило систему накапливанія бюджетныхъ излишковъ. Правда, эти излишки имѣли относительное значеніе, такъ какъ они появлялись въ ординарной части государственнаго бюджета и притомъ построеннаго, такимъ образомъ, что, во-первыхъ, не всѣ ординарные по существу расходы находили себѣ мѣсто въ ординарной части, а, во-вторыхъ, удовлетвореніе цѣлаго ряда неотложныхъ государственныхъ потребностей искусственно задерживалось. Но здѣсь важна тенденція вести такую политику, которая приводитъ къ бюджетнымъ излишкамъ. Цѣль этой политики была созданіе чрезвычай-

[1]) Adams. Op. cit. Стр. 80—83.
[2]) Wagner. Op. cit. I. Стр. 133.
[3]) Stein Op. cit. I. Стр. 241.

ныхъ рессурсовъ, помогающихъ рѣже обращаться къ внѣшнимъ займамъ. На этомъ моментѣ русской финансовой политики мы уже останавливались. Было уже указано, что характерной тенденціей новѣйшаго курса финансовой политики многихъ европейскихъ государствъ является, именно, это стремленіе излишками ординарныхъ доходовъ покрывать часть, если не всѣ чрезвычайныя потребности.

Между прочимъ, стремленіе русской финансовой политики получать излишки доходовъ отъ ординарныхъ бюджетовъ потеряло свою силу въ бюджетѣ 1909 года. Несомнѣнно, что эта измѣна старому курсу совершилась отчасти подъ вліяніемъ народнаго представительства, въ общемъ настроеннаго противъ такихъ излишковъ и въ данномъ случаѣ отразившаго взглядъ русскаго общественнаго мнѣнія. Главнымъ же образомъ, бюджетные излишки исчезли изъ русскаго государственнаго хозяйства потому, что оскудѣло народное хозяйство, истощали тѣ народные классы, которые, по преимуществу, питаютъ русскій бюджетъ. Когда бывшій министръ финансовъ Витте особенно энергично проводилъ систему бюджетныхъ излишковъ, то одновременно ему пришлось взвинчивать подати и налоги. Въ бюджетномъ докладѣ на 1894 г. министръ писалъ, что послѣ 1888 г. «для усиленія средствъ государственнаго казначейства приходилось прибѣгать къ изысканію новыхъ источниковъ доходовъ и къ нѣкоторому возвышенію размѣровъ обложенія.... Весьма возможно, что дальнѣйшее развитіе государственныхъ потребностей вызоветъ необходимость подобныхъ же мѣръ и въ будущемъ». Принципъ финансовой политики выражался въ словахъ министра финансовъ, что для достиженія поставленныхъ цѣлей нельзя останавливаться передъ напряженіемъ платежныхъ силъ населенія. И, дѣйствительно, эти силы напрягались безъ устали. Такимъ образомъ, финансовая политика въ экономически бѣдной и неразвитой странѣ была сознательно направлена на то, чтобы напряженіемъ податныхъ силъ ослабить напряженіе государственнаго кредита. Русское правительство предпочитало видѣть дефицитъ въ народномъ, а не въ государственномъ хозяйствѣ. Боязнь же дефицита въ государственномъ хозяйствѣ была обусловлена боязнью слишкомъ быстраго возрастанія размѣровъ государственнаго долга, что угрожало кредитоспособности государства и, такимъ образомъ, могло связать руки правительства въ проведеніи его внѣшней и внутренней политики, всегда вызывавшей огромныя затраты капиталовъ.

Министръ финансовъ въ объяснительной запискѣ къ проекту росписи на 1908 годъ указывалъ на то, что исчислить государствен-

ные доходы «въ болѣе или менѣе близкихъ къ дѣйствительности цифрахъ не представляетъ значительныхъ затрудненій въ странахъ съ цвѣтущею промышленностью и высокою сельско-хозяйственною культурою, съ благоустроенными путями сообщенія» и т. д., и т. д. Въ бѣдной и неблагоустроенной, некультурной Россіи трудности точнаго исчисленія предстоящихъ государственныхъ доходовъ значительно усиливаются.—Роковымъ образомъ эта неточность бюджетныхъ исчисленій въ Россіи до сихъ поръ, начиная съ 1888 года, приводила къ бюджетнымъ превышеніямъ. Легко понять эту роковую наклонность, если принять во вниманіе, что при точномъ и достовѣрномъ исчисленіи государственныхъ доходовъ въ такихъ странахъ, какъ Россія, всегда будетъ очень близка опасность бюджетнаго дефицита, что вполнѣ предвидитъ министръ финансовъ въ своей объяснительной запискѣ къ проекту росписи на 1909 годъ.

Сказанное убѣждаетъ насъ въ томъ, что финансовое управленіе относится къ идеѣ бюджетнаго равновѣсія чрезвычайно субъективно, въ зависимости отъ данныхъ обстоятельствъ. Безусловно, бюджетная техника оказываетъ свое вліяніе на дефицитность государственнаго хозяйства, а вслѣдствіе этого и на возрастаніе задолженности. Но въ общемъ она играетъ второстепенную роль, такъ какъ правительства долгимъ опытомъ научены искусному обращенію съ бюджетнымъ балансомъ и заставляютъ его служить своимъ временнымъ цѣлямъ. Вслѣдствіе этого и получается такая картина, что въ странахъ богатыхъ бюджетные проекты часто составляются съ дефицитомъ, въ странахъ бѣдныхъ—съ систематическимъ превышеніемъ доходовъ надъ расходами. Мало того, въ такихъ странахъ, какъ Россія и Австрія, переходъ отъ бюджетныхъ дефицитовъ къ значительнымъ бюджетнымъ превышеніямъ совершался чрезвычайно быстро, какъ бы по мановенію волшебной палочки. Затѣмъ, существующія теоріи, діаметрально противоположнаго содержанія, одинѣ изъ которыхъ ратуютъ за составленіе бюджетовъ съ наклонностью къ дефицитамъ, другія—за бюджеты съ превышеніемъ доходовъ, во имя одной и той же устойчивости государственныхъ финансовъ, такія теоріи подкрѣпляютъ убѣжденіе въ томъ, что объективное, бухгалтерское бюджетное равновѣсіе въ финансовой политикѣ не играетъ никакой роли, подтверждая лишній разъ слова Wilson'a, что «финансы—болѣе, чѣмъ ариѳметика»...

Съ финансово-технической стороны былъ бы нормальнымъ такой порядокъ, когда при составленіи бюджета не замѣчалось бы стремленія искусственно выводить бюджетный балансъ. Но опытъ показы-

ваетъ, что существуютъ глубокія причины, которыя питаютъ эту искусственность. Конечно, нельзя отрицать того явленія, что иногда, дѣйствительно, неожиданно для правительства исполненіе государственнаго бюджета можетъ закончиться дефицитомъ. Такіе случаи легко возникаютъ вслѣдствіе своевременно не замѣченныхъ правительствомъ измѣненій въ народномъ хозяйствѣ, повлявшихъ на поступленіе доходовъ, или вслѣдствіе неожиданно возросшихъ расходовъ. Причины, которыя независимо отъ воли и предусмотрительности правительства могутъ образовать бюджетный дефицитъ, чрезвычайно разнообразны. Ихъ можно свести къ двумъ категоріямъ: причины общаго характера и частнаго.

Изъ причинъ общаго свойства можно указать, напр., на бумажно-денежное обращеніе, которое, какъ это констатировано и опытомъ, и литературой, служитъ одной изъ видныхъ причинъ разстройства государственныхъ финансовъ. Бумажно-денежное обращеніе, съ колеблющимся курсомъ, въ состояніи понизить доходы государства, повысить его расходы; оно препятствуетъ возможности точныхъ опредѣленій бюджетныхъ ставокъ на будущій годъ. Все это вмѣстѣ взятое приводитъ государственный бюджетъ къ дефициту, который, обыкновенно, покрывается новыми выпусками бумажныхъ денегъ, а, слѣдовательно, вмѣстѣ съ тѣмъ усиливается дѣйствіе причины, производящей финансовое разстройство.

Другая общая причина, склонная вызывать въ современныхъ государственныхъ бюджетахъ дефициты, кроется въ условіяхъ экономической жизни. Тѣ государства, которыя уже вполнѣ познакомились съ капиталистическимъ хозяйствомъ, испытываютъ въ своихъ финансовыхъ отношеніяхъ вліяніе новаго строя народнаго хозяйства. Ритмическое развитіе экономической жизни, высокіе гребни волнъ торгово-промышленнаго подъема и смѣна ихъ періодами сжатія неустанной работы производительныхъ силъ оказываютъ глубокое вліяніе на государственные финансы. Въ прежнее время, когда экономическая эволюція направлялась по болѣе спокойному руслу, когда формы народно-хозяйственнаго быта казались малоподвижными и неизмѣнными, имъ соотвѣтствовалъ особый строй финансовыхъ отношеній. Финансовая система была приспособлена къ спокойному теченію народнохозяйственной жизни. Въ то время отлиты были формы реальной системы прямыхъ налоговъ, покоившихся на кадастральныхъ оцѣнкахъ. Съ измѣненіемъ характера и въ особенности темпа развитія народно-хозяйственной жизни государственное хозяйство встало не-

редъ дилеммой: или остаться съ старыми формами податныхъ отношеній, съ которыми трудно разсчитывать на то, чтобы государство было въ состояніи вполнѣ воспользоваться плодами экономическаго расцвѣта и оживленія, а въ особенности трудно было разсчитывать на обложеніе конъюнктуральныхъ доходовъ, столь характерныхъ для современной эпохи; или передѣлать всю финансовую систему въ соотвѣтствіи съ измѣнившимися условіями развитія народнаго хозяйства, придать финансовому режиму ту степень эластичности и подвижности, которая будетъ соотвѣтствовать общему укладу и ходу экономической жизни. Но въ такомъ случаѣ государственные финансы не избѣгнутъ рѣзкихъ вліяній ритмическаго темпа экономической эволюціи. Слѣдовательно, и при первомъ условіи государственный бюджетъ будетъ обнаруживать наклонность къ дефициту, такъ какъ несоотвѣтствіе доходной системы съ измѣнившимися условіями развитія финансовыхъ источниковъ обрекаетъ бюджетъ на упорное, хроническое худосочіе, и при второмъ условіи дефицитъ будетъ время отъ времени стучаться въ двери государственнаго казначейства. Въ такихъ странахъ, какъ Россія, Франція, гдѣ финансовая система встала въ явное противорѣчіе съ измѣнившимся соціально-экономическими отношеніями, наклонность государственныхъ бюджетовъ къ дефициту безусловно слѣдуетъ приписать отчасти этому дефекту финансоваго строя.

Въ научной литературѣ уже вскрыто несоотвѣтствіе системы реальныхъ налоговъ и современнаго экономическаго строя.

Когда Вагнеръ формулируетъ «законы» развитія финансовъ въ связи съ развитіемъ государственной жизни и выставляетъ «законъ возрастающей государственной дѣятельности», то онъ подчеркиваетъ ту мысль, что въ связи съ этимъ закономъ доходное хозяйство государства должно обладать способностью къ расширенію (Expansionsfahigkeit), что современные государственные финансы должны быть вооружены эластичной (bewegliche) системой налоговъ и государственнаго кредита. Система же объективныхъ налоговъ неизбѣжно связана съ неподвижностью, она не въ состояніи слѣдовать за незначительными измѣненіями дохода отъ отдѣльныхъ податныхъ источниковъ [1]). Основныя замѣчанія Вагнера о недостаткахъ системы реальныхъ налоговъ повторяетъ Геккель, добавляющій, что всякое повышеніе размѣровъ реальнаго обложенія только усиливаетъ дѣйствіе ихъ недостатковъ [2]). Гельдъ, Вагнеръ, Нейманъ указывали на

[1]) Wagner. Finanzwissenschaft. I. Стр. 77. II. Стр. 580.

[2]) Haeckel. Lehrbuch. I. Стр. 329.—Въ русской литературѣ этотъ вопросъ подробно разработанъ проф Озеровымъ. Главнѣйшія теченія въ раз-

связь реальной системы обложенія и роста государственной задолженности: несовершенная организація налоговой системы, по Нейману, приводитъ государственный бюджетъ къ постоянному дефициту и текущему долгу, который неизбѣжно превращается въ постоянный. Дѣланіе долговъ,—продолжаетъ тотъ же ученый, — становится поэтому правиломъ, и ужасающій приростъ европейской государственной задолженности не въ малой степени зависитъ отъ дефектовъ податныхъ организацій въ большинствѣ европейскихъ странъ» [1]) (курс. оригинала). Это было написано въ 1874 году, съ тѣхъ поръ въ нѣкоторыхъ государствахъ уже были произведены существенныя налоговыя реформы, но въ другихъ странахъ и до сихъ поръ осталось въ силѣ это противорѣчіе между податной системой и измѣнившимися условіями экономической жизни, а, слѣдовательно, по отношенію къ такимъ странамъ сохранили свое значеніе только что приведенныя слова Неймана.

Въ тѣхъ государствахъ, которыя уже передѣлали свои финансовыя системы на основѣ эластичности, опасность дефицита, какъ мы уже и говорили, грозитъ съ совершенно другой стороны. Здѣсь эта опасность идетъ отъ того непостоянства и неустойчивости, какими характеризуется современная экономическая жизнь. Укажемъ, напр., на то, что въ Соединенныхъ Штатахъ столь нашумѣвшій кризисъ 1907 года повліялъ на государственное хозяйство весьма неблагопріятно. Кризисъ сократилъ на 30% ввозъ, что въ значительной мѣрѣ понизило доходность таможенныхъ пошлинъ; тотъ же кризисъ сократилъ и потребленіе, что, въ свою очередь, опять-таки наноситъ ущербъ государственнымъ доходамъ. Все это заставляетъ правительство С.-А. Соединенныхъ Штатовъ ожидать въ 1908 и слѣдующемъ году значительныхъ дефицитовъ [2]).

Преобладаніе въ современныхъ государственныхъ бюджетахъ косвенныхъ налоговъ равнымъ образомъ подвергаетъ бюджетныя отношенія воздѣйствію экономическихъ кризисовъ, вліяющихъ на сокращеніе размѣровъ потребленія. Отъ этого факта необходимо отличать

витія прямого обложенія въ Германіи въ связи съ экономическими и общественными условіями. СПБ. 1899. См., въ особенности, стр. 71 и сл.

[1]) Fr. J. Neumann. Die progressive Einkommensteuer im Staats- und Gemeindehaushalt. Leipzig. 1904. Anastatischer Neudruck. Стр. 28.

[2]) См. подробности въ корреспонденціи изъ Америки въ „Вѣстникѣ Финансовъ", 1908, № 37. Въ томъ же журналѣ приведены (въ 1909 г.) дальнѣйшія свѣдѣнія о бюджетномъ хозяйствѣ Соединенныхъ Штатовъ.

другое явленіе, точно такъ же дѣйствующее въ сторону дефицитности государственныхъ бюджетовъ, это—вліяніе самихъ косвенныхъ налоговъ на размѣры народнаго потребленія. Въ нѣкоторыхъ странахъ косвенные налоги на предметы народнаго потребленія достигаютъ такой значительной высоты, что они сдавливаютъ народное потребленіе отягчаютъ его настолько, что оно впадаетъ въ стаціонарное состояніе или даже подвергается значительному сокращенію. Въ такихъ странахъ бюджетъ по необходимости обнаруживаетъ тенденцію быть дефицитнымъ, такъ какъ государственные доходы растутъ по преимуществу въ силу прироста числа народонаселенія. Одинъ этотъ факторъ, къ тому же ослабляемый въ своемъ дѣйствіи упадкомъ народнаго благосостоянія, не въ состояніи создать прочный базисъ для безпрерывнаго роста государственныхъ расходовъ. Въ Россіи ростъ податного дохода въ значительной мѣрѣ и уже сравнительно съ давнихъ поръ отстаетъ отъ роста народонаселенія. Изъ многочисленныхъ доказательствъ для иллюстраціи возьмемъ хотя бы питейный доходъ. За тридцать лѣтъ дѣйствія акцизной системы обложенія спирта населеніе Россіи увеличилось на 50%, налогъ былъ удвоенъ въ своихъ размѣрахъ, но налоговой доходъ въ своемъ возрастаніи далеко отсталъ отъ роста населенія и роста размѣровъ обложенія. «Повороты податного винта еле поддерживали акцизный доходъ на уровнѣ прироста населенія, предупреждая чрезмѣрное паденіе въ годы неблагопріятные въ сельскохозяйственномъ отношеніи» [1]).

Мы уже говорили о той опасности, которая таится въ огромной государственной задолженности производительнаго характера. Производительная задолженность, обыкновенно, является неизбѣжнымъ послѣдствіемъ широко развитаго государственнаго предпринимательства. Государственныя предпріятія въ свою очередь могутъ послужить причиною появленія бюджетныхъ дефицитовъ Правда, въ такихъ исключительныхъ странахъ, какъ Пруссія, гдѣ казенное хозяйство, по общему отзыву, въ финансовомъ отношеніи поставлено прочно и выгодно, государственныя предпріятія придаютъ устойчивость бюджету, позволяютъ умѣрять бремя налоговъ. Но въ другихъ странахъ дѣло обстоитъ далеко не такъ благопріятно. Весьма часто государственныя предпріятія не окупаютъ затраченнаго въ нихъ капитала, это замѣчаніе въ особенности относится къ казеннымъ желѣзнымъ дорогамъ, въ которыя вложены во всѣхъ государствахъ поистинѣ

[1]) Шванебахъ. Наше податное дѣло. СПБ. 1903 г. Стр. 52.

колоссальные капиталы. Весьма часто казенныя желѣзныя дороги получаемымъ съ нихъ доходомъ далеко не въ состояніи покрывать всѣхъ издержекъ производства и затраченнаго капитала. При такихъ условіяхъ казенныя предпріятія тяжелымъ, истощающимъ грузомъ ложатся на общій податной доходъ страны. Въ данномъ отношеніи совершенно безразлично, приходится ли просто доплачивать изъ общихъ бюджетныхъ средствъ дефицитъ по казеннымъ предпріятіямъ, или повышать тарифы и цѣны за пользованіе продуктами и услугами казеннаго предпринимательскаго хозяйства. Въ послѣднемъ случаѣ государственная власть прибѣгаетъ къ тому же податному доходу, что и въ первомъ случаѣ. Иногда вліяніе незадачъ въ одной области государственнаго предпринимательства способно отразиться на другихъ отрасляхъ того же предпринимательства. Напр., дефицитность желѣзнодорожнаго хозяйства и невозможность по тѣмъ или инымъ условіямъ повышать желѣзнодорожные тарифы можетъ заставить правительство повышать цѣны и тарифы въ другихъ государственныхъ предпріятіяхъ. Въ такихъ странахъ, какъ Россія, Италія, Франція и Австрія, государство понесло величайшіе убытки на желѣзнодорожномъ хозяйствѣ. Въ особенности это замѣчаніе относится къ Россіи и Италіи. И какъ разъ въ этихъ двухъ государствахъ налоги чрезвычайно тяжелы, другія государственныя предпріятія и монополіи вынуждены работать съ высокими цѣнами и тарифами.

Въ данномъ случаѣ увеличивается податное бремя не для непосредственнаго удовлетворенія государственныхъ потребностей, а для поддержанія государственныхъ предпріятій, на которыя и безъ того уже затрачены огромные капиталы. Если бы, напр., русское казенное желѣзнодорожное хозяйство могло освободиться отъ своей хронической дефицитности, то это обстоятельство сразу упрочило бы положеніе русскаго бюджета и отдалило бы отъ него дефицитъ. Вслѣдствіе часто встрѣчающихся податныхъ доплатъ къ бюджетамъ отдѣльныхъ государственныхъ предпріятій общій государственный бюджетъ въ такихъ незадачливыхъ странахъ безусловно таитъ въ себѣ наклонность къ дефицитамъ, такъ какъ податному доходу предъявляются повышенныя и усиленныя требованія.

Но вліяніе государственныхъ предпріятій на образованіе бюджетныхъ дефицитовъ этимъ не ограничивается.

Поскольку государственныя предпріятія даютъ устойчивый доходъ, хотя бы и недостаточный для того, чтобы покрывать затраченный капиталъ, издержки производства и создавать среднюю норму пред-

принимательской прибыли, постольку устойчивость государственныхъ бюджетовъ не испытываетъ особыхъ потрясеній. Неудачливое казенное хозяйство превращается въ организмъ, вынужденный жить съ кровоточащей раной. Такая рана мѣшаетъ упроченію финансовыхъ отношеній, но если она не увеличивается въ своихъ размѣрахъ, то государственно-хозяйственный организмъ свыкается съ нею и пріобрѣтаетъ необходимую долю устойчивости, чтобы противостоять изнуряющему дѣйствію кровоточивыхъ мѣстъ. Дефицитъ можетъ не проявиться въ государственномъ хозяйствѣ долгое время, онъ останется въ народномъ хозяйствѣ, гдѣ чрезмѣрно высокіе налоги произведутъ свои опустошительныя дѣйствія. Но государственныя предпріятія—прежде всего промышленныя или торговыя предпріятія, которыя, какъ таковыя, подвержены всѣмъ условіямъ промышленнаго предпринимательства въ зависимости отъ общихъ экономическихъ условій. Податной доходъ, хотя онъ точно такъ же подчиненъ общимъ экономическимъ условіямъ, но не въ такой мѣрѣ, какъ доходъ отъ казенныхъ предпріятій, и это подчиненіе носитъ иной характеръ. Расходное же хозяйство государства стоитъ къ общимъ экономическимъ условіямъ въ совершенно особыхъ отношеніяхъ. Напр., промышленно-торговый кризисъ способенъ вызвать цѣлую пертурбацію въ казенномъ предпринимательствѣ, тотъ же кризисъ не сразу, а медленно окажетъ свое вліяніе на пониженіе податного дохода и повыситъ размѣръ нѣкоторыхъ государственныхъ расходовъ. Такое неодинаковое дѣйствіе, часто даже противоположное, одной и той же причины на разныя части и стороны бюджета составляетъ прямую угрозу бюджетному равновѣсію. Особенно уязвимое мѣсто въ государственномъ хозяйствѣ представляютъ государственныя предпріятія. Ихъ доходность непосредственно отражаетъ на себѣ измѣненія въ общемъ ходѣ экономической жизни. Возьмемъ, для иллюстраціи, конкретный случай. Казенное желѣзнодорожное хозяйство во многихъ странахъ занимаетъ весьма видное мѣсто въ общей системѣ государственнаго хозяйства. Цифры желѣзнодорожныхъ финансовыхъ оборотовъ въ значительной мѣрѣ опредѣляютъ общую физіономію государственныхъ бюджетовъ. Измѣненіе этихъ цифръ способно оказать рѣзкое вліяніе на бюджетный балансъ. За послѣднее время, между прочимъ, въ различныхъ странахъ былъ отмѣченъ усиленный ростъ эксплоатаціонныхъ желѣзнодорожныхъ расходовъ. Всюду повышается коэффиціентъ эксплоатаціи. Это явленіе объясняется, съ одной стороны, возрастаніемъ размѣровъ заработной платы и оплаты профессіо-

нальныхъ международныхъ служащихъ. Съ другой стороны, повышение эксплоатационнаго коэффиціента на желѣзныхъ дорогахъ объясняется повышеніемъ стоимости оборудованія желѣзныхъ дорогъ подвижнымъ составомъ, вслѣдствіе роста товарныхъ цѣнъ. Увеличение эксплоатационныхъ расходовъ желѣзныхъ дорогъ замѣчалось въ Австріи, Швейцаріи, Италіи, Россіи и Пруссіи, т. е. это явленіе получило самое широкое распространеніе. Въ Пруссіи повышеніе эксплоатационнаго коэффиціента значительно понизило за послѣднее время чистую доходность казенныхъ желѣзныхъ дорогъ. Ухудшеніе положенія началось съ 1906 года и развивалось прогрессивно, при чемъ наряду съ повышеніемъ желѣзнодорожнаго расхода понизилась значительно доходность казенной сѣти. Въ русскомъ казенномъ желѣзнодорожномъ хозяйствѣ, и безъ того хронически-дефицитномъ, за послѣдніе годы сильно повышались расходы на ремонтъ подвижного состава и на топливо. Такимъ образомъ, это теченіе одинаково распространилось на казенныя желѣзныя дороги различныхъ странъ,— и тѣхъ, гдѣ желѣзнодорожное хозяйство процвѣтаетъ, и тѣхъ, гдѣ оно приноситъ казнѣ лишь одни сплошные убытки.

Нѣтъ сомнѣнія, что такое направленіе желѣзнодорожнаго хозяйства въ значительной мѣрѣ грозитъ бюджетному равновѣсію даже въ тѣхъ странахъ, гдѣ желѣзныя дороги до сихъ поръ приносили значительныя прибыли. Эти замѣчанія о вліяніи общихъ экономическихъ условій на доходность казенныхъ предпріятій относятся не только къ желѣзнымъ дорогамъ, но и ко всякимъ другимъ государственнымъ предпріятіямъ, организованнымъ ради извлеченія доходовъ. Напр., повышеніе цѣнъ на спиртъ, пріобрѣтаемый казною въ Россіи для нуждъ казенной продажи питей, понижательно дѣйствуетъ на доходность монополіи и заставляетъ правительство систематически повышать продажныя цѣны водки, т. е. взвинчивать питейный налогъ. Такая политика приводитъ къ сокращенію потребленія казенной водки, что въ бюджетномъ смыслѣ представляетъ большую опасность для русскихъ государственныхъ финансовъ, такъ какъ питейный доходъ въ Россіи игралъ и играетъ исключительно важную бюджетную роль...

Можно указать еще одну причину общаго характера, которая въ значительной мѣрѣ способна направить государственное хозяйство въ сторону дефицита. Эта причина коренится въ соціальныхъ условіяхъ веденія государственнаго хозяйства, т. е. лежитъ въ дѣйствіяхъ правительства съ одной стороны, и—въ конституціонныхъ странахъ— въ дѣйствіяхъ народнаго представительства. Если взглянуть на дѣло

шире, то нужно сказать, что эта причина лежитъ въ общемъ строѣ внутреннихъ соціально-политическихъ отношеній и порядковъ.

При господствѣ въ публичныхъ финансовыхъ отношеніяхъ принципа достаточности, при безграничности государственныхъ потребностей и ограниченности матеріальныхъ ресурсовъ для ихъ покрытія, чрезвычайно легко возникаетъ опасность пустить бюджетное хозяйство по наклонной плоскости дефицита. Въ государственномъ хозяйствѣ всегда борются два начала: расточительность и сдержанность въ расходахъ. Если въ финансовой политикѣ верхъ беретъ первое начало, то чрезвычайно легко возникаетъ опасность дефицита. Между прочимъ, всегда существовало множество оправданій финансовой расточительности. Главное изъ этихъ оправданій покоится на особомъ взглядѣ на государственные расходы. Къ нимъ не прикидываютъ мѣрку частнохозяйственной полезности и выгодности, а ставятъ ихъ въ особое положеніе по отношенію и къ народному, и къ государственному хозяйству. Не ошибемся, если скажемъ, что всякій государственный расходъ весьма часто склонны разсматривать какъ расходъ посѣяннаго зерна, возвращаемый сторицею благодатною почвою. Между тѣмъ ясно, что далеко не всякій государственный расходъ полезенъ въ широкомъ смыслѣ этого слова. Часто необходимость государственнаго расхода ничего общаго не имѣетъ съ полезностью. «Въ теченіе долгаго времени,—замѣчаетъ Нитти,—думали, что расточительность въ государственныхъ расходахъ служитъ въ свою очередь причиной обогащенія для націи. Еще и теперь парламенты выказываютъ большое легкомысліе при разрѣшеніи новыхъ расходовъ, и не мало такихъ политическихъ дѣятелей, которые восхваляютъ расточительность, какъ систему, наиболѣе способную привлечь народныя симпатіи къ правительственнымъ партіямъ» [1]). Людовикъ XIV былъ убѣжденъ, что онъ «даетъ милостыню уже однимъ тѣмъ, что расходуетъ много». Екатерина II точно такъ же оправдывала свою расточительность государственными соображеніями. Писатели XVIII вѣка часто высказывали подобныя же мнѣнія; напр., Вольтеръ думалъ, что мотовство Людовика XVI не разоряетъ государства, а содѣйствуетъ денежному обращенію въ странѣ. Новое время, конечно, уже очистилось отъ такого взгляда на государственные расходы. Но въ общемъ государственная расточительность является и въ новое время одной изъ характерныхъ чертъ финансовой политики.

---

[1]) Нитти. Op. cit. Стр. 102—103 и прим. на 102 стр.

Обычно въ расточительности финансовыхъ рессурсовъ обвиняютъ абсолютное государство. «Въ старой монархіи равновѣсіе между государственными доходами и расходами не гарантировалось никакимъ опредѣленнымъ правиломъ»,—такимъ положеніемъ начинаетъ свою книгу о французской рентѣ Gorges [1]). Съ другой стороны, можно найти немалое количество заявленій о томъ, что расточительность свила себѣ прочное гнѣздо въ конституціонномъ государствѣ. Лѣтъ 70 тому назадъ въ Англіи Sydney Smith говорилъ, что «міръ никогда не видѣлъ такого расточительнаго правительства, какъ англійское. Оно не только не стремится примѣнить экономію на практикѣ, но презираетъ ее; самая мысль объ экономіи вызываетъ неудовольствіе. Каждая скала въ океанѣ, гдѣ садится развѣ какой-нибудь баклань, занята англійскими войсками, тамъ уже есть губернаторъ, вице-губернаторъ, хранитель складовъ, вице-хранитель, и еще хотятъ имѣть архидіакона и епископа... Пенсіи тѣмъ, кто сломилъ себѣ голову на полюсѣ, и тѣмъ, кто свихнулъ себѣ ногу подъ экваторомъ; субсидіи Персіи, секретные фонды въ Тибетѣ; аннуитетъ леди Henry Somebody и ея семи дочерямъ... Такая расточительность, такая коррупція могутъ парализовать промышленность и разорить самую дѣятельную и трудолюбивую націю»... Цитируя эти слова С. Смита, «The Economist» въ 1908 году писалъ, что если бы въ Англіи въ настоящее время явился новый Сидней Смитъ, то онъ повторилъ бы эти же самыя слова о расточительности современнаго правительства... [2])

Рядъ авторовъ категорически настаиваютъ на томъ, что развитіе конституціонализма въ связи съ усиленіемъ вліянія демократическихъ классовъ населенія способствовало увеличенію расточительности государственныхъ средствъ. Одновременно часто слышится утвержденіе, что конституціонное государство въ особенности склонно накапливать задолженность. Еще Небенгусъ замѣчалъ, на основаніи опыта, что «государства съ представительнымъ образомъ правленія не представляютъ никакой гарантіи противъ накапливанія долговъ» [3]).

По поводу расточительности стараго абсолютнаго государства можно считать за установленное, что этимъ свойствомъ въ особенности отличались правительства самодержавныхъ государствъ всѣхъ странъ

---

[1]) L.-M. Gorges. La dette publique. Histoire de la rente française. Paris. 1884. Стр. 11.

[2]) Цит. „The Economist“, 1908, 18 January, стр. 107, ‚The national budget —I The Grouth of Expenditure“.

[3]) Nebenius. Op. cit. Стр. 257.

и народовъ. Въ то время еще не было прочной организаціи бюджета а потому по отношенію къ абсолютному государству трудно говорить о бюджетномъ дефицитѣ. Бюджетнаго баланса въ современномъ смыслѣ этого термина тогда еще не существовало, такъ какъ не было ни бюджетнаго единства, ни бюджетной универсальности. Дефицитъ въ государственномъ хозяйствѣ тогда замѣнялся общимъ финансовымъ разстройствомъ. Не случайность тотъ фактъ, что финансы абсолютнаго государства никогда не находились въ состояніи порядка, что абсолютныя монархіи заканчивали свои дни тѣмъ, что въ концѣ разстраивали финансы и стояли на краю бездны финансоваго банкротства. И въ то же время въ старой монархіи не было недостатка въ желаніи упорядочить свои финансы, ради этого иногда предпринимались весьма суровыя мѣры, вплоть до смертной казни, которая настигала неисправныхъ или проворовавшихся министровъ финансовъ [1]). Но силою вещей попытки абсолютной монархіи водворить въ своихъ финансовыхъ отношеніяхъ хотя бы относительный порядокъ роковымъ образомъ обрекались на неудачу. Государственныя средства расходовались расточительно, но эта расточительность нѣсколько отличается отъ той, которая констатируется въ условіяхъ конституціоннаго государства. Въ старое время никогда въ рукахъ правительства не было особаго обилія рессурсовъ, наоборотъ, оно всегда страдало отъ хронической нужды въ деньгахъ; расточительность же выражалась, главнымъ образомъ, въ безплодности затратъ имѣвшихся средствъ, обусловленной выборомъ цѣлей, ради которыхъ тратились казенныя деньги и обстановка, въ которой производились эти расходы: деньги, ассигнованныя на опредѣленное дѣло, не всегда доходили до назначенной цѣли. Въ финансовыхъ отношеніяхъ былъ еще чрезвычайно силенъ частноправовой элементъ, который часто сводилъ государственное хозяйство къ хозяйству двора, что и выражалось въ особой расточительности финансовыхъ рессурсовъ. Кстати замѣтимъ, что задолженность абсолютнаго государства обыкновенно достигала крайнихъ своихъ предѣловъ, о чемъ говорятъ многочисленные случаи государственнаго банкротства. Если конституціонное государство кажется болѣе склоннымъ накапливать долги, то это не потому, что оно расточительнѣе абсолютной монархіи, а потому, что послѣдняя въ общемъ

---

[1]) Такъ, напр., поступали съ министрами финансовъ въ старой Франціи Но исторія повторяется: въ современной Персіи точно такимъ же образомъ раздѣлывались съ неисправными министрами финансовъ...

пользовалась чрезвычайно скудным кредитом. Кромѣ того, тогдашній рынокъ капиталовъ былъ не настолько развитъ, чтобы безостановочно удовлетворять претензіи правительствъ.

Послѣднее обстоятельство было вѣрно оцѣнено Адольфомъ Гельдомъ, который по этому поводу писалъ: «на первый взглядъ можетъ показаться страннымъ, что при наличности упорядоченныхъ финансовъ, что̀ приноситъ съ собою конституціонализмъ, государственные долги возрастаютъ. Но дѣло объясняется, если вспомнить, что только въ конституціонную эру государство и находитъ необходимый кредитъ для заключенія громадныхъ займовъ, и что народныя представительства въ особенности склонны къ тому, чтобы при помощи долговъ обходиться безъ внезапныхъ и значительныхъ повышеній налоговъ. Точно такъ же одновременно съ конституціонализмомъ начинается настоящее образованіе капиталовъ и развитіе кредитнаго хозяйства, что въ свою очередь облегчаетъ государству пользованіе кредитомъ» [1]).

Финансовая исторія, правда, знаетъ одинъ случай, стоящій одиноко во всемирной исторіи, когда абсолютное государство получило величайшее развитіе въ новѣйшую эпоху бюджетнаго и кредитнаго хозяйства. Это—финансовая исторія Россіи XIX вѣка. Съ 60-хъ годовъ прошлаго вѣка въ Россіи начала функціонировать относительно правильная бюджетная организація, при наличности которой уже можно говорить о бюджетномъ дефицитѣ. Въ то же время русское правительство не могло особенно бояться дефицита, такъ какъ для покрытія его оно могло прибѣгать или къ внутреннему (бумажно-денежному) кредиту, или къ внѣшнимъ займамъ.

Финансовый опытъ Россіи чрезвычайно богатъ доказательствами той истины, что здѣсь государственныя средства расходовались, дѣйствительно, расточительно. Стоитъ только припомнить излишнія траты, которыми, по обыкновенію, сопровождалось желѣзнодорожное строительство и вообще всѣ другія казенныя предпріятія и операціи. Въ литературѣ, посвященной франко-прусской войнѣ, констатировано, что военные расходы со стороны Франціи производились крайне расточительно и, какъ обратный примѣръ, указывали на бережливую Пруссію. Можно думать, что если сравнить русскіе порядки во время финансированія войны съ французскими, то послѣдніе окажутся самыми экономными... Министръ финансовъ В. П. Коковцовъ указы-

[1]) Ad. Held. „Staatsschulden“ въ словарѣ Bluntschli, III Bd. Leipzig und Stuttgart. 1876. Стр. 599.

вать въ уже цитированномъ нами документѣ, что въ Россіи государственныя средства расходуются съ «вопіющими неправильностями»; тотъ же министръ въ одномъ изъ весеннихъ засѣданій Государственнаго Совѣта въ 1909 году призналъ, что русско-японская война вызвала со стороны Россіи излишніе, не экономные расходы... Здѣсь мы позволимъ указать на книгу проф. Озерова: «Какъ расходуются въ Россіи народныя деньги», гдѣ собраны документальныя данныя о русской финансовой расточительности, гдѣ богатымъ ассортиментомъ изумительныхъ фактовъ подтверждается, что «наше государственное хозяйство ведется изъ рукъ вонъ плохо», что «государственный контроль у насъ поставленъ очень ненормально» и т. д., и т. д. Думаемъ, что русскій финансовый опытъ можетъ дать наибольшее количество вѣскихъ и внушительныхъ аргументовъ противъ такъ называемаго этатизма. Нѣтъ сомнѣнія, что въ такой расточительности лежали причины дефицитности русскаго государственнаго бюджета и что часть русской задолженности нужно отнести на счетъ этой расточительности. Разумѣется невозможно выразить въ цифрахъ дѣйствіе этой причины [1]).

Но и въ русской финансовой политикѣ рѣзко обозначены два теченія оффиціальнаго характера, имѣющія непосредственное отношеніе къ бюджетному балансу. Одно изъ этихъ теченій стояло за необходимую экономію и сдержанность въ расходованіи государственныхъ ресурсовъ, въ удовлетвореніи назрѣвающихъ и неотложныхъ государственныхъ потребностей. Другое теченіе держалось противоположнаго взгляда.

Въ бюджетномъ докладѣ министра Н. А. Вышнеградскаго на 1889 годъ высказывалась слѣдующая мысль: «существуетъ мнѣніе, что для быстрѣйшаго повышенія благосостоянія всей Россіи, въ зависимости отъ расширенія рельсовой сѣти, слѣдуетъ не щадить никакихъ средствъ и смѣло заключать займы. Но займы ложатся тяжелымъ бременемъ на государственную казну и на все народонаселеніе; особенно въ неблагопріятные въ экономическомъ отношеніи годы займы вынуждаютъ къ введенію новыхъ и къ усиленію существующихъ налоговъ въ то именно время, когда населеніе и безъ того терпитъ отъ экономическихъ невзгодъ». Поэтому министръ вы-

[1]) У проф. Мигулина есть подсчеты, сколько можно было построить лишнихъ желѣзнодорожныхъ верстъ въ Россіи, если бы постройка существующихъ дорогъ велась экономно. См. также: Зивекингъ. Внѣшняя торговая политика. Перев. СПБ. 1908. Стр. 120.

сказывается противъ покрытія производительныхъ работъ займами и говоритъ, что «должно ограничивать чрезвычайные расходы тѣми суммами, которыя прямо имѣются въ распоряженіи». «Нельзя щадить никакихъ усилій для достиженія ближайшей цѣли (накопленія бюджетныхъ излишковъ); главнѣйшимъ и могущественнѣйшимъ къ тому средствомъ должна служить спасительная бережливость въ расходованіи государственныхъ средствъ». Предшественникъ Вышнеградскаго Н. Х. Бунге точно такъ же высказывался за необходимость спасительной бережливости. Оба эти министра стояли передъ хроническою дефицитностью русскаго бюджета, которую съ трудомъ удалось такъ или иначе устранить изъ ординарной части бюджета Вышнеградскому.

Но уже слѣдующій министръ финансовъ, С. Ю Витте, высказываетъ, въ 1893 и 1894 гг., совершенно иные взгляды на веденіе государственнаго хозяйства. По убѣжденію указаннаго министра «сдержанность (въ расходахъ) имѣетъ свои предѣлы, за которыми отклоненіе предъявляемыхъ требованій о разрѣшеніи расходовъ можетъ угрожать серьезными затрудненіями нормальному развитію гражданской и экономической жизни страны», а поэтому «не должно останавливаться даже передъ нѣкоторымъ временнымъ напряженіемъ платежныхъ силъ страны». Далѣе высказывается взглядъ на дѣйствіе государственныхъ расходовъ, которые представляются министру факторомъ экономическаго прогресса и повышенія государственныхъ доходовъ. Впрочемъ, прошло немного времени, эти разговоры смѣнились рѣчами о спасительной бережливости и о необходимости настойчиваго сокращенія расходовъ. Этими рѣчами въ особенности заполнялъ доклады о росписяхъ министръ В. Н. Коковцовъ. Можно сказать, что только появленіе или предчувствіе бюджетнаго дефицита заставляло руководителей русскихъ финансовъ вспоминать о бережливости въ расходованіи государственныхъ средствъ. По существу же, бережливость, какъ мы и говорили, выражалась только въ сокращеніи или полномъ игнорированіи такъ называемыхъ культурныхъ расходовъ. Въ остальномъ же царило болѣе чѣмъ щедрое удовлетвореніе всякихъ потребностей за счетъ государственнаго казначейства. Любопытно отмѣтить, что и Вышнеградскій стоялъ за то, чтобы не щадить никакихъ усилій для повышенія государственныхъ доходовъ, въ цѣляхъ накопленія свободныхъ рессурсовъ, и Витте говорилъ, что не должно останавливаться передъ напряженіемъ податныхъ силъ ради удовлетворенія государственныхъ нуждъ.

Слѣдовательно, въ концѣ концовъ та и другая точка зрѣнія приводили къ одной и той же мѣрѣ: податному напряженію. Такимъ образомъ, русская финансовая политика невольно приближалась къ дефициту и тогда, когда она воодушевлялась спасительною бережливостью, и тогда, когда бережливость объявлялась закономъ и замѣнялась вѣрой въ положеніе: усиленные государственные расходы порождаютъ энергію въ развитіи государственныхъ доходовъ... Дефицитъ особенно близокъ въ томъ случаѣ, если финансовая политика энергично добивается податного напряженія, за предѣлами котораго открываются безплодныя пустыни податного безсилія...

Въ конституціонномъ государствѣ создается одно изъ необходимыхъ условій для того, чтобы по возможности предотвратить появленіе дефицитовъ. Эта конституціонная гарантія, къ сожалѣнію, не заключается въ устраненіи старой расточительности, которая пышно расцвѣтаетъ при всякомъ политическомъ строѣ. Конституціонная гарантія скорѣе заключается въ томъ, что правительство не можетъ безразсудно держать страну въ состояніи вѣчнаго податного напряженія. Налоговая власть государства въ условіяхъ, созданныхъ настоящимъ конституціонализмомъ, значительно ограничивается организованными и защищенными интересами отдѣльныхъ общественныхъ классовъ. Податная политика, которая превращается въ факторъ разоренія націи, которая угрожаетъ интересамъ производства и торговли, въ конституціонныхъ странахъ не можетъ быть правиломъ, а только исключеніемъ. Италія испытала въ недалекомъ прошломъ бѣдствія чрезмѣрныхъ государственныхъ расходовъ, сплошныхъ хроническихъ дефицитовъ, но та же Италія нашла возможность стряхнуть съ себя это злое зачарованіе. Точкой опоры при этомъ послужилъ тотъ же конституціонализмъ. Такой точки опоры не было въ Россіи. Поэтому нужно признать значительную долю истины въ утвержденіи Вагнера, когда онъ говорилъ о томъ, что «полное оздоровленіе австрійскихъ финансовъ съ тѣхъ поръ, какъ государство перешло къ конституціонному образу правленія, составляетъ только вопросъ времени. Въ короткій промежутокъ времени оно будетъ достигнуто, если государство пойдетъ дальше по пути солиднаго финансоваго управленія подъ конституціоннымъ финансовымъ контролемъ»[1]). Вообще, Вагнеръ неоднократно подчеркиваетъ значеніе конституціонализма для правильнаго развитія государственнаго хозяйства. Обсуждая положеніе,

[1]) Wagner. Die Ordnung des österr. Staatshaush. Предисловіе. Стр. VI

что въ государствѣ доходы опредѣляются по расходамъ и что здѣсь бережливость имѣетъ узкую, незначительную сферу примѣненія. Вагнеръ говоритъ, что бережливость можетъ выразиться въ изслѣдованіи цѣлесообразности расхода. «Но такое изслѣдованіе по существу дѣла возможно только въ условіяхъ современнаго правового государства, т. е. конституціоннаго, гдѣ правительство не является судьей въ своемъ собственномъ дѣлѣ, а имѣетъ независимый органъ для осуществленія финансоваго контроля». Далѣе Вагнеръ, между прочимъ, заявляетъ, что научные результаты и выводы примѣнимы только въ условіяхъ конституціоннаго государственнаго хозяйства [1]). Въ другомъ мѣстѣ тотъ же ученый подчеркиваетъ финансовую полезность независимаго, правильно организованнаго народнаго представительства, какъ сдерживающей и контролирующей силы. Въ абсолютномъ государствѣ очень велика опасность невѣрнаго направленія государственной дѣятельности и недостатка бережливости» [2]).

Вагнеръ говоритъ, что и въ конституціонномъ государствѣ всегда возможны ошибки. Но большей части эти ошибки идутъ въ сторону расточительности. Цѣлый рядъ старыхъ писателей — А. Смитъ, Рау, Gonner, Lotz — указывалъ, что легкость добыванія современнымъ государствомъ средствъ обусловливаетъ расточительную растрату ихъ правительствомъ, напротивъ трудность собиранія денегъ противодѣйствуетъ этому. Отсюда и вытекаетъ то предпочтеніе, которое правительства оказываютъ займамъ передъ налогами [3]). Безусловно, въ финансовомъ отношеніи современное государство вооружено безконечно лучше, нежели старое государство съ его вѣчной нуждой въ деньгахъ, безусловно, что новое государство гораздо щедрѣе въ удовлетвореніи широкихъ и разнообразныхъ потребностей страны. Но вѣдь этой возможности оно достигло прочной организаціей системы финансовъ, при наличности которой трудно говорить о безплодной расточительности стараго режима. «Финансовыя добродѣтели,—пишетъ Рене Стурмъ, — трудно достижимы и отличаются большой хрупкостью... Бюджетныя формальности выполняютъ роль отеческаго попеченія. Безъ ихъ попеченія ни мудрость, ни благоразуміе, ни экономія и не рождались бы, или, едва родившись, были бы унесены ураганомъ» [4]). Но эти спасительныя бюджетныя формальности имѣютъ силу только

[1]) Wagner. Op. cit. Стр. 7.

[2]) Wagner Finanzwissenschaft I Стр 70.

[3]) См. по этому поводу C. Dietzel. Op. cit. Стр. 179

[4]) Штурмъ. Бюджетъ. Стр 560.

въ условіяхъ конституціоннаго государства. Въ этихъ условіяхъ бюджетный дефицитъ скорѣе будетъ случаемъ, а не системой, какъ это было въ эпоху стараго режима.

Можно, пожалуй, согласиться съ проф. Адамсомъ въ томъ отношеніи, что въ конституціонномъ государствѣ дефицитъ играетъ хорошую роль привлеченія общественнаго вниманія и въ особенности вниманія народнаго представительства къ государственнымъ финансамъ. Публичные финансы и на Западѣ далеко не всегда привлекаютъ публичное вниманіе. Въ 1908 году «The Economist» жаловался, что въ Англіи дѣловыя сферы врядъ ли уѣляютъ публичнымъ финансамъ сотую долю того вниманія, съ какимъ они относятся къ собственнымъ дѣламъ [1]). Такія же жалобы идутъ и изъ Германіи, гдѣ, напр., проф Eheberg высказываетъ печальную мысль, что нѣмецкой націи неизвѣстна финансовая нужда Германіи, неизвѣстны причины финансоваго разстройства и его опасность... [2]) Не всегда, конечно, народное представительство относится съ полнымъ вниманіемъ къ государственному бюджету, если онъ находится въ состояніи полнаго благополучія, хотя въ интересахъ истины нужно отмѣтить, что въ работахъ парламентовъ бюджетъ занимаетъ центральное и выдающееся мѣсто. Но весьма часто парламенты фиксируютъ свое вниманіе по преимуществу на политическихъ вопросахъ, связанныхъ съ бюджетомъ, оставляя въ сторонѣ его финансово техническую часть.

Съ другой стороны, наличность въ бюджетѣ дефицита и возникшій вслѣдствіе этого вопросъ о его покрытіи или устраненіи способенъ поднять къ бюджету самый живой интересъ не только среди парламентаріевъ, но и среди широкихъ круговъ общества. Стоитъ только вспомнить обсужденіе бюджета въ 1909 году въ Англіи, гдѣ были образованы «Budget League», «Budget Protest League», гдѣ биржи, промышленныя и торговыя организаціи опредѣленно подчеркивали свое отношеніе къ дефицитному бюджету; или обратить вниманіе на живое обсужденіе вопроса о финансовыхъ реформахъ, вызванныхъ дефицитами, во Франціи и Германіи;—эти факты способны убѣдить, что и бюджетные дефициты въ странахъ, гдѣ общество привыкло своею самодѣятельностью охранять собственные интересы, имѣютъ хорошую сторону...

---

[1]) „The Economist" 1908, May 30 Стр. 1130.

[2]) Eheberg. Das Reichsfinanzwesen. Стр. 4. Срави. R. Martin. Die Zukunft Deutschlands. Leipzig. 1908. Стр. 87.

Здѣсь мы должны констатировать, что парламентское обсужденіе бюджета, участіе народнаго представительства въ направленіи финансовой политики, помимо своихъ выдающихся положительныхъ результатовъ, иногда оказываетъ на финансы страны и отрицательное вліяніе, создавая условія для появленія бюджетныхъ дефицитовъ. Нужно признать, что въ нѣкоторыхъ странахъ народное представительство въ значительной степени было виновно въ томъ, что государственные финансы приходили въ состояніе полнаго разстройства. Такъ, напр., обстояло дѣло въ Италіи. Суть затрудненій, которыя создаются для государственныхъ финансовъ со стороны народнаго представительства, въ общемъ сводится къ такъ называемому спорному праву на бюджетную инициативу. Проектъ финансоваго закона, разработанный правительствомъ, вносится въ парламенты не только для одного формальнаго обсужденія, не только для провѣрки титуловъ расходовъ, какъ это, къ сожалѣнію, дѣлается въ Государственной Думѣ, но и для обсужденія вопроса по существу. Парламентъ имѣетъ полное право передѣлать проектъ бюджета, внести въ него существенныя измѣненія. Но эта отвѣтственная работа всегда имѣетъ весьма опасную сторону: игнорированіе бюджетнаго баланса. Парламентъ склоненъ принимать исходящія изъ своей среды такія предложенія новыхъ государственныхъ расходовъ, которыя грозятъ нарушить бюджетное равновѣсіе, такъ какъ новые расходы не контрбалансируются предложеніемъ новыхъ доходовъ. Р. Стурмъ приводитъ въ своей книгѣ нѣсколько характерныхъ отзывовъ о бюджетномъ значеніи парламентской инициативы новыхъ расходовъ. «Я не могу не настаивать энергичнѣйшимъ образомъ,—говорилъ одинъ бельгійскій министръ финансовъ,—на послѣдствіяхъ, которыя повлекло бы съ точки зрѣнія бюджетнаго равновѣсія всякое предложеніе, имѣющее въ виду ослабленіе налоговъ или увеличеніе расходовъ». Парламентъ не всегда можетъ отнестись критически къ такимъ предложеніямъ, такъ какъ вопросъ о новыхъ расходахъ приходится рѣшать безъ достаточной подготовки и въ короткій промежутокъ времени. Рибо говорилъ во французской палатѣ депутатовъ: «когда у васъ требуютъ произнести свое сужденіе, и требуютъ талантливо, страстно, не давая времени на размышленіе, нерѣдко на многихъ изъ насъ возлагаютъ задачу свыше силъ». Парламенты Западной Европы вообще не склонны заботиться объ экономіи. По отзыву Гаркура, «если кто-либо вноситъ предложеніе о новомъ расходѣ, его встрѣчаютъ, точно онъ открылъ какое-либо новое наслажденіе!» Тотъ же Гаркуръ говорилъ: «въ концѣ XIX вѣка экономія стала забытымъ искусствомъ. Она стала

презрѣннымъ и вышедшимъ изъ моды стремленіемъ». «Парламентская инициатива,—говорилъ Гаркуръ,—щедра, такъ какъ вовсе не несетъ, или несетъ очень мало отвѣтственности, потому она развивается во всю. Организуютъ и вотируютъ въ палатѣ тонкую кампанію, и въ одинъ прекрасный день заставляютъ принять резолюцію, которая сразу стоитъ государству десятки милліоновъ»... [1]) Въ общемъ, парламентская инициатива не представляетъ сама по себѣ угрозы финансовому хозяйству государства. Правда, она можетъ причинить нарушеніе бюджетнаго равновѣсія, которое въ странахъ благоустроенныхъ не представляетъ еще никакой опасности. Парламентская инициатива новыхъ расходовъ имѣетъ положительную сторону: она подталкиваетъ правительство и обращаетъ его вниманіе на необходимость удовлетворенія новыхъ назрѣвшихъ потребностей: правительство вообще склонно къ экономіи въ удовлетореніи новыхъ потребностей и предпочитаетъ ограничиваться обѣщаніями. Остроумно замѣтилъ депутатъ германскаго рейхстага, извѣстный Е. Рихтеръ, по поводу такихъ обѣщаній Бисмарка. Бисмаркъ,—говорилъ вождь свободомыслящихъ,—наобѣщалъ столько сокращеній налоговъ и выставилъ столько задачъ, требующихъ затраты средствъ, что дохода отъ пяти монополій не хватитъ. Это—постоянная метода канцлера: ходитъ и тѣ же деньги обѣщать въ трехъ или четырехъ направленіяхъ,—пусть разсчитывающіе на полученіе столкуются потомъ въ конкурсномъ производствѣ о немногихъ процентахъ, которые придутся на долю каждаго»... [2]) Парламентская же инициатива можетъ непосредственно привести къ цѣли или понудить правительство учесть сдѣланныя предложенія при составленіи будущаго бюджета...

Но, съ другой стороны, при нѣкоторыхъ условіяхъ широкое развитіе парламентской инициативы можетъ привести не только къ бюджетнымъ дефицитамъ, но и къ полному финансовому разстройству. Парламенты нѣкоторыхъ государствъ, подъ вліяніемъ общей государственной политики, вѣрнѣе—разложенія этой политики, превращались въ учрежденія, губившія свою собственную страну. Парламентская коррупція, господство электоральныхъ мотивовъ, подкупы, do ut des-Politik, торговля мѣстами и законами, все это отзывалось гибельнымъ образомъ на финансахъ страны, такъ какъ всѣ эти дѣй-

---

[1]) Штурмъ Op. cit. Стр. 46—54.—См. по этому вопросу статью въ книгѣ Jules Roche. Les budgets du XIX siècle et questions diverses. Paris. Стр. 133 и сл.

[2]) М. П. Фридманъ Op. cit. I Стр. 154.

ствія направлялись на дѣлежку ресурсовъ казны. Въ Италіи постройка желѣзныхъ дорогъ, портовъ, гаваней, велась такимъ образомъ, что парламентъ былъ активнымъ соучастникомъ колоссальныхъ злоупотребленій правительства, разорившихъ финансы Италіи. . [1]) Farrer обращалъ вниманіе на то, что весьма часто крупныя акціонерныя компаніи въ своихъ интересахъ оказываютъ свое вліяніе на парламенты и на правительство. Авторъ ссылается на Сѣверную Америку и такой способъ дѣйствій считаетъ «національнымъ бѣдствіемъ» [2]). «Въ Венгріи на выборахъ кандидаты всегда обѣщаютъ своимъ избирателямъ уменьшить налоги и одновременно добиться у правительства для своего избирательнаго округа желѣзныхъ дорогъ, шоссейныхъ путей и другихъ дорого стоющихъ мелиорацій и учрежденій. Если такихъ кандидатовъ выбираютъ въ депутаты, то они требуютъ отъ правительства выполненія того, что они наобѣщали на выборахъ: если правительство не можетъ выполнить такихъ требованій, то депутаты лишаютъ его своего довѣрія и ниспровергаютъ; а если правительство дѣлаетъ то, что пообѣщали депутаты.—а не сдѣлать оно не можетъ, такъ какъ большинство для правительства необходимо,—тогда возрастаютъ расходы. Но когда приходится требовать для покрытія новыхъ расходовъ новыхъ доходовъ, депутаты качаютъ головой.., тогда приходится вступать на наклонную плоскость накапливанія долговъ» ... [3])

Нарисованная Брауномъ картина, несомнѣнно, близка къ дѣйствительности. Даже въ молодой русской Думѣ по закону 3-го іюня обнаружились, въ связи съ желѣзнодорожными концессіями, попытки нѣкоторыхъ депутатовъ использовать въ интересахъ мѣстныхъ и личныхъ свое депутатское полномочіе. Но въ общемъ, въ Государственной Думѣ, которая стоитъ передъ лицомъ глубокаго разстройства русскихъ финансовъ, создается тенденція противодѣйствія, а отнюдь не содѣйствія бюджетнымъ дефицитамъ. Русскому народному представительству выпала тяжелая доля сокращать государственные расходы, правительство же забронировало бюджетъ отъ возможности широкихъ сокращеній. Роли перемѣшались...

Мы, конечно, далеко не исчерпали всѣхъ тѣхъ общихъ причинъ,

---

[1]) См. объ этомъ, напр., H. R. Meyer. „The disastrous results, in Italy, of state railway building". въ „The Journal of political economy". 1906, іюнь; см. мой рефератъ „Вѣсти Фин." 1906. № 30, стр. 116 и сл.

[2]) Farrer. The State in its relation to Trade. London. 1902. Стр. 123.

[3]) K. Braun Der Staat und die Volkswirtschaft. Berlin. 1879. Стр. 12

которыя могутъ привести государственный бюджетъ къ дефициту, а вслѣдствіе этого, въ большинствѣ случаевъ, къ накопленію задолженности. Можно сказать, что въ этомъ направленіи вліяетъ вся та совокупность общихъ условій, которыя опредѣляютъ направленіе государственной политики. Нельзя думать, что только одни отрицательныя условія развитія государственной жизни приводятъ къ бюджетнымъ дефицитамъ. Тогда трудно было бы объяснить тотъ фактъ, что въ нѣкоторыхъ странахъ, при наличности то и дѣло появляющихся дефицитовъ, финансы не расшатываются, и дефицитъ не является факторомъ, разоряющимъ или тормозящимъ народно-хозяйственную жизнь. Какъ мы уже и говорили, дефицитъ можетъ быть послѣдствіемъ широкой творческой работы...

Кромѣ общихъ причинъ, вліяющихъ на образованіе бюджетныхъ дефицитовъ, существуетъ масса частныхъ, дѣйствующихъ въ томъ же направленіи Эти частныя причины—безконечно разнообразны; ихъ дѣйствіе выражается въ томъ, что неожиданно и сразу повышается какой-нибудь отдѣльный государственный расходъ, или противъ ожиданія какой-нибудь доходъ далъ значительный недоборъ; подобныя явленія могутъ, конечно, затронуть цѣлую серію бюджетныхъ доходовъ или расходовъ, и въ результатѣ образуется бюджетный дефицитъ. Иногда какое-нибудь экстраординарное явленіе или событіе въ жизни государства обусловливаетъ бюджетный дефицитъ въ силу того, что оно вызываетъ новый расходъ, для покрытія котораго нѣтъ соотвѣтствующаго дохода, напр., война, голодъ. Но эти же событія, какъ мы уже и говорили, могутъ нанести значительный ущербъ всей системѣ государственныхъ доходовъ, и въ такомъ случаѣ бюджетный дефицитъ дѣлается неизбѣжнымъ, помимо того, что онъ уже вызванъ появленіемъ новыхъ, непокрытыхъ расходовъ. Такъ, напр., голодъ въ Россіи, въ 1891 году, по нѣкоторымъ подсчетамъ, вызвалъ непокрытый расходъ въ 162.492.802 руб., истраченныхъ на продовольствіе и вспомоществованіе пострадавшимъ. Это—дефицитъ, образовавшійся вслѣдствіе появленія неожиданнаго расхода. Но тотъ же ужасный голодъ не могъ не оказать своего вліянія и на доходную часть бюджета. И дѣйствительно, голодъ понизилъ на 20.939.089 поступленія отъ питейнаго дохода по сравненію съ предшествующимъ годомъ; голодъ оказалъ вліяніе на международную торговлю Россіи, а вслѣдствіе этого общая сумма таможенныхъ сборовъ уменьшилась на 13.501.324 руб., доходъ отъ государственныхъ имуществъ уменьшился на 5.913.384 руб., точно такъ же понизились

въ своихъ итогахъ сборы прямыхъ податей и выкупныхъ платежей на 21.346.018 руб. [1]). Таково было дѣйствіе частной причины на бюджетное хозяйство. Жизнь государства, въ особенности такого, которое занимаетъ огромныя пространства, чрезвычайно богата всевозможными случайностями, которыя способны оказать болѣе или менѣе замѣтное вліяніе на доходную и расходную части государственнаго бюджета. Предусмотрѣть всѣ эти случайности, быть наготовѣ, чтобы, не нарушая бюджетнаго равновѣсія, покрыть новые и неожиданные расходы или заполнить недостачи и недопоступленія въ доходахъ, это превосходитъ силы и способности финансоваго управленія. Вслѣдствіе этого опасность бюджетнаго дефицита всегда близка даже въ самыхъ благоустроенныхъ странахъ. Не нужно забывать, что оцѣнка предстоящихъ доходныхъ поступленій всегда проблематична и гадательна, въ особенности въ условіяхъ современной экономической жизни, когда условія и ходъ развитія народнаго хозяйства характеризуются неустойчивостью и измѣнчивостью. Въ государственномъ расходномъ бюджетѣ точно такъ же огромная часть исчисленій будущихъ расходовъ находится въ тѣсной связи съ этой неустойчивостью и измѣнчивостью народно-хозяйственной жизни. Среди тѣхъ кредитовъ, т. е. разрѣшеній произвести въ предстоящемъ бюджетномъ періодѣ расходы, масса относится къ такъ называемымъ исчисляемымъ кредитамъ (crédits évaluatifs), поэтому дѣйствительные размѣры такихъ расходовъ невозможно опредѣлить при составленіи бюджета; онъ устанавливается во время исполненія бюджета [2]). Здѣсь случайныя обстоятельства могутъ совершенно разочаровать авторовъ проекта бюджета, установившихъ идеальное бюджетное равновѣсіе. Поэтому въ проектахъ государственныхъ бюджетовъ приходится вносить значительныя суммы для непредвидѣнныхъ доходовъ. Въ русскихъ бюджетахъ для этой цѣли вносится 10 милл. руб. и, кромѣ того, 8 милл. руб. (по проекту росписи 1909 г.) въ «фондъ на случай возвышенія стоимости провіанта и фуража».

Въ бюджетахъ тѣхъ странъ, гдѣ финансовая система часто даритъ правительство ожидаемымъ или неожиданнымъ превышеніемъ доходовъ надъ расходами, случайные недоборы въ доходахъ или случайное появленіе новаго, непредвидѣннаго расхода не можетъ особенно замѣтно повліять на состояніе бюджетнаго равновѣсія. Но въ

---

[1]) Сабуровъ. Матеріалы для исторіи русскихъ финансовъ. СПБ. 1899. Стр. 11.—Старый Профессоръ. Op. cit. Стр. 47.

[2]) См. объ этомъ: Штурмъ. Op. cit. Стр. 164.

бюджетахъ, гдѣ балансъ искусственно приведенъ въ равновѣсіе, или гдѣ онъ безпрерывно, вслѣдствіе органическаго худосочія государственныхъ финансовъ, нарушается появленіемъ дефицита, тамъ появленіе въ теченіе бюджетнаго періода новаго расхода, неожиданное возвышеніе размѣровъ предвидѣннаго расхода или недоборъ въ доходахъ способны вызвать дефицитъ. Мы уже указывали на то обстоятельство, что приготовленіе бюджета и подведеніе смѣтнаго баланса далеко не представляетъ изъ себя простой бухгалтерской работы. Здѣсь бухгалтерія почтительно уступаетъ мѣсто политикѣ. Вслѣдствіе этого при составленіи проекта бюджета часто отсутствуетъ то, что во Франціи принято называть «искренностью бюджета». «Правдивость бюджета», о которой любитъ говорить финансовая теорія, замѣняется финансовой практикой «неискренности бюджета». Вслѣдствіе этого среди моря бюджетныхъ цифръ могутъ быть искусно запрятаны опасныя мели, на которыхъ терпитъ аварію наскоро сколоченное бюджетное равновѣсіе. Бюджетная «неискренность» и тайныя мели раскрываются въ теченіе того періода, когда проектъ бюджета, превратившійся уже въ законъ, подвергается исполненію. Здѣсь правительство появляется съ добавочными, сверхсмѣтными кредитами, которые могутъ своимъ обиліемъ значительно видоизмѣнить общую физіономію бюджета и роковымъ образомъ повліять на бюджетный балансъ. Всѣ эти добавочные и сверхсмѣтные кредиты являются или плодомъ бюджетной «неискренности», или результатомъ неискуснаго финансоваго управленія, или, наконецъ, они дѣйствительно, могутъ быть отраженіемъ вполнѣ понятнаго безсилія финансоваго вѣдомства все предвидѣть и все учесть. Интересно, что дефициты, которые появляются въ результатѣ исполненія удачно сбалансированныхъ бюджетовъ, рѣже получаются вслѣдствіе недобора въ доходахъ и чаще вслѣдствіе гуттаперчевой растяжимости государственныхъ расходовъ. Такъ, напр., обычно обстоитъ дѣло во Франціи [1]). Это обстоятельство въ значительной мѣрѣ говоритъ за то, что бюджетная «неискренность» является неотъемлемымъ аттрибутомъ финансоваго управленія.

Выше было уже указано, что, напр., въ Россіи въ ту эпоху, когда бюджеты страдали отъ хроническихъ дефицитовъ, финансовыя смѣты и государственную роспись, какъ правило, предпочитали заключать безъ дефицита, который появлялся уже въ заключеніе бюд-

[1]) Thion de la Chaume. Op. cit. Стр. 92.

жетнаго года. Позднѣе путемъ переводовъ расходовъ изъ одной части бюджета въ другую опять старались создавать хорошее впечатлѣніе отъ росписи. Еще позднѣе дефициты маскировались тѣмъ, что расходы, подлежавшіе выполненію въ данномъ бюджетномъ періодѣ, переносились на слѣдующій годъ. Напр., министерство финансовъ объявляло, что въ его распоряженіи отъ 1906 года осталось избыточныхъ средствъ до 61 милліона руб. [1]). Но изъ бюджета 1906 г. перенесли въ бюджетъ будущаго года 18 милліоновъ руб. «за спиртъ и вино, заготовленные въ 1906 году», и, кромѣ того, въ 1907 г. нужно было выплатить 53 милліона за облигаціи, выпущенныя въ 1906 году. Такимъ образомъ, избытокъ 1906 года въ 61 милліонъ представляетъ много однородныхъ чертъ съ дефицитомъ. Затѣмъ, стоитъ вспомнить настойчивые споры между министромъ финансовъ и Государственной Думой по вопросу о томъ, слѣдуетъ или не слѣдуетъ вносить на страницы росписи фактъ превращенія одной формы займа въ другую, когда, между прочимъ, мѣняются нѣкоторыя условія кредитнаго обязательства. Этотъ споръ происходитъ между бюджетной неискренностью и бюджетной правдивостью. Можно указать, напр., на тѣ страницы русской государственной росписи 1907 и 1908 гг., гдѣ было назначено: въ 1908 г. на уплату долговъ тюремнаго вѣдомства прежнихъ лѣтъ 3.502.000 руб. и на покрытіе перерасходовъ предыдущихъ лѣтъ по эксплоатаціи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ 20.000.000 руб. (въ 1907 г. 19 милліоновъ руб.). Вѣдь, такимъ образомъ можно расписать по №№ росписи какой-угодно дефицитъ...

Пріемъ, который практиковался въ концѣ 80-хъ и въ 90-хъ годахъ, сводился къ тому, что русская финансовая администрація «совершенно не могла предвидѣть ни чрезвычайныхъ расходовъ, ни чрезвычайныхъ доходовъ, несравненно большая часть которыхъ (и тѣхъ и другихъ) оказалась такимъ образомъ сверхсмѣтными,—явленіе глубоко прискорбное и уничтожающее въ значительной степени результаты, достигнутые сокращеніемъ сверхсмѣтныхъ ассигновокъ по обыкновенному бюджету» [2]). По подсчетамъ проф. Мигулина, по чрезвычайному бюджету превышенія доходовъ и расходовъ, въ %%, составило:

Доходовъ.		Расходовъ	
1887 г. болѣе на	63%	менѣе на	7%
1888 » менѣе »	528%	болѣе »	7%

[1]) „Торгово-Промышленная Газета“, 14 января 1907 года

[2]) Мигулинъ. Op. cit. II. Стр. 548, 549.

1889 г.	болѣе	на	576%	болѣе	на	207%
1890 »	»	»	553%	»	»	209%
1891 »	»	»	170%	»	»	279%
1892 »	»	»	4.325%	»	»	300%

Сверхсмѣтные кредиты по большей части вызываютъ новые займы, иначе они не были бы сверхсмѣтными.

Сверхсмѣтные кредиты практикуются не только въ тѣхъ странахъ, гдѣ бюджетные законы не исполняются точно и нерушимо, они въ изобили встрѣчаются и въ старыхъ конституціонныхъ странахъ. И здѣсь сверхсмѣтные кредиты, вызывающіе займы для покрытія дефицитовъ, частью обусловлены ихъ фактическою неизбѣжностью, а частью (эта часть болѣе значительна) они вызваны наличностью бюджетной неискренности. Въ концѣ 1907 года финансовая комиссія представила французскому сенату докладъ о сверхсмѣтныхъ кредитахъ на 1907 годъ [1]). Въ этомъ докладѣ проводилась мысль, что необходимо энергично бороться противъ тѣхъ сверхсмѣтныхъ кредитовъ, которые являются результатомъ бюджетной неискренности и въ которыхъ повинно не только правительство, но и бюджетныя комиссіи парламента. Отдѣльныя вѣдомства, составляя свои смѣты, подчиняются требованію министра финансовъ о необходимой экономіи и ставятъ расходы въ такихъ суммахъ, въ какихъ они фактически не могутъ быть уложены. При этомъ весь разсчетъ базируется на сверхсмѣтныхъ ассигновкахъ. Бюджетная комиссія парламента или въ заботахъ о бюджетной экономіи, или въ разсчетѣ на выгодное впечатлѣніе отъ своей энергичной сокращательной дѣятельности, гильотинируетъ расходы, поставленные въ росписи, при чемъ такое сокращеніе легко переходитъ границы возможнаго. Въ результатѣ—сверхсмѣтные расходы. Въ 1906 году по поводу бюджетной искренности вышло во Франціи столкновеніе между бюджетной комиссіей палаты депутатовъ и министромъ финансовъ: послѣдній настаивалъ на необходимости ввести въ бюджетъ полную сумму военныхъ расходовъ, что дѣлало неизбѣжнымъ вопросъ о покрытіи неминуемаго дефицита займомъ. Бюджетная комиссія боялась бюджетной правды, за которую ухватилась бы обѣими руками оппозиція, и требовала, чтобы въ проектѣ бюджета была усвоена фигура умолчанія относительно части военныхъ расходовъ. Министръ Пуанкарэ на это не согласился и

[1]) См. объ этомъ докладѣ: П. Апостолъ. „Сверхсмѣтные кредиты во французскихъ бюджетахъ“ въ „Торгово-Промышленной Газетѣ“, 1907, № 265.

долженъ былъ отказаться отъ портфеля, который принялъ Кайо вмѣстѣ съ обязательствомъ выполнить домогательства бюджетной комиссіи.

Докладъ сенатской финансовой комиссіи (докладчикъ Пуанкаре) анализируетъ природу сверхсмѣтныхъ кредитовъ и приходитъ къ заключенію, что большинство сверхсмѣтныхъ кредитовъ, т. е. фактически уже произведенныхъ расходовъ и дожидающихся законодательнаго признанія, легко могли быть предвидимы при составленіи бюджета. Экономія при составленіи бюджета имѣетъ поэтому чисто показной характеръ: «уже въ моментъ принятія бюджета стоитъ подъ парами первый поѣздъ со сверхсмѣтными кредитами»... [1])

Въ большинствѣ случаевъ бюджетные дефициты, образовавшіеся вслѣдствіе недостатка доходовъ или увеличенія расходовъ (въ томъ и другомъ случаѣ смѣтныхъ), покрывались займами. Государство часто прибѣгаетъ въ этихъ случаяхъ къ такъ называемому текучему долгу, но эти краткосрочныя обязательства повсюду имѣютъ тенденцію превращаться въ отвержденный долгъ. Нечего, конечно, говорить о томъ, что дефициты, порожденные экстраординарными событіями или вызванные организаціей крупныхъ государственныхъ предпріятій, вездѣ признаются вполнѣ законнымъ основаніемъ для заключенія займовъ. «Государственные долги, — пишетъ по этому поводу проф. Конъ. — оказываются неизбѣжными какъ въ настоящее время, такъ и сто лѣтъ тому назадъ. Прогрессъ современнаго искусства государственнаго управленія, прогрессъ научнаго изученія публичныхъ финансовъ и обложенія, все это нисколько не уменьшило необходимости прибѣгать къ государственному кредиту. Самыя преуспѣвшія страны современнаго цивилизованнаго міра такъ же нуждаются въ займахъ, какъ и самыя отсталыя государства, несмотря на всю разницу ихъ потребностей и другихъ условій существованія»... [2])

Покрытіе займомъ дефицита, образовавшагося вслѣдствіе неисправностей финансоваго механизма, финансовой системы, когда государство не встрѣтилось ни съ чрезвычайнымъ событіемъ, ни съ необходимостью затратить огромный капиталъ въ какое-нибудь предпріятіе, представляется съ финансово-технической точки зрѣнія мѣрой паллативной. Только въ томъ случаѣ заемъ окончательно разрѣшаетъ

[1]) См. по поводу французскихъ дефицитовъ, образованныхъ сверхсмѣтными, добавочными кредитами: Thion de la Chaume. Op. cit. Стр. 90—98.

[2]) Cohn. „On some unsettled question of public credit". въ „Economic Journal". Juni. 1906. Стр. 212.

вопросъ о данномъ дефицитѣ, когда нарушеніе бюджетнаго равновѣсія произошло по какой-либо случайной причинѣ, имѣвшей кратковременное дѣйствіе. Такая причина исчезаетъ, прекращается ея вредное дѣйствіе на государственный бюджетъ, она оставляетъ послѣ себя только одинъ слѣдъ заключенный заемъ. Если это былъ краткосрочный заемъ, то отъ финансово-политическихъ соображеній зависитъ, покрыть ли его увеличеннымъ податнымъ доходомъ, или превратить въ отверженный долгъ.

Совершенно иначе представляется дѣло въ томъ случаѣ, когда дефицитъ является слѣдствіемъ или общихъ отрицательныхъ условій, въ средѣ которыхъ развивается государственное хозяйство, или какихъ-либо органическихъ дефектовъ и поврежденій въ самой финансовой системѣ. Въ такихъ случаяхъ покрытіе дефицита займомъ представляется, быть можетъ, совершенно неизбѣжнымъ, при данныхъ условіяхъ, актомъ со стороны финансоваго управленія, но въ то же время такая мѣра отнюдь не создаетъ выхода изъ затруднительнаго положенія. Заемъ, покрывающій дефицитъ, не устраняетъ дефицитности бюджета. Обстоятельства могутъ вынудить систематическое покрытіе такихъ дефицитовъ при помощи займовъ, но постепенно для государственныхъ финансовъ, для самого государства и для народнаго хозяйства будетъ создаваться все болѣе затруднительное положеніе. Такую политику не безъ основаній называютъ «политикой банкрота». Въ самомъ дѣлѣ, дефицитъ, который является результатомъ общихъ неблагопріятныхъ условій или органическихъ дефектовъ финансовой системы, фактомъ своего упорнаго и настойчиваго появленія означаетъ полное несоотвѣтствіе между развитіемъ государственныхъ доходовъ и расходовъ. Точнѣе: въ такихъ условіяхъ государственные доходы систематически отстаютъ въ своемъ развитіи отъ роста государственныхъ расходовъ. Мы уже мелькомъ указывали, что законы, управляющіе развитіемъ доходной части бюджета, и законы, опредѣляющіе внутреннія процессы расходнаго хозяйства, по своей природѣ совершенно различны. Здѣсь же добавимъ, что это же роковое для бюджетнаго баланса различіе наблюдается и въ природѣ тѣхъ общихъ условій, которыя порождаютъ особенно злокачественные дефициты. Тѣ общія условія, которыя неблагопріятно отзываются на развитіи доходной части бюджета, и тѣ органическіе дефекты финансовой системы, которые дѣйствуютъ въ томъ же направленіи, совершенно не препятствуютъ росту расходовъ. Наоборотъ: часто финансовое разстройство вызывается и вызываетъ наиболѣе усилен-

ный рость государственныхъ расходовъ. Неблагопріятное положеніе государственныхъ финансовъ, превратившееся въ отрицательный факторъ развитія и государственнаго и народнаго хозяйства, заставляетъ правительство пробовать рядъ мѣръ, которыя должны поддержать падающія стѣны и крыши. Напр., дефицитъ оказываетъ весьма вредное вліяніе на состояніе государственнаго кредита. Пониженіе кредитоспособности вслѣдствіе дефицитности бюджета происходитъ не только въ такихъ странахъ, которыя живутъ за счетъ иностранныхъ рынковъ капитала, но и въ государствахъ, довольствующихся внутреннимъ рынкомъ капитала, въ государствахъ, фонды которыхъ по всему міру считаются первоклассными цѣнностями, національное богатство которыхъ растетъ и множится. Такъ обстоитъ, напр., дѣло въ Германіи, гдѣ паденіе курса государственныхъ фондовъ въ значительной мѣрѣ слѣдуетъ приписать дефицитности имперскаго бюджета; или, напр., замѣчавшееся въ 1908 году пониженіе курса голландскаго 3%-го займа, который славился, какъ твердыня среди другихъ колеблющихся курсовыхъ бумагъ. Паденіе голландскаго займа, происходившее въ то время, когда всѣ остальныя европейскія первоклассныя цѣнности испытывали повышательную тенденцію, приписывали въ иностранной прессѣ дефицитности голландскаго государственнаго бюджета, обусловленной рядомъ неблагопріятныхъ экономическихъ условій. Аналогичные факты можно указать изъ недавней исторіи Франціи и Англіи.

При разстроенныхъ государственныхъ финансахъ паденіе государственнаго кредита весьма часто вызываетъ расходы по поддержанію курсовъ, удорожаетъ заключеніе новыхъ займовъ, что, въ свою очередь, вызываетъ новые увеличенные расходы.

Или возьмемъ другой примѣръ: если финансовый дефицитъ обусловленъ такимъ напряженіемъ податныхъ силъ населенія, которое перешло границы возможнаго и вызвало обнищаніе податныхъ классовъ, то весьма нерѣдко, какъ это, въ особенности, происходитъ въ современной Россіи, государству приходится увеличивать свои расходы по продовольствію крестьянскаго населенія, подвергающагося ужасамъ голода вслѣдствіе неблагопріятныхъ условій и лишеннаго возможности, вслѣдствіе истощенія его податями, помочь себѣ своими собственными силами.

Вообще, можно сказать, что при разстроенныхъ финансахъ государство отнюдь не можетъ разсчитывать на стаціонарное состояніе своихъ расходовъ.

Теперь возвращаемся къ вопросу о покрытіи такихъ злокачественныхъ дефицитовъ при помощи займовъ. Заемъ поможетъ государству благополучно перейти отъ одного бюджетнаго періода къ другому, но вмѣстѣ съ тѣмъ онъ не только оставитъ въ дѣйствіи причину или серію причинъ, вызывающихъ сплошную дефицитность, но усилитъ дѣйствіе этихъ причинъ, такъ какъ увеличатся расходы по системѣ государственнаго кредита. Слѣдовательно, дефицитность бюджета увеличится въ своихъ размѣрахъ, а, кромѣ того, еще болѣе ухудшится государственная кредитоспособность, такъ что покрытіе дальнѣйшихъ дефицитовъ займами будетъ встрѣчать серьезныя затрудненія. Съ каждымъ годомъ, съ каждымъ дефицитомъ и займомъ финансовое разстройство будетъ принимать все болѣе угрожающіе размѣры. Въ виду такого положенія вещей интересы государственнаго хозяйства настоятельно предписываютъ озаботиться радикальнымъ устраненіемъ тѣхъ общихъ причинъ, которыя вызываютъ хроническіе дефициты. Политика оздоровленія государственныхъ финансовъ при данныхъ условіяхъ сводится къ той общей формулѣ, которая была дана старымъ французскимъ министромъ финансовъ, барономъ Лун: «faites moi de bonne politique et je vous ferai de bonnes finances» .. Политика оздоровленія финансовъ, обыкновенно, захватываетъ сравнительно продолжительный періодъ времени, такъ что устраненіе коренныхъ причинъ дефицитности бюджета не можетъ сразу устранить необходимости время отъ времени обращаться къ займамъ. Это, съ одной стороны, затянетъ періодъ санированія финансовъ, а съ другой – облегчитъ необходимую работу...

Въ финансовой исторіи такихъ странъ, какъ Россія, Австрія и Италія, можно найти весьма интересныя доказательства той истины, что устраненіе причинъ дефицитности государственнаго бюджета, заключающееся въ томъ, что исправляются и улучшаются общія условія веденія государственнаго хозяйства, приноситъ самыя благопріятныя послѣдствія. Остановимся на опытѣ Россіи.

Съ 60-хъ годовъ прошлаго вѣка русское государственное хозяйство безусловно начинаетъ быстро развиваться и крѣпнуть, несмотря на то, что оно еще не вышло изъ состоянія хронической дефицитности, не излечилось еще отъ ранъ, нанесенныхъ ему крымскимъ разгромомъ, вернувшимъ Россію снова къ бумажно-денежному хозяйству. Развитіе государственныхъ финансовъ получило необходимую точку опоры въ рядѣ реформъ, произведенныхъ въ эпоху 60-хъ годовъ, когда, между прочимъ, значительно былъ улучшенъ и формальный строй финансо-

ваго хозяйства. Раскрѣпощеніе сельско-хозяйственнаго труда и земли, съ финансовой точки зрѣнія, явилось умноженіемъ силъ и средствъ государства. Путы и узы стараго строя народно-хозяйственной жизни были сняты съ государственнаго хозяйства. Были произведены такія финансовыя реформы, какъ отмѣна винныхъ откуповъ, была предрѣшена участь подушной подати. Созданіе органовъ мѣстнаго самоуправленія и ихъ финансоваго хозяйства не только облегчило государственное хозяйство переложеніемъ нѣкоторыхъ функцій на мѣстные финансы и размежеваніемъ сферы дѣйствія государственнаго и мѣстнаго хозяйствъ, но въ то же время дѣятельностью городского и въ особенности земскаго самоуправленія улучшались общія условія русской жизни, а, слѣдовательно, улучшались условія веденія государственнаго хозяйства. Желѣзнодорожное строительство и энергичное привлеченіе въ Россію иностранныхъ капиталовъ, въ связи съ таможеннымъ покровительствомъ торговли и промышленности, оказали несомнѣнное вліяніе на ростъ народно-хозяйственныхъ силъ, производства и торговли. Финансовая и экономическая политика ускоряла внѣдреніе въ странѣ денежнаго хозяйства и капиталистическихъ формъ производства. Все это служило базой и источниками для развитія государственнаго хозяйства. Создавались условія для нѣкотораго перемѣщенія центра податной политики съ крестьянскихъ земледѣльческихъ массъ, бывшихъ до сихъ поръ единственною опорою государственнаго бюджета; вмѣстѣ съ тѣмъ создавались условія для развитія косвенныхъ налоговъ, которые въ своемъ развитіи совершенно затмили прямое обложеніе.

Послѣднее обстоятельство сыграло чрезвычайно важную роль въ развитіи русскихъ государственныхъ финансовъ. Еще Вагнеръ, изучая австрійское финансовое хозяйство, указывалъ, что въ виду постояннаго роста государственныхъ расходовъ государство уже не можетъ удовлетворяться доходомъ съ однихъ только своихъ доменовъ, потому что этотъ доходъ растетъ очень медленно. Не можетъ оно удовлетвориться системой прямыхъ реальныхъ налоговъ, такіе налоги опираются на принципъ устойчивости облагаемыхъ доходныхъ источниковъ, да и вообще вся система прямыхъ налоговъ страдаетъ крупнымъ недостаткомъ: отсутствіемъ приспособляемости къ непрерывно возрастающей государственной потребности... [1]) Подоходная система прямыхъ налоговъ не подходила къ русскимъ условіямъ, такъ какъ Россія все еще

[1]) A. Wagner. Die Ordnung des osterr. Staatshaush. Стр. 8.

была и оставалась деревенскимъ царствомъ. Поэтому созданіе условій для развитія въ Россіи системы косвенныхъ налоговъ съ бюджетной точки зрѣнія было наилучшимъ выходомъ и спасеніемъ.

Въ ряду общихъ условій, благопріятно вліявшихъ на развитіе государственныхъ финансовъ, необходимо отмѣтить также и то обстоятельство, что Россія вступила въ мирную полосу своей внѣшней политики. Русско-турецкая война 1877—78 гг., какъ было раньше сказано, съ финансовой стороны была уже весьма наглядньшъ доказательствомъ окрѣпшихъ народно-хозяйственныхъ силъ. Пользуясь внѣшнимъ миромъ, Россія хотя и несла тяжелое бремя «вооруженнаго мира», но тѣмъ не менѣе четверть вѣка послѣ русско-турецкой войны она не знала единовременныхъ крупныхъ военныхъ расходовъ. Кромѣ того, Россія пользовалась огромнымъ престижемъ въ концертѣ европейскихъ державъ, цѣнилась богатыми союзными державами въ качествѣ первоклассной военной державы. И это обстоятельство было важно въ финансовомъ отношеніи: внѣшній престижъ доставилъ Россіи прочный и обильный кредитъ на иностранныхъ рынкахъ капитала, позволилъ конвертировать рядъ государственныхъ займовъ, что сократило расходы по сильно возросшей задолженности и удешевило привлеченіе иностраннаго капитала внутрь страны.

Все это благотворно сказалось на положеніи государственныхъ финансовъ. Размѣры бюджета начинаютъ сильно возрастать; дефицитъ, который въ XIX вѣкѣ разъѣдалъ финансовый организмъ Россіи въ теченіе восьми десятилѣтій, исчезаетъ изъ ординарной части бюджета, и правительство объявляетъ смѣлую программу покрывать текущими доходами, не прибѣгая къ займамъ, всѣ чрезвычайныя потребности государства.

Финансовая политика плохо соразмѣрялась въ своихъ претензіяхъ къ народному хозяйству съ развитіемъ податныхъ силъ страны, тѣмъ болѣе, что податная система щадила тѣ общественныя группы, которыя получали наибольшія выгоды отъ экономическаго развитія страны и тяжело обрушивалась на незащищенные классы населенія. Такая односторонность податной политики,—оставляя совершенно въ сторонѣ величайшую соціальную несправедливость,—вредна и опасна въ чисто финансовомъ отношеніи: самые глубокіе колодцы высыхаютъ, неравномѣрное же выкачиваніе изъ разныхъ колодцевъ неизбѣжно разстраиваетъ всю систему финансоваго водоснабженія. Эта опасность увеличивается еще въ томъ смыслѣ, что при односторонней податной политикѣ хищническимъ образомъ эксплоатируются, обыкновенно,

самые основные финансовые источники, истощение которыхъ грозитъ тяжелыми финансово-экономическими послѣдствіями.

Правительство еще въ концѣ 80-хъ и въ началѣ 90-хъ годовъ (Бунге. Вышнеградскій) считало, что необходимо дать передышку податнымъ классамъ. Голодъ 1891 года былъ внушительнымъ аргументомъ къ такимъ размышленіямъ министровъ финансовъ, изъ которыхъ послѣдній послѣ голода писалъ въ бюджетномъ докладѣ, что дальнѣйшее усиленіе обложенія «неминуемо должно замедлить естественное исправленіе послѣдствій испытанной Россіей экономической невзгоды ...

Такимъ образомъ, къ началу 90-хъ годовъ выяснилось, что правительство, слишкомъ торопливо воспользовавшееся плодами оживленія народнаго хозяйства послѣ эпохи великихъ реформъ, уже основательно исчерпало результаты недоконченныхъ преобразованій: обстоятельства снова поставили руководителей государственной политики передъ призракомъ наступающаго финансоваго разстройства. Опытъ недавняго прошлаго убѣдительно говорилъ о необходимости новыхъ и болѣе широкихъ реформъ, новыхъ толчковъ къ развитію народнаго хозяйства, новаго раскрѣпощенія,—экономическаго и политическаго,—все еще несвободныхъ общественныхъ силъ.

Но политическія условія того времени совершенно исключали всякую возможность такихъ реформъ и преобразованій. Вся русская жизнь стояла подъ знакомъ тяжелой реакціи. Но правительство сознавало, что сама по себѣ реакція еще не создаетъ ничего, а между тѣмъ было до очевидности ясно, что необходимо принимать серьезныя мѣры противъ надвигавшагося финансоваго бѣдствія, вызваннаго неустройствомъ и разстройствомъ народно-хозяйственной жизни. И мы видимъ, что съ начала 90-хъ годовъ правительство предпринимаетъ весьма рѣшительный шагъ: оно стремится провести реакціонную программу реформаторства, пытается осуществить задачи государственнаго строительства своею волею и по своей иниціативѣ, безъ всякаго участія въ этомъ сложномъ дѣлѣ общественныхъ элементовъ. Огромный народъ вводился въ царство экономической культуры съ завязанными глазами и связанными руками...

Бюрократическое реформаторство по необходимости должно было исходить изъ финансовыхъ отправныхъ точекъ, такъ какъ власть, отрицательно относившаяся къ обществу, могла орудовать въ сферѣ экономическихъ отношеній только при посредствѣ тѣхъ силъ и средствъ, которыя ей давало въ руки государственное хозяйство. Поэтому фи-

нансовыя государственно-хозяйственныя мѣропріятія должны были окропить Россію живой водой. Слѣдовательно, усиленіе государственныхъ финансовъ должно было произойти по слѣдующей формулѣ: государственные финансы напрягаются до высшей точки, чтобы оживить и развить народное хозяйство, а вслѣдствіе этого наступитъ упроченіе и расцвѣтъ финансовъ. Въ бюджетномъ докладѣ на 1893 г. министръ финансовъ (Витте) писалъ объ особыхъ историческихъ условіяхъ государственнаго сложенія и развитія Россіи, о томъ, что финансовое хозяйство въ Россіи не можетъ замкнуться въ строго опредѣленныхъ рамкахъ государственныхъ потребностей «въ общепринятомъ смыслѣ этого слова». Починъ всего долженъ итти отъ царской власти. При проведеніи такой программы естественно пришлось напрягать,—безъ устали и безъ перерывовъ,—податныя силы страны, а, во-вторыхъ, пришлось отбросить въ сторону «спасительную бережливость» въ расходованіи государственныхъ средствъ, на которой настаивали два предшествующихъ министра. Новому министру пришлось выработать особую теорію государственныхъ расходовъ, по которой «сдержанность въ расходахъ является тормазомъ дальнѣйшаго развитія страны и въ значительной мѣрѣ затрудняетъ возрастаніе народнаго благосостоянія».

Проведеніе программы по своеобразному обновленію Россіи, которое, въ концѣ-концовъ, свелось къ поддержкѣ двухъ классовъ—дворянства и промышленниковъ,—вызвало чрезвычайно быстрый ростъ государственныхъ расходовъ; для покрытія расширенныхъ государственныхъ потребностей приходилось взвинтить подати и налоги, податнымъ доходомъ по преимуществу покрывать всѣ чрезвычайныя затраты, такъ какъ государственный кредитъ былъ занятъ спеціальной задачей: «ни одной копѣйки изъ полученныхъ отъ кредитныхъ операцій суммъ въ министерство финансовъ С. Ю. Витте не было израсходовано на другой предметъ, кромѣ разсчета по старымъ долгамъ и накопленія свободной наличности государственнаго казначейства, истраченной въ настоящее время на военныя надобности»... [1])

Результаты этой безпримѣрной попытки были совершенно неудачны: само правительство сначала заговорило объ «оскудѣніи центра», затѣмъ всей Россіи (особое совѣщаніе о нуждахъ сельско-хозяйственной промышленности). Уже въ самомъ началѣ XX вѣка рѣзко проглядывали признаки финансоваго разстройства. Русско-японская война под-

[1]) П. Мигулинъ. Op. cit. III. Стр. 1034

вела окончательный и безспорный итогъ бюрократическому реформаторству и въ конецъ разстроила государственные финансы...

На этомъ примѣрѣ изъ русской исторіи ясно можно наблюдать дѣйствіе общихъ причинъ на бюджетное хозяйство и способы устраненія или созданія дефицитовъ, обусловленныхъ такими общими причинами. Послѣдняя фаза итальянской финансовой исторіи даетъ блестящій примѣръ борьбы—успѣшной и быстрой—съ финансовымъ разстройствомъ и съ хроническимъ дефицитомъ. Въ Италіи шли тѣмъ путемъ, правда, болѣе энергично и при наличности конституціоннаго устройства, которымъ въ Россіи пошли-было въ эпоху 60-хъ годовъ. Въ Италіи финансоваго возрожденія добивались отъ экономическаго возрожденія, а не наоборотъ. Вслѣдствіе этого тамъ была объявлена программа абсолютнаго воздержанія отъ займовъ, а, кромѣ того, пошла на податныхъ силъ была условіемъ проведенія реставраціонной программы. Въ Россіи замѣчался безумно быстрый ростъ государственныхъ расходовъ, ради котораго приходилось непрестанно повышать податное иго; въ Италіи же, начиная съ 90-хъ годовъ прошлаго вѣка, когда еще были сплошные дефициты (до 1898—99 г.), «дѣйствительные расходы увеличивались умѣренно, вслѣдствіе стремленія по возможности ихъ ограничивать; въ среднемъ они возрастали въ годъ на 10 милл., тогда какъ среднее возрастаніе доходовъ составляло 20 милл. ежегодно» [1]).

Мы уже указывали, что въ нѣкоторыхъ государствахъ дефицитность бюджета стоитъ въ прямомъ противорѣчіи съ процвѣтающимъ народнымъ хозяйствомъ. Въ такомъ положеніи находится, напр., Германская имперія. Хроническую дефицитность германскаго имперскаго бюджета нельзя объяснить ни экстраординарными событіями въ жизни имперіи, такъ какъ такихъ событій не было, ни обѣднѣніемъ населенія. Германской имперіи выпала счастливая доля развиваться безъ тѣхъ насильственныхъ потрясеній, которыя причиняютъ войны; ростъ ея національнаго богатства по своей интенсивности представляетъ безпримѣрное явленіе во всемірной исторіи. Дефицитность бюджета здѣсь кажется непонятной аномаліей. Упрекъ, который обычно дѣлаютъ въ Германіи по адресу руководителей финансовой политики, сводится къ тому, что тамъ съ момента основанія имперіи и къ 1898 году задолженность возросла до 2.182 милл. и въ это же самое время имперія

[1]) C. Bresciani. „Das Finanzwesen Italiens im Jahre 1902—03“ въ Finanz-Archiv'ѣ“, 1904. XXI, 2. Стр. 111 (585).

передала союзнымъ государствамъ такъ называемыхъ Ueberweisungen» на 522 милл. м. «Одновременно дарить и занимать», — такова была система. Затѣмъ, въ послѣднія два десятилѣтія, характеризующихся непрерывнымъ миромъ и хорошимъ экономическимъ развитіемъ, было, тѣмъ не менѣе, накоплено долговъ на два милліарда марокъ [1]). Здѣсь очевидно, что дефицитность имперскаго бюджета была вызвана несовершенствомъ финансовой системы. Устраненіе дефицита при такихъ условіяхъ сводится къ преобразованію всей финансовой системы. И, дѣйствительно, финансовая исторія современной Германіи есть исторія частыхъ и почти всегда недоконченныхъ или совершенно безплодныхъ попытокъ преобразовать финансовую систему. Въ желаніяхъ сдѣлать это въ Германіи никогда не было недостатка: поставить имперію въ финансовомъ отношеніи на свои собственныя ноги и на прочную почву было завѣтной мечтой Бисмарка. Въ тѣхъ общественныхъ слояхъ современной Германіи, гдѣ особенно горячо лелѣютъ мечту о единой не только по формѣ, но и по существу имперіи, до сихъ поръ въ основу намѣчаемыхъ финансовыхъ реформъ кладутъ «завѣты Бисмарка» [2]). Но всѣ попытки создать финансовую систему, которая устранила бы коренную причину дефицитности бюджета и тѣмъ самымъ ослабила бы интенсивность накапливанія государственной задолженности, разбиваются передъ нежеланіемъ рейхстага сдѣлать это неотложное дѣло. Германская имперія, — говоритъ проф. Фридманъ, «какъ государственно-правовое образованіе отличается переходнымъ характеромъ, представляя изъ себя больше, чѣмъ союзъ государствъ, и меньше, чѣмъ единое государство», поэтому «переходный характеръ носитъ вся финансовая организація Германіи» [3]). Поэтому, — добавимъ мы, — и проекты преобразованія финансовой системы затрагиваютъ такіе интересы, которые являются непримиримыми, и, кромѣ того, финансовой реформѣ предъявляются взаимно исключающія другъ друга тенденціи: чтобы реформа была цементомъ, который долженъ спаять имперское единство, чтобы реформа предотвратила поглощеніе имперіей остатка независимости и

---

[1]) См. подробности: Kestner. „Entwicklungslinien der deutschen Reichsfinanzen“ въ „Jahrbuch'ѣ“ Шмоллера, 1908. XXXII, IV Heft. Стр. 418 (1674).

[2]) См. R Martin. Die Zukunft Deutschlands Leipzig. 1908: Deutsch-Ausland. Die deutsche Finanzreform der Zukunft. 2 Theile. Zurich. 1907. Обѣ книги написаны въ духѣ бисмарковскихъ завѣтовъ.

[3]) М. Фридманъ. Op cit. I. Стр. 1—2.

самостоятельности. Вслѣдствіе этого создается положеніе, прекрасно очерченное въ словахъ проф. Кона. «У насъ, разъ рѣчь заходитъ о новыхъ налогахъ, — каждый противъ всякаго. Ланд-тагъ противъ рейхстага, министръ финансовъ противъ имперскаго секретаря государственнаго казначейства, выборные представители отдѣльныхъ государствъ противъ избранниковъ всего нѣмецкаго народа, владѣющіе классы противъ невладѣющихъ и т. д. Послѣдствіемъ такихъ противоположностей является тщетность всякаго правомѣрнаго усилія и возвращеніе къ старому нигилизму, который, по своей сущности, сводится къ новому и усиленному накапливанію долговъ» [1]). Такъ какъ съ финансовой точки зрѣнія сущность дефицитности германскаго имперскаго бюджета сводится къ тому, что доходы въ своемъ развитіи значительно отстаютъ отъ роста расходовъ, то, естественно, задачей финансовой реформы является усиленіе финансовыхъ источниковъ бюджета или созданіе новыхъ источниковъ. И какъ разъ всѣ усилія германскаго имперскаго правительства находятъ наибольшія затрудненія, именно, при такихъ попыткахъ. Въ качествѣ иллюстраціи можно привести слѣдующій примѣръ: финансовая реформа 1906 года, наступившая послѣ неудовлетворительной реформы 1904 г. («kleine lex Stengel»), должна была создать, по финансовымъ законопроектамъ, доходъ отъ десяти источниковъ въ размѣрѣ 230 милл. марокъ; когда законопроекты получили силу закона, то они испытали значительное измѣненіе и ожидаемый отъ новыхъ законовъ податной доходъ понизился уже до 172 милл. мар. Но когда законы вступили въ силу, то оказалось, что въ 1907 году фактическій доходъ, вмѣсто ожидаемыхъ 172 милл., достигъ всего только 110.8—111,8 милл. м. Правительство же, возбуждая вопросъ о финансовой реформѣ, проектировало и нуждалось, по меньшей мѣрѣ, въ 230 милл. м. [2]).. Такая неудача заставила правительство немедленно же начать разработку новаго проекта финансовыхъ реформъ, взволновавшихъ общественное мнѣніе Германіи въ 1908 и 1909 гг. Какъ извѣстно, и на этотъ разъ обширный правительственный планъ финансовыхъ реформъ постигла неудача, сопровождавшаяся правительственнымъ кризисомъ...

Такія неудачи затягиваютъ состояніе бюджетной дефицитности. Въ финансовомъ отношеніи это сводится къ тому, что правительство вы-

---

[1]) Цит.: Ehcberg. Op. cit. Стр. 40.

[2]) Adolf Gunther. „Richtlinien einer Reichsfinanzreform“ въ „Ann. d. D. R.“ 1909, № 2. Стр. 94. Приведены детали.

нуждается систематически заключать бюджетные займы. По германской государственной конституции (ст. 73) займы можно заключать только «въ случаѣ крайней необходимости»; условіе веденія государственнаго хозяйства превратили эту крайнюю необходимость въ самое обыденное явленіе...

Обусловленная тѣми или другими обстоятельствами невозможность усиленія доходности финансовыхъ источниковъ, а вслѣдствіе этого упорная дефицитность бюджета и вредное во многихъ отношеніяхъ заключеніе бюджетныхъ займовъ могутъ направить финансовую политику, если она борется съ дефицитами, по другому руслу. Можетъ возникнуть вопросъ о сокращеніи государственныхъ расходовъ. Представляется весьма заманчивымъ сократить или, по крайней мѣрѣ, приостановить ростъ государственныхъ расходовъ и такимъ образомъ избѣгнуть дефицитовъ. Недавно мы привели свѣдѣнія о томъ, что въ современной Италіи такой пріемъ оказалъ самыя благотворныя послѣдствія. Въ Италіи не сокращали, но всячески замедляли возрастаніе расходовъ.

Мысль о сокращеніи расходовъ—старая и чрезвычайно популярная. Здѣсь нужно отмѣтить коренное различіе въ отношеніи къ сокращенію государственныхъ расходовъ со стороны стараго и новаго государства. Старыя государства въ моменты финансоваго напряженія, недостатка средствъ весьма мало задумывались надъ вопросомъ о томъ, какъ использовать имѣвшіяся въ ихъ распоряженіи средства. Они обращали ихъ на тѣ нужды, которыя въ данный моментъ признавались наиболѣе настоятельными и неотложными. Тогда не задумывались надъ тѣмъ, что такіе порядки могутъ оставить безъ покрытія цѣлый рядъ другихъ государственныхъ расходовъ. Во время войны иногда приходилось совершенно забрасывать всѣ мирныя функціи государственной власти и всѣ имѣвшіяся въ наличности рессурсы направлять на удовлетвореніе потребностей сражающихся войскъ. Такое «сокращеніе государственныхъ расходовъ» мыслимо только въ условіяхъ стараго, давно прошедшаго времени, когда государство было по преимуществу военной организаціей, когда народное хозяйство не ждало отъ государственной власти ничего, кромѣ требованій денегъ и натуральныхъ повинностей. Государство вело свое хозяйство по частноправовому принципу, оно въ этомъ отношеніи стояло наряду съ другими частными хозяйствами. Принципъ достаточности, играющій столь важную роль въ финансовой политикѣ современнаго государства, въ то время былъ совершенно неизвѣстенъ. Такъ какъ

главная функція государственной власти въ то время заключалась въ ведении военнаго дѣла, то остальныя функціи были побочными и второстепенными, временное замираніе которыхъ не могло причинить странѣ никакого существеннаго ущерба.

Совершенно иначе обстоитъ дѣло въ современномъ государствѣ. Здѣсь, наряду съ старой функціей государства вѣдать дѣломъ военной обороны, выросли и развились другія многочисленныя функціи, столь же законныя и необходимыя, какъ первая. У современнаго государства есть рядъ такихъ задачъ, пренебреженіе которыми можетъ совершенно извратить и уничтожить государственный и общественный строй, можетъ выбить изъ колеи всю народно-хозяйственную жизнь. Мало того, пренебреженіе многими очередными функціями государственной власти способно обезсилить государство какъ военную единицу, и, такимъ образомъ, сокращеніе расходовъ по старому методу для современнаго государства будетъ актомъ самоубійства.

Другимъ препятствіемъ, стоящимъ на пути современнаго государства при энергичномъ сокращеніи расходовъ, будетъ наличность бюджетнаго хозяйства. На первый взглядъ можетъ показаться, что это обстоятельство не препятствуетъ, а облегчаетъ сокращеніе государственныхъ расходовъ. При наличности бюджетнаго плана легче, казалось бы, выработать проектъ сокращенія тѣхъ или иныхъ государственныхъ расходовъ, не разстраивая серьезно нормальнаго теченія государственной и народно-хозяйственной жизни. Теоретически это вѣрно, но практически — нѣтъ. Дѣло въ томъ, что бюджетное хозяйство по существу—результатъ планомѣрной борьбы съ безграничною растяжимостью государственной потребности, подобно тому, какъ желѣзныя дороги являются результатомъ побѣды надъ пространствомъ. Въ бюджетѣ будетъ скорѣе testimonium paupertatis государственнаго хозяйства, къ которому жизнь предъявляетъ неисчислимую массу разнообразныхъ и разнородныхъ потребностей, нежели свидѣтельство богатства и расточительности. Сокращеніе бюджета при такихъ условіяхъ будетъ отказомъ отъ того, что данныя отношенія выдвинули неотложнаго и неизбѣжнаго. Правда, многія государства заслуживаютъ упрека въ расточительности, не только по практикуемымъ способамъ расходованія казенныхъ денегъ, но и по выбору цѣлей расходованія. Улучшеніе способовъ расходованія казенныхъ денегъ и введеніе правильной организаціи контроля въ нѣкоторыхъ государствахъ способно доставить значительную экономію, напр., въ Россіи. Но расточительность въ выборѣ цѣлей

расходования весьма трудно устранить, не измѣняя тѣхъ условій, которыми она вызвана. Расходный бюджетъ государства — зеркало административнаго строя, за каждой цифрой административныхъ расходовъ стоятъ учрежденія и живые люди, претензіи которыхъ къ государственному казначейству охраняются не только соотвѣтствующими законами, штатами, положеніями, но и всей системой строемъ административныхъ отношеній. Крупныя категоріи расходовъ на оплату государственныхъ долговъ, на военно-морское дѣло совершенно не поддаются сокращенію. Условіями жизни сокращеніе военно-морскихъ расходовъ превращено изъ акта внутренней политики въ актъ международной политики: данное государство можетъ сократить свои военно-морскіе расходы только въ томъ случаѣ, если другія государства сдѣлаютъ то же самое. Какъ извѣстно, одна изъ такихъ международныхъ попытокъ окончилась совершенной неудачей. Наконецъ, есть еще одна крупная категорія государственныхъ расходовъ — хозяйственные расходы. Поскольку эти расходы въ своихъ размѣрахъ зависятъ отъ административнаго строя, сокращеніе ихъ возможно только при условіи проведенія реформъ этого строя. Въ самомъ дѣлѣ, трудно приказать заправиламъ русскаго казеннаго желѣзнодорожнаго хозяйства вести дѣло болѣе экономно, чѣмъ оно ведется въ настоящее время. Если къ этой экономіи поощрять сокращеніемъ ассигновокъ, то получатся два результата: худшее разстройство предпріятія и куча перерасходовъ. Поскольку же хозяйственные расходы въ своихъ размѣрахъ зависятъ отъ экономическихъ условій (товарныя цѣны, заработная плата), они не могутъ быть сокращены властью правительства.

Нельзя, конечно, утверждать того, что государственные расходы не поддаются совершенно сокращенію. Но дѣло въ томъ, что государственный бюджетъ весьма мало походитъ на бюджетъ частнохозяйственнаго, хотя бы и весьма крупнаго предпріятія. Въ частнохозяйственномъ предпріятіи въ значительной мѣрѣ финансовыя отношенія складываются по волѣ руководителей, и разъ интересы этихъ руководителей предписываютъ необходимость сокращенія расходовъ, такая операція будетъ сдѣлана. Въ государственномъ же хозяйствѣ расходы диктуются несвободной волей правительства, которое на каждомъ шагу стѣснено обстоятельствами и лицами. Сокращать расходы весьма часто значитъ рѣзать по живому мѣсту. Чтобы рѣшиться на такую операцію, при которой хлороформомъ будетъ отвлеченное понятіе о благѣ государства, необходима весьма побудитель-

ная причина въ видѣ вліятельныхъ интересовъ. Но финансовыя отношенія до сихъ поръ складывались такимъ образомъ, что тѣ общественные классы, которые могли бы получить выгоду отъ сокращенія государственныхъ расходовъ, обыкновенно не имѣютъ вліянія на бюджетную политику, тѣ же классы, которые обладаютъ такимъ вліяніемъ, не получаютъ выгоды отъ сокращенія государственныхъ расходовъ.

Вслѣдствіе этого теоретикамъ приходится говорить о томъ, что финансовая система современнаго государства почти не допускаетъ сокращенія расходовъ. Отсюда выводъ—въ случаѣ недостаточности доходовъ неизбѣжны займы [1]). Въ финансовой же практикѣ сокращеніе расходовъ никогда не играло существенной роли, хотя о государственной экономіи всегда много говорили и писали.

Сокращеніе расходовъ дѣлается особенно необходимымъ въ случаѣ такого дефицита, который образовался вслѣдствіе отставшаго развитія государственныхъ доходовъ, когда правительство чувствуетъ себя безсильнымъ ускорить ростъ доходной части бюджета. Слѣдовательно, вопросъ о сокращеніи расходовъ чаще всего можетъ возникнуть въ странахъ, государственные бюджеты которыхъ страдаютъ хроническою дефицитностью, а народно-хозяйственный доходъ уже въ значительной мѣрѣ истощенъ фискальными поборами. Между прочимъ, по поводу возможности сокращенія расходовъ въ такихъ странахъ весьма цѣнное наблюденіе было сдѣлано Гокомъ, который въ предисловіи къ своей книгѣ говоритъ, что въ немъ «дѣловой человѣкъ беретъ верхъ надъ ученымъ». Опираясь на австрійскую практику, Гокъ по поводу сокращеній расходовъ говоритъ слѣдующее: «равновѣсіе между доходами и расходами составляетъ безспорно задачу финансоваго управленія, которое обязано стремиться къ этой цѣли только посредствомъ сбереженій, если налоги дошли до крайняго предѣла, допускаемаго народнымъ хозяйствомъ. Это равновѣсіе вездѣ, гдѣ оно уже достигнуто, или только достигается, составляетъ мѣру государственныхъ расходовъ и вызываетъ бережливость въ мелочахъ, для того чтобы не удалиться отъ цѣли. Но когда дефициты сдѣлались господствующимъ явленіемъ, когда недостаетъ милліоновъ для установленія равновѣсія, тогда сбереженія по мелочамъ кажутся безполезными, тогда ожидаютъ спасенія отъ великихъ мѣропріятій, и духъ

[1]) Leroy-Beaulieu. Op. cit. II. Стр. 209 Wagner, Finanzwissenschaft. I. Стр. 135

безпорядка и безпечности овладѣваетъ финансовымъ управленіемъ». Далѣе Гокъ говоритъ, что онъ «служилъ подъ начальствомъ двухъ великихъ финансовыхъ дѣятелей Австріи—министровъ Кюбека и Брука, и имѣлъ счастье находиться съ ними въ близкихъ сношеніяхъ. Первый управлялъ въ періодъ равновѣсія бюджета, второй — въ эпоху дефицитовъ; первый берегъ сотни и тысячи, второй разсчитывалъ на милліоны. многое объясняется различіемъ характеровъ: но главное различіе заключалось въ особенностяхъ общаго финансоваго положенія»... [1]) Если мы вспомнимъ, что расточительность въ расходованіи государственныхъ средствъ особенно процвѣтаетъ въ странахъ, финансы которыхъ находятся въ состояніи полнаго разстройства или даже въ хаотическомъ безпорядкѣ, то придется признать, что наблюденіе Карла фонъ-Гока совершенно правильно и имѣетъ прямое отношеніе не только къ одной Австріи. Отмѣтимъ здѣсь такой, напр., фактъ: въ странахъ бѣдныхъ, съ разстроенными финансами, жалованье чиновниковъ, занимающихъ высшія ступени на служебной іерархической лѣстницѣ, часто гораздо выше, чѣмъ жалованье такихъ же служащихъ въ богатыхъ государствахъ. Напр., въ Турціи жалованье министровъ и высшихъ государственныхъ чиновъ гораздо выше, чѣмъ въ Западной Европѣ, и эта разница подчеркивается еще тѣмъ обстоятельствомъ, что благосостояніе Турціи нельзя сравнивать съ благосостояніемъ западно-европейскихъ государствъ. Великій визирь, турецкій министръ-премьеръ, получаетъ ежемѣсячно 750 тур. фунт. жалованья и 250 тур. фун. прибавки, а кромѣ того, еще почетные подарки различныхъ размѣровъ: жалованье министровъ, вали и пословъ различны по своимъ размѣрамъ, многіе изъ этихъ чиновъ получаютъ сверхъ того прибавки отъ султана. 100 тур. фунтовъ (1860 марокъ) жалованья въ мѣсяцъ—обычное вознагражденіе турецкаго высшаго чина» [2]).

Если оставить въ сторонѣ несчастную Турцію стараго режима и обратить вниманіе на Россію, гдѣ финансы находятся въ безконечно лучшемъ состояніи, то и здѣсь найдемъ ту же картину расточительной оплаты высшихъ государственныхъ чиновъ и нѣкоторыхъ государственныхъ учрежденій. Въ одной нѣмецкой книгѣ, посвященной японскимъ финансамъ, читаемъ: «замѣчательно и походитъ на анекдотъ, что японскій флотъ требуетъ обыкновенныхъ расходовъ 29 милл.

[1]) К. Гокъ. Op. cit. Стр. 27—28.

[2]) G. Herlt. „Die Ursachen der turkischen Finanznot“ въ „Finanz-Archiv'ѣ“. 1908. XXV. 2. Стр. 14 (472)

ѣнъ, русскій же флотъ послѣ того, какъ онъ былъ уничтоженъ, обходился въ 104 милл. руб.». Далѣе тотъ же авторъ обращаетъ вниманіе на то, что японскій солдатъ получаетъ больше русскаго, а русскіе военные начальники получаютъ несравненно больше японскихъ [1]). Много интересныхъ данныхъ о вознагражденіи русскихъ высшихъ чиновъ извлекъ изъ оффиціальныхъ документовъ проф. Озеровъ. Напр., по этимъ даннымъ оказывается, что «русскій представитель въ Берлинѣ получаетъ 75 тыс. руб., кромѣ того, квартиру въ натурѣ: ему же отпускаются на канцелярскіе расходы 3750 руб. Совѣтникъ посольства получаетъ 10.500 руб. Русскій представитель въ Вашингтонѣ получаетъ 60 тыс. при квартирѣ, въ Вѣнѣ 75 тыс. и квартира а также на канцелярскіе расходы отдѣльно: русскій посолъ въ Константинополѣ получаетъ также 75 тыс. Та же цифра положена въ Лондонѣ, Парижѣ». Представитель Россіи въ Бернѣ получаетъ 27 тыс., а президентъ швейцарскаго федеральнаго совѣта получаетъ 5500 руб. Намѣстникъ на Дальнемъ Востокѣ получалъ 48 тыс. руб., и т. д., и т. п. [2]).

Просматривая эти цифры, нельзя не вспомнить словъ К. Гока о томъ, что въ государствахъ, бюджеты которыхъ страдаютъ отъ хроническихъ дефицитовъ, мало думаютъ объ экономіи въ расходованіи государственныхъ средствъ. Между тѣмъ, оффиціальная русская финансовая исторія полна стремленій и попытокъ сократить государственные расходы. Въ самомъ началѣ прошлаго вѣка гр. Сперанскій въ своемъ знаменитомъ «планѣ финансовъ» раздѣлилъ государственные расходы по степени нужды на необходимые, полезные, избыточные, излишніе и безполезные, при чемъ, по его плану, безполезные расходы совсѣмъ не допускаются. Планъ Сперанскаго русскіе министры финансовъ вплоть до нашихъ дней разсматриваютъ, какъ завѣтъ: но этотъ завѣтъ оставался по большей части въ области благихъ пожеланій. Другой оригинальный и интересный государственный дѣятель Россіи, И. С. Мордвиновъ, назначенный въ 1816 г. предсѣдателемъ департамента государственной экономіи, представилъ въ Государственный Совѣтъ обширную записку о состояніи нашихъ финансовъ, въ заключеніи которой говорилъ: «исправленіе нашихъ финансовъ зависитъ отъ воли Правительства, твердой, неизмѣнной и постоянной (кур. ориг.) въ выполненіи. Всѣ излишества, всякая прихоть и вообще всякая издержка, произведенная безъ строгой необходимости, должны быть признаваемы преступленіемъ противъ государственнаго

[1]) Buchel. Op. cit. Стр. 97—98.

[2]) Озеровъ. Финансовая реформа въ Россіи. Москва 1906. Стр. 131 и сл.

и народнаго блага [1]) Въ томъ же году министръ финансовъ графъ Гурьевъ говоритъ о необходимости сокращенія расходовъ въ своемъ всеподданнѣйшемъ докладѣ, при чемъ высказываетъ ту мысль, что сократить расходы немыслимо безъ содѣйствія государя, «которое одно въ силахъ преодолѣть и устранить всѣ трудности и препятствія, встрѣчающіяся въ семъ великомъ подвигѣ, могущемъ въ немногіе годы поставить финансы наши на степень, обезпечивающую благоденствіе имперіи». Гурьевъ испрашиваетъ высочайшаго подтвержденія правила для министровъ, чтобы въ теченіе года не выступать изъ предѣловъ, годовою росписью постановленныхъ: что, безъ сомнѣнія, при соблюденіи бережливости и добраго порядка въ управленіи каждаго министерства въ мирномъ положеніи государства и возможно, и не затруднительно». Но усилія министра финансовъ оставались безрезультатными. Поэтому новый министръ, гр. Канкринъ, опять принимаетъ рѣшительныя мѣры къ сокращенію государственныхъ расходовъ и достигаетъ при этомъ нѣкоторыхъ результатовъ даже по военному и морскому министерству (на 42 милл. руб. въ 1824 г.). Императоръ Николай I въ началѣ своего царствованія принималъ близкое участіе въ бюджетныхъ дѣлахъ, и при немъ Канкринъ достигалъ нѣкоторыхъ результатовъ при сокращеніи расходовъ. За первыя 10 лѣтъ своего управленія Канкринъ сократилъ размѣры бюджетнаго баланса и во всеподданнѣйшемъ отчетѣ о своей десятилѣтней дѣятельности писалъ: «хотя уменьшенія балансовыхъ по росписямъ итоговъ лицамъ, менѣе опытнымъ по части финансовъ, могли представляться въ видѣ неблагопріятномъ, но министръ финансовъ остался убѣжденнымъ, что только симъ способомъ можно избѣжать новыхъ налоговъ и что уменьшеніе расходовъ, поколику оно возможно, и облегченіе тягостей народа составляютъ одно изъ важнѣйшихъ правилъ науки управленія»... Но несмотря на то, что въ ту эпоху Россія переживала мрачную полосу политической реакціи, а такіе моменты, напр., въ Западной Европѣ въ 20-ые и 30-ые годы XIX вѣка, характеризуются остановкой роста государственныхъ расходовъ, несмотря на ежегодно повторявшіяся высочайшія повелѣнія о томъ, чтобы министерства не увеличивали своихъ смѣтъ, государственные расходы туго поддавались сокращеніямъ и бюджетные итоги безостановочно возрастали. Бюджеты были сплошь дефицитными, займами приходилось покрывать дефициты по обыкновенному бюджету. Особенно сильно возрастали, конечно,

[1]) Цит. Печеринъ. Историческій обзоръ росписей госуд. доходовъ и расходовъ съ 1803 по 1843 г. включительно. СПБ. 1896. Стр. 59.

расходы по военному и морскому министерствамъ Высочайшія повелѣнія относительно сокращенія расходовъ относились по преимуществу къ гражданскимъ вѣдомствамъ На докладѣ министра финансовъ императоръ въ 1831 г. дѣлаетъ слѣдующую надпись: «рѣшительно приказать, кромѣ военнаго министерства, чтобы прочія отнюдь не выходили изъ прошлогодней смѣты . Но сверхсмѣтные расходы обращали въ ничто всѣ усилія къ сокращенію расходовъ. И въ то же время росла недоимочность населенія. Такимъ образомъ, въ государственныхъ бюджетахъ свилъ себѣ прочное гнѣздо дефицитъ въ самыхъ злокачественныхъ своихъ формахъ. Дефициты старались уничтожить повышеніемъ налоговъ, которые и безъ того были слишкомъ тяжелы для тогдашней народной Россіи, выносившей на себѣ, помимо бремени государственнаго бюджета, и иго крѣпостного права Взвинчивая налоги и покрывая бюджетные дефициты займами, правительство отчетливо сознавало, что финансовое положеніе весьма шатко. Въ 1832 г. въ Государственномъ Совѣтѣ говорили: «какъ налоги, такъ и займы едва ли не обратятся, наконецъ, въ существенную тягость государству, поелику займы, годъ за годъ возобновляемые, подрывая кредитъ, увеличиваютъ расходы на заплату процентовъ и на погашеніе занятаго капитала, и, наконецъ, доведутъ до невольнаго возвышенія налоговъ, почему рѣшительно можно сказать, что въ семъ отношеніи и займы, и налоги суть въ существѣ одно и то же»... Въ 1835 году, когда бюджетное положеніе ухудшилось еще болѣе, благодаря сплошнымъ недородамъ и голодовкамъ населенія, Канкринъ, безсильный остановить ростъ расходовъ высочайшими повелѣніями, проводитъ законъ о нормальныхъ смѣтахъ. Но и это не остановило явленія, на борьбу съ которымъ уходила энергія министра. Въ 1840 г. императоръ снова приказываетъ: «подтвердить всѣмъ вѣдомствамъ настрожайше не смѣть и входить съ представленіями о новыхъ штатныхъ расходахъ въ теченіе 1840 г. и смѣту на 1841 г. стараться непремѣнно ввести въ размѣръ смѣты 1839 г.» Такія же распоряженія повторяются и въ послѣдующіе годы; напр., въ 1846 г. по тому же поводу императоръ писалъ: «исполнить, съ положительнымъ и строгимъ подтвержденіемъ всѣмъ министрамъ отнюдь не входить съ представленіемъ о какой-либо прибавкѣ по ихъ смѣтамъ».

Послѣ крымской кампаніи и въ началѣ новаго царствованія снова начинается безуспѣшная борьба съ дефицитами и ростомъ государственныхъ расходовъ. Въ 1860 г. подъ настойчивымъ вліяніемъ министра финансовъ сокращенія расходовъ добивается комитетъ финан-

совѣ, ходатайствуя, между прочимъ, передъ императоромъ о незначительномъ сокращеніи смѣты военнаго министерства. На журналѣ комитета была положена слѣдующая высочайшая резолюція: «на счетъ сокращенія смѣты военнаго министерства будетъ сдѣлано, что возможно, безъ совершеннаго разстройства всего нашего военнаго устройства». Затѣмъ, какъ извѣстно, подъ давленіемъ финансоваго разстройства производится бюджетная реформа и начинаетъ опубликовываться государственная роспись. Въ журналѣ комитета финансовъ по этому поводу говорилось: «какъ ни необходимы, какъ ни существенны для устройства финансовъ мѣры сокращенія расходовъ и увеличенія доходовъ, но онѣ останутся тщетными, если вмѣстѣ съ тѣмъ не будетъ положено начало къ возстановленію довѣрія къ будущности финансовъ Россіи».

Въ 1862 г. императоръ пишетъ на докладѣ министра финансовъ все по тому же вопросу о необходимости сокращенія государственныхъ расходовъ: «картина представлена весьма грустная и положеніе наше дѣйствительно критическое... Необходимо въ финансовой комиссіи зрѣло обсудить и придумать, какія можно принять мѣры, чтобы намъ выйти изъ труднаго нашего положенія». По вопросу же о сокращеніи военныхъ расходовъ, императоръ замѣтилъ: «оно, разумѣется, желательно, но, къ сожалѣнію, я не предвижу возможности значительнаго сокращенія».

Несмотря на произведенныя реформы, дефицитъ не исчезалъ изъ государственныхъ бюджетовъ, но тѣмъ не менѣе финансовое положеніе уже значительно упрочилось, что прежде всего отразилось на сокращеніи размѣровъ дефицитовъ по обыкновенному бюджету. Въ концѣ 60-хъ годовъ снова пишется высочайшая резолюція о томъ, чтобы «подтвердить всѣмъ гг. министрамъ о соблюденіи строгой бережливости». Во имя этой бережливости и въ цѣляхъ сокращенія расходовъ на государственную оборону въ 70-хъ годахъ вводятся такъ называемые предѣльные бюджеты для военнаго и морского вѣдомства. Но эти предѣльные бюджеты, какъ извѣстно, привели къ противоположнымъ результатамъ.

Русско-турецкая война значительно ухудшила положеніе государственныхъ финансовъ. Въ бюджетахъ 80-хъ годовъ снова появляются огромные дефициты. До 1881 года для сокращенія расходовъ была учреждена особая высшая комиссія, подъ предсѣдательствомъ гр. Баранова. Въ 1881 г. задача по сокращенію расходовъ переносится на особо указанныя вѣдомства: «предоставить департаменту государственной экономіи, министерству финансовъ и государственному контролю,

при предстоящемъ разсмотрѣніи финансовыхъ смѣтъ на будущій 1882 г., испрашиваемые по смѣтамъ кредиты разсматривать по существу предполагаемыхъ изъ оныхъ расходовъ, обсуждая послѣдніе въ отношеніи ихъ необходимости и не стѣсняясь при семъ дѣйствующими штатами, постановленіями и порядками, коими департаментъ государственной экономіи, министерство финансовъ и государственный контроль обязаны руководиться при обыкновенномъ ежегодномъ разсмотрѣніи ими финансовыхъ смѣтъ».

Эта высочайшая резолюція отъ 17 іюля 1881 года обращаетъ на себя особенное вниманіе тѣмъ, что она весьма значительно расширяетъ права соотвѣтствующихъ вѣдомствъ по сокращенію государственныхъ расходовъ. Вѣдомства, въ сущности говоря, вооружаются для указанной цѣли неограниченною властью, такъ какъ при сокращеніи ими расходовъ они были уполномочены не обращать вниманія на законодательную броню каждаго даннаго расхода.

Въ томъ же 1881 г. императоръ предписываетъ «принять энергическія мѣры для уменьшенія сверхсмѣтныхъ кредитовъ. Въ слѣдующемъ году получаетъ высочайшее одобреніе новое мнѣніе Государственнаго Совѣта все по тому же вопросу о сокращеніи государственныхъ расходовъ. Министръ Н. Х. Бунге неоднократно возвращается въ своихъ докладахъ къ мысли о необходимости бережливости и сокращеній расходовъ, въ 1884 г. онъ высказываетъ желаніе, чтобы остановить ростъ государственныхъ расходовъ «по тѣмъ статьямъ, которыя представляютъ къ тому возможность».

Неудачный опытъ безчисленныхъ попытокъ правительства сократить государственные расходы постепенно приводилъ финансовыхъ дѣятелей къ правильнымъ мыслямъ относительно условій, облегчающихъ это трудное и при извѣстныхъ условіяхъ прямо невозможное дѣло. По поводу работъ Бунге о сокращеніи расходовъ гр. Барановъ, соглашаясь съ мыслями министра финансовъ, писалъ: «жить сообразно со средствами—основа всякой хозяйственной мудрости и притомъ самая главная»; но, опираясь на неудачный опытъ русской правительственной политики, пытавшейся сообразоваться съ наличными средствами, Барановъ высказывалъ слѣдующее: при дѣйствующихъ порядкахъ въ государственномъ хозяйствѣ «необходимъ полный и всесторонній пересмотръ нашего расходнаго бюджета; необходимо изслѣдованіе основаній всѣхъ входящихъ въ него кредитовъ и отмѣна тѣхъ изъ послѣднихъ, назначеніе коихъ не оправдывается дѣйствительною потребностію времени; расширеніе компетенціи государственнаго кон-

троля и предоставленіе центральному учрежденію его бо́льшихъ правъ по опредѣленію взысканій за неправильныя и нехозяйственныя дѣйствія распорядительныхъ учрежденій и лицъ, при исполненіи расходовъ по хозяйственно-операціоннымъ предпріятіямъ: полное возстановленіе силы и дѣйствія ст. 5 сѣтныхъ правилъ (о томъ, что никакой расходъ, не разрѣшенный въ законодательномъ порядкѣ, не допускается), безъ всякихъ изъятій изъ сей статьи; пересмотръ постановленій, опредѣляющихъ размѣры кредитовъ на содержаніе центральныхъ и нѣкоторыхъ мѣстныхъ управленій и изданіе новыхъ штатовъ, однообразныхъ, по размѣрамъ окладовъ и служебнымъ правамъ, для всѣхъ центральныхъ и мѣстныхъ управленій». Эти условія для неконституціоннаго государства были единственными и необходимыми для того, чтобы попытки сокращенія государственныхъ расходовъ могли привести къ положительнымъ и осязательнымъ результатамъ. Но предположенія гр. Баранова не получили осуществленія, хотя правительство и обнаруживало настойчивое желаніе производить операцію сокращенія расходовъ. Правительство ограничивалось тѣмъ, что уполномочивало подлежащіе органы власти не стѣсняться существующими законами, положеніями, штатами и расписаніями, на которыхъ обоснованы были государственные расходы, подлежавшіе сокращенію. Но этого было мало для того, чтобы произвести генеральную чистку русскаго расходнаго бюджета. О сокращеніи расходовъ, обыкновенно, вспоминали лишь тогда, когда надо было подводить балансъ въ проектѣ росписи. Сокращеніе же расходовъ предполагало, во-первыхъ, цѣлый рядъ административныхъ реформъ, если дѣло касалось расходовъ по содержанію центральныхъ и мѣстныхъ учрежденій: во-вторыхъ, сокращеніе хозяйственныхъ расходовъ, возможное, по преимуществу, въ смыслѣ предупрежденія нехозяйственности, расточительности и нерѣдкаго казнокрадства, опять-таки приводило къ необходимости обновленія той атмосферы, которая обусловливала эти отрицательныя явленія. Въ Россіи такія печальныя явленія не были единичными фактами, а представляли изъ себя результаты системы, усвоенныхъ методовъ веденія государственнаго хозяйства. Такого сокращенія государственныхъ расходовъ въ Россіи не предпринимали...

Русскій бюджетъ въ концѣ 80-хъ годовъ прошлаго вѣка подходилъ уже къ тому моменту, когда въ немъ исчезалъ дефицитъ въ обыкновенной части росписи. Въ 1887 г., наканунѣ этого момента, сыгравшаго въ финансовой исторіи Россіи весьма значительную роль,

министръ финансовъ въ особомъ докладѣ пишетъ императору, что всѣ министры озабочены выполненіемъ высочайшей воли о необходимости достигнуть бюджетнаго равновѣсія, что высокій патріотизмъ главныхъ начальниковъ отдѣльныхъ вѣдомствъ заставитъ ихъ итти противъ дальнѣйшаго повышенія расходовъ, если эта задача будетъ поставлена на очередь высочайшею волею. Императоръ на этомъ докладѣ дѣлаетъ нѣсколько замѣчаній: «увѣренъ, что они это исполнятъ; вполнѣ увѣренъ, что всѣ гг. Министры поймутъ эту необходимость и со своей стороны сдѣлаютъ все возможное, чтобы облегчить тяжелую обузу Министерства Финансовъ ...

Министръ Вышнеградскій въ своихъ бюджетныхъ докладахъ, какъ и Бунге, подчеркиваетъ необходимость «спасительной бережливости» въ расходованіи государственныхъ средствъ, министръ опасается, что достиженіе равновѣсія въ ординарной части бюджета можетъ подать поводъ къ усиленію расходованія денегъ, и высказываетъ истину, которая никогда не находила себѣ въ оффиціальной Россіи защитниковъ, именно, что для государства даже съ военной точки зрѣнія выгоднѣе имѣть зажиточность среди народа при нѣкоторомъ несовершенствѣ военнаго устройства, нежели наоборотъ. 1891 годъ весьма наглядно показалъ, что значитъ и во что обходится отсутствіе народнаго благосостоянія. Подъ вліяніемъ впечатлѣній голоднаго года и въ виду опасеній появленія дефицита правительство снова думаетъ о сокращеніи государственныхъ расходовъ. Заботы министра находятъ высочайшую санкцію: императоръ пишетъ на докладахъ: «нахожу всѣ эти сокращенія въ расходахъ и вообще бережливость на 1892 г. совершенно необходимыми». «Настаивать на сокращеніи расходовъ необходимо»...

Затѣмъ началась новая полоса въ русской финансовой исторіи,— сдержанность въ расходахъ и въ налогахъ была объявлена вредною съ точки зрѣнія высшихъ государственныхъ интересовъ. Бюджетъ государства обнаружилъ необычайно напряженный ростъ, государственныя средства расходовались весьма щедро. Но и этотъ новый курсъ финансовой политики весьма скоро столкнулся съ необходимостью подумать о сокращеніи государственныхъ расходовъ. «Увеличеніе требованій различныхъ вѣдомствъ и въ особенности возрастаніе расходовъ военнаго министерства.. начинало принимать опасный для нашего финансоваго положенія оборотъ». Министръ финансовъ пишетъ объ этомъ въ своемъ всеподданнѣйшемъ докладѣ, гдѣ высказываетъ опасенія за бюджетное равновѣсіе и думаетъ, что

дальнѣйшее возрастаніе военныхъ расходовъ приведетъ русскій бюджетъ къ дефициту. 24 іюня 1895 г. на этомъ докладѣ императоръ пишетъ: вполнѣ согласенъ съ высказанными вами соображеніями».

Въ 1896 г. уже Государственный Совѣтъ ходатайствуетъ предъ императоромъ о содѣйствіи въ дѣлѣ сокращенія расходовъ. Докладъ Государственнаго Совѣта получаетъ высочайшую санкцію. Въ концѣ 90-хъ годовъ министру финансовъ приходится говорить совершенно иныя рѣчи, нежели тѣ, какія онъ произносилъ въ самомъ началѣ 90-хъ годовъ. Въ докладѣ по росписи на 1898 г. министръ останавливается на вопросѣ о необходимости тщательнаго охраненія бюджетнаго равновѣсія. «Задача эта не легка. Центральныя вѣдомства, мѣстныя учрежденія, общественные дѣятели — всѣ, желая возможно болѣе облегчить бремя налоговъ, стремятся въ то же самое время къ самому полному удовлетворенію постоянно расширяющихся прежнихъ нуждъ и постоянно возникающихъ новыхъ потребностей: всѣ склонны считать государственное казначейство неизсякаемымъ источникомъ, или же убѣжденію доказывать, что тѣ или иные расходы производительны и не должны быть сокращаемы, такъ какъ отъ нихъ надо ожидать выгодъ въ будущемъ. Стремленіе расширить государственную дѣятельность на пользу населенія, конечно, заслуживаетъ сочувствія и до нѣкоторой степени оправдывается положеніемъ дѣлъ въ нашей родинѣ—странѣ съ молодою сравнительно культурою и съ необычайно быстрымъ развитіемъ. Но если потребности безпредѣльны, то средства для ихъ удовлетворенія ограничены. Отсюда возникаетъ государственная необходимость въ строгомъ соразмѣреніи потребностей между собою и съ имѣющимися ресурсами, ибо государство, какъ и частный человѣкъ, благоденствуетъ лишь тогда, когда живетъ по средствамъ». Вспоминая завѣты Сперанскаго, министръ повторяетъ его мысль о томъ, «что главная причина всякаго разстройства финансовъ есть несообразность расходовъ съ приходами, и полагалъ, что самыя полезныя предпріятія, если они дѣлаются въ долгъ или чрезмѣрнымъ усиліемъ и съ разстройкою финансовъ, обращаются въ существенный вредъ государству».

Министръ финансовъ въ этихъ разсужденіяхъ чрезвычайно далеко отошелъ отъ своей прежней теоріи государственныхъ расходовъ и съ достаточною опредѣленностью подвелъ итоги самому себѣ. Финансовое положеніе измѣнялось къ худшему, измѣнялась и отправная точка зрѣнія руководителей финансовой политики...

Въ слѣдующемъ (1898) году о сокращеніи расходовъ говорится

уже въ рескриптѣ министру финансовъ. «повелѣвая вамъ и впредь настойчиво преслѣдовать экономію въ государственныхъ расходахъ для всемѣрнаго охраненія бюджетнаго равновѣсія, въ коемъ заключается оплотъ могущества и благосостоянія Имперіи Нашей». и т. д. Но въ указанный моментъ уже было чрезвычайно трудно думать, а тѣмъ болѣе проводить сокращеніе расходовъ. Правительство энергично проводило агрессивную политику на Дальнемъ Востокѣ, и вслѣдствіе этого расходы быстро возрастали. Правительство предвидитъ уже на пути своей дальневосточной политики «всякія случайности» и начинаетъ готовиться къ нимъ: высочайшимъ указомъ 17 іюня 1900 г. предписывается по всѣмъ вѣдомствамъ принять энергичныя мѣры къ уменьшенію расходовъ, хотя бы они были разрѣшены и вошли въ смѣты, при составленіи же смѣтъ на 1901 годъ предписано не вносить въ нихъ расходовъ на новыя предпріятія и сооруженія и не допускать расходовъ на нужды, удовлетвореніе которыхъ можетъ быть отложено. Предвидя возможность военнаго столкновенія на Дальнемъ Востокѣ, правительство заботится о накопленіи свободной наличности государственнаго казначейства путемъ ежегоднаго превышенія обыкновенныхъ доходовъ надъ расходами. Объ этомъ подробно говорится въ бюджетныхъ докладахъ, объ этомъ же говоритъ одна изъ высочайшихъ резолюцій: «желательно, чтобы при составленіи росписи доходы исчислялись скромно, дабы имѣть по исполненіи бюджета серіозные остатки». Въ 1901 г. правительственные органы, въ компетенцію которыхъ входятъ общебюджетныя дѣла, составляютъ списокъ тѣхъ расходовъ, которые подлежатъ сокращенію, и постановляютъ, чтобы отдѣльными вѣдомствами это сокращеніе производилось далѣе указанныхъ въ спискѣ расходовъ и чтобы всякія представленія о новыхъ расходахъ мотивированы были возможно подробнѣе и обстоятельнѣе [1]).

«Случайность», которую правительство предвидѣло на пути своей дальневосточной политики, нагрянула въ видѣ войны съ Японіей, ради которой правительство снова сокращаетъ государственные расходы по высочайшему повелѣнію 1904 года для облегченія государственнаго казначейства были отмѣнены нѣсколько категорій обыкновенныхъ расходовъ, нѣкоторыя ассигнованія на постройку желѣзныхъ дорогъ, по смѣтамъ 1904 года и предшествующихъ бюджетныхъ періодовъ, всего на 137,8 милл. руб. Это было самое значительное сокращеніе государственныхъ расходовъ въ русской финансовой исторіи...

[1]) Данныя о сокращеніи государственныхъ расходовъ взяты изъ оффиціальнаго изданія: „Министерство Финансовъ", 2 части. СПБ. 1902.

Мы подробно остановились на попыткахъ русскаго правительства сокращать государственные расходы въ цѣляхъ избѣжанія бюджетныхъ дефицитовъ. Какъ видимъ, на протяженіи цѣлаго столѣтія въ этомъ направленіи правительство предпринимало многочисленныя и порою весьма энергичныя попытки. И въ то же время руководители русской финансовой политики не стяжали себѣ въ финансовой исторіи почетнаго титула бережливыхъ. Наоборотъ, по адресу русской финансовой администраціи всегда раздавались обоснованные упреки въ излишней расточительности, безхозяйственности и неэкономномъ веденіи государственнаго хозяйства. Мало того, въ ту эпоху русской финансовой исторіи, когда финансы были поражены недугомъ хроническаго дефицита, сокращеніе расходовъ не могло устранить нарушеннаго бюджетнаго равновѣсія. Дефицитъ не поддавался этому гомеопатическому средству. Наоборотъ: когда въ концѣ 80-хъ годовъ прошлаго вѣка было достигнуто бюджетное равновѣсіе въ обыкновенныхъ доходахъ и расходахъ, то финансовая политика рѣзко отклонилась въ сторону отъ «спасительной бережливости», и тѣмъ не менѣе достигнутое бюджетное равновѣсіе не было этимъ нарушено. Отсюда можно сдѣлать выводъ, что сокращеніе государственныхъ расходовъ, какъ самостоятельная и обособленная финансовая мѣра, не можетъ устранить причинъ, нарушающихъ бюджетное равновѣсіе, а поэтому при помощи такого мѣропріятія трудно устранять необходимость заключать займы для покрытія бюджетныхъ дефицитовъ. Единственный положительный результатъ, достигаемый въ этомъ направленіи сокращеніемъ расходовъ, это—уменьшеніе размѣровъ дефицита. Въ русскихъ же условіяхъ непрерывныя заботы правительства о достиженіи бюджетнаго равновѣсія или объ охраненіи его были суррогатомъ того финансоваго устройства, которое само по себѣ въ конституціонномъ государствѣ является достаточною гарантіею противъ ничѣмъ не оправдываемой расточительности въ расходованіи финансовыхъ рессурсовъ. Государственный расходъ — необходимый результатъ данныхъ общественно-экономическихъ условій, совокупности данныхъ обстоятельствъ.

Задача финансовой политики и искусства сводится къ тому, чтобы удержать размѣры даннаго государственнаго расхода въ предѣлахъ общественно-необходимаго. Превышеніе этого предѣла будетъ вреднымъ минусомъ, подобно тому, какъ съ точки зрѣнія интересовъ производства излишніе трудъ и время, затрачиваемые неопытнымъ рабочимъ по сравненію съ опытнымъ, будутъ потерею, ущербомъ. Финансовый минусъ нужно отнести на счетъ финансоваго строя и финансо-

ваго управленія. Эти дефекты, которые, какъ показываетъ опытъ, при извѣстныхъ условіяхъ, могутъ достигать весьма внушительныхъ размѣровъ, въ нѣкоторой степени возможно устранять систематическимъ сокращеніемъ расходовъ. Конечно, это устраненіе будетъ имѣть ариѳметическое значеніе, такъ какъ никакое финансово-техническое мѣропріятіе не въ состояніи вернуть излишне затраченныя деньги. Компенсація произойдетъ на счетъ другихъ категорій расходнаго бюджета. Здѣсь нужно отмѣтить, что въ Россіи сокращеніе государственныхъ расходовъ по большей части сводилось къ уменьшенію правительственныхъ заботъ о культурныхъ потребностяхъ страны. Расходы на удовлетвореніе этихъ потребностей всячески урѣзывались и отодвигались ad calendas graecas. Такая политика сокращеній врядъ-ли приводила страну къ устойчивымъ финансамъ, такъ какъ пренебреженіе культурными задачами государственной политики наказывается финансовымъ разстройствомъ. Въ Россіи это положеніе еще болѣе ухудшалось тѣмъ обстоятельствомъ, что мѣстные финансы, мѣстное общественное самоуправленіе были въ полномъ загонѣ и пренебреженіи, такъ что органы общественнаго управленія не могли восполнить дефектовъ и грубыхъ промаховъ имперской финансовой политики...

Въ области того же вопроса о сокращеніи расходовъ, какъ средства охраненія бюджетнаго равновѣсія, можно найти весьма доказательную иллюстрацію того положенія, что государственный расходъ—результатъ данныхъ общественныхъ условій и что поэтому сокращеніе расходовъ, въ качествѣ финансово-технической мѣры, не обѣщаетъ и не можетъ обѣщать особенно плодотворныхъ и положительныхъ результатовъ.

Въ докладѣ къ проекту росписи на 1909 г. министръ финансовъ признаетъ, что въ Россіи назрѣла необходимость упроченія финансоваго хозяйства, что прежде всего побуждаетъ «заняться изысканіемъ мѣръ, при посредствѣ которыхъ можетъ быть достигнуто прочное равновѣсіе въ нашемъ бюджетѣ и избѣгнуто увеличеніе задолженности государства». Рецептъ, который прописываетъ министръ финансовъ, сводится къ слѣдующему: «достиженіе у насъ прочнаго бюджетнаго равновѣсія возможно только путемъ увеличенія налоговъ и сокращенія расходовъ». Но такъ какъ въ Россіи увеличеніе налоговъ не можетъ дать въ руки правительства особенно значительныхъ средствъ, то для сохраненія бюджетнаго равновѣсія «требуется бережливость въ расходахъ, которая у насъ, по необходимости, должна преимущественно выражаться крайней умѣренностью въ разрѣшеніи новыхъ расходовъ».

Если обратить вниманіе на послѣднюю фразу изъ бюджетной записки, то не трудно замѣтить, что въ ней весьма точно указана одна изъ основныхъ тенденцій финансовой политики конституціоннаго періода русской исторіи. Въ эпоху господства стараго режима правительство, преслѣдуя задачи сокращенія государственныхъ расходовъ, уполномочивало соотвѣтствующіе органы власти производить эту хирургическую операцію, не стѣсняясь дѣйствующимъ законодательствомъ, которое обосновываю расходы, ни штатами, ни тѣмъ, что «соотвѣтствующій расходъ внесенъ въ смѣты и роспись. Когда же министръ финансовъ говоритъ о сокращеніи расходовъ, какъ главномъ «средствѣ исцѣленія разстроенныхъ финансовъ, въ 1909 году, то онъ подчеркиваетъ, что вопросъ сводится къ «крайней умѣренности въ разрѣшеніи новыхъ расходовъ». Слѣдовательно, всѣ тѣ расходы государства, которые опираются на дѣйствующее законодательство, не подлежатъ сокращеніямъ. Эти неприкосновенные расходы охраняются не только приведенной формулой бюджетнаго доклада, но, главнымъ образомъ, законодательствомъ о бюджетныхъ правахъ Государственной Думы. Значительная часть государственныхъ расходовъ, какъ извѣстно, покрыта непроницаемой бронею, закрывающею ихъ отъ дѣйствій народнаго представительства. Эта забронированность государственнаго бюджета имѣетъ исключительно политическое значеніе. Система государственныхъ расходовъ, какъ разъ тѣхъ, которые, по смыслу основныхъ законовъ и бюджетныхъ правилъ, поставлены передъ лицомъ народнаго представительства въ качествѣ неприкосновенныхъ, отражаетъ на себѣ систему государственнаго управленія. Политическая дѣйствительность конституціонной Россіи говоритъ за то, что старая система государственнаго управленія не только сохраняетъ свою силу, но она охраняется отъ тѣхъ вѣяній и теченій, которыя могли пойти со стороны народнаго представительства. Бюджетная охрана—лучшая, по силѣ дѣйствія, защита. Поэтому «сокращеніе расходовъ въ современной Россіи можетъ пойти лишь въ сторону новыхъ, вновь возникающихъ расходовъ: поэтому Государственная Дума, единственная реальная точка опоры для выполненія того исцѣляющаго финансовый недугъ рецепта, о которомъ говоритъ министръ финансовъ въ своей объяснительной запискѣ, лишена такихъ полномочій въ дѣлѣ сокращенія государственныхъ расходовъ, какими при старомъ режимѣ надѣлялись департаментъ государственной экономіи, министръ финансовъ, государственный контролеръ и даже случайныя комиссіи. Тогда дѣло сокращенія расходовъ находилось въ «своихъ рукахъ», и отъ этого не могла пострадать система.

Отсюда можно сдѣлать тотъ выводъ, что сокращеніе государственныхъ расходовъ, въ особенности тѣхъ, которые имѣютъ тѣсную связь съ государственнымъ устройствомъ и управленіемъ, въ смыслѣ финансовыхъ, бюджетныхъ результатовъ будетъ всегда жалкимъ паллативомъ, если оно не является результатомъ общихъ реформъ. Государственный расходъ—соціальный фактъ, и эта его природа дѣлаетъ его неуязвимымъ со стороны финансово-техническихъ мѣропріятій. Западно-европейскія конституціи не знаютъ системы забронированныхъ бюджетовъ, но тамъ до сихъ поръ нигдѣ и не возникало серьезныхъ опасеній за то, что народное представительство на почвѣ бюджета займется основательной ломкой всего государственнаго управленія. Отъ такихъ экспериментовъ старыя конституціонныя государства застрахованы тѣмъ, что въ нихъ государственный строй и государственное управленіе уже преобразованы въ духѣ конституцій. Это обстоятельство въ свою очередь обусловливаетъ невозможность ждать отъ сокращенія государственныхъ расходовъ значительныхъ результатовъ. Если строй государственнаго управленія приспособленъ къ данныхъ условіямъ, то безъ специальной гарантіи его бюджетными рогатками можно считать неприкосновенною его устойчивость. И правительство, и господствующая часть народнаго представительства будутъ одинаково заинтересованы въ охраненіи существующаго порядка вещей. Отсюда—невозможность произвести значительное сокращеніе государственныхъ расходовъ. Мало того, фискальный интересъ способенъ возбудить устойчивый консерватизмъ даже въ отношеніи улучшенія существующей системы государственнаго управленія. Извѣстно, что различнаго рода административныя реформы, въ особенности тѣ, которыя направлены на улучшеніе методовъ управленія, по большей части вызываютъ усиленіе государственныхъ расходовъ. Это обстоятельство способно отодвинуть въ далекое будущее тѣ реформы, необходимость которыхъ сдѣлалась очевидной..

Въ конституціонныхъ государствахъ сокращеніе расходовъ по необходимости направляется въ сторону ограниченія новыхъ расходовъ. Этимъ можно объяснить тотъ фактъ, что перуны экономіи и бережливости направляются, обыкновенно, по адресу парламентской иниціативы относительно новыхъ расходовъ. Объяснительная записка (Denkschrift) германскаго правительства, приложенная къ финансовымъ законопроектамъ послѣдняго времени, говоритъ о необходимости крайней бережливости по отношенію къ новымъ расходамъ: «Къ разрѣшенію новыхъ задачъ имперія не можетъ, за самыми крайними

исключеніями, подходить до тѣхъ поръ, пока финансы не будутъ приведены въ полный порядокъ... Отъ всѣхъ, безъ исключеній, вѣдомствъ въ этомъ отношеніи необходимо требовать самоограниченія». Германской имперіи еще предстоитъ выполнить этотъ рецептъ, и трудно сказать, удастся ли ей такимъ путемъ избѣжать ежегодныхъ дефицитовъ и ежегодныхъ займовъ. Среди европейскихъ государствъ есть одно, которому удалось отчасти вслѣдствіе ограниченія расходовъ возстановить утраченное финансовое благополучіе. Это — Италія, на опытъ которой мы уже указывали. Въ Италіи финансовая политика была направлена къ достиженію бюджетнаго равновѣсія такимъ путемъ, что въ результатѣ каждаго бюджетнаго срока получался бо́льшій приростъ доходовъ, нежели расходовъ. Такое соотношеніе было безусловно результатомъ планомѣрной финансовой политики, тѣмъ болѣе, что одновременно строго проводилась система абсолютнаго воздержанія отъ заключенія новыхъ займовъ.

Въ виду тѣхъ соображеній, что сокращеніе государственныхъ расходовъ, уже существующихъ, трудно считать значительнымъ средствомъ изъ арсенала тѣхъ, которыя имѣются въ распоряженіи финансовой политики для избѣжанія бюджетныхъ дефицитовъ, нужно признать, что почти единственнымъ выходомъ для финансовой политики остается планомѣрность ея дѣйствій въ области расходнаго бюджета. Развитіе доходнаго бюджета стоитъ подъ властью экономическихъ законовъ, нарушить и нарушать которыя безполезно, именно, съ точки зрѣнія интересовъ бюджетнаго равновѣсія. Съ другой стороны, развитіе государственныхъ доходовъ подчинено соціальнымъ условіямъ, опредѣляющимъ данный общественный строй. Эти соціальныя условія открываютъ передъ финансовой политикой одни источники, полузакрываютъ или совсѣмъ закрываютъ другіе. Финансовая политика, опасаясь дефицита, легко можетъ пойти по линіи наименьшаго сопротивленія: налечь на открытые доходные источники. Но на этомъ пути грозитъ ей встрѣча съ истощеніемъ основныхъ для нея источниковъ, и тогда снова неминуемъ дефицитъ, болѣе тяжкій, чѣмъ случайное, можетъ быть даже продолжительное превышеніе расходовъ надъ доходами.

Отсюда можно сдѣлать тотъ выводъ, что дефицитъ—соціальный фактъ и, какъ таковой, онъ не поддается воздѣйствію однихъ только финансово-техническихъ мѣропріятій. Отсюда и наблюдается та изумительно пестрая картина, что дефицитъ встрѣчается и въ богатыхъ, и въ бѣдныхъ странахъ, въ государствахъ съ благоустроенными фи-

нансами и въ государствахъ съ финансами, расшатанными до корней. Дефицитъ—одна изъ самыхъ застарѣлыхъ и хроническихъ бюджетныхъ болѣзней. Если бы эта болѣзнь объяснялась только несовершенствомъ техники финансоваго управленія, то вмѣстѣ съ прогрессомъ этой техники постепенно исчезала бы опасность и возможность дефицита. Но этого мы не наблюдаемъ. Возможность дефицита лежитъ въ основѣ тѣхъ соціальныхъ отношеній, которыя опредѣляютъ строй финансовъ и русло, по которому направляется финансовая политика. Если современныя государства отвоевали себѣ счастье пользоваться устойчивыми финансами, то этимъ они обязаны, во-первыхъ, относительно возросшему благосостоянію народныхъ классовъ, во-вторыхъ,— возросшему значенію демократіи, которая въ нѣкоторыхъ государствахъ сумѣла переложить часть податного бремени на плечи имущихъ классовъ. Процессъ такого переложенія идетъ чрезвычайно медленно. Почти каждое государство въ этомъ отношеніи походитъ на страну, въ которой есть много незахваченныхъ естественныхъ богатствъ. Безпримѣрный ростъ національнаго богатства и народно-хозяйственнаго дохода стоитъ въ непримиримомъ противорѣчіи съ пестрящими финансовую исторію каждой страны дефицитами. По своей природѣ такое противорѣчіе носитъ соціальный характеръ. Многіе склонны видѣть въ этомъ противорѣчіи неизбѣжный результатъ современнаго строя и предсказываютъ, что на почвѣ непрерывно возрастающихъ военныхъ расходовъ, которые, по большей части, и являются причиной финансоваго истощенія, современное государство можетъ притти къ финансовому банкротству. Эти мрачныя предсказанія иногда идутъ со стороны защитниковъ современнаго строя. Трудно, оставаясь на почвѣ фактовъ, сказать, насколько такія предсказанія имѣютъ подъ собою твердыя основанія. Чтобы провѣрить основанія такихъ опасеній, необходимо обратиться къ разсмотрѣнію другой категоріи финансовыхъ явленій; пока же замѣтимъ, что государственные долги, поскольку они накоплены вслѣдствіе бюджетныхъ дефицитовъ указаннаго типа, помогли государственному хозяйству справляться съ временными и отрывочными проявленіями тѣхъ противорѣчій, на которыхъ построены государственные бюджеты. Но мы уже указывали, что и эта помощь носитъ весьма условный характеръ, такъ какъ она не затрагиваетъ основныхъ причинъ дефицитности государственныхъ бюджетовъ ..

IX.

Государственные доходы и займы.

Выше приводилось интересное указание англійскаго журнала «The Economist» относительно того обстоятельства, что почти всѣ современныя значительныя государства или переживаютъ періодъ финансовыхъ затрудненій, или находятся наканунѣ ихъ. Въ нѣкоторыхъ странахъ эти затрудненія приняли довольно обостренный характеръ. Если принять во вниманіе то, что современные народы пользуются интенсивно укрѣпляемымъ и охраняемымъ миромъ, что главнѣйшія задачи государственной политики, не такъ давно требовавшія значительнаго финансоваго напряженія, уже разрѣшены, если учесть также и то обстоятельство, что финансовыя системы къ нашему времени приведены въ идеальный, сравнительно съ прошлымъ, порядокъ, а народное богатство возросло безмѣрно, то фактъ эпидемически распространяющихся финансовыхъ затрудненій не можетъ не произвести довольно страннаго впечатлѣнія. Переводя на языкъ науки эти финансовыя затрудненія, нужно сказать, что бюджеты многихъ и многихъ государствъ подпали подъ власть дефицита. Останавливаясь на той сторонѣ общаго вопроса о дефицитѣ, которая имѣетъ непосредственное отношеніе къ доходному бюджету государствъ, невольно приходишь къ тому же заключенію, къ какому пришелъ проф. Конъ, разсматривавшій нѣкоторые нерѣшенные вопросы изъ теоріи государственнаго кредита. Конъ писалъ: «правда, что государство въ своей системѣ обложенія владѣетъ обильными источниками для удовлетворенія своихъ текущихъ потребностей... Что же касается тѣхъ границъ, въ предѣлахъ которыхъ оно можетъ или желаетъ увеличивать свои доходы,—наложеніемъ ли новаго бремени, или усиленіемъ существующаго,—то онѣ строго опредѣленны, и альтернатива дается

только въ формѣ государственнаго долга. Въ этомъ отношеніи отдѣльныя націи съ ихъ финансами различаются другъ отъ друга очень малымъ; страны, стоящія на низкомъ уровнѣ политическаго развитія, могутъ утѣшаться мыслью: «Solamen miseris socios habuisse malorum»[1]). Дѣйствительно, въ объяснительной запискѣ къ проекту росписи на 1909 г. русскій министръ финансовъ утѣшаетъ читателей и налогоплательщиковъ указаніемъ на германскій финансовый кризисъ...

Мы видѣли, что одинъ изъ путей устраненія бюджетныхъ дефицитовъ и ослабленія роста государственной задолженности, путь сокращенія расходовъ не можетъ привести къ желательнымъ результатамъ. Сокращеніе государственныхъ расходовъ стоитъ въ противорѣчіи съ тѣмъ сложнымъ комплексомъ явленій, который называютъ ростомъ государственныхъ бюджетовъ, возводя это явленіе въ «законъ возрастающей государственной дѣятельности». Единственный положительный результатъ, который, при наличности благопріятныхъ условій, можетъ быть достигнутъ путемъ сокращенія расходовъ, это—временная пріостановка въ непрерывномъ процессѣ удовлетворенія вновь возникающихъ коллективныхъ потребностей и временная задержка въ расширеніи удовлетворенія уже наличныхъ, признанныхъ потребностей. Если государство не приближается къ своему закату, то такія пріостановки и задержки, обыкновенно, приводятъ къ тому, что въ перспективахъ недалекаго будущаго обрисовываются уже періоды особенно интенсивнаго возрастанія государственныхъ расходовъ.

Временныя остановки могутъ быть полезны въ томъ смыслѣ, что въ такіе моменты дается, съ одной стороны, роздыхъ податнымъ силамъ страны, а съ другой—вырабатываются новыя финансовыя реформы, имѣющія своею цѣлью увеличеніе прироста государственныхъ доходовъ. Финансовая реформа, преслѣдующая такую цѣль, болѣе приближаетъ государство къ разрѣшенію задачи—устраненію дефицита, нежели сокращеніе расходовъ или искусственное замедленіе ихъ прироста. Финансовая реформа, создающая государственному казначейству новые источники дохода или усиливающая работоспособность уже дѣйствующихъ насосовъ, находится въ полномъ соотвѣтствіи съ руководящимъ принципомъ государственно-хозяйственной дѣятельности—съ такъ называемымъ принципомъ достаточности. Если совокупность данныхъ условій и обстоятельствъ понуждаетъ государственную власть расширить арену своей дѣятельности, если государ-

[1]) Cohn въ „Economical Journal", Juni, 1906. Стр. 212—213

ственная жизнь выдвигаетъ на очередь разрѣшеніе ряда новыхъ задачъ, то естественно обратиться къ народному хозяйству за средствами, нужными для удовлетворенія новыхъ потребностей. Растущій организмъ долженъ найти себѣ матеріалъ для усиленнаго питанія. Если этотъ матеріалъ доставляется не въ достаточномъ количествѣ, то организмъ обрекается на болѣзненное существованіе, или даже приговаривается къ смерти. Точно такъ же обстоитъ дѣло и въ историческомъ процессѣ развитія государствъ. Въ атмосферѣ внутренней и внѣшней борьбы, которою окружена жизнь государства, выживаютъ и укрѣпляются здоровые организмы, для развитія которыхъ былъ налицо достаточный матеріалъ. Это обстоятельство становится особенно наглядимъ и очевиднымъ въ случаѣ войны, когда споръ между враждующими націями имѣетъ роковое значеніе для обѣихъ сторонъ и когда напрягаются всѣ силы и всѣ средства для разрѣшенія задачи войны. Въ меньшемъ масштабѣ и не такъ замѣтно, но зато непрерывно и безъ устали идетъ такая борьба государства за свое существованіе и за свою позицію и въ теченіе мирнаго времени, когда соперники-государства укрѣпляютъ свое положеніе вооруженіемъ своихъ боевыхъ силъ, проведеніемъ желѣзныхъ дорогъ, развитіемъ народнаго просвѣщенія и т. д., и т. д. Можно сказать, что человѣческія общества, живущія подъ разными національными флагами, ведутъ неустанную борьбу, которая временами облекается въ форму войны. Въ этой непрерывной борьбѣ побѣждаетъ лучше вооруженная сторона; непрерывной же борьбѣ должно отвѣчать постоянное улучшеніе вооруженія или—что то же самое—постоянный ростъ государственныхъ расходовъ. Естественно, что послѣднее явленіе обусловливаетъ необходимость другого—постояннаго роста государственныхъ доходовъ.

Съ другой стороны, финансовыя реформы, направленныя на повышеніе доходности финансовыхъ источниковъ или на изобрѣтеніе и открытіе новыхъ источниковъ, имѣютъ свою естественную опору въ томъ несомнѣнномъ фактѣ, что съ теченіемъ времени растетъ и крѣпнетъ народно-хозяйственная основа государственныхъ финансовъ — національное богатство и національный доходъ. Правда, послѣднее обстоятельство учитывается непосредственно дѣйствующей финансовой системой, доходность которой возрастаетъ изъ года въ годъ, подъ вліяніемъ роста народонаселенія и національнаго богатства. Этотъ ростъ финансовой доходности замѣтенъ въ любомъ государствѣ въ тѣ періоды, когда не производится финансовыхъ реформъ и спокойно

развивается дѣйствующая финансовая система. Въ странахъ, живущихъ нормальною жизнью, не прерываемою ни войною, ни недородами, превращающимися въ голодъ, такой естественный приростъ доходности составляетъ закономѣрное явленіе, поддающееся учету для ближайшаго періода. То же самое, конечно, можно сказать и относительно государственныхъ расходовъ. Въ матеріалахъ, изданныхъ германскимъ правительствомъ въ обоснованіе финансовой реформы 1908—09 гг., есть интересный подсчетъ возможнаго развитія имперскаго бюджета въ двухъ случаяхъ: когда доходный бюджетъ не будетъ преобразованъ, и когда онъ будетъ подкрѣпленъ принятіемъ финансовыхъ законопроектовъ. По финансовому плану, разработанному въ этихъ матеріалахъ, развитіе бюджетнаго хозяйства въ годы 1909—13 предполагалось, въ случаѣ непринятія финансовыхъ законопроектовъ, въ такомъ видѣ.

	1909 г	1910 г.	1911 г	1912 г	1913 г
Ординарные расходы. .	2 404,116	2 517,907	2,608.044	2,689.065	2 764,128
„ доходы . .	2 181.365	2.249,146	2.319,729	2 393.099	2 469.477
Дефицитъ .	—	222,751	268,761	288,315	294,651

Аналогичная же таблица составлена и на тотъ случай, если будутъ приняты безъ измѣненій соотвѣтствующіе финансовые законопроекты.

Очевидно, подъ вліяніемъ германскаго примѣра и въ объяснительной запискѣ къ проекту русской росписи на 1909 годъ министръ финансовъ составилъ подобную же табличку для русскихъ финансовъ, но здѣсь выясняется интенсивность прироста государственныхъ доходовъ и расходовъ (по обыкновенному бюджету) не для будущаго времени, а для прошлаго. Для періода 1903—1909 гг. министръ опредѣляетъ средній ежегодный приростъ государственныхъ доходовъ въ 3,6% и для расходовъ—въ 5.2%. Слѣдовательно, при прочихъ равныхъ условіяхъ, русскій государственный бюджетъ обрекается на неизбѣжный дефицитъ въ ординарной своей части [1]).

Данныя относительно большинства современныхъ государствъ показуютъ, что коэффиціентъ возрастанія расходовъ почти вездѣ выше коэффиціента возрастанія доходовъ. Это обстоятельство и приводитъ государственные бюджеты къ неизбѣжному дефициту. Весьма часто такое несимметричное, плохо согласованное развитіе доходнаго и расходнаго бюджетовъ зависитъ отъ органическихъ недостатковъ, присущихъ дѣйствующей финансовой системѣ, лишенной возможности слѣ-

[1]) Къ вычисленіямъ русскаго министра финансовъ необходимо отнестись осторожно, такъ какъ они охватываютъ такіе годы, какъ 1905 и 1906.

дить и слѣдовать за естественнымъ развитіемъ народнаго хозяйства. Но можетъ легко случиться и такъ, что болѣе слабое развитіе государственныхъ доходовъ зависитъ отъ чрезмѣрной тяжести податного бремени. Наконецъ, обѣ эти причины могутъ дѣйствовать одновременно, создавая особенно тяжелую форму финансоваго разстройства, угрожающаго серьезными послѣдствіями націи и ея государству.

Такимъ образомъ, или государство борется съ дефицитностью своего бюджета путемъ повышенія обложенія или усиленія дѣйствія финансовыхъ источниковъ, то ему volens nolens приходится считаться съ тѣмъ обстоятельствомъ, какое является основною причиною слабаго развитія доходовъ. Финансовая реформа, направленная на повышеніе государственныхъ доходовъ, достигаетъ положительныхъ результатовъ при наличности опредѣленныхъ условій, главнымъ образомъ, при наличности дѣйствительнаго запаса свободныхъ податныхъ силъ.

Остановимся на этомъ послѣднемъ случаѣ. Богатѣйшій финансовый опытъ, накопленный современными государствами, даетъ полную возможность категорически утверждать, что дѣйствіе финансовой системы ограничено довольно узкими предѣлами, внѣ которыхъ она оказывается или безсильной, или превращается въ отрицательный факторъ государственнаго развитія. И практическіе политики, и теоретики неоднократно заявляли, что въ податной системѣ есть предѣлы ея развитія и дѣйствія. Остановимся на опытѣ Англіи, цѣнномъ въ томъ отношеніи, что здѣсь наглядно обрисовывается сущность этихъ предѣловъ. Въ началѣ XIX вѣка Гамильтонъ въ своей книгѣ о государственномъ долгѣ заявлялъ: «часть національнаго дохода, которую можно употребить для общественныхъ цѣлей,—ограничена; и мы уже сильно подвинулись къ этой границѣ» [1]). Какъ извѣстно, англійское правительство того времени не хотѣло усвоить значенія истины, формулированной Гимильтономъ. Податная система опиралась на широкое и основательное обложеніе народнаго потребленія, при чемъ низшіе классы населенія были доведены косвенными налогами до того ужаснаго положенія, которое породило знаменитое чартистское движеніе. И въ финансовомъ отношеніи податная система перестала оправдывать надежды правительства, несмотря на систематическое взвинчиваніе налоговыхъ ставокъ: въ бюджетахъ то и дѣло появлялись дефициты, которые приходилось, по выраженію Пиля,

[1]) R. Hamilton. An inquiry concerning the rise and progress, the redemption and present state, and the management, of the national debt of Great Britain. 2 ed. Edinburgh. 1811. Стр. 7

покрывать общеизвѣстнымъ средствомъ—займами. Когда въ 1842 г. правительство внесло вопросъ о хроническомъ дефицитѣ и мѣрахъ борьбы съ нимъ въ парламентъ, то Робертъ Пиль заявилъ, между прочимъ, въ своей знаменитой бюджетной рѣчи слѣдующее: «Я не могу согласиться увеличить обложеніе рабочихъ классовъ. Мало того, я могу дать рѣшительныя доказательства, что мы прибыли къ границѣ возможнаго обложенія предметовъ потребленія. По этому г. Берингъ, мой предшественникъ, сдѣлавши прибавку въ 5% на таможенныя пошлины и акцизъ, вмѣсто предположенныхъ 1 895.000 фунтовъ стерлинговъ получилъ всего 206.000 фунт. стерл.» [1]). Это былъ такой аргументъ, передъ которымъ должна была склониться палата, вотировавшая, скрѣпя сердце, подоходный налогъ. Въ данномъ случаѣ важенъ былъ не скромный подоходный налогъ, а поворотъ податной политики на новую дорогу, гдѣ открывались совершенно иныя финансовыя перспективы. Финансовый кризисъ былъ устраненъ при помощи этого поворота, податная система отошла отъ той роковой границы, на которую такъ опредѣленно указалъ Робертъ Пиль.

Отсюда уже можно ясно видѣть, что безсиліе финансовой системы, ея неспособность поддержать бюджетное равновѣсіе безъ того, чтобы не увеличивалась государственная задолженность, представляетъ изъ себя весьма условное явленіе. Безсиліе финансовой системы далеко не всегда идентично безсилію народнаго хозяйства, какъ основы государственнаго хозяйства. Поэтому иногда займы, заключаемые для покрытія бюджетныхъ дефицитовъ, представляютъ изъ себя результатъ соціальныхъ, а не финансово-экономическихъ причинъ, подобно тому, какъ дефицитъ въ большинствѣ случаевъ является не финансово-техническимъ, а, именно, соціальнымъ фактомъ. Устраненіе дефицита, какъ причины роста государственной политики, въ подобныхъ условіяхъ сводится къ устраненію или подавленію тѣхъ соціальныхъ отношеній, которыя препятствуютъ правильному развитію финансовой системы. Въ этомъ обстоятельствѣ есть для практической финансовой политики и утѣшеніе, и огорченіе. Утѣшеніе состоитъ въ томъ, что финансовое разстройство, принявшее даже опасныя формы, не угрожаетъ судьбѣ государства и народа ужаснымъ призракомъ государственнаго банкротства, способнаго прикончить

[1]) Н. Янжулъ. Опытъ изслѣдованія англійскихъ косвенныхъ налоговъ. Акцизъ. Москва. 1874. Стр. 125—126.

историческую роль данпаго народа. При такихъ условіяхъ у государства остается въ распоряженіи вся полнота возможности привлечь къ дѣлу неиспользованные источники дохода; при такихъ условіяхъ накапливаніе долговъ не будетъ еще мертвой петлею, діаметръ которой суживается съ каждымъ новымъ займомъ. Но въ то же время подобное положеніе дѣла заключаетъ въ себѣ значительную дозу огорченія, того огорченія, которое полной чашей пили руководители оффиціальной финансовой политики въ Германіи: къ полнотѣ возможности поставить финансовую систему на расширенный базисъ нельзя подойти при помощи финансово-техническихъ мѣръ. Идеально составленные проекты налоговъ, попадая въ неблагопріятную соціальную среду, рискуютъ навсегда остаться въ области предположеній. Финансовый кризисъ будетъ прогрессивно нарастать одновременно съ неослабѣвающимъ подъемомъ и развитіемъ народнаго хозяйства. Думаемъ, что будетъ правильнѣй придать, именно, такой смыслъ словамъ проф. Г. Кона о томъ, что современное государство, несмотря на весь прогрессъ финансоваго искусства, не можетъ обойтись безъ займовъ. Если займы заключаются ради удовлетворенія текущихъ, изъ года въ годъ повторяющихся государственныхъ потребностей, то это не всегда будетъ означать обезсиленіе народнаго хозяйства. Это обстоятельство важно въ томъ отношеніи, что оно даетъ возможность различать отличіе по существу въ одинаковыхъ по формѣ явленіяхъ.

Въ серединѣ XIX вѣка Англія подошла къ границѣ обложенія, что ясно обнаруживалось изъ упорной дефицитности государственнаго бюджета и безсилія правительства добыть нужныя средства путемъ повышенія налоговъ. Подъ давленіемъ желѣзной необходимости дѣйствію улучшенной финансовой системы были подчинены доходы тѣхъ общественныхъ классовъ, которые дотолѣ считали себя не подлежащими обложенію. Финансы страны быстро окрѣпли; ростъ государственнаго бюджета совершался безостановочно, слѣдовательно, безъ остановокъ увеличивалась та доля народно-хозяйственнаго дохода, которая расходовалась отъ имени государственнаго казначейства. Но въ результатѣ, по подсчетамъ проф. Кона, оказалось, что за послѣдніе 100 лѣтъ въ Англіи обложеніе на единицу населенія почти не измѣнилось въ своихъ размѣрахъ: 50 шилинговъ на жителя въ 1817 г. и 57 шилинговъ въ 1904—05 г. Такой выводъ можно сдѣлать и по отношенію къ другимъ странамъ. Переводя старыя податныя отношенія на современные масштабы, проф. Питти замѣчаетъ: «мы даемъ государству и всѣмъ органамъ коллективной жизни не на

много больше, чѣмъ давали наши дѣды, а иногда даже меньше [1]). Въ этомъ ариѳметическомъ фактѣ главную роль сыграль, конечно, ростъ народонаселенія. Но въ то же время легко замѣтить существенную разницу въ положеніи государственныхъ финансовъ, напр., той же Англіи въ началѣ прошлаго вѣка и въ началѣ двадцатаго столѣтія. Тогда, при одинаковыхъ ариѳметически душевыхъ квотахъ бюджетнаго бремени, былъ налицо тяжелый финансовый кризисъ, ежегодныя повышенія налоговъ, разореніе основного ядра населенія, ежегодные дефициты и займы и, наконецъ, заявленіе, подкрѣпленное внушительнымъ аргументомъ, о томъ, что достигнута граница обложенія. Теперь Англія — страна, въ которой въ хорошіе годы, какъ, напр., въ 1907/8 г., правительство (Асквитъ) могло заявить, что свободные рессурсы страны еще далеко не исчерпаны, что остается еще широкое поле для изысканій новыхъ источниковъ фискальныхъ доходовъ, если въ этомъ встрѣтится надобность. Займы для покрытія хроническихъ дефицитовъ, вызванныхъ финансовымъ разстройствомъ, отошли въ область исторіи: Англія получила возможность умѣрить бремя косвенныхъ налоговъ на предметы первой необходимости и остановить приростъ государственной задолженности, даже временами сокращая ея размѣры...

Безспорно, что выдающуюся роль въ дѣлѣ упроченія государственныхъ финансовъ такихъ странъ, какъ Англія, сыграло развитіе народнаго хозяйства, ростъ народнаго благосостоянія. Когда въ началѣ сороковыхъ годовъ прошлаго столѣтія Пиль выяснялъ возможные выходы изъ затруднительнаго финансоваго положенія, то онъ, между прочимъ, указывалъ на такой пріемъ: увеличить государственные доходы уменьшеніемъ налоговъ, т. е. дать время для отдыха податныхъ силъ, послѣ котораго они увеличатъ и усилятъ свою фискальную продуктивность. Но Пиль тогда же указалъ, что при данныхъ условіяхъ эта мѣра окажется ненадежной. И дѣйствительно, тогда народное разореніе пустило слишкомъ глубокіе корни; приходилось повышать налоговыя ставки для того, чтобы поддержать податной доходъ на существующемъ уровнѣ. Но когда обстоятельства измѣнились, когда возросло и окрѣпло народное благосостояніе, тогда оказалось вполнѣ возможнымъ повышать податной доходъ уменьшеніемъ налоговъ. Это обстоятельство въ значительной мѣрѣ сгладило отрицательныя финансовыя послѣдствія современныхъ социальныхъ отноше-

[1]) Нитти Op. cit. Стр. 66.

ній, не допускающихъ обложенія дохода владѣющихъ классовъ настолько же, насколько обложенъ доходъ и потребленіе широкихъ народныхъ массъ. Но мы безусловно должны признать, что въ XIX вѣкѣ въ нѣкоторыхъ государствахъ демократическое вліяніе, постепенно возрастающее, получило въ нѣкоторой степени дѣйствію податныхъ системъ и доходы владѣющихъ классовъ, что, конечно, упрочило положеніе государственныхъ финансовъ.

Лорія послѣднее обстоятельство объясняетъ тѣмъ, что капиталъ, въ своихъ собственныхъ интересахъ, въ интересахъ низведенія заработной платы до низкаго уровня, самооблагается [1]). Но историческая дѣйствительность не даетъ доказательствъ въ пользу такого интереснаго соображенія. Во Франціи, наканунѣ окончательнаго крушенія стараго режима, де Силуэтъ (de Silhouette) писалъ Людовику XV въ запискѣ о положеніи финансовъ: «мой долгъ не скрывать отъ вашего величества, что бремя налоговъ уже теперь чрезчуръ тяжело: деревни въ особенности находятся въ такомъ состояніи, что невозможно надѣяться ни на какую помощь съ ихъ стороны» [2]). Тогда финансовое разстройство, въ связи съ оскудѣніемъ «деревни», достигло ужасныхъ и роковыхъ размѣровъ, роковыхъ для монархіи и привилегированныхъ классовъ, выходомъ изъ чрезвычайныхъ и крайне опасныхъ затрудненій было бы перемѣщеніе центра тяжести податной политики съ «деревни» на тѣхъ, кто изнурялъ эту деревню. Но такой выходъ находился въ полномъ противорѣчіи съ феодальнымъ режимомъ. Въ этихъ противорѣчіяхъ и погибла старая монархія. Въ новомъ же государствѣ податныя льготы и податной иммунитетъ владѣющихъ классовъ являются результатомъ фактическихъ отношеній, такъ какъ конституціи построены на принципѣ налогового равенства. При такихъ условіяхъ демократія можетъ, оставаясь на почвѣ существующаго строя, дѣлать бреши въ податной изолированности владѣющихъ классовъ. Въ этомъ обстоятельствѣ, по нашему мнѣнію, лежитъ одинъ изъ залоговъ устойчивости современныхъ государственныхъ финансовъ, которые съ каждымъ годомъ все острѣе должны испытывать на себѣ невыгодныя послѣдствія существующаго строя соціальныхъ отношеній. Дефициты, которые появляются въ государственныхъ бюджетахъ въ такихъ случаяхъ, когда на лицо нѣтъ ни чрезвычайныхъ событій, ни экстренныхъ и крупныхъ капитальныхъ

[1]) Loria. Die wirtschaftlichen Grundlagen der herrschenden Gesellschaftsordnung Uebers Freiburg 1895 Стр. 170 и сл.

[2]) Эмэ Шеро Op. cit Стр. 90.

затратъ, такіе дефициты будутъ отголосками финансовыхъ затрудненій, родившихся на почвѣ непрекращающихся соціальныхъ противорѣчій...

Граница обложенія, о которой до сихъ поръ была рѣчь, по самому существу своему является весьма неопредѣленной и колеблющейся. Мы уже указывали на то, что Дицель связываетъ границу, до которой можетъ возрастать государственная задолженность, съ границей обложенія. Дицель говорилъ, что разъ налоги, собираемые для покрытія расходовъ по системѣ кредита, размѣщаются и взимаются съ большими затрудненіями, то, слѣдовательно, достигнута граница займовъ, потому что всякій новый заемъ вызываетъ новый расходъ по его оплатѣ [1]). Границу займовъ Дицель рекомендовалъ узнавать по границѣ косвеннаго обложенія. Но мы въ исторіи финансовъ любого государства можемъ видѣть, что особенно частые займы появляются какъ разъ тогда, когда достигается граница въ обложеніи. Это противорѣчіе между дицелевской теоріей и исторической дѣйствительностью будетъ понятно, если припомнить, что Дицель въ своихъ разсужденіяхъ исходитъ изъ убѣжденія, что благо того класса, интересы котораго Дицель такъ ярко и талантливо защищаетъ, онъ отождествилъ съ благомъ всего государства, всего населенія. Для Дицеля граница въ обложеніи, достигнутая существующей (въ его время) податной системой, означала конечный пунктъ финансоваго развитія. Для Дицеля не было пріемлемымъ допустить, что податная система можетъ найти источникъ на той соціальной территоріи, на которую изливаются блага государственныхъ займовъ въ дицелевской формулировкѣ. Когда, по Дицелю, достигалась граница обложенія, то нужно остановиться съ дальнѣйшими займами, потому что данное государство не достигло той высокой степени развитія, при которой займы проявляютъ одни свои положительныя стороны.

Но нужно признать неудачной такую формулировку предѣловъ, до которыхъ можно производить государственные займы. Неудача этой формулировки зависитъ отъ недостаточно внимательнаго анализа границы въ обложеніи, которая для Дицеля явилась показателемъ границы займовъ. Правда, есть одинъ случай, когда дицелевское положеніе находитъ себѣ полное оправданіе, это—тогда, когда государственные финансы приходятъ въ окончательный упадокъ, когда нездоровая политика сразу подходитъ ко всѣмъ границамъ дальнѣй-

[1]) Dietzel. Op. cit. Стр. 213 и сл.

шаго государственнаго развитія. Здѣсь, конечно, можно наблюдать совпаденіе момента достиженія и податной, и займовой границы. Но Дицель имѣлъ въ виду не этотъ случай полнаго государственнаго банкротства. Въ современныхъ благоустроенныхъ государствахъ рѣдко заходитъ рѣчь о податной границѣ, которая неизбѣжно толкаетъ финансовую политику на путь опасныхъ займовъ. Еще Джонъ Ст. Миллъ отчетливо формулировалъ ту мысль, что въ тѣхъ странахъ, гдѣ слишкомъ много требуютъ отъ налогоплательщиковъ, роковымъ образомъ прибѣгаютъ къ дурнымъ налогамъ. И добавимъ—въ такихъ странахъ особенно часты случаи покрытія дефицитовъ займами.

Вопросъ о томъ, много ли требуютъ въ данномъ государствѣ отъ налогоплательщиковъ, имѣетъ большое значеніе для займовой политики, такъ какъ тяжелые налоги легче всего приводятъ къ дефицитамъ, а, слѣдовательно, и къ займамъ. Поэтому для финансовой теоріи чрезвычайно было бы цѣннымъ найти критерій, по которымъ можно было судить о тяжести обложенія. Этотъ вопросъ, къ сожалѣнію, до сихъ поръ остается мало разработаннымъ и освѣщеннымъ, что значительно затрудняетъ выясненіе отношенія займовъ и налоговъ. Въ литературѣ было сдѣлано нѣсколько попытокъ опредѣленія сравнительной тяжести налоговъ въ различныхъ странахъ; среди авторовъ, занимавшихся этимъ вопросомъ, находимъ такую крупную силу, какъ Адольфа Вагнера [1]). Но, къ сожалѣнію, анализъ финансовыхъ отношеній въ различныхъ странахъ не привелъ къ яснымъ теоретическимъ выводамъ. Огромнымъ препятствіемъ для такой работы служитъ недостаточность и несовершенство финансово-статистическаго матеріала [2]). Между прочимъ, Вагнеръ выдвигаетъ [3]) совершенно правильную мысль, что для сужденія о тяжести налоговъ весьма важно ихъ отношеніе къ народному доходу. Такая постановка вопроса дастъ въ руки изслѣдователя и практическаго политика весьма реальный критерій, такъ какъ податныя отношенія получаютъ здѣсь всеобщій знаменатель. Но, во-первыхъ, опредѣленіе народнаго дохода представляетъ изъ себя величайшей трудности дѣло, а, во-вторыхъ, распредѣленіе народнаго дохода и распредѣленіе налого-

---

[1]) Wagner неоднократно обращался къ этой темѣ. Подробнѣе всего онъ разработалъ ее въ статьѣ, напечатанной въ двухтомномъ сборникѣ, уже цитированномъ, „Handels- und Machtpolitik".

[2]) Стоитъ припомнить неудачную, послѣднюю по времени, попытку проф. Цана.

[3]) Wagner. Finanzwissenschaft I Стр. 72.

вого бремени, принимая во вниманіе переложимость налога, до сихъ поръ остаются terra incognita. Такимъ образомъ, путь, который указываетъ Вагнеръ, нуждается, прежде чѣмъ по нему пойдетъ научная мысль, въ изученіи и долгой предварительной обработкѣ. Но, кромѣ того, въ такой постановкѣ вопроса для теоріи государственнаго кредита остается безъ выясненія вопросъ о томъ, до какихъ предѣловъ можетъ доходить тяжесть налоговъ, когда эта тяжесть заставитъ правительство той или иной страны обратиться къ займамъ, какъ къ источнику текущихъ финансовыхъ рессурсовъ. А этотъ вопросъ и будетъ центральнымъ въ серіи вопросовъ, выясняющихъ отношеніе финансовой системы и займовъ. И еще одно замѣчаніе: предшествующее изложеніе, думаемъ, убѣдило въ томъ, что граница въ обложеніи, въ развитіи финансовой системы опредѣляется не только экономическими, но и соціальными отношеніями. Это обстоятельство ясно для Геккеля, когда онъ, касаясь вопроса о границѣ обложенія (die Grenze der Besteuerungsfähigkeit), говоритъ, что она зависитъ отъ экономическо-техническихъ и соціальныхъ рефлексовъ, но это замѣчаніе у него не получило надлежащаго развитія [1]).

Въ настоящее время научная мысль, внимательно занимавшаяся вопросами обложенія, приходитъ къ заключенію, что налоги весьма часто представляютъ изъ себя не только фискальныя средства извлеченія податного дохода, но и орудія для достиженія тѣхъ или другихъ соціально-политическихъ цѣлей. И эти цѣли налоговъ не только «побочныя», какъ ихъ трактуетъ, напр., Лотцъ, а зачастую главныя и опредѣляющія. Справедливо нѣкоторые авторы (напр., проф. Фридманъ), указываютъ на то обстоятельство, что старая теорія игнорировала это чрезвычайно важное обстоятельство. По отношенію къ интересующей насъ темѣ мы замѣтимъ, что и въ области вопроса о границѣ обложенія и займахъ играютъ гораздо большую роль соціальные мотивы, а не экономическіе. Тяжесть обложенія, какъ таковая, не способна заставить правительство направлять дальнѣйшую свою политику сообразно съ тѣми выводами, которые неизбѣжно выплываютъ на поверхность при появленіи признаковъ приближенія границы обложенія. Когда Р. Пиль аргументировалъ необходимость введенія подоходнаго налога и указывалъ на границу обложенія, то и онъ, и вся палата прекрасно знали о томъ аргументѣ, который вылился въ форму чартистскаго движенія. Финансовая исторія можетъ

[1]) Haeckel. Lehrbuch der Finanzwissenschaft I. Стр. 160.

представить намъ массу доказательствъ той истины, что чрезмѣрная тяжесть обложенія, достиженіе границы обложенія не всегда служатъ препятствіемъ для дальнѣйшаго повышенія податного бремени. Слѣдовательно, тяжелые налоги, которые, казалось бы, должны естественнымъ образомъ склонить правительство къ займамъ, какъ неизбѣжному результату недостаточной доходности изнесившейся финансовой системы, поощряютъ къ дальнѣйшему взвинчиванію налоговыхъ ставокъ. И это вполнѣ естественно, такъ какъ разстройство финансовой системы чрезмѣрно затрудняетъ заключеніе новыхъ займовъ. Правительству приходится итти по пути взвинчиванія податныхъ ставокъ, хотя бы такая политика приводила къ самымъ печальнымъ для всего государства результатамъ. Лоріа цитируетъ въ своей книгѣ то мѣсто изъ описанія Sax'a тюрингенской домашней промышленности, гдѣ Sax изумляется высотѣ налоговъ, выплачиваемыхъ «маленькими людьми» Тюрингіи. Такими изумительными примѣрами полна исторія многихъ государствъ. Эти примѣры доказываютъ, что граница обложенія—соціальное явленіе по преимуществу, и что соціальные мотивы преобладаютъ въ финансовой политикѣ вообще, такъ и въ рѣшеніи вопроса о томъ, какъ добыть средства—налогомъ или займомъ.

На пространствѣ многихъ вѣковъ финансовая политика весьма часто обнаруживала замѣчательное пренебреженіе тѣми уроками, которые она могла бы извлекать изъ обстоятельствъ, сопровождающихъ моментъ приближенія къ границѣ обложенія. Старыя эпохи безпощаднаго угнетенія низшихъ классовъ населенія не могутъ дать намъ указаній, имѣющихъ отношеніе къ интересующему насъ вопросу. Тогда не было государственныхъ займовъ, какъ нормальнаго финансоваго средства добыванія добавочныхъ рессурсовъ. Но затѣмъ, когда это могучее средство усиливаетъ арсеналъ финансовой политики, оно, конечно, нисколько не ослабило податного гнета, а зачастую усиливало его, такъ какъ неумѣренное пользованіе государственнымъ кредитомъ нерѣдко приводило государство къ границѣ банкротства, а при такихъ условіяхъ всего меньше приходилось думать о пощадѣ податныхъ силъ.

Въ книгѣ Prince-Smith'a находимъ страницы, рисующія тяжелыя картины отношенія абсолютнаго государства къ податнымъ силамъ страны. Въ первую эпоху развитія неограниченной государственной власти низшіе народные слои обнаруживали тенденцію къ быстрому размноженію, столь характерную для населенія, живущаго въ боль-

ной бѣдности. Но средства существования возрастали съ большой медлительностью: это положеніе ухудшалось еще тѣмъ, что государственная власть въ своихъ фискальныхъ претензіяхъ заходила весьма далеко. «Необходимое выравниваніе числа народонаселенія и средствъ существованія совершалось,—говоритъ Prince-Smith,—путемъ возрастающей смертности, обусловленной лишеніями» [1]). Подъ гнетомъ неносильныхъ налоговъ и повинностей народная жизнь выработала еще цѣлый ассортиментъ средствъ, необходимыхъ выравниваній»: податные бунты, накапливаніе чудовищныхъ по своимъ размѣрамъ недоимокъ, бѣгство населенія на «свободныя окраины, сокращеніе потребленія, эмиграція, систематическое обнищаніе и т. д., и т. д. Одна русская финансовая исторія можетъ иллюстрировать эту печальную картину «выравниванія». Даже въ современной Россіи остается въ полной силѣ то ужасное средство «выравниванія», о которомъ говорилъ Prince-Smith. Этотъ фактъ настолько очевиденъ, настолько бьетъ въ глаза, что онъ нашелъ себѣ мѣсто въ докладѣ г. Гурко съѣзду «объединеннаго дворянства»... Въ нѣкоторыхъ странахъ такое выравниваніе заходило чрезвычайно далеко: напр., въ старой королевской Франціи жители забрасывали свои хозяйственныя занятія, чтобы не подать повода къ вмѣшательству въ ихъ жизнь податныхъ чиновниковъ и откупщиковъ. Такія же картины можно было наблюдать и въ XIX вѣкѣ. Напр., въ 1855 году Helmuth v. Moltke совершаетъ путешествіе на востокъ и проѣзжаетъ по Румыніи, которой удѣляетъ слѣдующія строки: «въ деревняхъ нельзя было найти ни ѣды, ни питья, ни ночлега. Даже почтмэты ютились въ несчастныхъ хижинахъ или,—точнѣе,—въ ямахъ, вырытыхъ въ землѣ, покрытыхъ древесными вѣтвями. О такой бѣдности до сихъ поръ я не имѣлъ понятія... Физіономія страны носитъ ужаснѣйшіе слѣды продолжительнаго рабства... Наполовину въ развалинахъ и обломкахъ стоятъ города... Деревни безъ садовъ, безъ фруктовыхъ деревьевъ, безъ церквей и, можно сказать, безъ домовъ, потому что люди живутъ въ землянкахъ... Едва ли $^1/_5$ часть годной къ земледѣлію почвы занята посѣвами, остальное — пустыня. Валахъ отъ своего отца научился ничѣмъ не обзаводиться, какъ только тѣмъ, что необходимо для жалкаго прозябанія. Все лишнее противъ этой мѣрки сдѣлалось бы немедленно добычей его повелителя или его враговъ» [2]).

[1]) Prince-Smith. Der Staat und der Volkshaushalt. Berlin 1874. Стр. 27—29.

[2]) Цит.: Brackel. Rumäniens Staats-Kredit in deutscher Beleuchtung. München. 1902. Стр. 15—17.

Конечно, въ данномъ случаѣ зарегистрированы послѣдствія хищническаго финансоваго хозяйства, того хозяйства, которое практиковалось до нашихъ дней въ Турціи стараго режима. Когда въ этой Турціи во дворцѣ нуждались въ деньгахъ, то «просто забирали деньги, лежавшія въ банкѣ, хотя бы министръ финансовъ придерживалъ ихъ для опредѣленныхъ платежей. Если же въ Константинополѣ нельзя было добыть денегъ, то телеграфировали въ провинцію къ вали — прислать столько-то. Вали, чтобы сохранить за собою милость дворца, естественно, немедленно посылалъ требуемую сумму Учрежденіе телеграфа было тяжкимъ ударомъ для министра финансовъ»... [1])

Такихъ отчаянно-мрачныхъ картинъ не знаетъ, конечно, финансовая исторія современныхъ цивилизованныхъ государствъ. Въ ихъ далекомъ прошломъ можно, пожалуй, найти такія «турецкія» картины. Конституціонализмъ положилъ замѣтную грань въ развитіи государственныхъ финансовъ. Но въ такихъ странахъ, какъ Россія, въ теченіе всего XIX столѣтія и даже въ текущемъ столѣтіи можно встрѣтить отдѣльные элементы «турецкой» картины. Въ запискѣ предсѣдателя департамента государственной экономіи николаевскихъ временъ, гр. Мордвинова нарисована картина состоянія Россіи, которая немногимъ отличается въ лучшую сторону отъ картины Г. фонъ-Мольтке, наблюдавшаго разоренную Румынію. Государственному Совѣту Мордвиновъ «съ ужасомъ» возвѣстилъ, что «оброки и подушныя собираются съ употребленіемъ пытокъ». Общимъ выводомъ этого оффиціальнаго наблюдателя надъ русской дѣйствительностью было убѣжденіе, что русская жизнь «дика и безобразна», что финансовое управленіе «порочно», что 40 милліоновъ крестьянъ находятся въ «гибельномъ состояніи» и т. д., и т. д. [2]). Можно было бы набрать обширную коллекцію отзывовъ самыхъ «благонамѣренныхъ» людей, наблюденія которыхъ охватятъ послѣднія шесть-семь десятилѣтій русской исторіи, кончая отзывомъ г. Гурко о современной Россіи, чтобы въ финансовой политикѣ найти массу отдѣльныхъ штриховъ «турецкаго» содержанія.

Въ одномъ изъ всеподданнѣйшихъ докладовъ г. Витте писалъ: «странная сама по себѣ мысль, что государственное казначейство можетъ обогащаться въ то время, когда народное хозяйство разоряется, становится еще страннѣе, когда высказывается по поводу

[1]) G. Herlt въ „Finanz-Archiv'ѣ". 1908 XXV, 2. Стр. 11.

[2]) Масса интересныхъ выдержекъ напечатана въ первыхъ десяти томахъ изданія бумагъ адмирала Н. С Мордвинова.

финансовыхъ успѣховъ, крупнѣйшихъ изъ числа достигнутыхъ не только у насъ, но и гдѣ бы то ни было... Финансовое искусство—не магія"... По поводу такого самовосхваленія министра г. С. С. Х. весьма дѣльно замѣчаетъ, что „достаточно проѣхать по желѣзнымъ дорогамъ съ востока на западъ и съ сѣвера на югъ, чтобы убѣдиться въ бѣдности массы русскихъ крестьянъ-земледѣльцевъ. . И удивительно, что, несмотря на „мѣропріятія" правительства, бѣдность крестьянъ все увеличивается. Даже въ тѣхъ мѣстностяхъ, въ которыхъ о бѣдности не имѣли никакого понятія.... теперь населеніе голодаетъ и прокармливается на счетъ государства. . Вездѣ было бы вполнѣ достаточно половины причинъ (этой бѣдности), чтобы породить бѣдность крестьянъ, а въ своей совокупности эти причины въ средѣ русскаго сельскаго населенія... породили настоящую нищету. Получается поистинѣ ужасная картина „благосостоянія" прозябающихъ въ невѣжествѣ крестьянъ"...[1])

Финансовая политика весьма мало считалась съ той границей обложенія, о которой русскимъ министрамъ финансовъ часто приходилось вспоминать Министры Абаза, Бунге, Вышнеградскій весьма опредѣленно указывали въ своихъ бюджетныхъ докладахъ на эту роковую границу, и тѣмъ не менѣе напряженіе податной тяжести возрастало crescendo. Результатомъ такой политики и получилась настоящая народная нищета, смѣнившая прежнюю бѣдность. Въ докладѣ къ проекту росписи на 1909 г. министру уже приходится признавать, что въ будущемъ нельзя разсчитывать на повышеніе налоговъ и на введеніе новыхъ: тѣ классы, которые несутъ основную тяжесть налоговъ, уже въ конецъ истощены; «широкое увеличеніе обложенія предметовъ массоваго потребленія было бы нынѣ непосильнымъ бременемъ для населенія. Перенесеніе этого бремени съ народныхъ массъ на имущіе классы возможно, конечно, до извѣстной степени,... но существенное измѣненіе въ этомъ направленіи нашей налоговой системы не можетъ быть достигнуто»... Въ этихъ словахъ отчетливо звучитъ и обнаруживается та основная тенденція, которая проникаетъ финансовую политику не одной только Россіи, принимая временами болѣе мягкія или жесткія формы. Безусловно, послѣдніе русскіе бюджетные дефициты въ значительной мѣрѣ впитали въ себя соціальный элементъ, который стоитъ поперекъ пути къ оздоровленію финансовъ. И здѣсь, вопреки дицелев-

[1]) С. С. Х. Финансы Россіи Стр. 166—168.

ской теоріи, займы явились продолженіемъ налоговъ. Правда, министръ финансовъ въ своей обширной рѣчи, произнесенной въ Государственномъ Совѣтѣ 8 іюня 1909 г., доказывалъ совершенно другую мысль. Онъ говорилъ тамъ, что ни одно правительство не будетъ настаивать на введеніи непосильныхъ налоговъ. Обращаясь къ опыту Россіи съ момента начала русско-японской войны, министръ спрашиваетъ: «что сдѣлала Россія въ отношеніи новыхъ налоговъ, какіе она ввела за эти пять лѣтъ, поберегла ли за это время свой народъ, или пошла такъ широко и стала на путь обремененія налоговымъ бременемъ? ...Мы берегли достояніе нашего населенія и до сихъ поръ, насколько доступно нашимъ силамъ, мы его бережемъ». Но вѣдь ясно, что это заявленіе министра стоитъ въ явномъ противорѣчіи съ только что процитированнымъ его же заявленіемъ на страницахъ объяснительной записки того же года. Оставаясь на почвѣ положенія, формулированнаго въ этой запискѣ, министръ долженъ былъ бы спросить не о томъ, что «сдѣлала» Россія въ отношеніи новыхъ налоговъ, а о томъ, что она, эта «Россія», могла сдѣлать въ указанномъ направленіи? Тогда рѣчь министра въ Государственномъ Совѣтѣ была бы нѣсколько иного содержанія, такъ какъ министръ финансовъ сказалъ въ объяснительной запискѣ такую правду, которая сводитъ на нѣтъ его рѣчь въ Государственномъ Совѣтѣ, гдѣ ему пришлось защищать двѣ истины: займы необходимы, новые налоги необходимы...

Если мы обратимъ вниманіе на старыя конституціонныя страны, то и тамъ найдемъ иллюстраціи къ тому положенію, что предѣлъ въ обложеніи, за которымъ открывается пропасть народнаго угнетенія, не всегда является предѣломъ правительственной политики, которая переходитъ весьма мрачные рубиконы: что предѣлъ обложенія часто приводитъ къ усиленнымъ займамъ, а эти займы, покрывающіе бюджетные дефициты, вызываютъ усиленіе податного гнета, но далеко не всегда приводятъ къ расширенію соціальныхъ границъ дѣйствія податной системы.

Въ уже цитированной книгѣ А. Лоріа указывается на слѣдующій примѣръ изъ французской финансовой исторіи: налоги, которые были обусловлены колоссальными займами послѣ войны 1870 года, «настигли только одни бѣдные слои населенія. Бѣдные слои уплачиваютъ проценты богатымъ кредиторамъ, а въ то же время выплата пятимиллиардной контрибуціи не повысила ни на одинъ сантимъ поземель-

наго налога» [1]). Этотъ фактъ получитъ еще болѣе опредѣленное значеніе, если разсмотрѣть его нѣсколько подробнѣе. Напряженіе податныхъ силъ низшихъ слоевъ населенія Франціи послѣ ея разгрома въ 1870 году совпало съ такимъ моментомъ, когда французская система обложенія подошла къ роковой податной границѣ. Уже передъ несчастной войною обложеніе во Франціи достигло высшей точки давленія, главнымъ образомъ, вслѣдствіе войнъ, которыя Франція вела въ серединѣ XIX вѣка въ Крыму, Италіи и Мексикѣ, а отчасти вслѣдствіе широкой программы общественныхъ сооруженій. Война 1870 г., потребовавшая многихъ займовъ, въ силу этого обстоятельства заставила правительство повысить существующіе налоги на потребленіе и ввести много новыхъ налоговъ такого же характера. Но повышеніе налоговъ не давало въ руки правительства того дохода, какого оно ожидало отъ этого мѣропріятія. Это уже ясно обозначало податное переобремененіе. По этому поводу Зетберъ замѣчаетъ, что послѣ 1870 года Франція подошла къ той границѣ податного напряженія, за которой начинается уже разрушеніе народнаго благосостоянія [2]). Но тѣмъ не менѣе французская финансовая политика до самаго послѣдняго времени оставалась вѣрной себѣ: податная система не охватила своимъ дѣйствіемъ доходы имущихъ классовъ. Дефициты, которые время отъ времени настигаютъ французскій бюджетъ, краснорѣчиво говорятъ о необходимости привлеченія къ обложенію доходовъ состоятельныхъ классовъ, но Франція до сихъ поръ остается для подоходнаго обложенія, по выраженію Вагнера, «Krankensteuerstube», кладбищемъ демократическихъ стремленій въ области податной политики. Даже такіе финансисты, какъ Лероа-Болье, горячо отстаиваютъ податную неприкосновенность капитала, хотя Лероа-Болье могъ и можетъ прекрасно учесть финансово-техническое значеніе такого упорнаго «консерватизма» французской финансовой политики. Но дѣло въ томъ, что измѣненіе финансовой политики представляетъ изъ себя, какъ говоритъ Вагнеръ, всего менѣе «bloss eine Sache der Finanztechnik». Финансовая техника сильна только въ тѣхъ случаяхъ, когда она служитъ вліятельнымъ социальнымъ интересамъ...

Въ этомъ отношеніи поучителенъ опытъ всѣхъ безъ исключенія государствъ, но нѣкоторыя изъ нихъ даютъ наиболѣе рѣзкіе и наглядные образцы. Что особенно бросается въ глаза, такъ это слѣдующее обстоя-

[1]) Loria. Op. cit. Стр. 166.

[2]) См. подробности объ этомъ моментѣ французской финансовой исторіи. A. Soetbeer. Die fünf Milliarden. Berlin. 1874. Стр. 23—24

тельство Социальныя причины, препятствующія проведенію необходимыхъ финансовыхъ реформъ и упорядоченію государственныхъ финансовъ, дѣйствуютъ въ современномъ демократизирующемся мірѣ съ такою же интенсивностью, упорствомъ, какъ это было въ эпоху феодальнаго государства. Во Франціи, въ эпоху паденія стараго режима, финансовое разстройство уже достигало границъ государственнаго банкротства. «Приходилось обратиться къ карманамъ привилегированныхъ, которыхъ такъ долго щадили,—пишетъ Шерэ.—Слѣдовало ожидать тѣмъ болѣе упорнаго сопротивленія, что ихъ приучили считать себя недоступными для нападенія. Но въ то же время можно было надѣяться, что, когда они узнаютъ истинное положеніе финансовъ, у нихъ не хватитъ предосудительной храбрости гласно, открыто отказаться нести свою долю общественныхъ обязанностей. Наконецъ, если они вынудятъ королевскую власть прибѣгнуть къ насилію, то у нея хватитъ силъ, а дѣло ея настолько правое, что нельзя ни минуты сомнѣваться въ исходѣ борьбы» [1]). Шерэ весьма подробно и обстоятельно разсказываетъ о томъ, какъ были опрокинуты всѣ эти надежды, разсчеты и самъ министръ Калоннъ, вынужденный покуситься на карманы привилегированныхъ, и какъ, наконецъ, была опрокинута и вся старая Франція. Когда Калоннъ объявилъ нотаблямъ ближайшія финансовыя перспективы, то,—говоритъ Каутскій,—«взрывъ ярости и негодованія привилегированныхъ былъ отвѣтомъ на его слова, но не противъ того безстыдства, съ которымъ онъ хозяйничалъ до сихъ поръ, а только противъ того, что это безстыдное хозяйничанье должно кончиться, такъ какъ продолженіе его стало невозможнымъ»... [2])

Выше мы говорили, что въ современномъ государствѣ сдѣланы уже значительныя уступки «духу времени», и тѣ классы новаго общества, которые кладутъ на финансовыя отношенія особенно рѣзкій отпечатокъ вліянія своихъ интересовъ, долгимъ и цѣннымъ опытомъ научились цѣнить и оцѣнивать свою неуступчивость: «подъ вліяніемъ роста новыхъ силъ имъ приходится нерѣдко капитулировать»,—говоритъ проф. Озеровъ [3]) и приводитъ слова Бориса Годунова изъ А. Толстого, слова, историческій смыслъ которыхъ былъ закрытъ для верховъ старой Франціи:

---

[1]) Э. Шерэ Op. cit. Стр. 90—91.

[2]) К. Каутскій. Противорѣчія классовыхъ интересовъ въ 1879 году. Переводъ. СПБ. 1902. Стр 54.

[3]) И. Х. Озеровъ. Очерки экономической и финансовой жизни Россіи и Запада. Москва. 1904. Стр. 119. („Рѣчь на диспутѣ“).

Когда, шумя въ морскую бурю, волны
Грозятъ корабль со грузомъ поглотить,
Безуменъ тотъ, кто изъ своихъ сокровищъ
Не броситъ часть, чтобъ цѣлое спасти.
Часть правъ моихъ въ пучину я бросаю,
Но мой корабль отъ гибели спасаю...

Эту мысль, вложенную поэтомъ въ уста Годунова, тщательно разрабатываетъ проф. Вагнеръ въ своей рѣчи о соціальномъ вопросѣ; эту же мысль формулируютъ и практическіе политики, напр., одинъ изъ прусскихъ «юнкеровъ» на съѣздѣ юнкерской организаціи (Vereinigung der Steuer- und Wirtschafts- Reformer) «я думаю, — говорилъ Гаммерштейнъ,—что мы въ послѣднее время научились серьезнѣе относиться къ справедливымъ требованіямъ соціаль-демократіи, и мы готовы теперь, если я не ошибаюсь, добровольно вводить справедливыя требованія соціаль-демократической партіи, прежде чѣмъ насъ вынудятъ къ этому, т. е. предупредить революцію»... [1])

Современный изслѣдователь финансовъ западно-европейскихъ культурныхъ государствъ уже безъ труда найдетъ нѣкоторые слѣды осязательнаго вліянія на государственные бюджеты, идущаго со стороны широкихъ демократическихъ классовъ. Нѣкоторые теоретики, какъ, напр., ирландскій проф. Бастэбль, уже спѣшатъ приписать демократіи значительное участіе въ процессѣ стремительнаго расширенія размѣровъ государственныхъ бюджетовъ. Въ литературѣ появился особый терминъ «соціальные расходы» для обозначенія тѣхъ, дѣйствительно, новыхъ для финансоваго хозяйства издержекъ, которыя направлены на удовлетвореніе нѣкоторыхъ потребностей представителей рабочей силы.

Но старая закваска обладаетъ большою силою дѣйствія и въ современныхъ финансовыхъ отношеніяхъ. Эта закваска мѣшаетъ правильному проведенію необходимыхъ финансовыхъ реформъ, а вслѣдствіе этого бюджеты всегда страдаютъ наклонностью къ дефициту, который приходится покрывать займами. Въ Германіи правительство (имперское) всегда мечтало провести такую финансовую реформу, которая должна была упрочить финансы имперіи и освободить ихъ отъ гнета хроническихъ дефицитовъ и систематическихъ займовъ. «Историческое описаніе финансовъ германской имперіи, — пишетъ Геккель,—не можетъ доставить обозрѣвателю чувства удовлетворенія,

[1]) См. полную цитату. П. Х. Озеровъ. Главн. теченія и т. д. Стр. 29.

такъ какъ приходится исходить изъ того факта, что въ теченіе 38 лѣтъ, съ момента возникновенія германской имперіи, собственно говоря, никогда не было въ финансовыхъ отношеніяхъ твердаго и прочнаго порядка. При всѣхъ реформахъ довольствовались тѣмъ, что заботились только о временной потребности, не принимая необходимыхъ мѣръ для будущаго. Широкіе финансовые планы осуществлялись только отчасти» [1]). Финансовая реформа 1908—09 г. должна была, по мысли правительства, разрѣшить три задачи, вторая изъ которыхъ—достиженіе на цѣлый рядъ лѣтъ бюджетнаго равновѣсія, и эта задача, по словамъ того же проф. Геккеля, «особенно трудно поддается разрѣшенію». Почти всѣ нѣмецкіе авторы, занимавшіеся финансовой реформой 1908—09 г., не предвидя еще ея судьбы въ стѣнахъ германскаго рейхстага, невольно пессимистически смотрѣли въ будущее, такъ какъ непродолжительный, но богатый финансовый опытъ Германіи давалъ достаточное количество основаній для такого пессимизма. Дѣйствительность же превзошла самыя мрачныя предположенія объ исходѣ реформы.

Проф. Шанцъ, статью котораго по поводу финансовой реформы въ Германіи мы уже цитировали, между прочимъ, сдѣлалъ весьма интересный подсчетъ бюджетныхъ результатовъ германскаго государственнаго хозяйства, которое Шанцъ называетъ «die Schuldenwirtschaft», съ 1877 г. по 1906 г. Раздѣляя этотъ промежутокъ времени на четыре періода, Шанцъ дѣлаетъ такіе подсчеты: въ первомъ періодѣ (1877—1887) было занято 486,2 милл. мар., въ среднемъ ежегодно заключалось займовъ на 44 милл. марокъ. Выплаченные въ этомъ періодѣ проценты по государственному долгу составили 112,57 милл. мар. «Если бы въ этомъ періодѣ совсѣмъ не заключали займовъ, то нужно изъ бюджетныхъ счетовъ скинуть сумму, выплаченную въ видѣ процентовъ, и оставалось бы добыть всего 462,2—112,57 = 349.63 милл. мар., или въ годъ 31,8 милл. мар. И если бы имперія не дѣлала за это время подарковъ союзнымъ государствамъ [2]), что было бы разумнѣе, то эта сумма въ 349,63 милл. мар. понизилась бы еще на 83,43 милл. мар., такъ что ежегодно въ среднемъ приходилось бы добывать недостающихъ средствъ только 24,2

[1]) M. Haeckel. „Die Reichsfinanzen und die Reichsfinanzreform im Jahre 1908“ въ „Jahrbücher“ Конрада, III. F. 36. B. Dezember 1908. Стр. 765.

[2]) Подъ этими подарками разумѣются превышенія „переводовъ“ (Ueberweisungen), которые имперія выплачиваетъ союзнымъ государствамъ, надъ матрикулярными суммами, которыя она сама получаетъ отъ нихъ.

милл. мар.» Такіе же подсчеты Шанць дѣлаетъ и для слѣдующихъ трехъ періодовъ. Вслѣдствіе систематическаго заключенія займовъ въ слѣдующіе періоды положеніе финансовъ все болѣе, конечно, ухудшалось: иногда приходилось процентовъ по накопленному долгу выплачивать на бо́льшую сумму, чѣмъ за этотъ же періодъ времени заключалось новыхъ займовъ. «Такъ отмщаются грѣхи отцовъ на дѣтяхъ и внукахъ»,—говоритъ въ заключеніе проф. Шанцъ [1]).

Ариѳметическій анализъ проф Шанца интересенъ въ томъ отношеніи, что онъ показываетъ относительную ничтожность размѣровъ ежегодныхъ дефицитовъ, покрывавшихся займами и которые съ финансово-технической точки зрѣнія было безконечно удобнѣе и цѣлесообразнѣе покрыть налогами. Но финансовая техника оказывалась безсильной передъ соціальными препятствіями, мѣшавшими провести надлежащія финансовыя реформы. Германская финансовая реформа 1909 года лишній разъ продемонстрировала старое безсиліе финансовой техники передъ сплоченными интересами правящихъ и командующихъ классовъ.

Эти обстоятельства невольно заставляютъ вспоминать «тезисъ» Лорія, что «накапливаніе государственныхъ долговъ отнюдь не составляетъ дѣла необходимости, но оно является исключительно результатомъ классоваго капиталистическаго эгоизма, экономическаго и политическаго засилья непроизводительнаго капитала»... [2])

Намъ уже приходилось указывать, что при господствѣ въ государственномъ хозяйствѣ принципа достаточности весьма важно и необходимо планомѣрное развитіе финансовой политики. Эта планомѣрность, проводимая послѣдовательно по отношенію къ расходному и доходному хозяйству, способна поддержать бюджетное равновѣсіе, избавить бюджетъ отъ дефицитовъ и, слѣдовательно, отъ неизбѣжныхъ займовъ. Но финансовый опытъ различныхъ государствъ показываетъ съ достаточною убѣдительностью, что финансовое управленіе только въ исключительныхъ и крайне рѣдкихъ случаяхъ способно проводить широкіе и общіе финансовые планы, которые охватывали бы собою нѣсколько бюджетныхъ періодовъ. Финансовый планъ, необходимость котораго подчеркиваетъ, между прочимъ, Геккель [3]), если когда-либо и оказываетъ замѣтное вліяніе на финансо-

---

[1]) Въ „Finanz-Archiv'ѣ", XXV, 1. 1908. Стр. 257—258.

[2]) Loria. Op. cit. Стр. 179—180

[3]) Haeckel. Das Budget. Стр. 7—10.

вую политику, то не въ формѣ общаго плана, а въ видѣ частичнаго проекта, осуществленіе котораго по необходимости растягивается на рядъ лѣтъ и касается только одной какой-либо стороны государственнаго хозяйства. Напр., выкупныя операціи, обыкновенно, планомѣрны въ финансово-техническомъ смыслѣ. Введеніе же въ Россіи золотой валюты, по оффиціальнымъ завѣреніямъ, произошло безъ всякаго подготовленія [1]), хотя эта реформа представляетъ изъ себя затрату значительнаго капитала и замѣтно вліяетъ на дальнѣйшую кредитную политику правительства («борьба за золото»). Еще болѣе разительный примѣръ отсутствія плана представляетъ казенное желѣзнодорожное хозяйство; здѣсь приходится затрачивать колоссальные капиталы, слѣдовательно, интенсивно использовать систему государственнаго кредита; здѣсь весьма часто, какъ это было въ Австріи, Россіи и Италіи, казенное желѣзнодорожное хозяйство оказываетъ огромное вліяніе на бюджетное равновѣсіе и на податную политику. Въ особенности тяжело казенныя желѣзныя дороги давили податныя силы итальянскихъ рабочихъ и крестьянъ. И между тѣмъ желѣзнодорожная политика, въ особенности въ Россіи, представляетъ изъ себя совокупность, или, вѣрнѣе, хаосъ всѣхъ плановъ, часто взаимно другъ друга исключающихъ. Мы уже видѣли, что отсутствіемъ плана характеризуется финансовая политика при разрѣшеніи такого важнаго вопроса, какъ раздѣленіе бюджета на двѣ части, когда это раздѣленіе предрѣшаетъ вопросъ о выборѣ средствъ для покрытія той или иной государственной политики. «Въ теченіе послѣднихъ 20 лѣтъ,—пишетъ о Германіи Геккель,—въ имперскомъ финансовомъ хозяйствѣ не было выработано твердыхъ основъ для заключенія займовъ, и въ этомъ лежитъ не послѣдняя по значенію вина быстраго прироста задолженности». Этотъ недостатокъ былъ отчасти исправленъ въ 1901 году [2]). Въ засѣданіи 8 іюня 1909 года русскаго Государственнаго Совѣта министръ финансовъ говорилъ о необходимости «сохранить нынѣшній нашъ законъ 1894 года по распредѣленію обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ расходовъ и допускать займы только для потребностей чрезвычайныхъ. Этотъ законъ можетъ вызвать критику, но онъ хорошъ тѣмъ, что онъ существуетъ: въ другихъ государствахъ такого закона нѣтъ». Не будемъ говорить о томъ, что русскій законъ 1894 года—результатъ долгихъ шатаній

[1]) Проф. И. Кауфманъ. Изъ исторіи бумажныхъ денегъ въ Россіи. СПБ. 1909. Стр. 3.

[2]) Въ „Jahrbücher“ Conrad'a, 1908, XII. Стр. 776.

финансовой политики во всѣ стороны и что онъ не предрѣшаетъ способа покрытія государственныхъ расходовъ, раздѣленныхъ на двѣ части, такъ какъ долгое время наряду съ займами конкурировали обыкновенные доходы, какъ источникъ чрезвычайныхъ ресурсовъ. Но изъ той фразы министра, гдѣ онъ обнаруживаетъ скрытое достоинство закона 1894 года въ томъ, что «онъ существуетъ», можно сдѣлать заключеніе, что министръ — большой поклонникъ планомѣрности въ веденіи государственнаго хозяйства. Но самъ же В. Н. Коковцовъ въ проектѣ росписи на 1909 г. нарушалъ этотъ «хорошій» законъ, на что ему указывали и въ Государственной Думѣ (вторая сессія третьей Думы), и въ Государственномъ Совѣтѣ (г. Витте). Но теоретически министръ финансовъ—большой поклонникъ планомѣрности финансовой политики. «Золотыя слова!»—восклицалъ онъ по этому поводу въ Государственномъ Совѣтѣ, но тутъ же заговорилъ объ «академичности» пожеланій проведенія такой планомѣрности. В. Н. Коковцовъ готовъ нарушить эту планомѣрность ради сущихъ пустяковъ: «отъ плана приходится отступать, и если окно выбито, его нужно вставить сейчасъ, хотя бы это было жалованіе полицеймейстеру или зоологическіе столы въ Неаполѣ»...

Этотъ инцидентъ—весьма наглядная картинка...

Такое же отсутствіе планомѣрности, какъ мы уже и говорили, наблюдается въ области податной политики, вообще въ сферѣ тѣхъ дѣйствій государственной власти, которыя направлены на регулированіе и расширеніе доходнаго бюджета. Правда, если взять податную политику какой-либо страны за сравнительно продолжительный періодъ времени, то можно замѣтить общія теченія въ ея развитіи. Но эти общія теченія—результатъ тѣхъ объективныхъ условій, почти всегда экономическихъ, которыя стоятъ внѣ сферы воздѣйствія не только правительственной власти, но и самыхъ могучихъ по своему вліянію общественныхъ классовъ. Податныя системы приводятся въ порядокъ, но, во-первыхъ, этотъ процессъ совершается очень медленно, а, во-вторыхъ, онъ затрагиваетъ основы обложенія, не касаясь бюджетной роли источниковъ доходовъ и ихъ системы. Для бюджетнаго равновѣсія система доходовъ даетъ весьма мало, для этой цѣли необходимо систематизированіе, или, какъ говоритъ Вагнеръ, раціонализація финансовыхъ отношеній. Мы видѣли, что соціальныя условія энергично препятствуютъ такой работѣ, и въ результатѣ получается, конечно, доходная система, какъ результатъ борьбы соціальныхъ силъ, а не какъ итогъ планомѣрной работы. Здѣсь и лежитъ одна изъ суще-

ственныхъ причинъ наклонности государственныхъ бюджетовъ къ дефицитамъ и усиленному подкрѣпленію ихъ займами

Въ Австріи, этой классической странѣ хроническихъ дефицитовъ, соперничающей въ данномъ отношеніи съ Россіей, система налоговъ была совершенно не способна въ теченіе весьма долгаго времени помочь правительству сладить съ дефицитами. Одинъ изъ авторовъ, давшій весьма интересную книгу объ австрійскихъ прямыхъ налогахъ, рисуетъ слѣдующую картину податной «системы» Австріи. Конституціонный «патентъ» 1849 года объявилъ, что будетъ приступлено къ улучшенію системы прямого обложенія, такъ какъ необходимо обложить равномѣрно всякіе виды дохода. Но это обѣщаніе осталось неисполненнымъ: австрійское податное законодательство диктовалось временной, преходящей нуждой, «нуждой текущаго дня». Одинъ изъ австрійскихъ политиковъ говорилъ, что «деньги брали тамъ, гдѣ могли ихъ найти». Вслѣдствіе этого и получился хаотическій конгломератъ различныхъ налоговъ, прибавокъ къ этимъ налогамъ и прибавокъ къ этимъ прибавкамъ. Налогоплательщикъ и фискъ смотрѣли другъ на друга, какъ два смертельныхъ врага. Скрыть отъ фиска доходъ не считалось безнравственнымъ, а являлось актомъ необходимой самообороны. Слова «податная реформа» были всегда идентичны со словами: новое повышеніе налоговъ [1]). При такихъ условіяхъ трудно, конечно, направлять финансовую политику такъ, чтобы она отличалась планомѣрностью, тѣмъ болѣе, что въ Австріи чрезвычайное повышеніе податного дохода за послѣдніе 20 лѣтъ не сопровождалось, какъ и въ Россіи, крупными и широкими налоговыми реформами, за незначительными исключеніями...

Иногда такое напряженіе податныхъ силъ населенія, по преимуществу широкихъ народныхъ классовъ, приводитъ къ расцвѣту государственныхъ финансовъ, къ упроченію государственнаго хозяйства. Такъ было, напр., въ Японіи, гдѣ въ теченіе весьма короткаго промежутка времени, съ 1903—04 г. по 1906—07 г., государственный бюджетъ удвоился, а, между тѣмъ, національный доходъ удвоился только за десятилѣтній періодъ времени [2]). Слѣдовательно, здѣсь государство углубило и расширило свои претензіи къ народно-хозяйственному доходу. Но для такого углубленія имѣлась твердая почва въ видѣ прогрессирующаго развитія народнаго хозяйства. Но и въ

[1]) Er. Steinitzer. Die jüngsten Reformen der veranlagten Steuern in Österreich Leipzig. 1905. Стр. 1—2

[2]) Buchel. Op. cit Стр. 105.

быстро развивавшейся Японии, послѣ войны съ Россіей, когда безмѣрно возросла государственная задолженность, почувствовалась податная напряженность и усталость, приносящая съ собою угрозы бюджетному равновѣсію. Особенно чувствительно испытала на своихъ финансахъ результаты чрезмѣрнаго податного давленія Италія, которая временами, по словамъ Нитти [1]), «выходила за предѣлы наибольшаго налогового давленія». Въ это время итальянскіе государственные расходы останавливались въ своемъ ростѣ, а затѣмъ происходило ихъ медленное пониженіе. Но эта «инволюція» расходнаго бюджета не устраняла бюджетныхъ дефицитовъ, а только предрекала предстоящее финансовое банкротство, вызываемое полнымъ истощеніемъ податной энергіи...

Естественно, что такія условія веденія государственнаго хозяйства лишаютъ возможности осуществлять въ финансовыхъ дѣйствіяхъ необходимую планомѣрность. Соціальныя отношенія, общественная среда преломляютъ въ своихъ причудливыхъ призмахъ финансовыя дѣйствія и направляютъ корабль государственнаго хозяйства туда, гдѣ онъ легко можетъ встрѣтить сциллу дефицита и харибду финансоваго разстройства и оскудѣнія. До сихъ поръ еще не изученъ въ подробностяхъ финансовый факторъ въ исторіи развитія государствъ, но и то, что извѣстно въ этой области, даетъ возможность заключить: финансовое право—alogisches Recht! Гдѣ же нѣтъ логики, планомѣрной дѣятельности, тамъ трудно, часто даже совершенно невозможно осуществить дѣло, которое является простою необходимостью...

«Крупныя финансовыя реформы старыхъ эпохъ,—пишетъ Шмоллеръ,—удавались почти исключительно въ моменты катастрофъ, потрясавшихъ государство, во время войнъ, ставившихъ на карту вопросъ о существованіи государства. Реформы Сюлли, Кольбера, Флери, Кромвеля, Наполеона I, Гарденберга, Питта, французскія податныя гекатомбы 1871—1875 гг. были результатомъ большихъ войнъ, революцій, финансоваго разстройства; реформы Пиля были также слѣдствіемъ финансоваго истощенія 1815—1842 гг. Однако въ новѣйшее время удавались значительныя реформы и въ болѣе спокойныя эпохи; я вспоминаю о реформахъ Гладстона и Микеля». Шмоллеръ подчеркиваетъ значеніе выдающихся лицъ для проведенія крупныхъ финансовыхъ реформъ, но, вспоминая неудачи Бисмарка, и Шмоллеръ долженъ былъ признать, что преодолѣніе трудностей, связан-

[1]) Нитти. Op. cit. Стр. 56, 59.

ныхъ съ проведеніемъ финансовыхъ реформъ, зависитъ отъ «прогрессирующаго развитія народнаго хозяйства и отъ степени довѣрія націи или ея большинства къ правительству» [1]). Послѣдняя фраза, въ концѣ концовъ, и означаетъ, что и въ современную намъ эпоху крупныя финансовыя реформы удаются лишь тогда, когда «большинство націи», конечно, не количественное, не противъ нихъ, и когда проводимая реформа имѣетъ матеріальное основаніе въ возросшемъ благосостояніи широкихъ народныхъ массъ. Въ pendant къ словамъ Шмоллера можно привести слова Нитти, рѣзко вскрывающія несостоятельность той мысли, которую хотѣлъ доказать Шмоллеръ. «Часто преувеличиваютъ гражданскую доблесть тѣхъ странъ, которыя освобождаютъ предметы первой необходимости отъ налога; «послѣднее,—говоритъ Нитти,—зависитъ отъ ихъ богатства». Говоря о томъ, что въ Англіи освобождены отъ акцизовъ элементарныя потребности человѣка, Нитти замѣчаетъ: «это свидѣтельствуетъ не о болѣе добромъ сердцѣ законодателя, а лишь о лучшемъ экономическомъ положеніи страны. Англія изъ одной небольшой пошлины на чай выручаетъ почти вдвое противъ того, что Испанія получаетъ отъ очень тяжелаго налога на соль» [2]). Въ той же Германіи имѣется весьма много доказательствъ, которыя способны опровергнуть мысль Шмоллера...

Въ научной финансовой литературѣ, особенно въ старое время, весьма часто обсуждался вопросъ о томъ, къ чему лучше прибѣгнуть въ томъ или иномъ случаѣ—къ займамъ или къ повышенію податного бремени? Часто этотъ вопросъ ставился еще шире, обобщеннѣе: налоги или займы? Подробно обсуждались преимущества и неудобства той и иной формы добыванія финансовыхъ рессурсовъ, выводились умозаключенія, формулировались правила, которыми должна была бы руководствоваться финансовая практика.

Этотъ вопросъ, естественно, всталъ на очередь съ того времени, когда, съ одной стороны, налоги, а съ другой—займы сдѣлались основными и преобладающими формами отношеній государственнаго хозяйства къ народно-хозяйственному доходу и капиталу. Естественно также, что вопросъ о выборѣ между налогомъ и займомъ имѣетъ за собою весьма длинную исторію. Впервые наиболѣе полно въ литера-

---

[1]) G. Schmoller. „Historische Betrachtungen uber Staatenbildung und Finanzentwicklung“ въ „Jahrbuch'ѣ“ Шмоллера, XXXIII. 1909. I H. Стр. 60—62.

[2]) Нитти. Op. cit. Стр. 324.

турѣ онъ былъ формулированъ Зонненфельсомъ, послѣ котораго всякій теоретикъ по вопросамъ государственнаго хозяйства считалъ необходимымъ такъ или иначе коснуться этого спорнаго пункта. Наиболѣе обстоятельно и по существу данная тема была обслѣдована Дицелемъ и послѣ него Вагнеромъ [1]).

Теорія имѣла полное право заняться этимъ вопросомъ, такъ какъ онъ съ давнихъ поръ былъ поставленъ на очередь самою жизнью, финансовой практикой. Еще въ ту эпоху, когда развивались первые зачатки публичнаго кредита, именно, въ южно-европейскихъ городскихъ общественныхъ хозяйствахъ, выросъ вопросъ о выборѣ между налогомъ и займомъ. Въ концѣ средневѣковья въ итальянскихъ городахъ, прежде всего въ Венеціи и Генуѣ, часто оказывалось невозможнымъ покрыть какіе-нибудь чрезвычайные расходы при помощи налоговъ; тогда прибѣгали къ займамъ съ участіемъ всѣхъ или многихъ гражданъ. Часто такіе займы носили принудительный характеръ [2]). Здѣсь, что мы уже имѣли случай отмѣтить, налогъ взимался, какъ заемъ, и заемъ, какъ налогъ.

Послѣдующее время провело разграничительную черту между налогомъ и займомъ, и тогда вопросъ о выборѣ между ними получилъ полное свое значеніе. Этотъ вопросъ то и дѣло возникалъ въ финансовой практикѣ, и при тогдашнемъ направленіи финансовой теоріи, ставившей своей задачей служеніе государству, онъ быстро привлекъ вниманіе авторовъ, занимавшихся финансовыми вопросами.

Въ XVIII вѣкѣ и въ большей части XIX вѣка, а въ нѣкоторыхъ государствахъ и до настоящаго времени, вопросъ о выборѣ между налогомъ и займомъ носилъ чисто технический характеръ. Предполагалось, что источники, изъ которыхъ черпались налоги для непосредственнаго удовлетворенія государственныхъ потребностей, и источники, за счетъ которыхъ будутъ оплачиваться новые займы и производиться ихъ погашеніе, идентичны. Весь вопросъ сводился къ тому, какъ удобнѣе и легче добыть средства—налогами или займами. Когда публичный кредитъ еще не получилъ твердаго основанія и прочнаго раз-

---

[1]) Литература указана. C. Dietzel. Op. cit. Стр. 158, прим. 2; Wagner. Finanzwissenschaft. I. Стр. 144 и сл Исчерпывающей библіографіи вопроса нѣтъ. Кратко мнѣнія нѣмецкихъ теоретиковъ формулированы въ статьѣ проф. Шанца, во второмъ томѣ сборника, изданнаго въ честь Шмоллера.

[2]) Freund. Die Rechtsverhaltnisse der offentlichen Anleihen. Berlin. 1907. Стр. 12—13: Sieveking. Genueser Finanzwesen mit besonderer Berucksichtigung der Casa di S. Giorgio. I. II. 1899.

витія, тогда такое соотношеніе между налогами и займами было особенно ясно и наглядно: заключался новый заемъ, приходилось обезпечивать его новыми налогами. Въ финансовой литературѣ того времени можно встрѣтить утвержденіе, что займы—это тѣ же налоги. Позднѣе такая непосредственная и наглядная связь налога и займа исчезаетъ, но она мыслится, какъ неизбѣжный результатъ, подразумѣвается сама собою. «Государство, заключающее заемъ,—говоритъ Лероа-Болье,—должно одновременно установить новый налогъ, служащій, безъ специальнаго о томъ заявленія, обезпеченіемъ кредиторовъ» [1]). Еще Небеніусъ говорилъ, что, «собственно говоря, государственный кредиторъ своимъ должникомъ долженъ считать налогоплательщика.... государство стоитъ между ними въ положеніи посредника» [2]). Эта мысль держится и до нашего времени. И теперь можно встрѣтить утвержденіе, что «долги могутъ разсматриваться, какъ авансированіе налоговъ, въ этомъ случаѣ въ наличности имѣется услуга, оказанная государству, нужды котораго были безотлагательны, держателями фондовъ; эта услуга ими же оказана и налогоплательщикамъ, которые сразу не могли бы уплатить всей суммы, необходимой для очистки расходовъ». Въ 1790 г.,—прибавляетъ цитируемый авторъ [3]),—Мирабо явился защитникомъ такой мысли... Создалась упорно живущая иллюзія, что заемъ перелагаетъ бремя повинностей на будущія поколѣнія: министерства финансовъ обычай перелагать бремя долга на потомство скоро сдѣлали не исключеніемъ, а правиломъ» [4]). Эта иллюзія относительно будущихъ поколѣній въ значительной мѣрѣ была расшатана Вагнеромъ.

Но прежде всего и больше всего финансовая практика прельщалась технической стороною дѣла: займы было дѣлать гораздо легче и удобнѣе, чѣмъ взимать налоги. Zachariae разсказываетъ въ своей книгѣ, что одинъ англійскій писатель первой четверти XIX вѣка предлагалъ займами, въ связи съ подоходнымъ налогомъ, покрывать всѣ обыкновенные расходы государства. Этотъ писатель говорилъ: «Если мы взимаемъ налоги, то мы направляемся въ домъ гражданина, вооружившись крѣпкой дубинкой; мы бьемъ его, пока онъ не сдѣлается по-

---

[1]) Leroy-Beaulieu. Traité. II. Стр. 209.

[2]) Nebenius. Op. cit. Стр. 212—213.

[3]) Pineau. Etude sur les immunités fiscales des rentes françaises. Paris. 1898 Стр 124.

[4]) H. Rentzsch. Der Staat und die Volkswirtschaft. Leipzig. 1863. Стр. 242.

датливымъ, мы ставимъ его вверхъ ногами и до тѣхъ поръ трясемъ его, пока у него не посыпятся деньги изъ кармановъ; все это причиняетъ гражданину большія неудовольствія и огорченія. Но если мы занимаемъ деньги, то этотъ же самый гражданинъ, по своей доброй волѣ, самъ приходитъ къ намъ въ домъ, снимаетъ свою шляпу и кладетъ деньги на столъ. «Запишите это мнѣ», - вотъ все, что онъ говоритъ при этомъ, и спокойно возвращается къ своимъ дѣламъ» [1]). Въ этомъ видѣли разницу между налогомъ и займомъ. Здѣсь особенно характерно указаніе, что кверху ногами ставятъ того же самаго гражданина, который, въ случаѣ займа, самъ снимаетъ свою шляпу. Исторически это, конечно, не вѣрно, но по существу—гражданинъ, у котораго вывертывали карманы въ случаѣ налога, былъ тѣмъ же самымъ лицомъ, карманы котораго опустошались и въ случаѣ займа. Лицо же, которое снимало шляпу, конечно, не принадлежало къ категоріи тѣхъ, кого дѣлали податливыми при помощи крѣпкой дубинки... Эта мысль англійскаго писателя публично исповѣдывалась французскимъ министромъ финансовъ Лафитомъ въ засѣданіи палаты депутатовъ въ 1836 году. «Налогоплательщикъ,—говорилъ министръ, – жалуется и тотчасъ же протестуетъ, если его облагаютъ сверхъ извѣстной мѣры. Капиталистъ, наоборотъ, самъ является и предлагаетъ нужныя средства. Первый способъ—труденъ и опасенъ, второй—легокъ и удобенъ. Налогъ беретъ капиталы тамъ, гдѣ ихъ нѣтъ, часто онъ беретъ ихъ въ мѣстечкахъ и селахъ, которыя иногда необстроены и бѣдны; займы же берутъ капиталы тамъ, гдѣ они есть, въ большихъ городахъ и столицахъ. Налогъ беретъ деньги тамъ, гдѣ онѣ стоятъ 10, 12, а порою и всѣ 15%, а займы - тамъ, гдѣ онѣ стоятъ 4—5% и гдѣ онѣ сами ищутъ помѣщенія»...

Эти упрощенныя представленія о соотношеніи государственныхъ займовъ и налоговъ отошли теперь въ область преданій. Но въ тѣ времена они имѣли за собою нѣкоторое основаніе. Тогда соціальныя отношенія проще отражались въ области финансовъ: населеніе весьма опредѣленно раздѣлялось на податные и неподатные классы. Невыгодныя стороны займовъ и налоговъ одинаковымъ образомъ падали на податные классы. Для финансовой политики важнѣе всего было опредѣлить и рѣшить вопросъ техническаго свойства: какъ лучше подойти къ податнымъ карманамъ — съ налогомъ или съ займомъ; послѣдній для податныхъ классовъ означалъ прежде всего повышеніе

[1]) Zachariae. Op. cit. Стр. 51—52.

налогового бремени. Финансовыя затрудненія того времени сводились, по преимуществу, къ истощенію платежныхъ силъ податныхъ классовъ. Это истощеніе, естественно, одинаково угрожало и податямъ, и займамъ. Въ современномъ государствѣ уже успѣли совершиться глубокія соціальныя измѣненія: главнымъ образомъ, эти измѣненія выразились въ томъ, что податные классы постепенно усиливали свое политическое значеніе и тѣмъ самымъ осложняли финансовую политику. Современныя финансовыя затрудненія по своему содержанію сложнѣе, чѣмъ это было раньше. De jure податные классы во многихъ государствахъ исчезли, но de facto они остались въ самыхъ передовыхъ и наиболѣе поддавшихся демократизаціи государствахъ. Но зато и привилегированные классы потеряли цѣликомъ свой формальный податной иммунитетъ, сохранивъ значительную часть фактическихъ привилегій. Но все же въ извѣстной мѣрѣ они поддались дѣйствію податныхъ системъ. Вслѣдствіе этого современныя финансовыя затрудненія отчасти обусловлены старою причиною, которую не изжить до окончанія современнаго строя, — народною бѣдностью, а отчасти они объясняются соціальными трещинами, проистекающими изъ факта нарушеннаго податного иммунитета привилегированныхъ.

Съ другой стороны, въ прежнее время податная система не была такъ интимно связана съ экономическими и соціальными интересами самаго разнообразнаго и порою діаметрально противоположнаго содержанія, какъ это имѣетъ мѣсто въ настоящее время. Въ настоящее время каждый шагъ правительства задѣваетъ массу разнородныхъ интересовъ: въ особенности это относится къ податной и къ займовой политикѣ. Обложить фунтъ чая лишнимъ гривенникомъ, или повысить какой-нибудь другой налогъ, который, по преимуществу, ударитъ по карману податные классы, значитъ затронуть въ то же время интересы торговли, промышленности и иногда нанести этимъ, именно, интересамъ существенный ущербъ. И въ данномъ отношеніи экономическія условія нашего времени поставили массу препятствій на пути финансоваго законодательства и податной политики. Напр., въ современной Австріи на тяжесть налоговъ больше всего имѣютъ права жаловаться низшіе податные классы, но въ то же время эта тяжесть наноситъ вредъ промышленности и торговлѣ, что вызываетъ наиболѣе громкія жалобы [1]). Мы уже не говоримъ о Россіи, гдѣ податная политика вредитъ всѣмъ общественнымъ классамъ и

[1]) См. по этому поводу: Julius Wilhelm. Export und Exportforderung. Wien. 1908. Стр. 48 и сл.

самому правительству, хотя тяжела она крестьянамъ и рабочимъ. Точно такъ же обстоитъ дѣло и съ займами. Въ настоящее время на займы идутъ жалобы со стороны владѣющихъ классовъ, которые получаютъ проценты и возможность помѣстить въ фонды свои свободные капиталы и принять участіе въ биржевой игрѣ. Но въ современной Германіи, напр., займы задавили всю ту публику, которая имѣетъ дѣло съ рынкомъ капиталовъ. Теперь уже прекрасно разбираются въ экономическихъ послѣдствіяхъ государственныхъ займовъ и знаютъ, что при извѣстныхъ условіяхъ эти займы могутъ нанести уронъ тѣмъ классамъ, которые выдѣляютъ изъ своихъ нѣдръ кадры рантье. Этотъ уронъ иногда можетъ превысить пользу отъ процентовъ.

Гораздо проще было въ прежнее время. Тогда вопросъ о выборѣ между займомъ и налогомъ, какъ мы уже и говорили, носилъ по преимуществу технический характеръ и только иногда сюда примѣшивались соображенія изъ области внутренней политики. Тогда часто спорили и разсуждали о томъ, что лучше — заемъ или огромный поголовный налогъ, какіе налоги лучше — косвенные или прямые. Тогда заемъ заключался исключительно для такъ называемыхъ непроизводительныхъ цѣлей; это упрощало пониманіе государственнаго долга. Вся тогдашняя литература развивалась подъ впечатлѣніемъ непроизводительныхъ займовъ, что сказывалось въ финансовой теоріи и въ финансовой практикѣ. Правда, Мальтусъ уже подчеркиваетъ наличность «классовъ среди подданныхъ государства», говоритъ о «раздѣленіи дохода» и о вліяніи этого явленія на податную систему, высказываетъ мысль, что нельзя перелагать (überwälzen) покрытіе экстраординарныхъ потребностей только на одну недвижимую собственность или на одно потребленіе, такъ какъ подобная политика или очень угнетаетъ, или покровительствуетъ одному классу населенія. Но такъ какъ эти правильныя разсужденія были логическимъ выводомъ изъ «основныхъ принциповъ справедливаго обложенія» [1]), и за ними еще не успѣла встать никакая реальная сила, то они не оказывали вліянія на практику. Больше того: эти мысли чрезвычайно туго воспринимались господствовавшей теоріей, которая весьма долго существовала ради практики...

На этой практикѣ стоитъ немного остановиться для того, чтобы стало наглядно, какъ тогдашняя финансовая политика ставила и разрѣшала вопросъ о соотношеніи между налогомъ и займомъ.

Въ Россіи этотъ вопросъ возникъ въ самомъ концѣ XVIII вѣка,

[1]) Malchus. Op. cit. Стр. 399.

когда, при Екатеринѣ II, впервые удалось заключить настоящій государственный заемъ, притомъ на внѣшнемъ рынкѣ, и когда почти одновременно правительство организовало весьма удобный для него бумажно-денежный кредитъ. Налоги въ царствованіе Екатерины были весьма тяжелымъ бременемъ для податныхъ классовъ; постепенно гнетъ этого бремени превращался въ невыносимый. «Каждый крестьянинъ, не исключая ни престарѣлыхъ, ни малолѣтнихъ, платитъ отъ осьми и до десяти рублей»,—говорилось въ 1789 г. въ Государственномъ Совѣтѣ [1]). «Платежныя силы населенія были крайне напряжены»,—свидѣтельствуетъ изслѣдователь екатерининской эпохи русской финансовой исторіи [2]). Финансовая политика поэтому должна была то и дѣло испытывать различныя затрудненія. При постоянной, хронической нуждѣ въ средствахъ правительство становилось лицомъ къ лицу съ вопросомъ, какъ добыть нужныя деньги. Правительство предвидитъ въ 1769 году два дефицитныхъ года, дефицитъ перваго года покрывается уже заключеннымъ займомъ, а вопросъ о слѣдующемъ дефицитѣ остается открытымъ. Нѣкоторые изъ членовъ Государственнаго Совѣта предлагали повысить налоги, именно, увеличить окладъ подушной подати. Екатерина на это замѣчаетъ, что «она на сіе согласиться не можетъ и почитаетъ сіе за послѣдній рессурсъ, котораго, безъ самой крайности, употреблять не надлежитъ». Но такъ какъ никакихъ выходовъ не было, то повысили цѣну на вино и допустили выкупъ купцовъ съ потомствомъ изъ подушной подати. Въ 1785 году правительство снова стоитъ передъ непокрытымъ дефицитомъ. Екатерина снова выставляетъ свое требованіе изыскать необходимыя средства, «чѣмъ недостатокъ пополнить безъ тягости народной». Кн. Вяземскій представилъ проектъ покрыть дефицитъ сокращеніемъ государственныхъ расходовъ и усиленіемъ обложенія купеческихъ капиталовъ. Екатерина осталась очень недовольна такими планами, недовольны были и придворные. Дефицитъ былъ покрытъ выпускомъ ассигнацій. Особая комиссія, которая въ скоромъ времени занялась финансовымъ вопросомъ, предполагала, что ликвидація нѣкоторыхъ долговыхъ счетовъ должна вызвать установленіе всеобщаго новаго поголовнаго налога въ 30 коп. съ души. Комиссія хорошо знала взглядъ Екатерины на усиленіе обложенія, а потому въ своемъ докладѣ императрицѣ писала, что повышеніе податей «нетерпимо

[1]) „Архивъ Государственнаго Совѣта“, т. I, ч. 2. Стр. 408.
[2]) Чечулинъ. Op. cit. Стр 380.

матерьнему сердцу и въ свѣтѣ прославленному милосердію Государыни», но тутъ же комиссія добавляетъ нѣсколько словъ, весьма существенныхъ для пониманія тогдашняго финансоваго положенія: повышеніе налоговъ невозможно еще и потому, что уже съ 1783 года налоги были значительно усилены, хоть новаго ихъ увеличенія (предвидится) уныніе и страхъ всенародные, нерѣдко въ такомъ положеніи дознаваемые». Такая политика не оставалась неразгаданной даже у современниковъ Екатерины. Англійскій посланникъ при дворѣ Екатерины, между прочимъ, писалъ въ Англію: «опасаясь, что новый налогъ, назначенный для поддержанія честолюбивыхъ замысловъ.... можетъ вредно отразиться на умахъ ея подданныхъ, она (Екатерина) не хочетъ обращаться къ подобной мѣрѣ, хотя нигдѣ въ Европѣ налоги не назначаются такъ легко, какъ здѣсь»...

Выпутываясь изъ затруднительнаго положенія при помощи внѣшнихъ и внутреннихъ займовъ, при помощи безконечныхъ выпусковъ ассигнацій, тогдашнее правительство смотрѣло на налоги и займы, какъ на два одинаково законныхъ способа добыванія нужныхъ средствъ, и свой выборъ между ними опредѣляло фактическимъ положеніемъ дѣла: если можно было добыть налогами, повышали налоги: если налоги оказывались исчерпанными, то прибѣгали къ займамъ и бумажнымъ деньгамъ. Соціальныхъ мотивовъ при такомъ выборѣ было два: не трогать доходовъ привилегированнаго класса и не доводить податныя души до открытаго возмущенія. Но такъ какъ кредитная политика автоматически приводитъ къ повышенію расходовъ, которые весьма трудно покрывать каждый годъ новыми займами и новыми выпусками бумажныхъ денегъ, особенно въ ту пору, когда народное хозяйство переживало полный застой, то правительство волей-неволей вынуждалось прибѣгать къ повышенію налоговъ. Такой моментъ особенно рельефно обрисовывается въ концѣ царствованія Екатерины: приходилось весьма серьезно повысить существовавшіе налоги и ввести новые. Прежде всего и больше всего повысили, конечно, подушную подать съ крестьянъ и мѣщанъ, при чемъ эта мѣра мотивировалась тѣмъ, что «съ умноженіемъ (бумажно-) денежнаго обращенія возвысились цѣны на всѣ вещи»...

Въ такомъ же направленіи велась финансовая политика и въ послѣдующіе періоды русской исторіи. Незыблемымъ оставался принципъ, что бремя государственныхъ расходовъ должно лежать на податныхъ классахъ, о которыхъ, по выраженію г. Бржескаго, «заботи-

лись не болѣе, чѣмъ о домашнемъ скотѣ... [1]) При такихъ отношеніяхъ заемъ или выпускъ бумажныхъ денегъ считался облегченіемъ податныхъ силъ. Высочайшій указъ 10 января 1855 г. предоставляетъ государственному казначейству право выпускать кредитные билеты, «дабы безъ установленія новыхъ и возвышенія существующихъ налоговъ преподать (казнѣ) возможность удовлетворять всѣмъ настоящимъ потребностямъ». И такой исходъ, конечно, былъ послабленіемъ, такъ какъ этимъ путемъ бремя новыхъ расходовъ разсрочивалось на рядъ лѣтъ: иначе одни лишь податные классы должны были бы вынести на своихъ плечахъ всю тяжесть того гнета, который врядъ ли былъ выносимъ для истощеннаго народа. Такъ системой блоковъ развѣшивается на рядъ точекъ тяжесть груза, который способенъ, безъ блоковъ, задавить лошадь, а съ блоками онъ подчиняется мускульной силѣ человѣка...

Не останавливаясь подробно на практической постановкѣ интересующаго насъ вопроса въ другихъ государствахъ, укажемъ только нѣсколько характерныхъ фактовъ.

Напр., въ Пруссіи въ концѣ XVIII столѣтія, вслѣдствіе частыхъ и многочисленныхъ войнъ того времени, финансы были въ состояніи страшнаго напряженія. Въ 1794 году Фридриху Вильгельму II остался единственный выходъ, представлявшійся въ видѣ дилеммы: или потребовать отъ подданныхъ чрезвычайныхъ налоговъ, или обратиться къ государственному кредиту. Чрезвычайные налоги, обычно практиковавшіеся въ формѣ прямой подати, неизбѣжно затронули бы имущіе классы. Король избралъ послѣдній путь—заключеніе новаго займа [2]). Въ той же Пруссіи, гораздо позднѣе, повторяется та-же самая исторія. По смѣтѣ 1870 г. былъ предусмотрѣнъ дефицитъ въ 5.400.000 талеровъ. Министръ финансовъ v. d. Heydt проектировалъ покрыть этотъ дефицитъ путемъ 25%-ой надбавки къ классному и классифицированному налогу, что, конечно, затронуло бы интересы имущихъ классовъ. Но палата депутатовъ отклонила это предложеніе, министръ вышелъ въ отставку. Вновь назначенный министръ, Camphausen, заявилъ, что онъ намѣренъ покрыть предстоящій дефицитъ сокращеніемъ ассигновокъ на погашеніе государственнаго долга и продажей Konigshutte и части доменовъ и совершенно отказывался отъ проек-

---

[1]) Бржескій. Недоимочность и круговая порука сельскихъ обществъ. СПБ 1897. Стр. 363.

[2]) E. Richter Op. cit. Стр 15

гированной его предшественникомъ надбавки къ подоходному обложению [1]).

Продажа государственныхъ доменовъ, предпринятая для покрытия бюджетныхъ дефицитовъ встрѣчается въ финансовой исторіи и другихъ государствъ. Обыкновенно, эти мѣры предпринимались при такихъ обстоятельствахъ, когда финансовыя затрудненія достигали значительныхъ размѣровъ и въ то же время та соціальная территорія, на которой работала податная машина, къ этому моменту оказывалась въ положеніи выпахапной, истощенной нивы; заключеніе же новыхъ займовъ, въ свою очередь, встрѣчало непреодолимыя препятствія. Когда одно поле выпахано, и оно не охватываетъ всей площади, то, обыкновенно, поднимаютъ новь. Но въ сферѣ податныхъ отношеній такой пріемъ весьма часто встрѣчаетъ величайшія затрудненія. Обходя эти затрудненія, правительства находятъ индифферентный въ соціальномъ отношеніи выходъ: отчужденіе государственной собственности въ той или иной формѣ. Такъ бывало въ Россіи, въ Италіи; такъ бывало и въ другихъ государствахъ. Напр., въ серединѣ прошлаго вѣка Австрія два раза продавала въ частныя руки государственныя желѣзныя дороги [2]), которыя ей приходится уже въ наше время съ большими усиліями выкупать обратно.

Въ отдѣльныхъ сѣверо-американскихъ штатахъ въ первой половинѣ XIX вѣка неразсчетливо накопленная огромная и непосильная задолженность вынуждала къ введенію налоговъ. Экономическія условія того времени мало благопріятствовали развитію косвеннаго обложенія. Существовавшіе косвенные налоги давали весьма незначительный доходъ. Чтобы выйти изъ затруднительнаго положенія, приходилось вводить прямые налоги. Но и прямые налоги вводить было трудно, такъ какъ каждый отдѣльный штатъ развивалъ свое собственное податное законодательство; жители, при тогдашнихъ условіяхъ, опасаясь тяжелыхъ налоговъ, переходили изъ штата въ штатъ. Публика, по свидѣтельству проф. Адамса, приходила въ ужасъ при одной мысли о необходимости платить прямые налоги. Правительства пошли въ сторону наименьшаго сопротивленія: они или выпускали новыя обязательства для оплаты процентовъ по старымъ займамъ, или распродавали государственныя земли. Когда же этихъ средствъ не хватало, отдѣльные штаты объявляли себя банкротами, совершенно отказываясь отъ всей накопленной задолженности. Слово «repudiation»

[1]) Sattler. Op. cit. Стр. 7—8.

[2]) Leiter Op. cit. Стр. 18—19.

вошло въ обиходный словарь американскаго народа. Репутація страны серьезно пострадала за границей. Лондонскій «Times» называлъ С. Америку страной спекуляторовъ и игроковъ «огромной мошеннической мастерской»... [1]) Безусловно, такіе выходы изъ затруднительнаго положенія наносили ущербъ существеннымъ интересамъ страны, но, какъ извѣстно, эти общіе интересы зачастую отступаютъ предъ спеціальными интересами...

Во всѣхъ другихъ государствахъ обращеніе къ займамъ въ томъ случаѣ, когда можно было бы обойтись съ помощью налоговъ, захватывающихъ доходы состоятельныхъ классовъ, не составляетъ исключенія. Въ нѣкоторыхъ государствахъ бывали цѣлыя эпохи такой односторонне направленной финансовой политики. Послѣ объединенія Италіи «обращеніе къ кредиту въ этой странѣ было однимъ изъ самыхъ крупныхъ источниковъ государственнаго казначейства для покрытія постоянныхъ бюджетныхъ дефицитовъ, созданныхъ, по преимуществу, умноженіемъ военныхъ расходовъ и публичными предпріятіями. Вмѣсто того, чтобы, пройдя трудный періодъ объединенія, заняться поисками сокращеній раздутыхъ расходовъ и организаціей нормальной системы государственныхъ доходовъ, правительство очень щедро и часто тайнымъ образомъ пользовалось экстраординарными рессурсами». Одновременно энергично распродавалась государственная собственность, тайкомъ продавались ренты, отдавались въ залогъ домены и т. д. [2]).

Такую же полосу увлеченія займами и пренебреженія налогами можно отмѣтить въ исторіи Франціи, съ момента водворенія тамъ такъ называемой Второй Имперіи. Съ этого времени французская финансовая политика предпочитаетъ обращаться болѣе къ займамъ, чѣмъ къ налогамъ. Это особенно наглядно видно изъ сравненія методовъ покрытія расходовъ по крымской войнѣ въ Англіи и во Франціи. Крымская война стоила Англіи 1.750 милл. фр., изъ которыхъ займами было добыто одинъ миллардъ, остальное было покрыто налогами. Франція же изъ 1.650 милл. фр. своихъ военныхъ расходовъ по крымской кампаніи 1.538 милл. покрываетъ займами, остальное налогами. Вообще, Вторая Имперія для всякихъ цѣлей предпочитала орудовать съ займами, а не съ налогами. Бюджетные дефициты, какъ мы уже говорили, играли не послѣднюю роль въ процессѣ накапливанія государ-

[1]) Adams Op. cit. Стр. 318—319; Plehn. Op. cit. Стр. 24.

[2]) E Théry. Op. cit. Стр. 101—104. Приведены цифровыя данныя.

ственной задолженности [1]). До франко-прусской войны, которая дала поводъ къ особенно сильному приросту задолженности, самый значительный долгъ былъ у Англіи, а затѣмъ первое мѣсто по размѣрамъ задолженности занимаетъ Франція...

По отношенію къ данному вопросу мы не затрагиваемъ современную эпоху, такъ какъ въ предыдущихъ мѣстахъ книги было приведено достаточно иллюстрацій на эту тему. Поэтому мы оставляемъ въ сторонѣ финансовую политику объединенной Германіи. Собственно говоря, впервые практическій вопросъ о соотношеніи займовъ и налоговъ, какъ основныхъ орудій финансовой политики, былъ поставленъ въ Англіи, гдѣ публичный кредитъ ранѣе, чѣмъ въ континентальныхъ государствахъ, получилъ правильное развитіе. Проф. Кауфманъ пишетъ, что «Питту, а не кому либо иному, практика и наука обязаны тѣмъ, что включеніе налоговъ въ число источниковъ для покрытія чрезвычайныхъ расходовъ было сдѣлано предметомъ сознательно поставленной, строго-обдуманной, практической и теоретической, финансовой задачи». Авторъ пишетъ, что «Питтъ дошелъ до этого собственнымъ размышленіемъ и опытомъ» [2]). Это мнѣніе почтеннаго автора представляется спорнымъ по слѣдующимъ соображеніямъ.

Мы уже знаемъ, что налогъ появляется въ финансовой исторіи европейскихъ государствъ въ роли источника экстраординарныхъ рессурсовъ, преимущественно для веденія войнъ. Когда же экономическія условія создали благопріятную почву для развитія налогового хозяйства, то налоги быстро занимаютъ центральное мѣсто въ финансовыхъ системахъ. Одновременное развитіе публичнаго кредита окончательно опредѣляетъ характеръ финансовыхъ системъ. Но займы получаютъ субсидіарное значеніе: они помогаютъ эксплоатировать податныя силы страны. Это особенно ясно на примѣрахъ изъ англійской финансовой исторіи, гдѣ долгое время каждый заемъ фундировался опредѣленнымъ податнымъ источникомъ. Займы получаютъ преобладающее значеніе въ тѣхъ случаяхъ государственной жизни, когда податной доходъ не даетъ средствъ, необходимыхъ въ данный моментъ. Но податной доходъ всегда представляетъ изъ себя результатъ максимальнаго податного давленія. Это давленіе всегда выжимало соки изъ незащищенныхъ общественныхъ классовъ. Выше мы указывали, въ противоположность Дицелю, что достиженіе макси-

[1]) Sydow. Op cit. Стр. 45—47.

[2]) И. Кауфманъ. Государственный долгъ Англіи. Стр 169.

мальнаго податного давленія, обыкновенно, служитъ поводомъ особенно интенсивнаго накапливанія государственной задолженности. Такъ и было въ Англіи въ теченіе XVIII вѣка, когда податная система истощала основные классы населенія и питала классъ привилегированныхъ. Проф. Кауфманъ указываетъ, что въ первой половинѣ XVIII вѣка полусознательно 48% всѣхъ военныхъ расходовъ было покрыто налогами. Но вслѣдствіе того, что не было вполнѣ сознательной постановки задачи, о ней забыли (?!) во второй половинѣ XVIII вѣка, когда налогами было покрыто только около 23% всѣхъ чрезвычайныхъ военныхъ расходовъ. Питтъ же «совершенно самостоятельно», «сознательно» выставилъ программу покрытія чрезвычайныхъ расходовъ путемъ повышенныхъ налоговъ. Проф. Кауфманъ такъ формулируетъ [1]) доводы Питта: 1) справедливость требуетъ, чтобы огромные чрезвычайные налоги обременяли не только будущее, но и настоящее; 2) когда всѣ чрезвычайные расходы покрываются займами, то эти займы приходится заключать на тяжелыхъ условіяхъ. 3) кредитоспособность государства измѣряется значительностью его обыкновенныхъ доходовъ, слѣдовательно, обилье налоговыхъ ресурсовъ въ количественномъ и качественномъ отношеніи улучшаетъ положеніе государственнаго кредита.

Замѣчаніе о сознательномъ и полусознательномъ покрытіи чрезвычайныхъ расходовъ путемъ усиленія податного бремени отпадаетъ, если, напр., вспомнить, что англійскіе лэндлорды совершенно «сознательно» еще въ XVII вѣкѣ насчетъ косвенныхъ налоговъ выкупили у короля свои феодальныя повинности, что въ это время идетъ совершенно сознательная организація класса землевладѣльцевъ, который положилъ весьма рѣзкую печать на всѣ финансовыя отношенія. Не могла полусознательно итти финансовая политика еще и потому, что англійскіе народные классы никогда не упускали случая заявлять о томъ, что они, подъ гнетомъ налоговъ, истекаютъ кровью... И затѣмъ, когда Питтъ разрабатывалъ проектъ своей финансовой реформы, ему приходилось думать не о будущемъ времени и не о томъ, что вліяетъ на государственную кредитоспособность, а о томъ лишь, какъ добыть средства, нужныя для войны съ Франціей. Въ палатѣ, куда Питтъ представилъ свой проектъ, онъ заявилъ: «мы объявили полную готовность всѣми силами поддерживать наше рѣшеніе—защищать нашу свободу—и съ этой точки зрѣнія надо разсматривать мой финансовый

[1]) Н. Кауфманъ Государственный долгъ Англіи Стр 170.

планъ»[1]). Такъ какъ парламентарии прекрасно знали о какой свободѣ» идетъ въ данномъ случаѣ рѣчь, то эта точка зрѣнія была для нихъ единственно пріемлемой для оправданія того финансоваго плана, съ какимъ передъ ними выступилъ Питтъ. Планъ Питта заключался въ привлеченіи къ обложенію доходовъ имущихъ классовъ, слѣдовательно, этотъ планъ не могъ найти сочувствія ни въ палатѣ, ни у самого Питта. И странно было бы ожидать, чтобы палата приняла такой планъ, если бы онъ былъ мотивированъ соображеніями, приведенными проф. Кауфманомъ.

Какіе же мотивы были у Питта, что заставило его явиться съ подоходнымъ налогомъ (war tax) въ палату? Проф. Озеровъ совершенно справедливо говоритъ о «фискальной необходимости» такого плана, что, конечно, находится въ полномъ противорѣчіи съ утвержденіемъ проф. Кауфмана. Въ это время, по свидѣтельству Дубльдэ, автора «Финансовой исторіи Англіи», «рабочіе классы были задавлены лишеніями, нуждой и преступленіями». Англія была превращена «въ землю недовольныхъ и нищихъ, удерживаемыхъ только силой постоянной арміи»... [2]) Это общее положеніе находило себѣ полное соотвѣтствіе и въ сферѣ финансовыхъ отношеній: въ моментъ объявленія войны съ Франціей «нужны были деньги, а между тѣмъ податныя силы были напряжены: классы, жившіе трудомъ, были обременены тягостью акциза и не могли давать больше» [3]). Другой авторъ говоритъ то же самое: «и страшный ростъ государственнаго долга, и ничтожныя поступленія отъ новыхъ косвенныхъ налоговъ, ложащихся, главнымъ образомъ, на бѣдный классъ, вынуждали искать новыхъ источниковъ дохода» [4]). Питту пришлось итти по пути обложенія доходовъ. «Я былъ бы обязанъ какому-либо джентльмену,—говорилъ въ палатѣ Питтъ,—который указалъ бы мнѣ другой способъ обложенія собственности». Питтъ могъ бы прибавить: и другой выходъ изъ затруднительнаго положенія. Но другихъ выходовъ не было. Не обоснованно мнѣніе проф. Кауфмана и о томъ, что политика Питта «должна быть признана его личною заслугою передъ финансовою практикою и финансовою наукою». Подоходный налогъ, какъ результатъ поли-

---

[1]) Цит., проф. Озеровъ. Подоходный налогъ въ Англіи. Стр. 75.

[2]) Цит.: Янжулъ. Op. cit. Стр. 93—94.

[3]) Ibid. Стр. 94.

[4]) Озеровъ. Op. cit. Стр. 74. См. также нѣсколько интересныхъ замѣчаній: Schippel. Grundzuge der Handelspolitik. Berlin. 1902. Стр. 15—16; 22—23. Алексѣенко. Op. cit. Стр. 160—167.

тики Питта, по справедливому и вполнѣ доказанному мнѣнію проф. Озерова, былъ вызванъ невозможностью другимъ путемъ получить средства для фиска, но онъ не покоился на твердомъ базисѣ общественныхъ силъ .. Съ миновеніемъ нужды онъ и былъ вычеркнутъ изъ налоговой системы» [1]). Русскіе министры финансовъ конца XIX вѣка имѣли бы бо́льшія заслуги за объявленіе смѣлой программы покрывать всѣ чрезвычайные расходы при помощи налоговъ, если бы эта программа была продуктомъ ихъ «сознательнаго» творчества . Кстати здѣсь можно отмѣтить, что въ Англіи начала XX вѣка снова воскресали тѣ тенденціи, которыя пышно расцвѣтали въ Англіи XVIII и начала XIX вѣка и которыя были объявлены проф. Кауфманомъ изобрѣтеніемъ консерватора В. Питта. Въ самомъ началѣ XX столѣтія въ Англіи стали особенно считаться съ усиленнымъ ростомъ государственныхъ расходовъ, что въ 1901 году уже привело къ перспективѣ дефицита въ 10 милл. ф. ст Извѣстный статистикъ и экономистъ Giffen настоятельно рекомендовалъ тогда не выпускать для покрытія дефицита новаго займа, а совѣтовалъ рѣшиться на дальнѣйшее повышеніе налоговъ. По его мнѣнію, самымъ лучшимъ средствомъ было бы возвращеніе къ старой системѣ увеличенія косвенныхъ налоговъ, покинутой за послѣдніе 30 лѣтъ по настоянію Гладстона. Giffen же говоритъ, что подоходный налогъ долженъ остаться въ резервѣ для быстраго, но во всякомъ случаѣ временнаго усиленія средствъ казначейства, въ нормальное же время ставки подоходнаго обложенія должны оставаться на самомъ низкомъ уровнѣ. Giffen рекомендовалъ немедленно же по окончаніи англо-бурской войны понизить ставки подоходнаго налога за счетъ соотвѣтствующаго повышенія косвенныхъ налоговъ, повышая пошлины на чай, сахаръ, возстанавливая пошлины на хлѣбъ, лѣсъ, импортный керосинъ, вообще—на предметы широкаго народнаго потребленія, такъ какъ иначе косвенные налоги будутъ мало продуктивными... [2]) Какъ извѣстно, первоначально англійское правительство и проектировало покрыть всѣ расходы по войнѣ съ бурами на счетъ обыкновенныхъ ресурсовъ казначейства; только неожиданно разросшіеся размѣры военныхъ операцій и затянувшаяся война заставили обратиться къ займамъ. Наоборотъ, скоро вспыхнувшая война Россіи съ Японіей дала обратный примѣръ, военные расходы и послѣдующіе бюджет-

[1]) Op. et loc. cit

[2]) См. „Русское Эконом. Обозр." 1902 г. № 1 Стр. 163—164.

ные дефициты покрывались займами... Новѣйшая финансовая практика по вопросу о соотношеніи займовъ и налоговъ сливается уже съ вопросомъ объ экстраординарномъ бюджетѣ.

За ничтожными исключеніями можно констатировать слѣдующее положеніе: въ предшествующія эпохи финансовой исторіи различныхъ государствъ выборъ между займомъ и налогомъ опредѣлялся финансово-техническими соображеніями. Финансовая политика только въ крайне рѣдкихъ случаяхъ допускала возможность иного выхода—привлеченія новыхъ источниковъ, расширявшихъ базу налогового хозяйства. При такихъ условіяхъ достиженіе границы въ обложеніи по необходимости приводило къ займамъ даже въ тѣхъ случаяхъ, когда устраненіе бюджетнаго дефицита легко можно было достигнуть путемъ незначительнаго расширенія сферы дѣйствія податной системы. Этого не дѣлалось даже тогда, когда интересы самосохраненія, интересы всей правительственной системы и даже господствующихъ классовъ повелительно предписывали сдѣлать это. По отношенію къ Австріи до и послѣ 1848 года это обстоятельство подробно раскрыто А. Вагнеромъ въ его статьяхъ объ австрійскихъ финансахъ.

Старые финансовые теоретики, ставившіе общій вопросъ о выборѣ между налогомъ и займомъ, не дали удовлетворительнаго рѣшенія его. Рѣшеніе этого вопроса зависитъ, конечно, прежде всего отъ его постановки. Вопросъ о томъ, что выбрать въ данномъ случаѣ—налогъ или заемъ, можно рѣшать съ точки зрѣнія интересовъ самого государственнаго хозяйства, какъ опредѣленной экономической организаціи, или съ точки зрѣнія интересовъ отдѣльныхъ общественныхъ классовъ, отдѣльныхъ группъ налогоплательщиковъ и даже—интересовъ отдѣльнаго налогоплательщика. Не нужно забывать, что весьма часто между этими отдѣльными категоріями интересовъ совершенно нѣтъ никакой солидарности, а по большей части существуютъ взаимныя противорѣчія. Старая финансовая теорія весьма часто погрѣшала смѣшеніемъ этихъ разнообразныхъ точекъ зрѣнія или, выставивъ превалирующимъ какую-нибудь одну категорію интересовъ, всего чаще—интересъ государственнаго хозяйства, она все остальное просто игнорировала. Вагнеръ дѣлаетъ по адресу старой финансовой теоріи тотъ упрекъ, что она ставила вопросъ о выборѣ средствъ покрытія государственныхъ расходовъ не принципіально, но только по отношенію къ государственному кредиту. Старые теоретики,—говоритъ Вагнеръ,—ставили вопросъ о томъ, долженъ ли и когда быть использованъ го-

сударственный кредитъ и чего больше приносятъ съ собою государственные займы—пользы или вреда? «Они пытались дать здѣсь абсолютный отвѣтъ, годный на всѣ случаи, но это было невозможно»... [1]) Въ концѣ концовъ дѣло сводилось къ благимъ совѣтамъ, къ односторонпему восхвалению или такому же порицанію системы публичнаго кредита. Jakob рекомендуетъ введеніе легкаго подоходнаго налога, что дастъ статистическую картину народно-хозяйственнаго дохода страны и поможетъ опредѣлить, насколько можно повысить налоги въ военное время. Какъ будто бы въ военное время налоги вводятся или не вводятся по статистическимъ соображеніямъ. Sonnenfels рекомендуетъ вводить въ военное время налоги на роскошь и комфортъ (Wohlleben), хотя и тогдашній опытъ уже обнаруживалъ фискальное ничтожество такихъ налоговъ Споръ о томъ, что̀ лучше съ финансово-технической точки зрѣнія—заемъ или налогъ, опять таки не могъ привести къ положительнымъ результатамъ, такъ какъ здѣсь все страдаетъ относительностью: когда и какъ. Напр., заемъ, который сократитъ производство страны, будетъ равенъ налогу на заработную плату. Заемъ на иностранномъ рынкѣ нельзя сравнить съ внутреннимъ займомъ, и т. д., и т. д. Правда, среди старыхъ теоретиковъ выдѣляется Мальхусъ, который вопросъ о выборѣ между налогомъ и займомъ поставилъ въ зависимость отъ налоговой системы, отъ высоты существующихъ налоговъ и ихъ отношенія къ доходу и отъ распредѣленія налогового бремени между различными классами населенія. Мальхусъ обращалъ также вниманіе на то, какое вліяніе оказываютъ причины, вызывающія займы или повышенія налоговъ, на промышленныя и иныя отношенія страны; онъ подчеркиваетъ и то обстоятельство, производительно или безплодно растрачиваются средства, добытыя займами или повышеніемъ обложенія. Если средства эти затрачиваются производительно, то, по Мальхусу, можно повышать налоги до такихъ размѣровъ, которые сами по себѣ и вообще должны считаться недопустимыми и неосновательными. Будто бы,— утверждаетъ Мальхусъ, — въ этомъ убѣждаетъ финансовый опытъ отдѣльныхъ странъ. Здѣсь Мальхусъ забылъ о томъ, что и «производительность» государственныхъ расходовъ, въ случаѣ такого безпримѣрнаго напряженія податныхъ силъ, должна быть координирована съ источниками, страдающими отъ такого напряженія. Наконецъ, Мальхусъ говоритъ о томъ, что высота обложенія должна сни-

[1]) Wagner Finanzwissenschaft. I Стр. 144.

таться съ тѣмъ, чтобы не затронуть національный капиталъ и не ослабить для будущаго податной силы государства... [1]). Любопытно отмѣтить, что эти замѣчанія Мальхуса, создававшія почву для критическаго освѣщенія вопросовъ финансовой политики, воскресаютъ у позднѣйшихъ авторовъ, напр., у проф. Адамса. У Адамса можно встрѣтить такое утвержденіе, которое невольно заставляетъ вспоминать старыхъ теоретиковъ. Напр., названный авторъ пишетъ: есть много публицистовъ, которые высказываются противъ государственныхъ займовъ, какъ будто вопросъ идетъ объ одобреніи или порицаніи, на самомъ дѣлѣ идетъ рѣчь о займахъ и налогахъ. Необходимымъ предположеніемъ того и другого является дѣйствительная потребность правительства въ деньгахъ, иначе ни заемъ, ни налогъ не достойны защиты» [2]). Все это, конечно, вѣрно, но врядъ ли исходнымъ пунктомъ для разрѣшенія вопроса о выборѣ между налогомъ и займомъ можно ставить потребность правительства въ деньгахъ. При такой постановкѣ вопроса совершенно ускользаетъ почва для оцѣнки финансовыхъ явленій и даже финансовая практика получаетъ характеръ случайныхъ фактовъ, что, конечно, явно противорѣчитъ исторической дѣйствительности.

Новая литература, посвященная теоріи государственнаго кредита, вопросъ о выборѣ между налогами и займами обыкновенно, связываетъ съ вопросомъ о раздѣленіи государственныхъ бюджетовъ на двѣ части: ординарную и экстраординарную. Этотъ вопросъ нами уже разсмотрѣнъ въ предшествующемъ изложеніи. Господствующее воззрѣніе устанавливаетъ, что текущіе, ординарные государственные расходы должны покрываться налогами. Вопросъ о выборѣ между налогомъ и займомъ возникаетъ только по отношенію къ чрезвычайному бюджету. Такую постановку вопроса далъ Дицель, заявившій въ своей книгѣ о государственныхъ займахъ, что въ разрѣшеніи вопроса, займами или налогами покрывать экстраординарные государственные расходы, «нѣкоторымъ образомъ концентрируется вся наша задача» [3]).

Дицель выказалъ себя рѣшительнымъ противникомъ смитовской школы, господствовавшей до него въ теоріи, посвященной вопросамъ государственнаго хозяйства. Порывая со старой школой, Дицель отказался отъ всего ея наслѣдства, поэтому онъ долженъ былъ дать

[1]) Malchus. Op. cit. I. Стр. 396—398
[2]) Adams. Publ. Debts. Стр. 77—78.
[3]) Dietzel. Op. cit. Стр. 158.

самостоятельныя опредѣленія народнаго и государственнаго хозяйства, экономическихъ и финансовыхъ категорій. Но послѣдующіе теоретики подвергли дицелевскую теорію весьма подробному разбору, въ результатѣ котораго, какъ говоритъ Георгъ Шанцъ, «дицелевскій фейерверкъ совершенно погасъ». Но уже возврата къ идеямъ старой школы не было и не могло быть. Дицель далъ полное оправданіе займамъ, онъ возвелъ ихъ въ законъ экономическаго и культурнаго развитія человѣческихъ обществъ, бенгальскимъ огнемъ освѣтилъ положительныя стороны займовъ, а ихъ отрицательныя послѣдствія постарался представить въ видѣ исключеній изъ общаго правила или сводилъ ихъ къ недостаткамъ государственнаго развитія. Вагнеръ внесъ большія поправки къ дицелевской теоріи, но и по Вагнеру заемъ имѣетъ свое законное и естественное мѣсто въ финансовой системѣ. По Вагнеру, займамъ отведено весьма большое поле. Послѣдующіе теоретики неоднократно подвергали пересмотру основанія и подробности вагнеровской теоріи и, въ концѣ концовъ, въ лицѣ знаменитаго Шэффле, поле дѣйствія для займовъ было значительно сужено. Сомнѣнію былъ подверженъ вопросъ о цѣлесообразности и значеніи раздѣленія государственныхъ бюджетовъ на двѣ части. Въ значительной степени было обезцѣнено значеніе раздѣленія государственныхъ бюджетовъ на двѣ части для рѣшенія вопроса о выборѣ средствъ для покрытія финансовыхъ потребностей.

Но это постепенное развитіе финансовой теоріи не было координировано съ эволюціей финансовой практики въ области того же самаго вопроса. Практика шла своимъ чередомъ, и если въ теченіяхъ, намѣчавшихся въ области практической финансовой политики, иногда можно замѣтить нѣкоторое совпаденіе съ теченіями теоретической мысли, то въ данномъ случаѣ скорѣе нужно признать вліяніе первой на послѣднюю, а не наоборотъ, какъ этого весьма хотѣла теоретическая мысль. Въ результатѣ получилось слѣдующее: теорія формулируетъ законы покрытія финансовыхъ потребностей, отводитъ мѣсто налогамъ и займамъ. Но эти законы по силѣ своего дѣйствія напоминаютъ бюджетные законы стараго режима, которые, обыкновенно, ни для кого не были обязательны. Съ другой стороны, эти законы не представляютъ изъ себя обобщенія финансовой практики, потому что они разрабатывались не на основаніи познанія исторической дѣйствительности, а въ поученіе и въ руководство финансовой практикѣ. Можно сказать, что формулированные законы финансоваго покрытія стоятъ въ полной противоположности къ практикѣ, такъ какъ фи-

нансовая теорія исходила изъ предположенія раціонально устроенныхъ финансовыхъ системъ, финансовая же практика всегда представляла изъ себя грубѣйшій эмпиризмъ, результатъ борьбы соціальныхъ силъ, полное отрицаніе раціональности, логичности...

Финансовая теорія не могла, конечно, не замѣтить такой острой противоположности между теоретическими законами и формулами, съ одной стороны, и финансовой практикой, съ другой. Но эту противоположность, которая и должна была дать толчокъ теоретической мысли для пересмотра своихъ выводовъ, теорія устраняла предположеніями, осуществленіе которыхъ, дѣйствительно, устраняетъ противоположности и противорѣчія, а съ другой стороны эти предположенія оставались безжизненными. Формулируя законы покрытія финансовыхъ потребностей, Вагнеръ опредѣленно указываетъ, что широкое пользованіе государственными займами, а также повышеніе налоговъ въ тѣхъ случаяхъ, когда займа нужно избѣжать, должно имѣть необходимой предпосылкой «возможно совершенную систему обложенія» (ein möglichst vollkommenes Besteuerungsystem) [1]). Въ другомъ мѣстѣ и по тому же поводу Вагнеръ извлекаетъ правило покрытія «für die Theorie und die rationelle Praxis», для теоріи и раціональной практики [2]). Вагнеръ не говоритъ, гдѣ существуетъ такая раціональная практика, онъ только ссылается на то, что необходимымъ предположеніемъ займовой политики должна быть хорошая система обложенія, что такъ думаютъ не только новые теоретики (Л. фонъ-Штейнъ), но и старые—Рау, Мальхусъ, Милль, Дицель и т. д. Но когда тому же Вагнеру приходится спускаться съ высотъ теоріи въ низины практической финансовой политики, онъ чрезвычайно ясно видитъ въ финансовой практикѣ отсутствіе всякаго раціонализма. Выше мы уже касались того момента французской финансовой политики, когда Франціи приходилось выпутываться изъ чрезвычайныхъ затрудненій, созданныхъ франко-прусской войной. Вагнеръ посвятилъ этому событію и этому моменту французской финансовой политики весьма интересныя строки. Отмѣчая, что грузъ бремени военныхъ расходовъ при помощи займовъ былъ переведенъ на $^9/_{10}$ на плечи бѣдныхъ классовъ, Вагнеръ пишетъ. «эта налоговая политика кажется мнѣ однимъ изъ самыхъ слабыхъ пунктовъ въ новѣйшей политической исторіи Франціи,—это, быть можетъ, такой пунктъ, гдѣ дурныя народно-хозяйственныя и соціальныя послѣдствія войны для Франціи выразились особенно ясно .

[1]) Wagner. Die Ordnung des österr. Staatshaushaltes. Стр. 35.

[2]) Wagner Finanzwissenschaft. I. Стр. 147.

Далѣе Вагнеръ говоритъ, что легкомысленная война обязана своимъ возникновеніемъ высшимъ классамъ Франціи. Война, стоившая странѣ приблизительно 10 милліардовъ франковъ, увеличила постоянные расходы государства на $^1/_2$ милліарда. Рентныя бумаги военныхъ займовъ по большей части перешли во французскія руки. «Франція, какъ теперь утѣшаются, платитъ проценты по своему новому долгу дѣтямъ собственной страны». Но Франція беретъ для этого средства изъ косвенныхъ налоговъ, которые, дѣйствуя часто, какъ обратные прогрессивные налоги, отягчаютъ, главнымъ образомъ, низшіе классы. Французскіе рантье, превратившіе свои иностранныя бумаги во французскую ренту, получаютъ проценты не отъ иностранцевъ, а отъ бѣдныхъ жителей своей страны. Эти бѣдные классы населенія несутъ, слѣдовательно, главное бремя войны, въ которой повинны ихъ состоятельные соотечественники: «распредѣленіе французскаго національнаго дохода, благодаря войнѣ, существенно ухудшилось, экономическія причины острыхъ классовыхъ противоположностей во французскомъ обществѣ усилились этимъ новымъ мощнымъ факторомъ...»[1]) Эти строки Вагнеръ писалъ много лѣтъ спустя послѣ того, какъ онъ формулировалъ свои законы финансоваго покрытія потребностей въ книгѣ объ австрійскихъ финансахъ. Но и раньше, въ своей знаменитой рѣчи о «соціальномъ вопросѣ» (1871 г.), онъ категорически указывалъ на то, что дѣйствующія финансовыя системы всего дальше находятся отъ понятія раціональныхъ финансовъ, это «conditio sine qua non» формулированныхъ имъ «законовъ». Въ рѣчи о соціальномъ вопросѣ Вагнеръ, между прочимъ, высказалъ слѣдующія мысли по поводу существующихъ податныхъ отношеній: «я, дѣйствительно, держусь того убѣжденія, что въ этой области требованія рабочихъ классовъ партій по существу основательны. Противоположность интересовъ высшихъ и низшихъ классовъ выступаетъ здѣсь особенно рѣзко. Непопулярно во всѣхъ кругахъ высшихъ и зажиточныхъ классовъ говорить о повышеніи налоговъ для этихъ сословій... Представители «земельнаго» и «денежнаго» интереса, «недвижимаго» и «движимаго» капитала въ этихъ вопросахъ оказывались всегда въ одинаковой степени эгоистичными и близорукими... Но всѣмъ должно быть предъявлено одинаковое требованіе... принять податную программу соціалъ-демократовъ, которая отчасти является программой передовой демократіи вообще»... [2])

[1]) Предисловіе Вагнера къ книгѣ: L. v. Hirschenfeld Die Finanzen Frankreichs nach dem Kriege von 1870—71. Berlin. 1875. Стр. VII—VIII.

[2]) А. Вагнеръ. Соціальный вопросъ. Перев. СПБ 1906. Стр. 11—12.

Проходитъ рядъ десятилѣтій съ тѣхъ поръ, какъ молодой профессоръ вѣнской Handelsakademie А. Вагнеръ впервые формулировалъ свою теорію финансоваго покрытія, время достаточное для того, чтобы совершился хотя бы частичный процессъ рационализаціи государственныхъ финансовъ, тѣмъ болѣе, что, по ученію Вагнера, мы живемъ въ такое время, когда государство можетъ ввести по своему желанію наиболѣе совершенную податную систему. И вотъ, по прошествіи этихъ десятилѣтій, протекшихъ на глазахъ Вагнера, превратившагося уже въ «Altmeister'а» нѣмецкой финансовой науки, ему приходится констатировать отсутствіе рационализаціи финансовыхъ системъ и прежде всего на опытѣ родной страны—объединенной Германіи. Финансовый опытъ Германіи лучшее опроверженіе теоріи Вагнера о законахъ финансовой эволюціи. Разсматривая послѣдній финансовый кризисъ Германіи и касаясь вопроса о возросшей государственной задолженности, Вагнеръ долженъ былъ констатировать, что изъ огромной массы долговъ, накопленныхъ Германіей за сравнительно короткій промежутокъ времени, «значительная часть не имѣетъ за собою оправданія». «Опредѣлить эту часть въ цифрахъ—трудно, но врядъ ли цифра въ $1\frac{1}{2}$— 2 милліарда будетъ высокой». На комъ лежитъ вина?—спрашиваетъ Вагнеръ. Оправдывая правительство, Вагнеръ отвѣчаетъ: «на рейхстагѣ, на нашемъ партійномъ политиканствѣ и, въ концѣ концовъ, на самомъ нѣмецкомъ народѣ» [1]). И, конечно, Вагнеръ не можетъ сказать того, что финансовая программа демократіи воплотилась въ порядкахъ его родной страны... Въ одной изъ своихъ статей Вагнеру пришлось признать, что Германія наиболѣе отстала какъ разъ въ области податной политики, если ее разсматривать съ соціально-политической точки зрѣнія [2]) ..

---

[1]) A. Wagner. „Die Reichsfinanznot Wie sie entstanden ist und wer sie verschuldet hat. Ein Mahnwort“ въ „Die Woche“. 1908. № 35. стр 1499

[2]) A. Wagner. „Soziale Finanz- und Steuerpolitik“ въ „Archiv'ѣ“ Брауна, 1891. IV. Стр. 5.

X.

Общія заключенія.

„Der Staatscredit ist ein sehr künstliches System, das durch tausend Faden mit dem ganzen Leben eines entwickelten Volkes zusammenhangt".

C. Dietzel

Попытки построить теорію покрытія государственныхъ расходовъ, связать эту теорію съ вопросомъ о выборѣ между налогомъ и займомъ, этими основными категоріями современнаго общественнаго хозяйства, нужно признать неосуществимыми, если онѣ связываются съ желаніемъ авторовъ дать финансовой практикѣ руководящій раціональный принципъ. Неудача будетъ преслѣдовать такія попытки какъ въ томъ случаѣ, когда этотъ руководящій принципъ приметъ соціальную окраску, такъ и въ другомъ случаѣ, когда раціонализація финансовыхъ системъ будетъ преслѣдовать финансово-техническія задачи. Если же въ основу теоріи государственнаго кредита положить теорію покрытія финансовыхъ потребностей, то, очевидно, что первая будетъ страдать дефектами и пороками послѣдней. До сихъ же поръ отправной точкой для построенія теоріи государственнаго кредита, для научнаго пониманія и объясненія факта непрерывно возрастающей государственной задолженности была, именно, теорія покрытія. Мы уже указывали, что причиной теоретическихъ неудачъ въ области вопроса о покрытіи государственныхъ расходовъ, въ области вопроса о государственномъ кредитѣ и задолженности было стремленіе авторовъ раціонализировать финансовую практику. Сама эта практика считалась или несправедливой, если авторы разсматривали ее сквозь призму соціальныхъ интересовъ, или несовершенной, если авторы смотрѣли на дѣло съ финансово-технической точки зрѣнія. Не было недостатка въ попыткахъ

разобраться въ мотивахъ финансовой практики, но не доставало стремленія при построеніи теорій учесть и взвѣсить эти мотивы. Здѣсь интересно отмѣтить слѣдующее обстоятельство: господствующая финансовая теорія покрытія государственныхъ потребностей и государственнаго кредита исходитъ изъ анализа финансовой потребности; данная потребность покрывается податнымъ доходомъ или средствами, добытыми при помощи займовъ, смотря по экономическимъ или финансовымъ послѣдствіямъ даннаго расхода. Здѣсь забывается та соціальная среда, о которой та же теорія вспоминаетъ по другому поводу: когда она неизбѣжно сталкивается съ вопросомъ о томъ, каковы же будутъ послѣдствія не расхода, а налога и займа, при помощи которыхъ покрытъ этотъ расходъ. Между двумя сторонами одного и того же явленія возникаетъ непримиримое противорѣчіе, которое, напр., Вагнера заставляетъ требовать осуществленія податной программы нѣмецкихъ соціалъ-демократовъ. Всѣ же остальные авторы спѣшатъ заявить, что хорошая податная система есть необходимое предположеніе системы государственнаго кредита. Но опытъ говоритъ за то, что это необходимое предположеніе до сихъ поръ нигдѣ не осуществлено и что тамъ, гдѣ оно находится особенно далеко отъ порядковъ печальной дѣйствительности, тамъ особенно интенсивно дѣйствуетъ система государственнаго кредита, безусловно обостряя существующія противоположности соціальныхъ интересовъ. Наоборотъ, въ тѣхъ странахъ, въ которыхъ въ той или иной мѣрѣ осуществилась относительная «рационализація» финансовыхъ системъ, хотя бы только въ смыслѣ финансово-техническомъ, и гдѣ поэтому, согласно теоретическимъ предписаніямъ, система государственнаго кредита могла дѣйствовать на полномъ законномъ основаніи,—въ такихъ странахъ уменьшается количество поводовъ для заключенія займовъ. Съ другой стороны, соціальныя условія учитываются только по отношенію къ финансовымъ мѣропріятіямъ, служащимъ для добыванія необходимыхъ рессурсовъ, т. е. по отношенію къ налогамъ и займамъ, и совершенно игнорируются по отношенію къ послѣдствіямъ тѣхъ расходовъ, ради которыхъ повышено налоговое бремя или заключенъ новый налогъ. Допустимъ, что въ данномъ государствѣ осуществлена настоящая и полная рационализація дѣйствующей финансовой системы, при наличности которой пользованіе займами и налогами является вполнѣ правомочнымъ и никому не вредящимъ дѣломъ. Допустимъ также, что пользованіе займами происходитъ по той программѣ, которая въ данныхъ случаяхъ считается съ экономическими и всякими иными по-

слѣдствіями, проистекающими отъ употребленія этого финансоваго средства. Но вѣдь средства, добытыя такимъ путемъ, при соблюденіи всѣхъ требованій, могутъ быть потрачены въ интересахъ одного общественнаго класса и въ ущербъ всѣмъ остальнымъ. Здѣсь снова возникаетъ противорѣчіе, которое уже совершенно невозможно устранить презумпціей рациональныхъ финансовъ.

Здѣсь нужно кратко остановиться на этой презумпціи. Только одинъ Вагнеръ далъ сравнительно подробныя указанія относительно того, что нужно разумѣть подъ рациональной финансовой системой: большинство же авторовъ ограничивается указаніемъ на необходимость осуществленія въ податной системѣ началъ справедливости, о которыхъ въ общей формѣ принято говорить послѣ Адама Смита. Но въ литературѣ рѣдко ставится вопросъ о томъ, какая справедливость можетъ быть осуществлена, въ какихъ размѣрахъ и при какихъ условіяхъ. Эти вопросы принадлежатъ къ числу труднѣйшихъ проблемъ. Финансовая наука еще не совсѣмъ подробно и детально опредѣлила наличную сумму несправедливостей, порождаемыхъ дѣйствующими финансовыми системами. Съ другой стороны, финансовая теорія совершенно почти не занимается изученіемъ природы государственныхъ расходовъ. Это обстоятельство вполнѣ основательно подчеркиваетъ г. Гензель: «финансисты... обычно совсѣмъ отказываются изучать расходный бюджетъ государства... Финансистъ никоимъ образомъ не можетъ игнорировать экономическихъ послѣдствій расходнаго бюджета», особенно при рѣшеніи вопроса, «какимъ группамъ или классамъ населенія служитъ финансовая политика государства». Такое изученіе только и можетъ «уяснить экономическое дѣйствіе финансовой политики на народное хозяйство» [1]). Это замѣчаніе въ особенности нужно отнести на счетъ тѣхъ теоретиковъ, которые, во-первыхъ, учатъ о раздѣленіи государственныхъ бюджетовъ на двѣ части, когда такое раздѣленіе предопредѣляетъ вопросъ о покрытіи финансовыхъ потребностей; во-вторыхъ, тѣхъ, которые вопросъ о выборѣ между налогомъ и займомъ рѣшаютъ на основаніи природы государственнаго расхода. Все это цѣликомъ относится къ господствующей теоріи государственнаго кредита, которая неразрывно связана съ этими двумя вопросами. Если нужно поддерживать господствующую теорію государственнаго кредита, то прежде всего необходимо заполнить въ этой теоріи зіяющія пустоты: рациональные финансы и т. д.

[1]) П. Гензель. Налогъ съ наслѣдства въ Англіи. Изслѣдованіе по исторіи англійскихъ финансовъ. Москва. 1907. Стр. XII.

Но здѣсь возникаетъ совершенно естественный вопросъ: что въ концѣ концовъ дастъ это заполненіе пустотъ? Получимъ ли мы тогда неоспоримую теорію, которая прольетъ свѣтъ на необозримое море фактовъ, составляющихъ исторію государственнаго долга?

Въ сборникѣ статей, изданномъ въ честь проф. Г. Шмоллера, Георгъ Шанцъ далъ обстоятельный очеркъ развитія нѣмецкой финансовой теоріи, спеціально посвященной вопросу о государственномъ кредитѣ. Въ этой статьѣ Шанцъ, между прочимъ, высказываетъ слѣдующее положеніе: научной мысли въ области теоріи государственнаго кредита остается примирить противорѣчія, которыя, впрочемъ, не такъ велики, въ воззрѣніяхъ А. Вагнера и Шэффле [1]). Тогда мы получимъ искомое. И другіе авторы склонны думать, что область нерѣшенныхъ вопросовъ въ теоріи государственнаго кредита ограничивается второстепенными вопросами; такъ говоритъ, напр., проф. Конъ въ своей статьѣ, напечатанной въ «The Economic Journal» [2]). Одинъ французскій авторъ выставляетъ слѣдующіе три вопроса изъ теоріи государственнаго кредита, которые онъ относитъ къ числу спорныхъ: а) опредѣленіе дѣйствительнаго бремени государственныхъ долговъ, б) вліяніе различныхъ формъ займовъ на національное и частное богатство и в) средства облегчить тяжесть государственныхъ долговъ [3]).

Допустимъ, что противорѣчіе между Вагнеромъ и Шэффле погашено, второстепенные и спорные вопросы разрѣшены. Дастъ ли въ такомъ случаѣ теорія государственнаго кредита то, что мы въ правѣ отъ нея требовать и ожидать?

Нѣтъ, мы не получимъ отъ такой теоріи того, что должна дать научная теорія. Господствующая теорія государственнаго кредита, если она достигнетъ, наконецъ, полнаго своего завершенія, если будутъ заполнены всѣ ея прорѣхи и пустоты, въ конечномъ результатѣ дастъ программу, быть можетъ, самую совершенную и во всѣхъ отношеніяхъ идеальную, но это будетъ программа будущей финансовой политики, «раціональной», но программа — не теорія. Эта программа, быть можетъ, броситъ яркій лучъ свѣта въ неизвѣстность будущаго, поможетъ затрудненіямъ настоящаго, быть можетъ, благоразумно господ-

[1]) Die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaftslehre im neunzehnten Jahrhundert. Zweiter Th. XXXX. Стр. 28—29.

[2]) 1906, Juni. „On some unsettled question of public credit".

[3]) D'Eichthal. La formation des richesses et ses conditions sociales actuelles. Paris. 1906. Стр. 292.

ствующихъ классовъ сдѣлаетъ ее политической программой Но все это не будетъ научнымъ объясненіемъ явленій прошлаго времени и настоящаго и не уяснитъ сути такого сложнаго явленія, какъ государственный долгъ. Государственный долгъ—не только финансовый результатъ; это, прежде всего,—новый факторъ въ исторіи развитія человѣчества. Этотъ факторъ прежде всего требуетъ объясненія, познанія его природы и его дѣйствія.

Безусловно нужно признать, что финансовая практика современныхъ государствъ испытываетъ нужду въ теоретическомъ освѣщеніи важнѣйшихъ проблемъ, встрѣчающихся на ея пути. У финансовой практики есть свои особые интересы, по преимуществу техническаго свойства. Административныя попытки раздѣленія государственныхъ бюджетовъ на двѣ части, выработка соглашеній съ парламентами относительно порядка заключенія займовъ, постоянно дѣйствующая инициатива правительства по отысканію новыхъ источниковъ доходовъ, борьба его съ парламентской инициативой въ области государственныхъ расходовъ,—все это является, конечно, свидѣтельствомъ неустанной работы надъ приведеніемъ финансовъ въ порядокъ. Большую роль въ этомъ отношеніи игралъ и играетъ парламентъ, значеніе котораго въ дѣлѣ упорядоченія государственныхъ финансовъ, къ сожалѣнію, мало выяснено до сихъ поръ Но безспорно, что конституціонное государство впервые попыталось водворить порядокъ въ государственномъ хозяйствѣ. Народное представительство создало ту среду, въ которой радикально измѣнилось отношеніе правительства къ государственнымъ финансамъ. Непрерывно совершается процессъ рационализаціи финансовъ, и финансовая теорія принесла въ этомъ дѣлѣ свою долю пользы. Въ будущемъ, съ постепенной демократизаціей общественнаго строя, значеніе теоретическихъ построеній для практики, быть можетъ усилится И это обстоятельство легко можетъ соблазнить представителей научной мысли итти въ разработкѣ вопросовъ изъ теоріи государственнаго кредита по стопамъ Вагнера и разсѣянной во многихъ государствахъ его школы. Намъ нѣтъ особенной нужды доказывать, что при такой постановкѣ вопроса происходитъ полное смѣшеніе науки и политики. Въ наше время этотъ вопросъ выясненъ въ достаточной степени [1]). Но по отношенію къ данному вопросу мы можемъ указать на одно обстоятельство, которое въ значительной

[1]) Въ русской литературѣ см. по этому вопросу статьи проф. П. С. Кименгова въ книгѣ: „Профессоръ-идеалистъ“. Сборникъ статей Москва. 1904.

мѣрѣ обезцѣниваетъ практическую полезность такого направленія теоретической мысли.

Рационализація финансовъ, о которой мы только что говорили, совершается подъ давленіемъ опредѣленныхъ и конкретныхъ общественныхъ силъ. Съ одной стороны, это обстоятельство нужно признать весьма благопріятнымъ: только при наличности такого давленія и возможенъ этотъ процессъ. Но, съ другой стороны, здѣсь же лежитъ та причина, которая, во-первыхъ, ставитъ границы развитію этого процесса, а, во-вторыхъ, можетъ привести къ обратнымъ результатамъ: вмѣсто рационализаціи можно получить финансовое разстройство.

Здѣсь нужно припомнить все то, что мы говорили по поводу предѣльныхъ границъ въ области обложенія, въ особенности тѣхъ границъ, которыя опредѣляются соціальными отношеніями. Можно ли предположить, что процессъ рационализаціи государственныхъ финансовъ пойдетъ такъ далеко, что онъ побѣдитъ тѣ причины, которыя сдавливаютъ развитіе податныхъ системъ? Вѣдь въ этихъ границахъ лежитъ одна изъ причинъ, когда государству приходится занимать деньги, не имѣя для этой операціи «рациональнаго» основанія и никакого теоретическаго оправданія. Богатое государство, напр., та же современная Германія, вынужденная ежегодно дѣлать крупные займы, весьма напоминаетъ въ этомъ отношеніи миѳологическихъ грѣшниковъ, наказанныхъ тѣмъ, что они не могли утолить жажды въ то время, когда вода подходила къ ихъ губамъ, и не могли утолить голода, хотя плоды деревьевъ свѣшивались надъ ихъ головами... Какая же сила поможетъ современному государству взять то, что́ находится у его губъ и головы? Для Вагнера этотъ вопросъ, очевидно, не оставляетъ никакихъ сомнѣній: во-первыхъ, онъ исповѣдуетъ свою вѣру въ мощь и силу государства, которое сможетъ преодолѣть всѣ препоны на пути должнаго рационализированія государственныхъ финансовъ. Во-вторыхъ, Вагнеръ разсчитываетъ на уступчивость тѣхъ общественныхъ классовъ, интересы которыхъ по необходимости должны пострадать отъ проведенія въ жизнь рациональной программы финансовой политики.

Говоря о томъ, что необходимо отстаивать передъ правительствомъ податную программу на началахъ, формулированныхъ въ программѣ соціалъ-демократовъ, Вагнеръ пишетъ: «мы не ошибемся, если скажемъ, что этого требуетъ само благоразуміе, которое учитъ уступать въ тѣхъ случаяхъ, когда жалобы имѣютъ основаніе и средство къ устраненію ихъ на лицо, а тѣмъ болѣе, когда на этомъ должно

настаивать и нравственное сознаніе долга и, я прибавлю, истинное чувство чести высшихъ классовъ»[1]). Опытъ всѣхъ государствъ, всѣхъ странъ и народовъ безжалостно разрушаетъ и эту наивную вѣру въ сознаніе долга и истинное чувство чести и надежду на всемогущество государства. «Этотъ разочаровывающій опытъ показалъ воочію неосновательность эмальтированнаго отношенія къ дѣятельности государства». Вагнеръ неоднократно говорилъ о томъ, что конституціонализмъ является необходимымъ условіемъ рационализаціи финансовъ. На примѣрахъ изъ дѣятельности Бисмарка и германскаго рейхстага Вагнеръ могъ убѣдиться въ тщетѣ своихъ надеждъ.

Въ нѣсколько упрощенной, но заключающей въ себѣ зерно истины, формѣ говоритъ объ отношеніи практической политики къ совѣтамъ теоретиковъ Л. Цейтлинъ: реальные политики снисходительно смѣются надъ рецептами ученыхъ, предлагающихъ ту или другую мѣру. Для нихъ дороже «научнаго» рецепта устраненіе того неудовольствія, которое можетъ возникнуть въ общественной средѣ, благодаря тому или иному финансовому мѣропріятію[2]). Не всегда, конечно, обстоитъ дѣло такъ: иногда государственные политики сознаютъ необходимость послѣдовать «ученому совѣту», они выступаютъ съ проектами, противъ которыхъ теоретики ничего не имѣютъ возразить, но часто такіе проекты разбиваются о непреодолимыя преграды сплоченныхъ и защищенныхъ интересовъ. Провалъ проекта часто рѣшаетъ политическую карьеру политическаго дѣятеля, которому въ данномъ случаѣ смѣяться не приходится...

Здѣсь можно поставить общій вопросъ о томъ, достижима ли при современномъ строѣ общественныхъ отношеній рационализація финансовыхъ системъ. Съ точки зрѣнія Вагнера, какъ главнаго автора господствующей теоріи государственнаго кредита, эта рационализація заключаетъ въ себѣ два основныхъ элемента, соціальный и технической; оба эти элемента, разумѣется, между собою тѣснѣйшимъ образомъ связаны.

Съ соціально-политической точки зрѣнія, по Вагнеру, окончательнымъ результатомъ рационализаціи государственныхъ финансовъ, какъ необходимаго предположенія правильнаго, съ теоретической стороны, функціонированія системы государственнаго кредита, должно быть проведеніе податной программы передовой демократіи. По этому во-

---

[1]) А. Вагнеръ. Соціальный вопросъ. Стр. 12.

[2]) L. Zeitlin. Der Staat als Schuldner. Tübingen 1906. Стр. 18—19.

просу весьма полезно привести справку изъ первыхъ рукъ. Что представляетъ изъ себя демократическая, въ особенности социалъ-демократическая податная программа? Отвѣтъ на этотъ вопросъ находимъ у К. Каутскаго. Лозунгомъ демократической программы, по Каутскому, будетъ «переложеніе налоговъ на плечи тѣхъ, кому они посильны». Оплата налоговъ должна производиться «исключительно прибавочною стоимостью». Далѣе Каутскій говоритъ, что «буржуазное государство по временамъ также оказывается вынужденнымъ, благодаря растущимъ требованіямъ на финансы, привлекать прибавочную стоимость въ необычныхъ размѣрахъ для покрытія нуждъ государства, но для этого оно избираетъ не форму налога, а форму государственнаго займа». Отсюда можно сдѣлать тотъ выводъ, что если демократизированное государство сумѣетъ и сможетъ переложить бремя государственныхъ налоговъ на прибавочную стоимость, то для него окажутся совершенно излишними кредитныя операціи, такъ какъ чрезвычайные запросы можно будетъ покрывать чрезвычайными налогами на ту же прибавочную стоимость. Самъ Каутскій говоритъ: «социалъ-демократія ни капли не церемонится съ капиталомъ: лишь она можетъ требовать социальныхъ реформъ, обусловливающихъ значительныя затраты со стороны государства, въ то же время имѣя въ виду замѣну остальныхъ налоговъ налогами на доходы, имущество и наслѣдство» [1]) Эти мысли виднѣйшаго современнаго представителя социалъ-демократіи интересно сопоставить съ однимъ мнѣніемъ антипода Каутскаго—Дицеля, видѣвшаго въ буржуазномъ государствѣ, оперирующемъ съ системой государственнаго кредита, высшую ступень мыслимаго развитія человѣческаго общества. Дицель писалъ: «неравенство во владѣніи свободными капиталами [2]), собственно говоря, и является той причиной, которая дѣлаетъ необходимостью пользованіе государственнымъ кредитомъ, и на этомъ покоится вся система займовъ. Если предположить, что свободные капиталы распредѣлены равномѣрно, тогда было бы естественнѣе и проще избирать путь обложенія» [3]). Слѣдовательно, по Дицелю, уничтоженіе

---

[1]) Цитаты изъ Каутскаго взяты изъ его книги Аграрный вопросъ. Переводъ подъ ред. прив.-доц. Н. А. Рожкова. Москва. 1906. Стр. 386 и сл.

[2]) Дицель всегда пользуется своей терминологіей Подъ свободными капиталами онъ подразумѣваетъ всѣ вновь производимые предметы, независимо отъ дальнѣйшаго ихъ назначенія.

[3]) Dietzel. Op cit. Стр. 152.

системы займовъ можетъ послѣдовать за уничтоженіемъ имущественнаго неравенства. По Каутскому—господство соціалъ-демократіи положитъ предѣлъ государственнымъ займамъ. Наступленіе условія, поставленнаго Диделемъ, означаетъ, конечно, уничтоженіе существующаго строя соціально-экономическихъ отношеній. А наступленіе условія, указаннаго К. Каутскимъ? Эффектъ получится или долженъ получиться тотъ же самый. Въ самомъ дѣлѣ, такое господство соціалъ-демократіи, при наличности котораго возможно будетъ осуществить программу радикальной налоговой реформы, въ сущности говоря, окажется моментомъ, пригоднымъ для полнаго переворота и полнаго переустройства всѣхъ и всякихъ отношеній. А вѣдь «общество, само владѣющее средствами производства, не нуждается въ налогахъ, для того что бы овладѣть прибавочнымъ продуктомъ»,— говоритъ тотъ же Каутскій. Отсюда получается вполнѣ естественный выводъ, который Каутскимъ же и формулированъ: «еще вопросъ, сможетъ ли пролетаріатъ когда-нибудь развить свою собственную налоговую политику на практикѣ, она предполагаетъ то положеніе вещей..., которое, быть можетъ, никогда не осуществится: громадное политическое вліяніе пролетаріата при безпрепятственномъ прогрессѣ капиталистическаго способа производства. Оба эти условія почти цѣликомъ исключаютъ другъ друга, во всякомъ случаѣ рядомъ существовать они могутъ только недолгое время»...

Моментъ достиженія пролетарской демократіей полнаго политическаго господства еще весьма далекъ отъ того, чтобы стать вопросомъ дня. Проведеніе же въ жизнь соціалъ-демократической финансовой программы при существующихъ отношеніяхъ будетъ вызывать неблагопріятныя послѣдствія не только для владѣльцевъ прибавочной стоимости, но и для самихъ рабочихъ. Это признаютъ и Каутскій, и Жоресъ. «Рабочее законодательство и рабочія организаціи, — говоритъ Каутскій, — до сихъ поръ выказали себя не помѣхой, а силой, содѣйствующей экономическому прогрессу, они не нанесли ни малѣйшаго ущерба накопленію капитала». Проведеніе же соціалъ-демократической программы налоговыхъ реформъ создастъ эту помѣху и нанесетъ ущербъ. Проф. Гензель приводитъ мысль Жореса, высказанную имъ въ одномъ изъ засѣданій парижской палаты депутатовъ, что при существующихъ условіяхъ у пролетаріата руки связаны въ дѣлѣ проведенія податныхъ реформъ. Угрожающая интересамъ капиталистовъ податная революція парализуетъ развитіе промышленно-

сти, что, конечно, самымъ невыгоднымъ образомъ отзовется на интересахъ рабочаго класса [1]).

Можно думать, что осуществление того условія, которое Вагнеръ считаетъ необходимымъ для проведенія въ жизнь своей теоріи государственныхъ займовъ, невозможно при существующемъ строѣ социально-экономическихъ отношеній, а поэтому и вся теорія остается висящей въ воздухѣ. Во всякомъ случаѣ проведеніе этой теоріи въ жизнь не повліяетъ на устраненіе тѣхъ существующихъ противоположностей соціальныхъ интересовъ, благодаря которымъ тормозится естественное развитіе государственныхъ финансовыхъ системъ и дѣлаются неизбѣжными займы, обостряющіе эти классовыя противорѣчія.

Вагнеръ правъ въ одномъ отношеніи: будущая финансовая эволюція неизбѣжно должна поддаться все болѣе усиливающемуся вліянію демократическихъ классовъ населенія. Податные идеалы демократіи уже и теперь оказываютъ свое вліяніе на ярко-буржуазныя финансовыя системы современныхъ государствъ. Въ настоящее время,—пишетъ Каутскій,—пролетарская налоговая политика является цѣлью стремленій пролетарской демократіи, и мѣра политическаго вліянія пролетаріата, между прочимъ, будетъ оцѣнена той мѣрой, въ которой осуществится его налоговая политика [2]). Но это постепенное завоеваніе пролетаріатомъ власти въ сферѣ финансоваго управленія, думается намъ, отнюдь не будетъ осуществленіемъ того процесса рационализаціи финансовыхъ системъ, о которомъ мечтаетъ Вагнеръ. Пролетарское вліяніе должно выразиться въ сокращеніи косвеннаго обложенія и займовъ, и въ увеличеніи прямого обложенія. Сокращеніе же займовъ отнюдь еще не можетъ означать, что кредитныя операціи будутъ совершаться на основаніи тѣхъ формулъ, которыя даны господствующей теоріей.

Современная финансовая политика осуществляется подъ вліяніемъ тѣхъ общественныхъ классовъ, интересы которыхъ опредѣляютъ весь ходъ государственной жизни. Но и при такомъ господствѣ опредѣленныхъ интересовъ финансовыя отношенія отражаютъ на себѣ упорную и настойчивую борьбу различныхъ соціальныхъ группъ. Мы уже указывали, что эта борьба причиняетъ массу препятствій для финансовой политики, разрушаетъ относительный порядокъ, достигнутый финансовыми системами, и затрудняетъ ихъ дальнѣйшую рационали-

[1]) П. Гензель. Op. cit. Стр. XXIII. Рѣчь Жореса въ засѣданіи парламента 21 марта 1896 г.

[2]) Каутскій. Op. cit. Стр. 392.

зацію. На этой почвѣ неизбѣжно возникаютъ самые «нерациональные» государственные займы. Что принесетъ съ собою въ этомъ отношеніи усиленіе вліянія на налоговыя и всѣ другія финансовыя отношенія со стороны демократическихъ классовъ?

Здѣсь мы вплотную подходимъ къ другой сторонѣ поставленнаго нами выше вопроса о томъ, достижима ли при современномъ строѣ общественныхъ отношеній рационализація финансовыхъ системъ? Эта сторона вопроса носитъ финансово-техническій характеръ, что, конечно, имѣетъ весьма важное значеніе для займовой политики.

Усиленіе вліянія демократическихъ элементовъ не можетъ не обострить соціальной борьбы между общественными классами, интересы которыхъ противоположны. Если борьба промышленнаго класса и класса землевладѣльцевъ, при наличности почти безотвѣтной третьей стороны—широкихъ народныхъ массъ, въ области финансовыхъ отношеній приводитъ къ разстройству государственнаго хозяйства и ненормальному увеличенію государственной задолженности, то что же можно ожидать отъ такого положенія вещей, когда эта третья сторона изъ пассивной превратится въ активную? Соціальная борьба, какъ основа современныхъ финансовыхъ отношеній, возрастетъ до невиданныхъ размѣровъ, а вслѣдствіе этого усилятся и умножатся преграды и препятствія на пути развитія финансовыхъ системъ. Въ зданіи государственнаго хозяйства появляются новые обитатели, «прежде вотъ эти люди, сидѣвшіе по угламъ и не смѣвшіе говорить, много платили, но ничего за это не получали, кромѣ права сидѣть тихо въ углу... Теперь они подняли головы... Они дѣлаются все смѣлѣе и смѣлѣе въ своихъ требованіяхъ», а главное они потеряли охоту «платить по чужимъ счетамъ»...[1]) Каждый общественный классъ до сихъ поръ «работалъ надъ своей задачей, продырявливая старую систему: землевладѣльцы—надъ поземельнымъ налогомъ, рабочіе и получающіе жалованье—надъ налогомъ на заработную плату, мелкая буржуазія—надъ промысловымъ налогомъ»...[2])

Такое разрушеніе старой системы до сихъ поръ происходило при несомнѣнномъ преобладаніи интересовъ командующихъ классовъ. Это преобладаніе могло служить почвой, на которой совершались необходимыя финансовыя реформы, хотя и въ такомъ преобладаніи было и есть весьма немного устойчивыхъ элементовъ, такъ какъ между инте-

[1]) Озеровъ. Очерки. Стр. 124—125.
[2]) Ibid. Стр. 119.

рѣсами господствующихъ классовъ есть свои непримиримыя противорѣчія, которыя сглаживались за счетъ третьей пассивной стороны. Превращеніе пассивной стороны въ активную не только помѣшаетъ такому сглаживанію, но усилитъ и увеличитъ число и энергію противорѣчій. И въ новѣйшее время уже замѣтно вліяніе такихъ противорѣчій. мы почти не слышимъ о крупныхъ финансовыхъ реформахъ, хотя повсемѣстно въ нихъ ощущается самая настоятельная потребность. И тамъ, гдѣ такія реформы представляются наиболѣе неотложными, тамъ онѣ проводятся съ большимъ трудомъ или даже обрекаются на роковую неудачу. Вслѣдствіе этого повсемѣстно усиливаются финансовыя затрудненія; дѣйствующія финансовыя системы «продырявливаются» подъ напоромъ противоположныхъ и противорѣчивыхъ интересовъ и встаютъ подъ непрекращающійся огонь стѣнобитныхъ орудій. Финансовое разстройство ставитъ финансовую политику «между милитаризмомъ и соціализмомъ», какъ говоритъ англійскій «The Economist». И съ той, и съ другой стороны государственное хозяйство получаетъ зловѣщія угрозы..

Въ тѣхъ финансовыхъ затрудненіяхъ, которыя испытывались различными государствами до настоящаго времени, государственные займы по большей части создавали временные выходы изъ критическаго положенія. Нѣтъ сомнѣнія, что такіе выходы будутъ играть видную роль еще весьма долгое время. Государственными займами отсрочивается осуществленіе хирургическихъ операцій надъ карманами тѣхъ или другихъ общественныхъ классовъ. Но такая отсрочка имѣетъ то пагубное послѣдствіе, что она постепенно ухудшаетъ общее положеніе вещей. Вредоносность морской бури для небольшого судна, державшагося въ прибрежныхъ пространствахъ, въ доброе старое время уменьшали тѣмъ, что выливали въ кипящія и бушующія волны бочки масла: въ наше время кораблямъ открыть весь просторъ необозримыхъ океановъ и морей. и бури открытаго моря не боятся бочекъ масла...

Въ силу всѣхъ этихъ соображеній нужно признать, что господствующая теорія государственнаго кредита, пытающаяся установить порядокъ того, что должно быть, и не объясняющая того, что есть, даже въ смыслѣ практическихъ результатовъ должна остаться безплодной. Она разсчитана на достиженіе гармоніи въ общественныхъ отношеніяхъ, какъ основахъ государственныхъ финансовъ. Гармонія общественныхъ отношеній, внѣдреніе въ финансовыя отношенія началъ справедливости,—это должно, по Вагнеру, оправдать и рациона-

лизировать кредитную политику. Пути къ этой гармоніи отчасти намѣчены, но движущей силы въ распоряженіи идеалистично настроенныхъ теоретиковъ нѣтъ.

Немногое можетъ дать такая теорія и для объясненія, научнаго толкованія и пониманія исторической эволюціи государственнаго долга и существа государственнаго кредита. Ставъ на почву этой теоріи, можно узнать только одно, какіе отдѣльные факты изъ исторіи государственнаго кредита нужно теоретически признать рациональными и какіе—патологическими. Вся исторія развитія государственнаго кредита, съ высотъ этой теоріи, будетъ казаться сплошнымъ патологическимъ, непормальнымъ явленіемъ. Нормальное же будетъ идеальнымъ. Это, конечно, рискованно съ точки зрѣнія простой логики...

Теорія государственнаго кредита имѣетъ за собою сравнительно весьма продолжительную исторію. Принято говорить о старой и новой школѣ. На рубежѣ этихъ двухъ направленій научной мысли въ области теоріи государственнаго кредита, по общему признанію, стоитъ Дицель. Старая теорія по преимуществу занималась вопросомъ чисто политическаго свойства: какъ отнестись къ государственному кредиту. На почвѣ разрѣшенія этого вопроса родились два направленія: оптимистическое и пессимистическое. Пессимистическое направленіе долгое время было господствующимъ, и качественно, и количественно. Оно разсматривало государственный кредитъ, какъ зло, которое угрожаетъ основамъ государственнаго хозяйства и даже государственному существованію. Государственный кредитъ признавался случайнымъ, болѣзненнымъ явленіемъ въ сферѣ государственнаго хозяйства. Задача финансовой науки сводилась къ тому, чтобы демонстрировать передъ государственными дѣятелями вредоносныя стороны государственнаго долга, отыскать пути для избѣжанія новыхъ займовъ, найти средства поскорѣе раздѣлаться съ уже накопленною задолженностью.

Другое направленіе держалось совершенно противоположнаго мнѣнія о государственномъ долгѣ и государственномъ кредитѣ. Оно было полно восторженнаго поклоненія передъ этой новой силой, вооружившей государственные финансы такъ же, какъ порохъ вооружилъ государственныя арміи. Государственный кредитъ признавался тѣмъ философскимъ камнемъ, надъ изобрѣтеніемъ котораго трудилась безъ всякаго успѣха средневѣковая алхимія. Никто такъ и называлъ государственный кредитъ «alchymie realisée».. [1])

[1]) См. выдержки изъ различныхъ авторовъ, характеризующія оба направ-

Эти два направленія въ области теоріи совпадали съ двоякимъ отношеніемъ къ государственному кредиту со стороны практики: одни государственные дѣятели увлекались займами, другіе—смотрѣли на нихъ какъ на бѣдствіе, которое всячески нужно предотвращать. Когда Людовикъ XIV затѣвалъ рядъ крупныхъ предпріятій, онъ колебался между повышеніемъ налоговъ и займами. Кольберъ ненавидѣлъ займы; ему приписываютъ законъ, карающій смертною казнью всякаго, кто осмѣлится сдѣлать предложеніе новаго займа. Другой совѣтникъ короля, Лувуа, наоборотъ, стоялъ за займы. Третій совѣтникъ, отъ мнѣнія котораго зависѣлъ исходъ спора между Кольберомъ и Лувуа, Ламуаньонъ, принялъ сторону Лувуа, и король обратился къ займамъ... [1]) Финансовая теорія стараго времени въ области теоріи государственнаго кредита имѣла своихъ Лувуа и своихъ Кольберовъ.

Было представлено еще и срединное направленіе, пытавшееся примирить оптимистическую и пессимистическую теоріи государственнаго кредита. Выразителемъ этого третьяго, примиренческаго направленія можно считать Фр. Небеніуса, автора перваго систематическаго изслѣдованія публичнаго кредита. Небеніусъ такъ формулировалъ свою мысль: «никто не будетъ утверждать, что государственные долги являются для націи благодѣяніемъ и что государство потому должно заключать займы и растрачивать полученныя такимъ путемъ средства, чтобы такимъ образомъ создать благодѣяніе для народа... Достаточно того, чтобы не каждый заемъ принимать за зло и крайнее средство» [2]).

Окончательное упроченіе публичнаго кредита, необычайный ростъ рынка капиталовъ, развитіе производительныхъ займовъ, легкость совершенія огромныхъ кредитныхъ операцій, развитіе парламентаризма,—все это и многое другое поставило вопросъ о государственныхъ займахъ въ совершенно новыя условія. Это обстоятельство, а не книга Дицеля, сдало въ архивъ науки и общественной мысли старую литературу о государственномъ кредитѣ. Широкое развитіе системы государственнаго кредита, по выраженію D'Eichthal'я, воочію показало безплодіе старыхъ теорій [3]). Блестящая книга Дицеля безу-

---

вленія: D'Eichthal. Op. cit. Стр. 290; Нитти Op. cit. Стр. 516; или въ моей книгѣ: „Финансы, правительство и обществ. интересы". Стр. 313 и сл.

[1]) См. Нитти. Op. cit. Стр. 524, прим. 1.

[2]) Nebenius. Op. cit. Стр. 668.

[3]) D'Eichthal. Op. cit. Стр. 291.

словно создалась подъ впечатлѣніемъ французскихъ государственныхъ займовъ, пожалуй, впервые на европейскомъ континентѣ доказательно иллюстрировавшихъ мощь и значеніе государственнаго кредита. Эти наблюдавшіеся Дицелемъ займы были заключены съ большимъ успѣхомъ для оплаты французскихъ расходовъ во время крымской кампаніи.

Вагнеръ подчеркиваетъ, что на старую теорію финансовая практика оказывала весьма сильное, опредѣляющее вліяніе. Старая теорія стояла подъ непосредственнымъ наблюденіемъ исключительно непроизводительныхъ займовъ. Даже позднѣе, напр., Дж. Ст. Милль въ своихъ теоретическихъ разсужденіяхъ о государственномъ кредитѣ и займахъ отразилъ свои непосредственныя впечатлѣнія отъ англійской кредитной политики, которая орудовала по преимуществу съ займами, направленными на такъ называемыя непроизводительныя цѣли. Вопросъ о томъ, какіе государственные расходы покрывать при помощи займовъ, старой теоріей рѣшался по принципу простого наблюденія: теорія оправдывала тѣ случаи обращенія къ государственному кредиту, которые особенно часто наблюдались въ финансовой практикѣ. Теорія, — пишетъ Вагнеръ, — дѣлала явную уступку практикѣ... [1])

Безусловно нужно признать, что старая теорія государственнаго кредита передала позднѣйшему времени весьма немногое для познанія этого интереснаго и важнаго явленія. Но та ея сторона, на которую обрушивается Вагнеръ, на нашъ взглядъ, заключаетъ въ себѣ нѣчто цѣнное. Это цѣнное состоитъ, именно, въ томъ, что старые теоретики обращали пристальное вниманіе на практику государственнаго кредита, они не удалялись отъ міра дѣйствительныхъ явленій, а опирались въ своихъ сужденіяхъ на этотъ надежный базисъ. Они пытались освятить грубую дѣйствительность авторитетностью своихъ сужденій и приговоровъ. Исходный пунктъ ихъ разсужденій была эмпирическая дѣйствительность, но они, исходя изъ многообѣщающаго пункта, немедленно приступали къ совершенно безплодной въ научномъ отношеніи работѣ — оправданію или къ осужденію практики. Вагнеръ и его школа пошли совершенно другою дорогою: Вагнеръ только указываетъ путь, шествуя по которому финансовая практика можетъ достигнуть идеальнаго состоянія. Но ни въ томъ, ни въ другомъ случаѣ финансовая практика вообще и практика государствен-

[1]) A. Wagner. Die Ordnung d. österr. Staatshaushaltes. Стр. 36—38.

наго кредита въ частности не нашли объективнаго, совершенно научнаго обслѣдованія...

Такой необходимой объективности весьма много мѣшало, по совершенно справедливому замѣчанію Лероа-Болье [1]), то обстоятельство, что различіе въ мнѣніяхъ о государственномъ кредитѣ стояло въ тѣсной связи съ разнообразными интересами, вытекающими изъ государственнаго кредита. Освѣщался не государственный кредитъ, какъ таковой, а только лишь позиція, занятая по отношенію къ нему представителями разнородныхъ интересовъ. Такого рода литература создавала весьма цѣнный матеріалъ для теоретическихъ построеній, но породить теорію, вылиться въ научную теорію она была не въ силахъ.

Особнякомъ стоитъ виднѣйшій теоретикъ государственнаго кредита К. Дицель. Ему принадлежитъ честь формулированія вопроса о существѣ системы государственнаго кредита: государственный кредитъ выросъ, какъ экономическая необходимость, изъ естественнаго хода вещей, и государственное общество присвоило себѣ его благодѣянія, не спрашивая, имѣло ли оно на это право [2]). Замѣтимъ здѣсь мимоходомъ, что уже въ этой формулировкѣ слышится та предвзятость тона и мысли, которая красною нитью проходитъ по всей книгѣ Дицеля. Дицель говоритъ о благодѣяніяхъ государственнаго кредита, и объ нихъ онъ будетъ говорить на всемъ пространствѣ своей книги. Но важно отмѣтить то обстоятельство, что Дицель отлично подмѣчаетъ закономѣрность существованія государственнаго кредита, какъ продукта историческаго процесса. Съ этой точки зрѣнія государственный кредитъ, конечно, будетъ необходимостью. Послѣ Дицеля прекращаются рѣчи о государственномъ кредитѣ, какъ случайномъ фактѣ. Л. фонъ-Штейнъ, Вагнеръ и др. разсматриваютъ государственный кредитъ, какъ органическую часть финансовой системы. Скоро уже нашу эпоху государственнаго хозяйства начинаютъ называть по характерному признаку эпохой кредитнаго хозяйства. Отзвуки стараго отношенія къ государственному кредиту слышатся, пожалуй, въ томъ, что его упорно относятъ къ экстраординарнымъ средствамъ добыванія финансовыхъ рессурсовъ. А между тѣмъ, государственный кредитъ, какъ финансовое средство, рѣшительно ничего чрезвычайнаго въ себѣ не заключаетъ...

---

[1]) Leroy-Beaulieu. Traité. II. Стр. 224.

[2]) Dietzel Op. cit. Стр. 19.

Но правильная точка зрѣнія, которую удалось формулировать Дицелю, не сдѣлалась для него отправной точкой. Вся книга, вся теорія Дицеля поражена тяжкимъ недугомъ дуализма, въ которомъ научный принципъ смѣшался съ политическимъ. «Мы намѣрены,—писалъ Дицель.—представить государственный кредитъ въ его примѣненіи, какъ системы, какъ необходимое явленіе при наличности высшаго экономическаго развитія, а «государственный долгъ представить, какъ признакъ національнаго богатства» [1]). То, что могло быть результатомъ изслѣдованія, у Дицеля выступило въ роли тезиса, постулата. Упрощая формулировку, можно сказать, что книга Дицеля явилась доказательствомъ или собраніемъ доказательствъ того страннаго «открытія», которое еще было сдѣлано Вольтеромъ: «Etat qui ne doit qu'à lui meme ne s'appauvrit pas ...

Позиція Дицеля по отношенію къ государственному кредиту ясна изъ его твердаго убѣжденія, что существующій строй соціально-экономическихъ отношеній есть высшая ступень человѣческаго прогресса, дальше этой ступени уже ничего нѣтъ, или, по крайней мѣрѣ, нѣтъ ничего хорошаго. «Таинственная сила помогла нѣкоторымъ государственнымъ обществамъ достигнуть этой высшей ступени, эта же таинственная сила и поддерживаетъ избранныя человѣческія общества на такой высокой ступени развитія. Таинственная сила»— государственный кредитъ. Естественно, что при такихъ убѣжденіяхъ, которыя были для дицелевскихъ разсужденій рельсами, направлявшими его мысль, государственный кредитъ разсматривался, какъ величайшее благодѣяніе человѣческаго рода. Огонь, несмотря на то, что онъ можетъ принести съ собою ужасъ смерти и опустошеній, разсматривается какъ благодѣяніе, какъ первѣйшій агентъ человѣческой культуры. Для Дицеля государственный кредитъ былъ огнемъ-благодѣтелемъ, поэтому для него было безразлично, что иногда этотъ огонь приноситъ несчастье и что всегда огонь нуждается въ топливѣ. Объ такомъ топливѣ по отношенію къ государственному кредиту Дицель думалъ только одно: чтобы его было всегда достаточно. Вслѣдствіе этого теорія Дицеля превратилась въ хвалебную апологію, граничащую съ апоѳеозомъ. Къ Дицелю какъ нельзя лучше подходятъ слова Маркса: «вполнѣ послѣдовательна та современная доктрина, согласно которой народъ становится тѣмъ богаче, чѣмъ больше онъ дѣлаетъ долговъ. Государственный кредитъ дѣлается credo капитала»... [2])

[1]) Dietzel. Op. cit. Стр. 20.

[2]) К. Марксъ. Капиталъ. Т. I. Перев. 1899. СПБ. Стр. 638.

Нѣтъ ничего удивительнаго въ томъ, что теорія Дицеля имѣла успѣхъ: она отвѣчала интересамъ господствующихъ классовъ. И если впослѣдствіи эта теорія подвергается переработкѣ и дополненіямъ, то основная мысль Дицеля все же остается непоколебленной. Вагнеръ не былъ постояненъ въ своей теоріи государственнаго кредита. Сначала онъ находился подъ весьма сильнымъ впечатлѣніемъ дицелевскихъ категорическихъ сужденій и взглядовъ, къ которымъ онъ внесъ довольно существенныя поправки Для Вагнера отрицательныя стороны государственнаго кредита имѣли несравненно большее значеніе, чѣмъ для Дицеля. Но и у Дицеля, и у Вагнера опредѣленно сквозитъ мотивъ оправданія государственнаго кредита; по существу разница между ними сводится къ тому, что первый—сторонникъ полнаго и безусловнаго оправданія, послѣдній—условнаго, обставленнаго гарантіями и презумпціями. Когда же Шэффле формулировалъ свою теорію покрытія государственныхъ расходовъ, то Вагнеръ еще болѣе сузилъ свои границы рациональнаго государственнаго кредита. Интересно отмѣтить, что послѣдующіе критики высказывались противъ торжествующей теоріи Дицеля по чисто практическимъ мотивамъ: они боялись, что теорія Дицеля на практикѣ можетъ повести къ значительнымъ злоупотребленіямъ.

Дицель своей теоріей не давалъ никакого удовлетворенія тѣмъ общественнымъ интересамъ, которые не только не испытывали благословеннаго дѣйствія отъ государственнаго кредита, но наоборотъ—терпѣли отъ него явный ущербъ. Съ точки зрѣнія Дицеля для такихъ обездоленныхъ общественныхъ группъ и цѣлыхъ классовъ единственнымъ утѣшеніемъ могло служить сознаніе того, что они богатѣютъ, какъ представители цѣлаго, такъ какъ Дицель объявилъ государственную задолженность «національнымъ капиталомъ». Удовлетвореніе чувству справедливости далъ Вагнеръ, выставившій свои презумпціи рациональныхъ финансовъ. Въ еще большей мѣрѣ нарушенные господствующей теоріей кредита общественные интересы берутся подъ защиту Зетберомъ и Нассе, давшими небольшіе этюды по теоріи государственнаго кредита.

Эти мотивы оправданія или осужденія государственнаго кредита, *красною нитью* проходящіе по всей исторіи теоріи государственнаго кредита, мотивы чисто практическаго свойства, связанные съ попытками раціонализировать финансовую практику, заставить эту практику подойти подъ ферулу теоріи, нужно признать главнѣйшей причиной, помѣшавшей разработкѣ научной теоріи государственнаго кре-

дита. Такое направленіе теоріи государственнаго кредита стоитъ, конечно, въ органической связи съ общимъ направленіемъ финансовой науки, которое и до сихъ поръ имѣетъ повсюду многочисленныхъ адептовъ. Не трудно опредѣлить ту общественную среду, въ условіяхъ которой указанное научное направленіе получаетъ такой пышный расцвѣтъ. Но не въ этомъ дѣло. Современная финансовая наука постепенно освобождается отъ гнета совершенно посторонихъ для нея политическихъ и практическихъ задачъ и цѣлей. Этимъ самымъ создаются необходимыя условія для построенія дѣйствительно научныхъ теорій финансовыхъ явленій. Въ той части финансовой науки, которая посвящена налогамъ, общая картина мало чѣмъ отличается отъ положенія теоріи государственнаго кредита. Въ новѣйшемъ изслѣдованіи, посвященномъ косвенному обложенію, читаемъ: «хотя о косвенныхъ налогахъ существуетъ колоссальная литература», но вмѣсто научной теоріи «повсюду мы встрѣчаемъ цѣлый калейдоскопъ мнѣній, нерѣдко прямо противоположныхъ». «Законодательныя палаты, и ученые, и публицисты, и обыватели, разсуждая о косвенныхъ налогахъ, бродятъ какъ во тьмѣ» [1]). Противорѣчій и тьмы, созданной этими противорѣчіями, гораздо меньше въ области теоріи государственнаго кредита. Это обстоятельство отчасти объясняется тѣмъ, что государственный кредитъ рѣже привлекалъ къ себѣ вниманіе теоретической мысли, а еще и тѣмъ, что сама по себѣ система государственнаго кредита весьма часто является средствомъ сглаживанія и смягченія фактическихъ, реальныхъ противорѣчій, возникающихъ въ сферѣ обложенія. Непримиримыя противорѣчія въ сферѣ обложенія остаются таковыми же и въ теоретическихъ работахъ. «Сладкій ядъ» государственныхъ займовъ анэстезируетъ, обезболиваетъ страдающіе органы народнаго тѣла во время производства финансовыхъ операцій. Литература, при ея практическомъ направленіи, усматривала, главнымъ образомъ, эту служебную роль системы государственнаго кредита, подчеркивала такое его значеніе; здѣсь легко можно было обойтись безъ противорѣчій. Несогласія по большей части сводились къ опредѣленію размѣровъ дозъ анэстезирующаго лекарства. Этимъ обстоятельствомъ и можно объяснить тотъ фактъ, что финансовая наука обладаетъ господствующей теоріей государственнаго кредита, завершенія которой въ недалекомъ будущемъ ожидаетъ Георгъ Шанцъ.

[1]) Проф. Фридманъ. Op. cit. I. Стр. VIII. X.

Но если по завершеніи этой теоріи къ ней предъявить требованія научной теоріи вообще, то легко обнаружится ея банкротство. Мы весьма далеки отъ мысли утверждать, что это будетъ полнымъ банкротствомъ, послѣ котораго ничего не остается. Нѣтъ, всякая работа человѣческой мысли никогда не проходитъ даромъ даже въ тѣхъ случаяхъ, когда она вела къ ошибочнымъ цѣлямъ. Въ области теоріи государственнаго кредита нѣкоторыя стороны вопроса освѣщены полнымъ свѣтомъ, разработанъ сравнительно огромный матеріалъ; можно сказать даже больше: намѣчены пути для тѣхъ, кто сможетъ освободиться отъ роковыхъ недостатковъ научнаго метода, не различающаго науку и политику. Весьма цѣнно также и то обстоятельство, что въ главныхъ своихъ чертахъ господствующая теорія доведена до конца. Пройденный путь утрамбованъ такимъ мастеромъ, какъ Вагнеръ, а поэтому онъ врядъ ли потребуетъ вторичной работы. Выяснилось, къ чему можетъ привести теорія покрытія государственныхъ расходовъ, какъ основа теоріи государственнаго кредита. Мы даже склонны думать, что въ настоящее время достаточно выяснилось значеніе понятія коллективныхъ потребностей, какъ отправного пункта для построенія общей финансовой теоріи.

Здѣсь нужно отмѣтить одно обстоятельство. Въ литературѣ уже были попытки оторваться отъ господствующей общей теоріи государственнаго кредита и разсмотрѣть этотъ вопросъ подъ другимъ угломъ. Эта попытка принадлежитъ А. Лоріа. Лоріа вообще поставилъ себѣ задачей дать теорію финансоваго хозяйства на научныхъ основаніяхъ, разрабатывая ее при помощи анализа историческаго развитія финансоваго строя, отдѣльныхъ фактовъ изъ области финансовой исторіи. Въ настоящее время нѣтъ нужды подробно останавливаться на попыткѣ этого интереснаго ученаго. Его основныя положенія нашли себѣ весьма основательную оцѣнку, послѣ которой отъ общей финансовой теоріи Лоріа осталось немногое. Но если мы оставимъ въ сторонѣ практическіе результаты попытки Лоріа, то должны будемъ признать, что итальянскій ученый совершенно научно поставилъ вопросъ о государственномъ кредитѣ. Лоріа поставилъ вопросъ объ условіяхъ развитія и функціонированія системы государственнаго кредита, и изъ анализа этихъ условій пытался опредѣлить положеніе государственнаго кредита въ общей финансовой системѣ. Выводъ этого ученаго мы уже приводили: Лоріа думаетъ, что финансовая система могла бы обойтись безъ государственнаго кредита, если бы этому не мѣшалъ классовый эгоизмъ и политическое преобладаніе непроизводи-

тельнаго капитала. Лорія идетъ гораздо дальше этого утвержденія и говоритъ, что «объемъ публичныхъ расходовъ и обратно — объемъ публичныхъ доходовъ зависитъ отъ воли господствующаго класса» [1]). Такое утвержденіе страдаетъ пренебреженіемъ къ міру дѣйствительныхъ явленій. Финансовая политика не есть, конечно, выраженіе воли одного привилегированнаго класса. Если бы это было такъ, то финансовая теорія разрабатывалась бы удивительно легко и стройно, но на самомъ дѣлѣ даже Лорія, съ его упрощенной социологической предпосылкой, пришлось, во имя сохраненія своей «теоріи», выбирать для своего анализа факты, въ выбранныхъ фактахъ фальсифицировать ихъ содержаніе и въ объясненіяхъ дѣлать ничѣмъ не прикрытыя натяжки.

Даже если допустить, что государственный кредитъ является результатомъ классоваго эгоизма одного общественнаго факта, все же это обстоятельство не даетъ еще права на выводъ, который сдѣлалъ Лорія, именно, что государственный кредитъ не является необходимостью. Это утвержденіе нуждается въ предварительномъ анализѣ и провѣркѣ. Кромѣ того, разъ «эгоизмъ капитала» вызвалъ къ жизни систему государственнаго кредита, то мы не видимъ причины не считать ее необходимою, органическою частью системы современныхъ финансовъ.

Дицель былъ совершенно правъ, когда утверждалъ, что государственный кредитъ тысячью нитей связанъ съ общею жизнью народа. Эти «тысяча нитей» должны означать, что государственный кредитъ представляетъ изъ себя органическій продуктъ эпохи. Эпоха же всего менѣе можетъ быть сведена къ проявленію воли или эгоизма одного, хотя бы и самаго могущественнаго общественнаго класса. Нѣтъ сомнѣнія, что «эгоизмъ капитала» въ капиталистическую эпоху развитія народнаго хозяйства налагаетъ на всѣ проявленія жизни самые рѣзкіе отпечатки. «Государственный долгъ,—писалъ К. Марксъ,—налагаетъ опредѣленный отпечатокъ на капиталистическую эру» [2]). Этимъ подчеркивается экономическая необходимость системы государственнаго кредита, такъ какъ Марксъ указываетъ на государственный долгъ, какъ на видный факторъ, какъ «на одинъ изъ самыхъ сильныхъ рычаговъ» первоначальнаго накопленія. «Государственные долги,—продолжаетъ тотъ же авторъ, — создали акціонерныя обще-

[1]) Loria. Op. cit. Стр. 182.
[2]) Марксъ. Капиталъ I Стр. 638

ства, торговлю всевозможными цѣнными бумагами, ажіотажъ, словомъ: биржевую игру и современную банкократію». Мы уже указывали, что въ нѣкоторыхъ странахъ особенно ясна и наглядна связь между государственными займами и развитіемъ банковаго дѣла. «Съ государственными долгами,—пишетъ Марксъ,—возникла международная кредитная система, подъ которой часто скрывается одинъ изъ источниковъ первоначальнаго накопленія у того или иного народа» [1]).

Но, съ другой стороны, система государственнаго кредита явилась могучимъ средствомъ поощренія развитія народнаго хозяйства въ такихъ странахъ, которыя шли по пути экономическаго прогресса или чрезвычайно медленно, или безъ посторонней помощи не могли выйти изъ состоянія застоя, неподвижности. Привлеченіе иностраннаго капитала—такой фактъ, который въ новѣйшую эру всемірной экономической исторіи игралъ и играетъ весьма видную роль, и этотъ фактъ тѣснѣйшимъ образомъ связанъ съ государственнымъ кредитомъ. Англія, С.-А. Соединенные Штаты, Италія, Австрія, Россія, Японія, Китай и т. д., и т. д., государства разныхъ частей свѣта, разныхъ типовъ развитія, стоявшія на различныхъ уровняхъ культурнаго преуспѣянія,—всѣ они находили себѣ въ процессѣ переселенія капитала опору и источникъ для своего экономическаго оживленія, и повсюду, особенно въ такихъ странахъ, какъ Россія или Японія, въ дѣлѣ привлеченія иностранныхъ капиталовъ исключительно важную роль играла система государственнаго кредита. Здѣсь, конечно, трудно говорить объ «эгоизмѣ капитала», скорѣе придется говорить объ экономической необходимости.

Экономическая необходимость системы государственнаго кредита проявляется не только по отношенію къ тѣмъ странамъ, которыя бѣдны капиталами, гдѣ потребность въ приливѣ иностраннаго капитала доминируетъ надъ всѣми другими потребностями народнаго хозяйства и государства; эта же необходимость въ сильной степени чувствуется и въ такихъ странахъ, которыя развиваютъ настоящій «экспортъ капиталовъ», откуда капиталъ развозится по всѣмъ угламъ земного шара. Капиталистическій строй народно-хозяйственныхъ отношеній въ значительной мѣрѣ модифицировалъ старинную потребность въ сбереженіи, дѣйствіе которой можно наблюдать на первоначальныхъ ступеняхъ натуральнаго хозяйства. Въ капиталистической эрѣ потребность въ сбереженіи модифицировалась въ по-

[1]) Марксъ Капиталъ I Стр. 639.

требность помѣщенія (investment) сбереженныхъ денегъ. Публичный кредитъ весьма приспособленъ къ тому, чтобы отвѣтить этой потребности. Съ точки зрѣнія интересовъ лицъ, помѣщающихъ сбереженія и капиталы, публичный кредитъ будетъ ничѣмъ инымъ, какъ производствомъ необходимыхъ цѣнныхъ бумагъ. Это производство, при данныхъ условіяхъ, будетъ, конечно, экономическою необходимостью. Нидерландскій экъ-министръ Rochussen лѣтъ пятьдесятъ тому назадъ слышалъ отъ весьма освѣдомленныхъ гражданъ, что нидерландское общество ощущаетъ весьма сильный недостатокъ отъ того, что старѣйшее государство въ цивилизованномъ мірѣ, Нидерланды, не имѣло такого полезнаго учрежденія, какъ постоянный государственный долгъ. Такія же сѣтованія раздавались и въ правительственныхъ сферахъ названнаго государства. Самъ Rochussen въ своей статьѣ доказываетъ съ экономической, правовой и этической точекъ зрѣнія ту мысль, что современное государство должно имѣть фундированный долгъ, такъ какъ облигаціи этого долга представляютъ изъ себя самое солидное и необходимое, въ извѣстныхъ случаяхъ, помѣщеніе капитала... [1]) Мы уже не говоримъ о томъ, что при извѣстныхъ условіяхъ господствующіе экономическіе интересы повелительно предписываютъ государственной власти обратиться въ поискахъ средствъ къ займу, а не къ налогу, и наоборотъ. Вообще, можно сказать, что экономическая цѣнность кредитной системы представляетъ сама по себѣ, безотносительно къ другимъ сторонамъ государственнаго кредита, такую величину, которая способна быть главной основой теоріи публичнаго кредита...

Экономическая необходимость государственнаго кредита обрисовывается также наглядно, если мы оставимъ область общихъ народнохозяйственныхъ отношеній и фиксируемъ свое вниманіе на государственномъ хозяйствѣ. Это хозяйство въ своихъ финансовыхъ функціяхъ, какъ и частное хозяйство, подчинено общимъ экономическимъ условіямъ эпохи. Рычагомъ современной промышленности и торговли является капиталъ; то же самое можно наблюдать и въ области государственнаго хозяйства. Еще Дицель отмѣчалъ тотъ фактъ, что современное государство для осуществленія своихъ задачъ требуетъ очень большихъ капиталовъ (курс. оригинала) [2]). Позднѣе Вагнеръ формулируетъ перевѣсъ въ государственномъ хозяйствѣ капитала, какъ экономическаго фактора [3]). Мы уже видѣли, что значитъ вести въ со-

[1]) См ст. Rochussen'a въ „Bank-Archiv'ѣ". 1909. № 15. Стр. 232—233.
[2]) Dietzel. Op. cit. Стр. 169
[3]) Wagner. Finanzwissenschaft. I. Стр. 77.

временныхъ условіяхъ войну. Въ большей степени необходимость затраты капитала обусловливается развитіемъ государственнаго предпринимательства. Въ такихъ странахъ, гдѣ государство стояло въ сторонѣ отъ желѣзнодорожнаго дѣла, желѣзнодорожное хозяйство представляетъ изъ себя затрату огромныхъ акціонерныхъ и облигаціонныхъ капиталовъ. Тамъ же, гдѣ государство по тѣмъ или инымъ причинамъ должно было развить въ области желѣзнодорожнаго хозяйства собственное предпринимательство, оно неизбѣжно шло къ накопленію огромной задолженности. Необозримыя цифры государственной задолженности, это—капиталъ, затраченный или растраченный въ государственномъ хозяйствѣ. Введеніе фискальныхъ монополій, проведеніе административныхъ и соціально-политическихъ реформъ, разрѣшеніе общихъ проблемъ экономической политики, разрѣшеніе текущихъ задачъ финансовой политики,—мы уже не говоримъ о войнѣ и приготовленіяхъ къ ней,—все это въ условіяхъ капиталистическаго народнаго хозяйства неизбѣжно, механически приводитъ къ государственнымъ займамъ [1]). Вслѣдствіе этого и получается та однообразная картина, что всѣ и всякія государства, несмотря на различіе въ своей политической и соціальной структурѣ, имѣютъ одинъ общій знаменатель — непрерывно возрастающую государственную задолженность. Форма правленія, преобладаніе того или иного класса, все это можетъ отозваться на степени интенсивности возрастанія, а не на самомъ фактѣ непрерывнаго прироста займовъ. Этотъ общій знаменатель есть органическій продуктъ данной эпохи.

Выше было приведено достаточно матеріала для сужденія о томъ, что и съ финансово-технической точки зрѣнія государственный кредитъ можно оцѣнивать какъ элементарную необходимость. И далеко не всегда эта необходимость является продуктомъ однихъ только соціальныхъ условій, которыя стѣсняютъ и сдавливаютъ финансовую политику, толкая ее на путь займовъ въ то время, когда есть въ наличности неиспользованныя податныя силы. Напр., въ нѣкоторыхъ государствахъ вслѣдствіе общихъ условій развитіе системы частнаго желѣзнодорожнаго строительства неизбѣжно приводило къ возрастанію государственной задолженности. Политика денежнаго обращенія такъ же точно при извѣстныхъ условіяхъ автоматически приводитъ къ возрастанію государственной задолженности. Накопленіе въ странѣ золота,

---

[1]) См. подробнѣе мою статью „Ростъ государственныхъ бюджетовъ“ въ „Современномъ Мірѣ“, 1909. Апрѣль. Стр. 25 и сл.

охрана накопленнаго золота, борьба съ неблагопріятнымъ разсчетнымъ балансомъ, все это — этапы накапливанія огромныхъ государственныхъ долговъ. Финансовая необходимость займовъ особенно ясна при разрѣшеніи довольно многочисленныхъ и всегда сложныхъ вопросовъ о выкупѣ тѣхъ или другихъ правъ и привилегій. Государство, которое покоится на охранѣ правъ всякой частной собственности и въ то же время на сохраненіи принципа принудительнаго отчужденія, особенно часто встрѣчается съ вопросомъ о выкупахъ. Можно смѣло сказать, что государственный кредитъ обусловилъ фактическую возможность многихъ выкупныхъ операцій, которыя въ противномъ случаѣ были бы невозможны. Ликвидація феодальнаго государства, приведеніе старыхъ экономическихъ отношеній въ соотвѣтствіе съ новыми условіями совершалось двоякимъ путемъ: при помощи революцій, безъ денегъ, но съ кровью разрубавшихъ соціальные и экономическіе «узлы», и при помощи публичнаго кредита, съ деньгами, но безъ крови, дѣлавшаго ту же задачу. Исторія попеременно обращалась то къ одному, то къ другому средству...

Правда, тотъ же государственный кредитъ переводилъ натуральное рабство въ денежное, онъ консервировалъ старыя соціальныя язвы, золотилъ ржавыя цѣпи зависимости, гнета и эксплоатаціи. Но вѣдь и новое время, породившее публичный кредитъ, не открыло еще золотого вѣка. Соціальныя противоположности, которыми полна жизнь современныхъ народовъ, противорѣчія интересовъ отдѣльныхъ классовъ, насквозь пронизывающія и политику, и экономію, все это, какъ въ фокусѣ, отражается въ государственномъ хозяйствѣ, оперирующемъ съ помощью публичнаго кредита. И если никто не будетъ строить теорію капиталистическаго хозяйства на принципѣ солидарности всѣхъ общественныхъ классовъ, а, наоборотъ, скорѣе поставитъ въ основу своей постройки неоспоримый фактъ противорѣчія общественныхъ интересовъ, то такъ же мало основанія строить теорію государственнаго кредита на принципѣ оправданія его или осужденія, или во имя примиренія непримиримыхъ интересовъ. Достаточно, если теорія обнаружитъ и раскроетъ органическую связь даннаго явленія съ эпохой, съ общими условіями времени, раскроетъ его природу и его дѣйствія. Познаніе необходимости даннаго явленія есть уже завоеваніе науки; формулированіе этой необходимости должно составить главнѣйшую задачу научной теоріи. Это не будетъ упрощеніемъ вопроса, сведеніемъ его къ формулѣ: существуетъ, значитъ необходимо. Это будетъ попыткой установить наличность тѣхъ силъ и факторовъ, которые не-

умолимо приводятъ къ такой необходимости. Анализируя военные финансы, гдѣ съ самыхъ давнихъ поръ и до текущаго момента почва для образованія государственнаго долга была особенно воспріимчива, мы видѣли, что государственный кредитъ не былъ deus ex machina, который чудесно прекращаетъ всякія затрудненія, въ то же время государственный кредитъ и не былъ изобрѣтенъ, какъ порохъ. Онъ выросъ вмѣстѣ съ нашей эпохой, вобралъ въ себя все то, чѣмъ сильно наше время, превратился въ необходимый факторъ общественнаго прогресса. Но въ то же время онъ впиталъ въ себя и все то зло, которое обезцѣниваетъ и позоритъ гордую человѣческую цивилизацію. Сдѣлавшись въ одно и то же время мирнымъ орудіемъ и бичемъ, государственный кредитъ требуетъ объясненія, независимо отъ тѣхъ благословеній и проклятій, слезъ и крови, которыя онъ вызываетъ. Оправдываетъ и осуждаетъ исторія, а не теорія...

———



Замѣченныя опечатки:

Стр.	*Строка*	*Напечатано.*	*Слѣдуетъ читать*
6	11 св	эмбріологически	эмбріональныя
17	Примѣч.	etremedes	et remedes
20	„	Ruchel	Buchel
24	21 св	по ежегоднымъ расходамъ	по бюджетной высотѣ ежегодныхъ расходовъ
40	1 св	практики	практикѣ
297	8 св	въ дѣтени	въ дѣтани
319	6 сн	по въ минуту	не въ минуту
356	5 „	такъ	какъ

