

Всех перечисленных обыкновенных государственных доходов часто не хватает на покрытие расходов, вызываемых разными государственными потребностями, и получаются дефициты, которые иногда достигают огромных размеров. Только в редких случаях удается покрыть эти дефициты при помощи увеличения обыкновенных государственных доходов. Трудно сразу поднять доходность налогов; обыкновенно в критические моменты податные силы населения также ослабевают.

Продажа государственных имуществ, где таковых еще много, в качестве средства для получения чрезвычайных ресурсов не может иметь большого значения уже потому, что она не может быть осуществлена скоро, к тому же она и не выгодна, так как при усиленной и поспешной распродаже государственных имуществ трудно выручить их настоящую цену.

В классическом мире большою помощью являлись добровольные приношения граждан: но таковые в настоящее время не могут иметь серьезного значения.

Единственным исходом представляется возможность распределить большие чрезвычайные государственные расходы на более или менее длинный промежуток времени, что достигим двояким путем: 1) либо путем сбережений, когда из бюджетных избытков в обыкновенные годы откладываются известные суммы в особый запасный фонд, который предназначается для покрытия чрезвычайных государственных расходов; 2) либо путем кредита, когда недостающие средства добываются займами с тем, чтобы уплату процентов и погашение по таковым производить из будущих государственных доходов.

В прежнее время запасные фонды имели большое значение; но при нынешних размерах государственного хозяйства они могли бы явиться лишь ничтожным ресурсом, напр., для покрытие первых расходов по мобилизации во время войны и т. п. Образование же запасных фондов в размерах, соответствующих современным условиям, немыслимо и отразилось бы вредно на народном хозяйстве и на денежном рынке. К тому же бюджетные избытки, необходимые для образования таких фондов, встречаются теперь крайне редко, и их очень трудно предохранить от траты на обыкновенные государственные расходы.

Впрочем, держание наготове известных денежных фондов и теперь имеет место в некоторых государствах, напр. у нас и в Германии. Подобные фонды служат обеспечением на случай наступления критических обстоятельств и потребности в чрезвычайных ресурсах и помогают правительствам обойтись, пока будут изысканы способы для получения этих ресурсов. Наличие таких фондов дает возможность заключать государственные займы с разбором, а стало быть, и на лучших условиях.

Единственным существенным способом покрытия чрезвычайных государственных расходов является теперь государственный кредит.

Существует обширная литература, посвященная государственному кредиту. При этом многие писатели смотрят на государственный кредит крайне оптимистически: видят в

нем главный двигатель прогресса, находят, что участие в государственных займах есть лучший способ помещения капиталов, и по величине долгов судят о богатстве государств. Особенно часто подобные взгляды на государственный кредит встречались у писателей XVIII века. Но и в новой литературе нередко увлечение государственным кредитом. Так наприим., Дитцель держится весьма оптимистического взгляда на государственный кредит и допускает таковой и в виде источника обыкновенных государственных доходов.

Напротив того, другая группа финансистов видит в государственном кредите очень опасное средство, которое может повести к закабалению народа и привести государственное хозяйство к несостоятельности.

В сущности же, кредит, как и другие способы добычи средств для финансового хозяйства, сам по себе скорее благо, чем зло, может же стать и тем и другим, смотря по тому, какое из него делается употребление. Приблизительно такого же взгляда на государственный кредит держится Лоренц Штейн, прибавляющий, что государственный долг не есть счастье или несчастье, а необходимый элемент в каждом высоко развитом государственном хозяйстве.

Весьма красноречиво и убедительно опровергает крайние воззрения на государственный кредит Леруа-Болье. Государственный кредит, по его словам, представляет свои хорошие и дурные стороны и может быть полезен в государственном хозяйстве, но, также может причинить последнему и большой вред. Благодаря кредиту, человечество в десятки лет сделало такие успехи на пути цивилизации, на что прежде были бы потребны целые века; но с другой стороны, злоупотребление кредитом нередко имели пагубные последствия для государственного хозяйства.

Государственный кредит есть один из видов кредита вообще, отличаясь от последнего главным образом личностью дебитора, которым здесь является государство.

Финансовое значение государственного кредита сводится к расширению финансового могущества государства, которое путем кредита может добыть сразу большое количество материальных средств, когда этого нельзя достигнуть в короткий срок налогами.

Но во всяком случае кредит должен составлять чрезвычайный источник государственных доходов. Если государство постоянно прибегает к займам, то это указывает, что его хозяйство ведется не по средствам. Такой порядок долго продолжаться не может и кончается государственным банкротством. К тому же государственный кредит не безграничен. По достижении известной степени задолженности кредит государства падает, и последнее теряет удобный путь к получению денежных средств при наступлении чрезвычайной надобности в таковых.

Государственные займы вызывают обременение бюджета расходами на проценты и погашение. Чем большую часть бюджета поглощают эти расходы, тем меньше средств остается в распоряжении государства на покрытие текущих потребностей

государственной жизни. Все это говорит за умеренность в пользовании кредитом.

Государственный кредит имеет длинную историю. В эпоху господства частноправовых начал государственный кредит ничем не отличался от кредита частного, и старые государственные долги являлись скорее личными долгами государей. Прежние государственные долги часто принимали характер залогового кредита.

Но постепенно государственный кредит получил публичный характер.

Современные государственные долги имеют податное обеспечение в том смысле, что за них отвечает все население государства - плательщики податей. И государство, в котором народ находится на высокой степени материального благосостояния, и финансы которого опираются на неистощенные податные силы, всегда будет располагать большим кредитом.

Некоторые и теперь неправильно видят обеспечение государственных долгов в доменах; но можно указать примеры государств, не имеющих домен и обладающих хорошим кредитом, и наоборот, - государств, кредит которых низок, несмотря на большое количество в них домен. Напр., кредит Англии стоит гораздо выше, чем кредит Австрии, несмотря на то, что первая почти не имеет государственных имуществ, а вторая обладает значительным количеством таковых. Государству верят потому, что полагаются на прочность его политического строя и на добросовестность государства в исполнении принятых им на себя обязательств. Кредиторы государства по большей части лишены средств прямо заставить своего дебитора исполнить его долговые обязательства.

Государственные займы во многих отношениях отличаются от займов, заключаемых частными лицами: между ними стоят займы местных финансовых хозяйств и займы крупных промышленных предприятий, иногда по своим условиям подходящие к государственным.

Разница, между государственными и частными займами заключается в способах и формах заключения займов, в их сроках и в способах, уплаты по ним процентов и погашения.

Государство, являясь субъекты финансового верховенства, в силах заключать принудительные займы, тогда как всякая частная ссудозаймовая сделка есть продукт свободного соглашения. Другое дело вопрос о справедливости целесообразности принудительных займов. Впрочем, когда независимости и целостности государства грозит опасность, тогда никто не станет оспаривать права государства посягать даже на жизнь и имущество своих подданных; тем более государство в таких случаях вправе заключать у своих подданных принудительные займы. В прежнее время такие займы практиковались часто, причем государство обращалось иногда к целым корпорациям с требованием ссудить ему определенную сумму, напр., такие займы делались у духовенства, у городов и т. п. Теперь прямо принудительные займы уже утратили свое значение и больше не практикуются.

Но косвенно принудительные займы встречаются часто и в настоящее время, напр., когда государство рассчитывается со своими поставщиками и другими кредиторами вместо денег долговыми обязательствами.

Но самыми распространенными являются добровольные займы, при которых государство обращается к капиталистам за добровольной ссудой денег. При этом иногда государство обращается к гражданам, напоминает им об их обязанностях относительно отечества и приглашает их ссудить государству деньги на условиях более выгодных, чем какие существуют на денежном рынке. Получается категория патриотических займов, которые могут иметь некоторый успех в моменты сильного возбуждение патриотического чувства,

напр. во время войны или каких-либо народных бедствий.

Патриотические займы могут быть заключаемы только у собственных подданных государства, отчего суживается круг лиц, могущих принять участие в этих займах. Результаты патриотических займов всегда очень гадательны, что делает их неудобным средством покрытия чрезвычайных государственных расходов.

Наиболее верными и правильными представляются вполне свободные займы, при которых государство обращается на денежный рынок и заключает займы на существующих условиях. Здесь капиталисты ссужают государству деньги потому, что находят это для себя выгодным. В таких займах могут принимать участие, как туземные, так и иностранные капиталы, а в результате получаются две категории государственных долгов: внутренние и внешние (иностранные).

Современные государственные долги по своему характеру представляют две совершенно различные категории, из которых каждая возникает из совершенно особенных нужд государственного хозяйства. Именно, в государственном хозяйстве может оказаться недостаток в доходах и при обстоятельствах двоякого рода: 1) может случиться, что, хотя обыкновенных государственных доходов вполне достаточно для покрытия предстоящих в течение бюджетного периода расходов. Эти доходы запаздывают поступлением, или же государственные расходы наступают раньше, чем это предвиделось. Следствием того и другого получается временный недостаток денег у финансового управления, которого, действуя непрерывно, принуждено прибегать к пользованию кредитом, напр., к выпуску краткосрочных долговых обязательств, с тем, чтобы таковые погашались из запоздавших поступлением государственных доходов. Это так называемый кредит финансового управления, вызываемый потребностью финансового управления произвести наступившие платежи вовремя, отчего Лоренц Штейн называет этот вид кредита платежным. Кредит финансового управления обыкновенно краткосрочный и не должен выходить из пределов бюджетного года, и пользование им обыкновенно всецело предоставляется высшей финансовой администрации.

2) Помимо упомянутых затруднений финансового управления, часто случается, что государственные расходы достигают таких размеров, что обыкновенных доходов за

соответствующий период не хватает на их покрытие. Займы, заключенные для покрытие таких бюджетных дефицитов, являются настоящими государственными займами; они обременяют будущие бюджеты расходами по уплате процентов и погашения, и заключение таких займов должно быть всегда законодательным актом, подобно установлению новых налогов.

Впрочем, между кредитом финансового управления и государственным, в настоящем смысле, существует тесная связь, и первый часто переходит во второй, напр., если в результате исполнения росписи окажется, что доходы поступили в меньшем против исчисленного размера, или же, что расходы превысили сметные предположения, т. е. когда при исполнении бюджета получается непредвиденный дефицит. Процесс, путем которого совершается превращение долгов финансового управления в настоящие государственные, называется консолидацией.

Близкое сходство с долгами финансового управления имеют так называемые текущие или неутвержденные государственные долги, в состав которых входят долги финансового управления, образовавшиеся за разные бюджетные периоды, но еще не консолидированные. К текущему долгу государства относятся также бумажные деньги, а равно внесенные в казну залоговые вклады, внесенные в государственные кассы. Большой текущий долг по неопределенности этой формы публичного кредита, является опасным элементом для прочности государственного хозяйства. Так, если в государственные кассы внесено на большую сумму вкладов и залогов, приходится всегда держать наготове значительные суммы денег на случай востребования этих вкладов. При большом количестве бумажных денег всегда есть опасность, что упадет их курс, и что государственное хозяйство потерпит крупные убытки от расстройства денежного обращения.

Бумажные деньги получили широкое распространение, и нет государства, которое когда-либо не прибегало бы к ним. Между тем до сих пор в воззрениях на бумажные деньги царит страшная путаница, и многие не имеют точного понятия о том, что такое бумажные деньги.

Даже в обширной ученой литературе о бумажных деньгах господствует значительное разногласие во взглядах на сущность бумажных денег, сводящееся главным образом к тому, что некоторые считают бумажные деньги настоящими деньгами, а другие не признают их за таковые. Первого мнения держится и автор вышедшей в 1892 году монографии о бумажных деньгах в России - П. А. Никольский. Последний говорил, что бумажные деньги, хотя и не имеют внутренней ценности, могут иметь, подобно многим другим предметам, ценность монопольную, т. е. такую, которая не определяется объективным моментом издержек производства. «Через предписание государственной власти», - говорит Никольский, - «бумага с известными нам внешними свойствами должна удовлетворять потребность общества в деньгах, этим предписанием, таким образом, создается то, что называется потребительною ценностью вещей, и без чего предметы никогда не могут иметь ценности меновой. Что закон может достигнуть этой цели, т. е. придать простой бумаге потребительное значение денег, это показывает тот общеизвестный факт, что какое-нибудь народное хозяйство (напр. русское)

удовлетворяет свою потребность в деньгах в течение долгого времени ничем иным, как простой бумагой с такими-то свойствами, приданными ей правительством». Далее, Никольский соглашается, что может случиться, что бумажные деньги дурно удовлетворяют потребность общества в деньгах.

Но, на наш взгляд, то обстоятельство, что бумажные деньги могут при известных обстоятельствах удовлетворять потребность общества в деньгах, не делает их настоящими деньгами, а показывает только, что они могут иногда выполнять роль таковых. И никоим образом не следует смешивать бумажные деньги с деньгами вообще - с монетою; тогда как последняя обладает самостоятельной ценностью, бумажные деньги никакой самостоятельной ценности не представляют. Из свойств, присущих деньгам вообще, бумажные деньги имеют то, что они служат орудием мены и платежным средством.

Но орудием мены служат и разные другие кредитные знаки, напр., банковые билеты, чеки и т. п. Часто смешивают бумажные деньги с банковыми билетами. Правда, те и другие являются кредитными знаками. Но банковые билеты имеют кредитное обеспечение и зиждутся на доверии к выпустившему их банку; прием банковых билетов ни в каком случае не обязателен, а зависит от доброй воли лица, имеющего дело с банком, обладающим правом выпуска билетов. Банк обязан безостановочно разменивать свои билеты на монету. Напротив того, основные черты бумажных денег заключаются в том, что они имеют принудительный курс и служат законным платежным средством. А часто бумажные деньги бывают и неразменны.

Между банковыми билетами и бумажными деньгами та связь, что государство может превратить билеты привилегированного банка в бумажные деньги, чему бывали примеры, напр., в Англии и во Франции.

Бумажные деньги являются весьма опасным элементом в народном хозяйстве, которому они могут причинить большой вред. Бумажные деньги вытесняют из обращения металлические деньги, вносят неопределенность и неустойчивость в промышленность и торговлю, при обесценении создают страшную дороговизну жизни и ставят в трудное положение лиц с определенными доходами; будучи всегда лишь местными деньгами, они затрудняют международный обмен. Все это вредно отражается и на государственном хозяйстве. Одним словом, под влиянием бумажно-денежного обращения и финансовое и народное хозяйство могут прийти в расстройство. При том, чем дольше держится в стране бумажно-денежное обращение, тем глубже оно пускает корни, и тем труднее восстановить металлическое обращение, так как получается многочисленный общественный класс, состоящий главным образом из вывозителей, заинтересованных в низком курсе бумажных денег и терпящих убытки при поднятии этого курса. В Северной Америке этот класс известен под названием инфляционистов. Точно также и у нас каждое повышение курса наших кредитных рублей сопровождалось падением цен на вывозные продукты и вызывало жалобы со стороны производителей и вывозителей этих продуктов. С другой стороны, низкий курс бумажных денег, затрудняя привоз иностранных товаров, является своего рода покровительством туземной промышленности, а от этого опять создается круг лиц, заинтересованных в удержании

бумажно-денежного обращения и низкого курса бумажных денег.

Опасность бумажных денег увеличивается тем, что правительства очень склонны злоупотреблять выпусками бумажных денег. Бумажные деньги представляются очень легким и заманчивым способом получения экстраординарных ресурсов.

Вследствие всего этого, нельзя не признать, что бумажно-денежное обращение является большим злом для государственного и народного хозяйства. Переход от бумажно-денежного обращения к металлическому всегда является большим прогрессом. С другой стороны, нельзя не признать, что выпуски бумажных денег могут быть полезным и даже необходимым средством в критические моменты жизни государств, когда они и находят себе полное оправдание. Но на бумажные деньги следует смотреть как на крайнее средство, которым не следует злоупотреблять. И при первой возможности следует восстанавливать металлическое обращение.

В финансовом отношении бумажные деньги являются беспроцентным текущим государственным долгом.

Что касается государственных долгов в тесном смысле, то таковые теперь имеются у всех государств, причем в некоторых они достигают огромных размеров.

Государственные займы могут принимать разные формы, из которых многие неприменимы в частном кредите.

Государство, будучи организмом вечным, может заключать обязательства на очень продолжительное время, делать бессрочные долги. Государство может занимать также на таких условиях, что занятый им капитал никогда не выплачивается обратно кредиторам. Уплата процентов и погашение государственных долгов также представляет много особенностей и разнообразия.

Прежде, особенно в XVIII в, в Англии и во Франции были часты пожизненные займы в двояком виде: 1) государство занимало у отдельных лиц денежные суммы, обязываясь выплачивать каждому кредитору пожизненно определенный процент. Со смертью кредитора долг прекращался, но процент по таким пожизненным рентам обыкновенно назначался гораздо выше нормального. Эти займы заключались путем продажи пожизненных рент. 2) Государство заключало так называемые тонтинные займы у целого общества лиц с условием платить проценты на весь занятый капитал находящимся в живых участникам тонтин до смерти последнего из них. Сущность тонтинных займов сводилась к тому, что переживавшие участники тонтин пользовались долями умиравших сочленов.

При пожизненных займах капитальный долг обыкновенно не возвращался. То же самое практикуется и при срочных рентах, - особом виде займов, применявшемся чаще всего в Англии. Срочные ренты являются государственными займами обыкновенно на продолжительный срок, например на 99 лет, в течение которого государство обязано платить на занятый капитал определенный процент-ренту. По истечении назначенного

срока обязательства государства прекращаются сами собою.

Наиболее распространены теперь государственные займы в виде бессрочных рент и срочные государственные займы, по которым производится не только платеж процентов, но и возврат капитала. Последний может происходить двояко: или по истечении известного срока выплачивается весь занятый капитал, т. е. заем заключается посредством срочных обязательств, или же занятый капитал выплачивается обратно постепенно путем периодических тиражей государственных облигаций.

Особую форму государственных займов составляют лотерейные или выигрышные займы, при которых владельцам государственных облигаций вместо процентов, а чаще сверх таковых, предоставляется возможность получить при известном счастье большие или меньшие суммы в виде выигрышей. Выигрыши служат как бы добавочным процентом.

Одним из важных вопросов публичного кредита является способ заключения (выпуска) займов.

Государственные займы могут быть заключаемы разными способами: либо при помощи банкиров, которые в таком случае пополняют роль посредников между государством и капиталистами, либо через непосредственное обращение к публике.

Вообще, более выгодными как для казны, так и для публики являются займы, выпускаемые непосредственно правительством, тогда как при займах, заключаемых при посредстве банкиров, последние всегда извлекают известную пользу. Но государственный заем при посредстве банкиров может представлять иногда некоторые преимущества, состоящие в том, что такой заем может быть скорее реализован, и что государству не приходится заботиться о помещении займа, так как за поступление полностью и своевременно занимаемой суммы отвечают банкиры, которые обыкновенно так хорошо знакомы с положением денежного рынка, что для них заключение займа является делом более легким, чем для правительства.

При открытии публичной подписки на государственные займы, посредники между государством и принимающими участие в подписке на заем лицами устраняются. Крайне важно как можно более децентрализовать подписку, чтобы дать возможность большему числу лиц принять в ней участие; для этого открывают подписку во многих пунктах государства.

Случается, что подписка превышает предложенный заем, т. е. публика выражает желание ссудить государству более денег, чем сколько объявлено к подписке. Тогда производится разверстка займа, т. е. подписчики удовлетворяются не сполна, а каждому из них выдаются государственные облигации на сумму, какая придется на долю всякого из подписчиков по распределению между ними займа сообразно с суммами, на какие они подписались. Ввиду того многие сразу подписываются на большие суммы, чем на какие они могут и желают принять участие в займе, и происходит превышение займов подписными суммами в несколько десятков раз. Одним словом,

происходит фиктивная подписка. Ввиду этого, обыкновенно сперва удовлетворяют самых мелких подписчиков, напр. подписавшихся на одну облигацию, а затем уже разверстывают остальной заем между прочими подписчиками.

Государству редко нужны сразу все деньги, занимаемые им. Поэтому иногда допускается рассрочка во взносе денег по займу.

При заключении государственных займов имеет большое значение курс, по которому они выпускаются. Именно, часто государство продает свои облигации по низшей цене, чем какая на них значится. Напр., государство выпускает 3% заем, тогда как средний процент на ссудные капиталы составляет в стране 6%. Ясно, что при таких условиях нельзя найти охотников приобрести 3% облигации по нарицательной цене. Государству приходится уступать эти облигации ниже номинальной стоимости и таким образом обязываться большею суммою капитального долга, чем какая получена государством в действительности. Государство при этом может несколько выгадать на сумме платимых по своим долгам процентов, так как капиталисты, рассчитывая выиграть при выплате им капитального долга по номинальной стоимости облигации, соглашаются заплатить за государственные облигации несколько дороже, чем сколько пришлось бы по капитализации их доходности по среднему проценту.

Впрочем, одно важное обстоятельство говорит в пользу государственных займов, выпускаемых по курсу, как можно более приближающемуся к нарицательному, хотя бы при этом пришлось назначить более высокий процент. Именно, при понижении в стране среднего процента, государство может и должно воспользоваться этим и понизить процент, платимый им по своим долгам. Эта операция называется конверсией государственных займов или редукацией процентов и может способствовать сокращению государственных расходов по долгам. Но справедливость требует, чтобы конверсия не носила насильственного характера именно, при конверсии следует предоставить кредиторам государства право потребовать уплаты долга, если они не согласны на получение пониженного процента. Конверсия бывает успешна лишь в том случае, если большинство владельцев облигаций, по которым произведена редукация процентов, соглашается на таковую и не предъявляет своих бумаг для получения по ним капитального долга, а этого можно ждать только в том случае, когда курс конвертируемых облигаций стоит, не ниже их нарицательной стоимости.

В последнее время многие государства с успехом произвели конверсионные операции.

Необходимым условием для поддержания государственного кредита являются исправная уплата процентов по государственным долгам и погашение последних.

Ведь, ни одно государство не обеспечено от кризисов в своем хозяйстве; таковые повсюду случаются через более или менее длинные промежутки времени, и всякому государству приходится прибегать иногда к пользованию кредитом. Государственные долги обыкновенно быстро возрастают, если не принимать мер к их погашению. «Увеличение государственных долгов, - говорит Запасников в своем исследовании о погашении долгов, - если их не уменьшают, неизбежно, а увеличение народного

богатства неизвестно».

Ввиду этого, правительству, желающему сохранить кредит своего государства на случай кризисов, необходимо в периоды нормального течения государственной жизни заботиться о погашении государственных долгов.

В прошлом веке в большом ходу было погашение государственных долгов посредством особых погасительных фондов, которые чаще всего образовывались через отчисление известной суммы денег, поступивших по займу. Погашение обыкновенно производилось путем сложных процентов, т. е. к суммам, получавшимся от погасительных фондов, прибавлялись проценты по уже оплаченным облигациям до окончательного погашения займов.

В большинстве случаев такой способ погашения государственных долгов не имел успеха. Это объясняется тем, что при системе погашения долгов с помощью погасительных фондов таковое производится непрерывно, т. е. даже тогда, когда состояние финансов государства не только не позволяет последнему уплачивать старые долги, но требует заключение новых займов. В результате иногда погашаются более легкие долги сравнительно с теми, какие в то же время приходится делать, так что погашение становится мнимым.

Англия, Франция и некоторые другие государства понесли большие убытки от того, что не прекратили погашение долгов и в годы дефицитов.