

Лекція V.

Бюджетный балансъ. Балансъ обыкновенныхъ расходовъ и доходовъ. Бюджетное равновѣсіе. Бюджетные избытки. Дефицитъ насовый и дѣйствительный. Значеніе дефицита. Балансъ чрезвычайныхъ доходовъ и расходовъ. Государственные займы, какъ чрезвычайные доходы. Производительные и непроизводительные расходы. Заслуги Императора Александра III въ бюджетномъ хозяйствѣ.

Въ государственной росписи обыкновенные и чрезвычайные доходы и расходы должны другъ съ другомъ балансировать. Подведеніе *баланса бюджета* и составляетъ, какъ уже было сказано, одну изъ главныхъ обязанностей Министерства финансовъ въ бюджетномъ дѣлѣ. Въ тѣхъ бюджетахъ, въ которыхъ придерживаются раздѣленія доходовъ и расходовъ на обыкновенные и чрезвычайные, итоги подводятся отдѣльно по обѣимъ этимъ категоріямъ. Собственно балансировать должна въ бюджетѣ вся совокупность расходовъ и доходовъ, но такъ какъ болѣе вѣрное представленіе о дѣйствительномъ положеніи финансовъ страны даетъ, главнымъ образомъ, соотношеніе обыкновенныхъ доходовъ государства и обыкновенныхъ же текущихъ его расходовъ, то подведеніе баланса между обыкновенными доходами и расходами представляетъ особый интересъ, независимо отъ конечныхъ результатовъ свѣденія всей вообще государственной росписи.

Балансъ обыкновенныхъ доходовъ и расходовъ можетъ представить три случая: 1) бюджетное равновѣсіе, когда сумма назначенныхъ расходовъ равняется суммѣ ожидаемыхъ доходовъ; 2) бюджетные избытки, когда обыкновенные доходы при самомъ исчисленіи ихъ превышаютъ сумму обыкновенныхъ расходовъ, и, наконецъ, 3) дефицитъ, когда ожидаемыхъ доходовъ недостаточно на шокрытіе всѣхъ обыкновенныхъ расходовъ.

Бюджетное равновѣсіе представляетъ основную цѣль, преслѣдуемую при составленіи государственной росписи. Какъ и во всякомъ правильно ведущемся хозяйствѣ, государственные расходы должны

сообразоваться съ имѣющимися для покрытія ихъ обыкновенными, такъ сказать нормальными, доходами. И если для покрытія нѣкоторыхъ чрезвычайныхъ расходовъ государство можетъ прибѣгать къ пользованію чрезвычайными ресурсами, то для покрытія своихъ обыкновенныхъ текущихъ расходовъ оно всегда и безусловно должно довольствоваться одними обыкновенными доходами. Осуществленіе этого правила и выражается въ бюджетномъ равновѣсіи.

Бюджетные избытки являются результатомъ благоприятнаго сведенія государственной росписи по обыкновенному бюджету. Если превышеніе обыкновенныхъ доходовъ надъ расходами предусматривается уже при самомъведеніи росписи, то въ такомъ случаѣ получающіеся избытки зачисляются на покрытіе части чрезвычайныхъ расходовъ, предусматриваемыхъ тою же государственною росписью. Гораздо чаще бюджетные избытки появляются уже по выполненіи государственной росписи, завися какъ отъ превышенія дѣйствительнаго поступленія доходовъ надъ ихъ исчисленіями, такъ и отъ невыполненія нѣкоторыхъ расходовъ полностью или частью. Случается, что такія превышенія доходныхъ поступленій противъ ожиданій смѣты продолжаются въ теченіе нѣлаго ряда лѣтъ, въ результатъ чего изъ нихъ накапливаются значительные запасные фонды, составляющіе такъ называемую *наличность Государственного казначейства*.

Нерѣдко высказываются мнѣнія противъ накопленія подобнаго рода бюджетныхъ избытковъ въ запасные фонды. Указывая на то, что собраніе доходовъ государствомъ не является самостоятельной цѣлью, а лишь средствомъ для покрытія его текущихъ расходовъ, предлагаютъ двѣ мѣры для устраненія бюджетныхъ избытковъ— или сократить на всю сумму бюджетныхъ избытковъ податное бремя населенія, или же соотвѣтственно увеличить текущіе государственные расходы. Однако, нельзя не видѣть, что такіе совѣты примѣнимы далеко не ко всякой странѣ. Дѣйствительно, въ странахъ съ развитою хозяйственною жизнью и съ равномернымъ распредѣленіемъ народнаго труда по различнымъ отраслямъ производительной дѣятельности, устойчивость, регулярность государственнаго доходнаго бюджета обеспечивается своего рода взаимнымъ страхованіемъ многообразныхъ статей поступленія, покоящихся на столь же разнообразныхъ источникахъ національнаго дохода. Въ такихъ странахъ, какъ бы застрахованныхъ въ бюджетномъ отношеніи, быть можетъ, и нѣтъ особой нужды въ запасныхъ фондахъ. Но совсѣмъ иное приходится сказать о странахъ экономи-

чески недоразвитыхъ, гдѣ населеніе живетъ преимущественно доходами отъ одного земледѣльческаго промысла, отъ измѣнчивой судьбы котораго зависитъ участь большей части государственнаго бюджета. Въ подобнаго рода странахъ, очевидно, запасныя средства „про черный день“ являются существеннымъ условіемъ для поддержанія бездефицитнаго государственнаго хозяйства. Помимо этого, бюджетные избытки, во всякомъ случаѣ, свидѣтельствуютъ о благопріятномъ положеніи баланса обыкновенныхъ доходовъ и расходовъ страны. А такъ какъ по этому балансу судить объ общемъ состояніи ея финансовъ, то съ этой стороны понятно крупное значеніе бюджетныхъ избытковъ для упроченія международнаго довѣрія къ государству и его финансовымъ обязательствамъ.

Противоположное явленіе представляетъ такъ называемый *дефицитъ*, т.-е. недостача государственныхъ доходовъ на покрытіе его текущихъ расходовъ. Иногда дефицитъ выясняется уже при самомъ составленіи росписи, иногда же онъ открывается лишь при исполненіи ея. Въ послѣднемъ случаѣ онъ можетъ быть случайнымъ, временнымъ явленіемъ, зависящимъ, напримѣръ, отъ запоздалаго поступленія государственныхъ доходовъ или скорѣйшаго, вопреки предположеніемъ, наступленія государственныхъ расходовъ. Для покрытія такого *кассоваго дефицита* лучшимъ средствомъ является обладаніе государствомъ свободной казначейской наличностью, составленной изъ бюджетныхъ избытковъ отъ прежнихъ росписей. Въ случаѣ отсутствія такихъ запасовъ Государственное казначейство можетъ покрыть кассовый дефицитъ посредствомъ выпуска краткосрочныхъ обязательствъ казначейства, погашаемыхъ вслѣдъ за допоступленіемъ запоздавшихъ доходовъ (билеты Государственного казначейства).

Неизмѣримо вреднѣе и опаснѣе такого временнаго, кассоваго дефицита *дефицитъ действительный*, возникающій вслѣдствіе дѣйствительной недостачи средствъ на покрытіе текущихъ государственныхъ потребностей. Такой дефицитъ является первѣйшимъ и вѣрнѣйшимъ признакомъ финансоваго ослабленія. Съ вѣшной стороны, впрочемъ, бюджетный дефицитъ въ государственномъ хозяйствѣ обыкновенно даже вовсе не обнаруживается во всей своей реальности, какъ это бываетъ въ томъ частномъ хозяйствѣ, которое лишено возможности воспользоваться чрезвычайными ресурсами. Если дефицитъ предвидится при самомъ составленіи государственной росписи, то въ ней же указываются и средства для его покрытія, для чего служатъ, главнымъ образомъ, государственные займы. Тѣмъ не менѣе, бюджетные дефициты явственно обнаружи-

вають болѣзненное состояніе государственныхъ финансовъ, а съ тѣмъ вмѣстѣ и всего государственнаго организма.

Въ *финансовомъ* отношеніи бюджетный дефицитъ означаетъ, что страна желаетъ жить выше своихъ средствъ, что она установила такой уровень обычныхъ потребностей, для поддержанія котораго у нея не оказывается достаточныхъ податныхъ силъ. При такихъ условіяхъ странѣ остается лишь разложить бремя своихъ обычныхъ тратъ на плечи будущихъ поколѣній, эгоистически забывая, что каждое поколѣніе имѣетъ свои собственные и притомъ неизмѣнно прогрессирующія нужды. Выступленіе государства на путь прожиточнаго кредита тотчасъ же отражается на его дальнѣйшей кредитоспособности, а съ тѣмъ вмѣстѣ дискредитируетъ и всю массу его прежнихъ долговыхъ обязательствъ, ибо довѣріе къ исправности платежей покоится на финансовомъ благоустройствѣ страны. Международная расцѣнка долговыхъ обязательствъ страны понижается, ссудный процентъ возрастаетъ и государственный кредитъ потрясается въ своихъ основахъ.

Въ *народно-хозяйственномъ* отношеніи такое потрясеніе государственнаго кредита влечетъ за собой самыя неблагопріятныя послѣдствія. Владѣльцы государственныхъ долговыхъ обязательствъ терпятъ имущественный ущербъ соотвѣтственно пониженію капитальной расцѣнки бумагъ. Иностранные держатели дискредитированныхъ фондовъ стремятся сбыть ихъ съ рукъ и въ изобиліи выбрасываютъ ихъ на рынокъ. Государственные фонды становятся чрезвычайно подвижнымъ биржевымъ матеріаломъ, постоянно угрожая обратнымъ приливомъ въ задолженную страну со всѣми вредными отъ того послѣдствіями для расчетнаго баланса страны и благоустройства ея денежной системы. Пониженіе расцѣнки государственныхъ бумагъ и повышеніе уплачиваемаго по нимъ процента имѣетъ своимъ послѣдствіемъ общее повышеніе ссуднаго процента въ странѣ, что оказываетъ угнетающее дѣйствіе на всѣ производительныя сферы страны, удорожая необходимый имъ оборотный капиталъ.

Наконецъ, и въ *политическомъ* отношеніи дефицитное финансовое хозяйство, съ его угнетающимъ дѣйствіемъ на государственный кредитъ, несомнѣнно, должно оказывать столь же удручающее вліяніе и на свободу международнаго самоопредѣленія страны, умаляя ея авторитетъ въ международныхъ дѣйствіяхъ. Дефицитное хозяйство поражаетъ два главнѣйшихъ военныхъ ресурса, безъ которыхъ немислимо веденіе сколько-нибудь значительныхъ войнъ—

государственный кредитъ и выпускъ бумажно - денежныхъ знаковъ. Оба они утрачиваютъ при существованіи дефицитовъ способность къ вызываемому военными обстоятельствами напряженію и оба налагаютъ на страну, въ случаѣ необходимости обращенія къ нимъ, болѣе тяжкія жертвы.

Таковъ огромный вредъ, причиняемый финансовому хозяйству, а вмѣстѣ съ тѣмъ, и всему государственному организму, появленіемъ дефицитовъ въ обыкновенномъ государственномъ бюджетѣ. Къ ихъ устраненію надо принимать самыя быстрыя и энергичныя мѣры. Средствомъ для этого можетъ служить, съ одной стороны, строгая экономія въ государственныхъ расходахъ, а съ другой стороны—повышеніе существующихъ и введеніе новыхъ налоговъ и вообще изысканіе новыхъ источниковъ дохода. Обращеніе къ государственнымъ займамъ можетъ быть оправдано лишь какъ мѣра временная, чрезвычайная, притомъ для покрытія дефицитовъ, появляющихся внезапно вслѣдствіе наступленія какихъ-либо чрезвычайныхъ обстоятельствъ. Но уже при составленіи государственной росписи на слѣдующій годъ финансовое вѣдомство должно принять всѣ мѣры къ полному покрытію обыкновенныхъ расходовъ государства обыкновенными же доходами. На случай появленія такого внезапнаго дефицита въ высокой степени полезнымъ оказывается существованіе запаснаго фонда изъ ранѣе накопленныхъ бюджетныхъ избытковъ.

Другой характеръ и иное значеніе имѣетъ балансъ чрезвычайныхъ доходовъ и расходовъ. Здѣсь, въ составѣ чрезвычайныхъ доходовъ, поступления отъ государственныхъ займовъ могутъ занимать исполнѣ законное мѣсто, и обсужденію подлежитъ лишь вопросъ о допустимыхъ размѣрахъ обращенія къ государственному кредиту, о границахъ использованія этого ресурса, опредѣляемыхъ какъ характеромъ государственныхъ расходовъ, такъ и общео совокупностью финансовыхъ условій страны.

Относительно покрытія чрезвычайныхъ расходовъ государства посредствомъ займовъ существуютъ два противоположныя воззрѣнія. По мнѣнію однихъ, государственный кредитъ является вообще крайне вреднымъ и опаснымъ средствомъ, прибѣгать къ которому дозволительно лишь въ крайнихъ случаяхъ, когда этого требуетъ спасеніе чести или даже самого существованія государства. Указываютъ, что государственный кредитъ вовсе не избавляетъ отъ необходимости усиливать податную тягость народа, но ведетъ лишь къ продолженію ея на цѣлый рядъ лѣтъ, закабалая населеніе и

легко приводя государственное хозяйство къ полной несостоятельности. Поэтому для страны выгоднѣ покрывать всякіе чрезвычайные расходы прямо на счетъ усиленія налоговъ, не исключая даже и расходовъ на веденіе войнъ.

Другіе относятся къ государственному кредиту, напротивъ, черезчуръ оптимистически. По этому воззрѣнію, государственный кредитъ есть главный двигатель общественнаго прогресса, такъ что по величинѣ государственнаго долга можно судить объ успѣхахъ государства въ дѣлѣ удовлетворенія требованій и запросовъ, предъявляемыхъ къ нему постоянно развивающейся жизнью. Если государство мало пользуется кредитомъ, то это доказываетъ, что или оно слишкомъ много беретъ у современниковъ, или же не стоитъ на высотѣ своихъ задачъ и недостаточно заботится объ интересахъ населенія.

Оба эти воззрѣнія представляютъ очевидныя крайности. Несомнѣнно, безъ государственнаго кредита обойтись въ настоящее время ни одно государство не въ состояніи, какъ это и доказываетъ повсемѣстная практика финансоваго дѣла. Притомъ обращаться къ государственному кредиту приходится не только тогда, когда государству угрожаетъ прямая гибель, но и въ другихъ случаяхъ. Ни выполненіе крупныхъ соціально-экономическихъ реформъ, какъ наша крестьянская реформа 1861 года, ни сооруженіе въ большомъ масштабѣ усовершенствованныхъ путей сообщенія немислимо безъ обращенія къ государственному кредиту. Возложивъ всѣ эти расходы на плечи одного поколѣнія, покрывъ ихъ изъ одного, двухъ, трехъ, даже десяти бюджетныхъ періодовъ, значило бы, въ большинствѣ случаевъ, истощить, если не вовсе подорвать, платежныя силы населенія и тѣмъ неминуемо обречь его на долгій упадокъ. Подобное податное переобремененіе одного поколѣнія являлось бы и несправедливымъ по существу, такъ какъ выгодами отъ осуществленія соціальныхъ реформъ, отъ сооруженія сѣти желѣзныхъ дорогъ и тому подобныхъ капиталныхъ затратъ долговременнаго значенія воспользуются и послѣдующія поколѣнія. Что же касается такихъ чрезвычайныхъ обстоятельствъ, какъ наступленіе войнъ, то здѣсь государство становится въ положеніе необходимой обороны, а въ этомъ положеніи, какъ извѣстно, почти всѣ средства защиты считаются дозволенными. Недостаетъ текущихъ, наличныхъ средствъ, ипзякли всѣ сбереженія — обращаются къ займамъ; при невозможности заключить ихъ по добровольному соглашенію, они заключаются принудительно, какъ это неоднократно имѣло мѣсто въ

финансовой исторіи; наконецъ, прибѣгаютъ къ усиленному выпуску бумажныхъ денегъ цѣною полного разстройства денежнаго обращенія.

Съ другой стороны, было бы неправильно преувеличивать значеніе и пользу государственнаго кредита. Преувеличенія эти вытекаютъ изъ извѣстнаго ученія о производительныхъ и непроизводительныхъ государственныхъ расходахъ. Подъ производительными расходами понимаютъ такія затраты государственныхъ средствъ, слѣдствіемъ которыхъ является непосредственно полезный экономическій результатъ въ видѣ новаго доходоприносящаго предприятия, напримѣръ, желѣзной дороги, или въ видѣ повышенія общаго хозяйственнаго благосостоянія страны, какъ, напримѣръ, при затратахъ меліораціи. Непроизводительными же расходами считаютъ, напротивъ, такія затраты, которыя не оставляютъ послѣ себя видимаго экономическаго улучшенія. Перваго рода затраты какъ бы возмѣщаются своимъ экономическимъ эквивалентомъ и потому не составляютъ будто бы бремени для населенія. Отсюда выводъ, что производительная затрата займовъ всегда и при всякихъ условіяхъ доставляетъ выгоды народному хозяйству.

Несостоятельность изложеннаго взгляда очевидна. Прежде всего далеко не всѣ займы, заключаемые государствами, получаютъ производительное назначеніе въ указанномъ смыслѣ: напротивъ, большая часть займовъ была вызвана войнами, и слѣдовательно, менѣе всего преслѣдовала производительныя цѣли. Затѣмъ, и самое ученіе о производительныхъ и непроизводительныхъ расходахъ является весьма условнымъ и скорѣе даже ложнымъ въ своемъ корнѣ. По этому ученію расходы на образованіе, на охрану безопасности, на устройство судебныхъ учреждений и т. п. войдутъ въ разрядъ непроизводительныхъ, а между тѣмъ именно путемъ этихъ расходовъ и создаются главнѣйшія условія, обеспечивающія развитіе производительныхъ силъ народа и способствующія упроченію его благосостоянія. Въ созданіи такихъ условій и въ обеспеченіи необходимаго порядка для правильнаго функціонированія народнаго труда и заключается гарантія „воспроизведенія“ населеніемъ государственныхъ расходовъ, хотя бы непосредственно эти расходы и не создавали новыхъ прибыльныхъ источниковъ для казны или для самого населенія.

Такимъ образомъ, очевидно, что одинаково полезными могутъ явиться и займы, заключенные для непроизводительныхъ въ указанномъ смыслѣ цѣлей, каковы, напримѣръ, займы для проведенія какихъ-либо социальныхъ реформъ, преслѣдующихъ преимуще-

ственно общественныя, а не экономическія дѣла. Но, съ другой стороны, какъ эти займы, такъ и займы будто бы производительные, могутъ оказаться пагубными для государственнаго хозяйства при неумѣренномъ пользованіи государственнымъ кредитомъ. Не надо забывать, что покрытіе какихъ угодно расходовъ изъ средствъ, добытыхъ путемъ кредита, является всегда лишь отсрочкой, обходомъ покрытія ихъ податнымъ путемъ. Дѣлать долги не трудно, но, накопляя ихъ, приходится все болѣшую и болѣшую часть обыкновенныхъ доходовъ государства удѣлять на уплату процентовъ и погашенія по заключеннымъ займамъ, а слѣдовательно, приходится сокращать и ту небольшую часть этихъ доходовъ, которая расходуется на культурныя потребности постояннаго характера. Наконецъ, и самая возможность обращенія къ государственному кредиту не безгранична. По достиженіи извѣстной степени задолженности, кредитоспособность государства ослабляется, и оно лишается удобнаго источника къ полученію одновременно крупныхъ средствъ при наступленіи въ нихъ чрезвычайной надобности. Все это говорить за умѣренность и строгую обдуманность въ пользованіи государственнымъ кредитомъ.

Въ заключеніе общаго ученія о бюджетѣ, нельзя не отмѣтить, что нашей русской финансовой практикѣ, къ сожалѣнію, знакомы многія заблужденія въ области бюджетнаго дѣла. Русскому государственному хозяйству приходилось не разъ встрѣчаться съ дефицитами, съ обращеніемъ къ прожиточному кредиту. Тяжелыя военныя испытанія также оставили за собой слѣды въ государственной задолженности какъ по консолидированнымъ займамъ, такъ и по чрезмѣрнымъ выпускамъ бумажныхъ денегъ. Хотя смѣтные правила были установлены у насъ еще въ 1862 году, но и послѣ того сверхсмѣтные кредиты неоднократно опрокидывали бюджетное равновѣсіе, дѣлая тщетными всѣ попытки Министровъ финансовъ установить нормальный порядокъ вещей въ бюджетномъ хозяйствѣ. Достигнутое, наконецъ, укорененіе въ нашемъ бюджетномъ хозяйствѣ добрыхъ правилъ государственнаго домоводства составляетъ одну изъ высокихъ заслугъ Императора Александра III. Непреклонное рѣшеніе почившаго Монарха стоять на стражѣ охраны бюджетнаго равновѣсія, тщательно соразмѣряя расходы съ доходами, создало органический факторъ бездефицитнаговеденія нашихъ государственныхъ росписей. Можно сказать, что въ этомъ отношеніи Императоръ Александръ III былъ самолично Министромъ финансовъ Россіи, ибо Его Величеству не разъ благоугодно было принимать

на себя „тяжелую обузу Министерства Финансовъ“, умѣряя расходныя требованія всѣхъ вѣдомствъ, не исключая и военного, и въ особенности отклоняя испрошенія сверхсмѣтныхъ кредитовъ—этого главнаго врага бюджетнаго равновѣсія. Въ то же время, мирная политика почившаго Государя обезпечила народу возможность значительнаго преуспѣянiя по многимъ отраслямъ народнаго хозяйства, что, въ свою очередь, укрѣпило наши государственныя финансы и обусловило быструю смѣну дефицитовъ регулярными избытками въ бюджетахъ.

Выяснивъ происхожденiе, порядокъ составленiя, составъ и характеръ выполненiя государственныхъ бюджетовъ, обратимся къ разсмотрѣнiю отдѣльныхъ видовъ государственныхъ доходовъ.