

34.236

11.09

Учебный курс.

Геометрия приманского  
класса

1912.



Д. П. И. П.

1918

✓

МАШИНА

МАШИНА

Техническое описание

34/336	393319
Удмуртский язык	Удмуртский язык
1912 г.	2 р. 40 к.
06.11.07	Сыктывкар
30.10.08	Ижевск
3.03.09	Ижевск



SERGE ILOVAISKY

MANUEL  
DE DROIT FINANCIER

Cinquième édition (posthume)

En partie remaniée, en partie revue et mise à jour

par

G. TICTINE

Sous la direction

de N. YASNOPOLSKY

professeur à l'Université Saint-Vladimir à Kiev.

336 (02) (point de vue économique)

351 (72) (point de vue financier)

03 02  
Профессоръ С. И. ИЛОВА.

34:336  
и 44  
УЧЕБНИКЪ  
ФИНАНСОВАГО ПРАВА

Пятое (посмертное) издание

Частью вновь переработалъ, частью дополнилъ и обновилъ

Г. И. ТИКТИНЪ

Подъ редакціей

Н. П. ЯСНОПОЛЬСКАГО

профессора Университета св. Владиміра

5933/9  
Киевскій институт  
народнаго хозяйства  
БИБЛИОТЕКА

Издание Е. С. ИЛОВАЙСКОЙ

1912



SERBE

## Предисловіе къ пятому изданію.

Согласно предсмертной волѣ дорогого учителя моего Сергѣя Ивановича Иловайскаго и по предложенію вдовы его Екатерины Сергѣевны, я взялъ на себя составленіе пятаго изданія Учебника Финансоваго Права. Посильно стремясь исполнить волю покойнаго, я поставилъ себѣ при этомъ задачею не только обновить, но и переработать текстъ четвертаго изданія Учебника. Задача эта до настоящаго времени выполнена лишь для первыхъ восьми (въ послѣдовательномъ порядкѣ текста четвертаго изданія) главъ, которыя и составляютъ предметъ перваго, выходящаго нынѣ въ свѣтъ, выпуска (главы I-VI). Переработка остальныхъ отдѣловъ, по плану, принятому для перваго выпуска, продолжится еще нѣкоторое, сравнительно довольно продолжительное, время. Между тѣмъ четвертое изданіе уже полностью распродано и есть потребность въ новомъ изданіи, особенно у учащихся высшихъ учебныхъ заведеній, гдѣ Учебникъ рекомендованъ въ качествѣ учебнаго пособія. Идя навстрѣчу нуждамъ учащихся, редакторъ и составитель рѣшили, не ожидая окончанія переработки всего текста четвертаго изданія, провизорно выпустить въ самомъ непродолжительномъ времени, не позже осени 1912 года, всѣ остальные, не вошедшіе въ первый выпускъ, отдѣлы. Въ основаніе этого провизорнаго выпуска пятаго изданія положенъ будетъ по большей части текстъ четвертаго изданія, причемъ къ нему будутъ сдѣланы всѣ необходимыя поправки и дополненія, въ цѣляхъ обновленія его. Въ цѣляхъ скорѣйшаго удовлетворенія нуждъ учащихся часть указаннаго провизорнаго выпуска предполагается издать по возможности еще до окончанія текущаго академическаго года. Въ эту часть, согласно желанію редактора, войдутъ послѣднія пять (въ послѣдовательномъ порядкѣ текста четвертаго изданія) главъ.

И въ пятомъ своемъ изданіи Учебникъ предназначенъ, конечно, прежде всего служить учебнымъ пособіемъ для слушателей и слу-





высшихъ учебныхъ заведеній. Однако, наряду съ этою задачей, основною задачею, при составленіи пятаго изданія имѣлись и будутъ имѣться въ виду нужды лицъ, призванныхъ къ практической дѣятельности въ области финансовъ, въ особенности лицъ, приготавлиющихся къ финансово-административной и финансово-контрольной службѣ, а также лицъ, вообще интересующихся вопросами хозяйственной жизни принудительныхъ союзовъ. Въ цѣляхъ облегченія пользованія Учебникомъ, выходящій за предѣлы элементарнаго учебнаго пособия матеріалъ помѣщенъ по большей части въ подстрочныхъ примѣчаніяхъ.

Неся всю полноту отвѣтственности за пятое изданіе, составитель не можетъ не выразить самой глубокой искренней признательности профессору Николаю Петровичу Яснопольскому, любезно согласившемуся взять на себя трудъ по редактированію пятаго изданія Учебника.

Въ заключеніе составитель считаетъ своимъ пріятнымъ долгомъ принести свою искреннюю благодарность Старшему Ревизору Одесской Контрольной Палаты Іосифу Іосифовичу Бочковскому, съ рѣдкою готовностью содѣйствовавшему ему цѣнными указаніями и предоставленіемъ нѣкоторыхъ трудно доступныхъ въ Одессѣ изданій.

Одесса, мартъ 1912 г.

Г. Тиктинъ.

## ОГЛАВЛЕНІЕ.

### Глава I.

#### Финансовое хозяйство и финансовая наука.

	СТР.
§ 1. Понятіе финансоваго хозяйства . . . . .	1
§ 2. Природа и особенности финансоваго хозяйства . . . . .	5
§ 3. Опредѣленіе, задачи и составныя части финансовой науки . . . . .	15
§ 4. Содержаніе и система финансовой науки . . . . .	19
§ 5. Отношеніе финансовой науки къ другимъ наукамъ . . . . .	21
§ 6. Отношеніе финансовой науки къ финансовой практикѣ . . . . .	23
§ 7. Историческое развитіе финансовой науки на Западѣ . . . . .	24
§ 8. Историческое развитіе финансовой науки въ Россіи . . . . .	36
§ 9. Источники русскаго финансоваго права и русской финансовой статистики . . . . .	40
Литература общая, систематическая, библиографическая и къ главамъ I . . . . .	56

### Глава II.

#### Государственные расходы.

§ 10. Общія начала политики расходовъ . . . . .	61
§ 11. Личныя потребности и способы ихъ удовлетворенія. Вознагражденіе государственныхъ служащихъ.—Общія начала и сравнительное право . . . . .	63
§ 12. Пенсіи.—Общія начала и сравнительное право . . . . .	67
§ 13. Вознагражденіе государственныхъ служащихъ.—Русское право . . . . .	71
§ 14. Пенсіи.—Русское право . . . . .	82
§ 15. Вещныя потребности и способы ихъ удовлетворенія.—Общія начала . . . . .	98
§ 16. Вещныя потребности и способы ихъ удовлетворенія.—Русское право . . . . .	100
§ 17. Предметная классификація расходовъ . . . . .	107
§ 18. Расходы по содержанію органовъ верховной власти.—Общія начала и сравнительное право . . . . .	109



	СТР.
Расходы по содержанию органовъ верховной власти.—Русское право . . . . .	112
§ 20. Расходы по управленію международными сношеніями и вооруженными силами . . . . .	119
§ 21. Расходы по управленію юстиціею и полиціею безопасности . . . . .	122
§ 22. Расходы по внутреннему управленію . . . . .	123
§ 23. Расходы по финансовому управленію . . . . .	125
§ 24. Общія черты предметнаго состава расходовъ . . . . .	127
§ 25. Государственные расходы Россіи по вѣдомствамъ и по предметамъ управленія . . . . .	128
§ 26. Ростъ расходовъ . . . . .	131
Литература къ главѣ II . . . . .	136

### Глава III.

#### Государственное бюджетное (и финансово-законодательное) устройство.

##### Отдѣлъ I. Государственное бюджетное (и финансово-законодательное) устройство.—Общія начала и сравнительное право.

§ 27. Понятіе бюджета . . . . .	140
§ 28. Назначеніе бюджета . . . . .	142
§ 29. Историческое развитіе бюджетнаго (и финансово-законодательнаго) устройства . . . . .	145
§ 30. Система и форма бюджета . . . . .	152
§ 31. Техничко-хозяйственная полнота и единство бюджета. Исключительность бюджета . . . . .	156
§ 32. Исчисленіе величины бюджетныхъ статей . . . . .	165
§ 33. Бюджетный періодъ . . . . .	172
§ 34. Составленіе проекта бюджета. Бюджетная (и финансово-законодательная) инициатива . . . . .	174
§ 35. Окончательное установленіе содержанія бюджета: порядокъ обсужденія и голосованія проекта бюджета (и финансовыхъ законопроектовъ) палатами. Санкція и публикація бюджета . . . . .	183
§ 36. Относительное участіе верхней и нижней палаты въ установленіи бюджета (и въ финансовомъ законодательствѣ) . . . . .	189
§ 37. Конфликтъ между верхней и нижней палатою по бюджетнымъ вопросамъ и способы разрѣшенія его . . . . .	196
§ 38. Правовая форма бюджета. Бюджетный законъ . . . . .	202
§ 39. Правовая полнота бюджета. Полнота бюджетнаго права (и финансово-законодательныхъ правъ) палатъ . . . . .	205
§ 40. Правовая природа бюджета. Сила бюджетнаго права палатъ . . . . .	208
§ 41. Финансовое управленіе безъ бюджетнаго закона . . . . .	214
§ 42. Правовая природа бюджета и политическое значеніе его . . . . .	217
§ 43. Предѣлы, полагаемые бюджетомъ (и финансовыми законами) власти правительства. Кредиты и ихъ виды. Правовая специализированность бюджета . . . . .	225

### Глава IV.

#### Государственное финансово-административное устройство.

##### Отдѣлъ I. Государственное финансово-административное устройство.—Общія начала и сравнительное право.

§ 63. Финансовое управленіе и основныя начала организаціи его . . . . .	307
§ 64. Центральная организація финансоваго управленія . . . . .	311

§ 44. Бюджетная равомѣрность (и закономѣрность) финансоваго управленія. Уклоненія финансоваго управленія отъ бюджета . . . . .	231
§ 45. Сверхбюджетные расходы . . . . .	236

##### Отдѣлъ II. Государственное бюджетное (и финансово-законодательное) устройство.—Русское право.

§ 46. Историческое развитіе русскаго бюджетнаго устройства. Источники дѣйствующаго русскаго бюджетнаго права . . . . .	244
§ 47. Система и форма русскаго бюджета . . . . .	251
§ 48. Полнота, единство и исключительность русскаго бюджета . . . . .	254
§ 49. Исчисленіе величины бюджетныхъ статей въ Россіи . . . . .	266
§ 50. Бюджетный періодъ въ Россіи . . . . .	270
§ 51. Составленіе проекта Государственной Росписи. Бюджетная (и финансово-законодательная) инициатива въ Россіи . . . . .	270
§ 52. Окончательное установленіе содержанія бюджета въ Россіи: порядокъ обсужденія и голосованія проекта Государственной Росписи (и финансовыхъ законопроектовъ). Санкція и публикація бюджета въ Россіи . . . . .	277
§ 53. Относительное участіе Государственнаго Совѣта и Государственной Думы въ установленіи бюджета (и въ финансовомъ законодательствѣ) . . . . .	283
§ 54. Конфликтъ между Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думою по бюджетнымъ вопросамъ и способы разрѣшенія его . . . . .	284
§ 55. Правовая форма русскаго бюджета. Законъ о Государственной Росписи доходовъ и расходовъ . . . . .	285
§ 56. Правовая полнота русскаго бюджета. Полнота бюджетнаго права (и финансово-законодательныхъ правъ) Государственнаго Совѣта и Государственной Думы . . . . .	286
§ 57. Правовая природа русскаго бюджета. Сила бюджетнаго права Государственнаго Совѣта и Государственной Думы . . . . .	291
§ 58. Финансовое управленіе безъ бюджетнаго закона въ Россіи . . . . .	294
§ 59. Виды кредитовъ въ Россіи. Правовая специализированность Государственной Росписи . . . . .	295
§ 60. Бюджетная правомѣрность (и закономѣрность) финансоваго управленія въ Россіи. Уклоненія финансоваго управленія отъ бюджета въ Россіи . . . . .	297
§ 61. Сверхбюджетные расходы въ Россіи . . . . .	298
§ 62. Проектъ реформы русскаго бюджетнаго законодательства . . . . .	302
Литература къ главѣ III . . . . .	303



Мѣстная организація финансоваго управленія . . . . .	СТР.
§ 66. Финансовыя операціи по производству расходовъ . . . . .	315
§ 67. Финансовыя операціи по извлеченію доходовъ . . . . .	317
	322

**Отдѣль II. Государственное финансово-административное устройство.**  
—Русское право.

§ 68. Историческое развитіе организаціи финансоваго управленія въ Россіи . . . . .	326
§ 69. Современная центральная организація финансоваго управленія въ Россіи . . . . .	362
§ 70. Современная мѣстная организація финансоваго управленія въ Россіи . . . . .	375
§ 71. Финансовыя операціи по производству расходовъ въ Россіи . . . . .	395
§ 72. Финансовыя операціи по извлеченію доходовъ въ Россіи . . . . .	402

**Глава V.**

**Государственное кассовое устройство.**

**Отдѣль I. Государственное кассовое устройство.—Общія начала и сравнительное право.**

§ 73. Основныя начала кассоваго устройства . . . . .	404
§ 74. Кассовое устройство при системѣ банка въ роли хранителя суммъ государства . . . . .	412
§ 75. Кассовое устройство при системѣ банка въ роли кассира государственнаго . . . . .	418

**Отдѣль II. Государственное кассовое устройство.—Русское право.**

§ 76. Основныя начала современнаго кассоваго устройства въ ихъ примѣненіи въ Россіи.—Источники нормъ, регулирующихъ современное русское кассовое устройство . . . . .	423
§ 77. Системы, организація и операціи кассъ въ Россіи . . . . .	428
§ 78. Управление движеніемъ суммъ государственнаго казначейства въ Россіи . . . . .	438
§ 79. Роль Государственнаго Банка въ кассовой службѣ государства . . . . .	444
Литература къ главамъ IV и V . . . . .	449

**Глава VI.**

**Государственное финансово (-счетное,-отчетное и)-контрольное устройство.**

**Отдѣль I. Государственное финансово (-счетное,-отчетное и) -контрольное устройство.—Общія начала и сравнительное право.**

§ 80. Задачи, виды и организація контроля . . . . .	454
§ 81. Контроль надъ исполнителями . . . . .	460
§ 82. Предварительный контроль надъ распорядителями . . . . .	471

§ 83. Послѣдующій контроль надъ распорядителями . . . . .	478
§ 84. Верховный контроль надъ министрами . . . . .	483

**Отдѣль II. Государственное финансово (-счетное,-отчетное и) контрольное устройство.—Русское право.**

§ 85. Историческое развитіе русскаго финансово-контрольнаго устройства.—Источники нормъ, регулирующихъ современное русское финансово-контрольное устройство . . . . .	500
§ 86. Устройство Государственнаго Контроля . . . . .	529
§ 87. Контроль надъ исполнителями въ Россіи . . . . .	541
§ 88. Предварительный контроль надъ распорядителями въ Россіи . . . . .	552
§ 89. Послѣдующій контроль надъ распорядителями въ Россіи . . . . .	559
§ 90. Верховный контроль надъ министрами въ Россіи . . . . .	585
Литература къ главамъ VI . . . . .	600



## ГЛАВА I.

### Финансовое хозяйство и финансовая наука.

§ 1. Понятіе финансового хозяйства. Хозяйственная жизнь государства и других принудительных или политических или публичных союзовъ, каковы съ одной стороны мѣстные союзы (наши земства и соотвѣтствующіе имъ на западѣ союзы, городскія и сельскія общины), а съ другой стороны международно-и государственно-правовыя соединенія государствъ (уніи, союзы государствъ, союзныя государства и т. д.), распадается, соотвѣтственно двумъ категоріямъ ихъ хозяйственныхъ цѣлей, на двѣ области, изъ которыхъ одна составляетъ предметъ изслѣдованія финансовой науки.

Внѣшняя природа, дары которой ограничены по сравненію съ потребностями людей, ставитъ послѣднимъ препятствія въ достиженіи ими своихъ разнообразныхъ цѣлей. Сознаніе зависимости достиженія цѣлей отъ преодоленія этихъ препятствій вызываетъ хозяйственную дѣятельность, задачей которой является преобразование частей матеріальной природы въ средства осуществленія поставленныхъ цѣлей—въ хозяйственныя блага.

У политическихъ союзовъ нѣтъ и не можетъ быть цѣлей помимо цѣлей членовъ того общества, принудительною организациею котораго они являются. Такимъ образомъ хозяйственная сторона ихъ дѣятельности прежде всего заключается въ томъ, что въ число выполняемыхъ ими задачъ входитъ, въ качествѣ задачи непосредственной и самостоятельной, содѣйствіе успѣху хозяйственной дѣятельности ихъ членовъ.

Всѣ непосредственныя и самостоятельныя задачи политическихъ союзовъ, и прежде всего государства, какъ главной формы политической организациі общества, могутъ быть сведены къ двумъ основнымъ типическимъ категоріямъ <sup>1)</sup>, изъ которыхъ первая осуществляется

<sup>1)</sup> *Ad. Wagner*, Grundlegung d. P. Ö., I, 3 изд. Leipzig, 1893. Кн. 6, гл. 2. *Она же*, Finanzwissenschaft, I, 3 изд. Leipzig, 1883. § 33.



какимъ государствомъ, на какой бы ступени культуры оно ни стояло. Вторая — лишь государствомъ, достигшимъ нѣкоторой высоты культурнаго развитія. — Первая категория цѣлей заключается съ одной стороны въ созданіи правопорядка внутри страны (законодательство) и въ организаціи предупредительныхъ и репрессивныхъ мѣръ въ цѣляхъ поддержанія его (судъ, полиція безопасности), а съ другой стороны въ охранѣ виѣшней политической независимости и чести государства (вооруженныя силы, дипломатическія сношенія). — Другая группа задачъ представляетъ собою совокупность мѣропріятій, направленныхъ на содѣйствіе физическому, духовному, нравственному и матеріальному или хозяйственному благосостоянію населенія (внутреннее управленіе). — Это содѣйствіе благосостоянію населенія выражается либо въ томъ, что союзъ, не устраняя самостоятельности индивидовъ въ достиженіи ими своихъ цѣлей, подвергаетъ эту самостоятельность руководству, регулированію, въ томъ направленіи, въ какомъ это представляется ему желательнымъ, либо, если первая форма не выполняетъ своего назначенія, въ томъ, что союзъ беретъ непосредственно въ свои руки осуществленіе той или иной задачи, выступая при этомъ или на ряду съ индивидуальной самостоятельностью, или же вмѣсто нея, т. е. устраняя ее. Эти двѣ формы дѣятельности политическихъ союзовъ въ области внутреннего управленія можно соответственно назвать, слѣдуя *Sax*'у, регулирующей и прагматической или самостоятельностью <sup>1)</sup>. — Такимъ образомъ въ вторую изъ двухъ различаемыхъ нами категорій цѣлей политическихъ союзовъ (внутреннее управленіе) входитъ, въ качествѣ координированной съ прочими, хозяйственная цѣль, заключающаяся въ содѣйствіи матеріальному благосостоянію членовъ союза и осуществляемая въ двойной формѣ — регулированія и самостоятельности.

Каковы бы ни были, однако, задачи политическихъ союзовъ — охватываютъ ли онѣ обѣ группы цѣлей или ограничиваются лишь цѣлью правопорядка и политической независимости, заключаются ли онѣ въ содѣйствіи матеріальной или другимъ сторонамъ благосостоянія населенія, и въ какой бы формѣ онѣ преимущественно ни осуществлялись: въ формѣ ли самостоятельности или только регулированія, — выполненіе ихъ всегда обусловлено затратою матеріальныхъ средствъ. Политическіе союзы встрѣчаютъ на пути къ выполненію всѣхъ своихъ задачъ тѣ же препятствія со стороны ограниченности виѣш-

<sup>1)</sup> *E. Sax*, Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft. Wien, 1887. § 65.

ней природы, что и отдѣльные индивиды, и преодоленіе этихъ препятствій становится для нихъ спеціальною задачею.

Правда, эта обусловленность выполненія цѣлей политическихъ союзовъ затратою матеріальныхъ средствъ можетъ быть преодолевается, благодаря принадлежащей имъ публичной власти, путемъ непосредственнаго принудительнаго возложенія соответствующихъ опредѣленнымъ задачамъ функций на членовъ союза, которые такимъ образомъ косвенно и будутъ нести связанные съ этими функциями матеріальныя жертвы (личныя повинности). Но способъ этотъ весьма несовершененъ, какъ по своей чрезмѣрной обременительности для населенія, такъ и по неудовлетворительности даваемыхъ имъ результатовъ, и потому примѣненіе его во всей полнотѣ, т. е. безъ частичнаго хотя бы вознагражденія или возмѣщенія издержекъ, встрѣчаетъ серьезныя препятствія даже на сравнительно мало развитой ступени политической и экономической жизни, и значеніе его въ историческомъ развитіи все больше и больше падаетъ. —

Такимъ образомъ политическіе союзы для выполненія всѣхъ своихъ задачъ нуждаются въ распоряженіи матеріальными средствами, приобрѣтеніе и затрата которыхъ является для нихъ спеціальною задачею. Они нуждаются въ этихъ матеріальныхъ средствахъ или для созданія «публичныхъ благъ» (*Sax*), т. е. предметовъ общаго для всѣхъ членовъ союза потребленія (напр. публичныя искусственныя дороги, публичныя сады, парки, хранилища книгъ, предметовъ искусства), или же въ качествѣ техническихъ вспомогательныхъ средствъ публичной дѣятельности (напр. помѣщенія для присутственныхъ мѣстъ, канцелярскія принадлежности, вооруженіе арміи и флота), или же для оплаты труда чиновниковъ и рабочихъ и для частичнаго вознагражденія или возмѣщенія издержекъ лицамъ, отправляющимъ личныя повинности, или же наконецъ въ цѣляхъ оказанія безмездной помощи нуждающимся членамъ союза. Помимо того, приобрѣтеніе матеріальныхъ средствъ для указанныхъ цѣлей само по себѣ вызываетъ необходимость въ матеріальныхъ средствахъ для затраты ихъ спеціально въ качествѣ издержекъ приобрѣтенія, т. е. для полученія при ихъ посредствѣ непосредственно нужныхъ хозяйственныхъ благъ <sup>1)</sup>.

Такимъ образомъ къ двумъ основнымъ, первичнымъ и непосредственнымъ цѣлямъ политическихъ союзовъ — цѣли правопорядка

<sup>1)</sup> *Sax*, Grundleg. d. theoret. Staatswirtschaft. Wien, 1887. § 36. *Kaizl*, Finanzwiss., нѣм. перев. Koerner'a, I. Wien, 1900. § 4.



и политической независимости и цѣли содѣйствія всѣмъ сторонамъ благосостоянія населенія—присоединяется еще третья, вторичная, производная, посредствующая, некоординированная съ остальными, а относящаяся къ нимъ какъ средство къ цѣли, и вмѣстѣ съ тѣмъ получаютъ двѣ категоріи специально-экономическихъ цѣлей политическихъ союзовъ: цѣль содѣйствія матеріальному благосостоянію населенія и цѣль приобрѣтенія и затраты матеріальныхъ средствъ.

Соотвѣтственно этимъ двумъ различнымъ категоріямъ экономическихъ цѣлей хозяйственная жизнь политическихъ союзовъ дѣлится на двѣ области, изъ которыхъ первая называется *экономическимъ управленіемъ* или *экономическою политикою*, вторая *финансовымъ хозяйствомъ* или *финансовымъ управленіемъ* или *финансовою политикою* или просто *финансами*.

Терминъ «финансы» [французскій и англійскій *Finance* (-s), нѣмецкій *Finanz* (-en), италіанскій *Finanz*-a (e)] этимологически ведетъ свое начало по господствующему взгляду отъ латинскаго *finis*, въ значеніи срока платежа. Отъ *finis* произошли слова средневѣковой латыни: «*finatio*» (*finare*), «*financia*», «*financia respiciaria*», употребившіяся въ 13 и 14 вв. въ смыслѣ денежнаго обязательства, платежа, суммы денегъ.—По другому взгляду терминъ «финансы» германскаго происхожденія, именно происходитъ отъ англійскаго «*fine*» (вѣроятно также отъ «*finis*») (штрафъ, пошлина), или отъ нѣмецкаго «*finden*» (находить), «*erfinderisch*» (находчивый, а также хитрый, коварный), или, наконецъ, отъ нѣмецкаго же «*fein*» (тонкій, а также ловкій, хитрый). Послѣднія два предположенія подтверждаются тѣмъ, что въ 16 и 17 вв. въ Германіи «*Finanz*» («*Finantz*») употребляется въ значеніи хитрости, коварства, невѣрности, зависти, ненависти. Въ ту же эпоху во Франціи «*finance*» уже употребляется въ значеніи государственныхъ доходовъ, а «*finances*» въ смыслѣ всего государственнаго имущества и состоянія государственнаго хозяйства. Это французское значеніе слова «финансы» постепенно распространяется и въ Германіи, вытѣсняя первоначальное нѣмецкое, и становится техническимъ на языкѣ большинства современныхъ культурныхъ народовъ, причемъ въ настоящее время оно примѣняется къ хозяйственной дѣятельности не только государства, но и мѣстныхъ союзовъ, а также союза государствъ, союзнаго государства и т. д.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Въ разговорномъ языкѣ и даже иногда въ литературѣ, особенно англійской и французской, терминомъ «финансы» обозначаются и нѣко-

Итакъ подѣ финансовымъ хозяйствомъ нужно понимать *совокупность явленій, относящихся къ планомерной организованной дѣятельности принудительныхъ союзовъ*<sup>1)</sup>, направленной на *спеціальную цѣль приобрѣтенія и затраты*<sup>2)</sup> *хозяйственныхъ благъ, необходимыхъ для выполненія всѣхъ вообще задачъ этихъ союзовъ.*

§ 2. Природа и особенности финансового хозяйства. Хотя финансовому хозяйству присущи тѣ же основныя черты, что и всякому хозяйству, однако оно представляетъ по сравненію съ хозяйствомъ частнымъ цѣлый рядъ особенностей, важнѣйшія изъ которыхъ слѣдующія.

1. *Финансовое хозяйство представляетъ собою хозяйство единичное.* Этимъ оно отличается отъ народнаго хозяйства, которое является сложнымъ цѣлымъ со множествомъ субъектовъ, связанныхъ между собою хозяйственными отношеніями. Въ отличіе отъ частнаго единоличнаго хозяйства субъектомъ финансового хозяйства является организованный союзъ, обладающій правами самостоятельнаго субъекта правъ, т. е. юридическаго лица. Но, въ противоположность частнымъ свободнымъ коллективнымъ хозяйствамъ, субъектъ финансового хо-

зяйства является частнаго хозяйства, преимущественно явленія денежнаго рынка.

<sup>1)</sup> Еще *Rau* (Основн. Начала финансовой науки, I, русск. переводъ подѣ ред. Корсака. Спб., 1867. §§ 1, 18 прим. b) и *Umpfenbach* (Lehrbuch d. Finanzwissenschaft, 2 изд. Stuttgart, 1887. Стр. 3), а у насъ *Лижуль* (Осн. Нач. фин. науки, 4 изд. Спб., 1904. Стр. 10) понимаютъ подѣ финансовымъ хозяйствомъ хозяйство государства. Въ настоящее время общепринятъ изложенный въ текстѣ взглядъ на финансовое хозяйство, какъ на хозяйство всѣхъ вообще принудительныхъ союзовъ.

<sup>2)</sup> Нѣкоторые изслѣдователи, напр. *Stein* въ 3 и 4 изданіяхъ своего курса, *Leroy-Beaulieu* (Traité de la science des finances, I, изд. 7. Paris, 1906. Стр. 2 и сл.), *Kaizl* (Finanzwissenschaft, нѣм. перев. Körner'a, I. § 2), *Лижуль* (Осн. Нач. фин. науки, 4 изд. Спб., 1904. Стр. 18—19) ограничиваютъ цѣль финансоваго хозяйства приобрѣтеніемъ хозяйственныхъ благъ. Изложенный въ текстѣ взглядъ является болѣе распространеннымъ въ литературѣ. Его придерживаются *Rau* (Осн. Нач. фин. н., I, подѣ ред. Корсака. Спб., 1867. §§ 1, 5 прим. d.), *Wagner* (Finanzwissenschaft, I, 3 изд. Leipzig, 1883. §§ 3, 5), *Umpfenbach* (Lehrb. d. Finanzwiss., 2 изд. Stuttgart, 1887. § 11), *Stein* (Lehrb. d. Finanzwiss., I, 5 изд. Leipzig, 1885. Стр. 39 и сл.) *Geffiken* (Wesen, Aufgaben, Geschichte d. Finanzwiss., монографія въ Handb. d. Pol. Ökon. Schönberg'a, III, изд. 4. Tuebingen, 1897. § 1), *Eheberg* (Finanzwiss., 9 изд. Leipzig, 1908. § 2) *Heckel*, (Lehrb. d. Finanzwiss., I. Leipzig, 1907. Стр. 11—12), *Лебедевъ* (Фин. Право, I, 2-е изд. Спб., 1889—1893. Стр. 5), *Ходскій* (Госуд. Хоз., I, 3 изд. Спб., 1907. Стр. 2—3).



зайства представляет собою союзъ публично-правовой, политической, принудительный, т. е. съ кругомъ принудительно входящихъ въ него членовъ. Отличительною особенностью государства является самостоятельное принудительное властвование. Проявление этого властвования специально въ области приобрѣтенія и расходования хозяйственныхъ благъ, называемое финансовымъ верховенствомъ или финансовою властью, кладетъ отпечатокъ на всѣ явленія хозяйственной дѣятельности государства и другихъ политическихъ союзовъ, которымъ послѣднее делегируетъ свою власть. Обусловливаемый финансовою властью государства *принудительный характеръ финансовою хозяйства* является наиболее характерною чертою послѣдняго, что дало основаніе нѣмецкимъ ученымъ удачно назвать хозяйства политическихъ союзовъ принудительно-коллективными хозяйствами.

2. Финансовое хозяйство, какъ и частное, преслѣдуетъ двоякую цѣль: приобрѣтеніе и расходование хозяйственныхъ благъ, и соответственно этому дѣлится на два отдѣла: доходный и расходный. Особенностью финансового хозяйства въ этомъ отношеніи является лишь та зависимость, въ которой находятся оба эти отдѣла между собой. Въ частномъ хозяйствѣ предметы и размѣръ расходовъ опредѣляются величиною дохода, *въ финансовомъ хозяйствѣ наоборотъ доходы регулируются расходами*. Это привилегированное положеніе, въ которое поставлены политическіе союзы, проявляется въ томъ, что государство въ неограниченныхъ предѣлахъ, а мѣстные союзы въ предѣлахъ своихъ делегированныхъ правомочій имѣютъ возможность съ одной стороны свободно устанавливать кругъ выполняемыхъ ими задачъ и размѣръ связанныхъ съ ними издержекъ, а съ другой стороны въ тѣхъ же предѣлахъ покрывать эти издержки, не нуждаясь въ то же время въ столь необходимомъ для частныхъ хозяйствъ накопленіи запасовъ. Эта особенность финансового хозяйства объясняется принадлежашею публичнымъ союзамъ финансовою властью, благодаря которой они могутъ покрывать свои издержки недоступнымъ для частныхъ хозяйствъ путемъ принудительнаго отягощенія гражданъ, а также быстро собирать большія матеріальныя средства путемъ займовъ. Этой способности финансовыхъ хозяйствъ произвольно увеличивать связанныя съ выполненіемъ публичныхъ задачъ издержки и свободно находить для послѣднихъ источники покрытія, ставитъ однако извѣстные предѣлы ограниченность количества матеріальныхъ благъ, доступныхъ распоряженію людей. Предѣлы эти устанавливаются въ каждомъ конкретномъ случаѣ сравнительною оцѣнкою мѣры настоятельности подлежащей выполненію

публичной задачи и степени матеріальнаго благосостоянія общества входящаго въ составъ даннаго принудительнаго союза.

3. Назначеніе финансового хозяйства заключается въ томъ, чтобы обусловить возможность выполненія политическимъ союзомъ всѣхъ его задачъ, объемъ и содержаніе которыхъ ставятъ предѣлы объему и содержанію финансового хозяйства. Это дало основаніе изслѣдователямъ указать на то, что въ то время, какъ потребности частнаго хозяйства безграничны, и оно ведется ради барыша, ради извлеченія наибольшаго чистаго дохода, представляя собою самоцѣль, *финансовое хозяйство ведется съ единственною цѣлью покрытія необходимыхъ издержекъ, являясь лишь средствомъ достиженія другихъ более высокихъ цѣлей*. Это различіе при ближайшемъ разсмотрѣніи не столь очевидно, какъ кажется съ перваго взгляда. И для нормальнаго индивида приобрѣтеніе матеріальныхъ благъ является средствомъ достиженія всѣхъ его личныхъ цѣлей. Если непосредственною цѣлью частнаго хозяйства является извлеченіе наибольшаго чистаго дохода, то это объясняется скорѣе господствующею нынѣ предпринимательско-мѣнною формою организациі хозяйственной жизни, чѣмъ природою этого хозяйства <sup>1)</sup>. Подобно тому, какъ финансы, являясь средствомъ достиженія политическимъ союзомъ всѣхъ его цѣлей, образуютъ въ то же время особую отрасль управленія со специальною задачею приобрѣтенія и расходования хозяйственныхъ благъ, такъ и частное хозяйство, имѣя непосредственною цѣлью матеріальное обезпеченіе индивида, является въ то же время средствомъ достиженія индивидомъ всѣхъ его жизненныхъ цѣлей. Отличительною чертою принудительно-коллективныхъ хозяйствъ въ разсматриваемомъ отношеніи является лишь возможность для нихъ, во имя соображеній экономической и соціальной политики, обходиться при эксплуатаціи принадлежащихъ имъ имуществъ и предпріятій безъ извлеченія изъ нихъ чистаго дохода, благодаря имѣющимся въ ихъ распоряженіи источникамъ доходовъ принудительнаго характера. Въ случаѣ же эксплуатаціи политическимъ союзомъ какого-либо имущества или предпріятія преимущественно въ цѣляхъ фискальныхъ, имъ проявляется та же мѣра личнаго расчета, та же степень стремленія къ извлеченію наибольшаго дохода, какая столь характерна для хозяйствъ частныхъ. Съ

<sup>1)</sup> Цѣлью частныхъ замкнутыхъ, не связанныхъ мѣновыми отношеніями хозяйствъ также является непосредственное удовлетвореніе потребностей, а не извлеченіе наибольшаго чистаго дохода, какъ на то вполне правильно указываетъ В. Зомбартъ (Современный капитализмъ, I, пер. подъ ред. Эверлинга. Москва, 1903. Стр. 65 и сл.).



другой стороны, если безпредѣльны потребности частнаго хозяйства, то равнымъ образомъ безпредѣльны и потребности политическаго союза, а ограничены лишь хозяйственныя блага какъ того, такъ и другого, хотя и не въ равной степени. *Lorenz v. Stein* правильно указываетъ на то, что одна изъ функций государственнаго хозяйства въ организмѣ государственнаго управления заключается въ томъ, что оно вноситъ мѣру въ присущій государству, какъ всякой личности, идеалъ неограниченнаго развитія его жизни. Такова же и функция хозяйства въ системѣ жизненныхъ цѣлей индивида <sup>1)</sup>. И въ этомъ отношеніи, слѣдовательно, финансовое хозяйство не отличается по существу отъ частнаго.

4. Финансовое хозяйство превосходитъ частное какъ по размѣру, такъ и по продолжительности существованія. Большой размѣръ хозяйства политическаго союза отражается на всей организационной его дѣлѣ, дѣлая необходимымъ составленіе обширнаго, сложнаго плана хозяйства, требуя большого, сложнаго аппарата учреждений и должностныхъ лицъ и столь же сложной системы кассъ, счетоводства, отчетности и контроля. Это относится, конечно, главнымъ образомъ къ хозяйству сравнительно большихъ политическихъ союзовъ, преимущественно къ хозяйству государства. Связанная съ этимъ нѣкоторая неповоротливость, тяжеловатость движенія хозяйственной жизни политическихъ союзовъ обуславливаетъ сходство послѣднихъ въ данномъ отношеніи съ большими коллективными частными хозяйствами, каковы главнымъ образомъ акціонерныя компаніи, и вызываетъ противъ себя тѣ же возраженія, что и послѣднія. Продолжительность существованія финансоваго хозяйства, какъ и самаго принудительнаго союза, если не безконечна, то во всякомъ случаѣ не имѣетъ опредѣленнаго предѣла. Это даетъ возможность составлять планъ хозяйства, охватывающій длинный рядъ періодовъ, проявлять предусмотрительность несравненно большую, нежели та, какою отличается даже высоко культурное частное хозяйство, производитъ расходы, результатами которыхъ будутъ пользоваться и будущія или только будущія поколѣнія, и покрывать эти расходы путемъ обремененія хозяйственными жертвами не только современниковъ, но и ихъ потомство.

5. Въ литературѣ, особенно нѣмецкой, распространенъ взглядъ по которому политическіе союзы, особенно государство, въ противоположность частнымъ хозяйствамъ, производителямъ матеріальныхъ

<sup>1)</sup> *L. v. Stein, Lehrb. d. Finanzwiss.*, I, 5 изд. Leipzig, 1885. Стр. 20—21.

благъ, создаютъ преимущественно нематеріальныя блага или личныя услуги, не поддающіяся денежной оцѣнкѣ и потому недопускающія точнаго установленія мѣры пользованія ими отдѣльнымъ лицомъ. Отсюда дѣлается выводъ, что финансовое хозяйство, не имѣя возможности покрывать издержки каждой отдѣльной услуги, оказываемой союзомъ, путемъ спеціальнаго расчета съ отдѣльнымъ потребителемъ, какъ то наблюдается въ частно-хозяйственномъ производствѣ, должно покрывать всю сумму издержекъ оказываемыхъ услугъ изъ общихъ своихъ доходовъ, примѣняя, противоположное частно-хозяйственному началу спеціальной возмездности, *коллективно-хозяйственное начало общей возмездности* <sup>1)</sup>. Дѣйствительно, среди задачъ политическихъ

<sup>1)</sup> Изложенный взглядъ представляетъ собою выводъ изъ одной группы общихъ теорій государственнаго хозяйства, извѣстной подъ названіемъ *теорій производства*. Согласно этимъ теоріямъ, главнѣйшими представителями которыхъ являются *List, Carl Dietzel, Wagner* и *v. Stein*, государство путемъ затраты матеріальныхъ благъ производитъ нематеріальныя блага или личныя услуги, каковы внѣшняя политическая независимость страны, правопорядокъ внутри страны, внутренняя безопасность гражданъ и т. д. У *Sax'a* (*Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft*. Wien, 1887. §§ 7—15) можно найти обстоятельное изложеніе и основательную критику этихъ и другихъ теорій государственнаго хозяйства, каковы: 1) *камералистическая*, вполне уподобляющая государственное хозяйство частному, и потому примѣняющая къ нему выводимыя изъ наблюденія надъ жизнью частнаго хозяйства правила житейской мудрости, 2) *теорія обмена*, сводящая государственно-хозяйственныя явленія къ совершающимся по частно-хозяйственному началу актамъ обмена между государствомъ и гражданами—обмѣна благъ нематеріальныхъ на матеріальныя (налоги), 3) сходная съ предыдущей *теорія страхованія*, видящая въ государствѣ общество страхованія жизни и имущества гражданъ отъ опасностей, а въ налогахъ страховыя преміи, 4) *теорія потребленія*, по которой государственная дѣятельность лишена производительнаго характера и представляетъ собою публичное потребленіе,—и еще нѣкоторыя, не представляющія собою цѣльныхъ теорій, взгляды по этому вопросу. По *Sax'u* излагаютъ эти теоріи *Нитти* (*Основныя Начала фин. науки*, русск. перев. подъ ред. Свирщевскаго. М., 1904. Стр. 35—44) и *Лебедевъ* (*Фин. Пр.*, I, 2 изд. Спб., 1889—93. Стр. 317—322). *Sax* самъ въ томъ же сочиненіи сдѣлалъ очень интересную попытку построения теоріи принудительно-коллективнаго хозяйства на идеѣ оцѣнки хозяйственныхъ благъ по предѣльной полезности. *Теорія цѣнности Sax'a*, какъ новое ученіе о природѣ принудительно-коллективнаго хозяйства, встрѣтила мало сочувствія въ литературѣ. Ни одна изъ существующихъ теорій государственнаго хозяйства, назначеніе которыхъ заключается въ сведеніи къ единому основному, элементарному началу всего разнообразія хозяйственной жизни политическихъ союзовъ, не можетъ считаться ни принятою, ни господствующею.



союзъ, особенно государства, производство матеріальныхъ благъ занимаетъ второстепенное мѣсто, и дѣятельность этихъ союзъ можетъ быть въ общемъ охарактеризована, какъ созданіе нематеріальныхъ благъ. Въ этомъ отношеніи однако дѣятельность государства и другихъ принудительныхъ союзъ по существу тождественна со всею частною дѣятельностью, направленною на доставленіе людямъ личныхъ услугъ, какова дѣятельность врача, адвоката, артиста и т. д., и потому нематеріальная природа создаваемыхъ благъ не является сама по себѣ характерною для хозяйства этихъ союзъ. Что же касается начала общей возмездности, господствующаго въ финансовомъ хозяйствѣ, то оно не связано органически съ нематеріальностью благъ, создаваемыхъ государствомъ; вѣдь въ частномъ хозяйствѣ издержки предоставленія услугъ, подобно издержкамъ производства матеріальныхъ благъ, покрываются обыкновенно по началу специальной возмездности, т. е. путемъ specialнаго расчета съ отдѣльнымъ потребителемъ услуги. Господство въ финансовыхъ хозяйствахъ начала общей возмездности объясняется двумя причинами. Во-первыхъ, политическіе союзы, во имя соображеній экономической и социальной политики, *могутъ* обходиться безъ полнаго и даже безъ частичнаго покрытія связанныхъ съ предоставленіемъ отдѣльной услуги издержекъ, возмѣщая соотвѣтствующій дефицитъ путемъ принудительнаго обремененія матеріальными жертвами своихъ членовъ, независимо отъ ихъ пользованія или непользованія данною категоріею услугъ. Во-вторыхъ, въ числѣ задачъ политическихъ союзъ есть рядъ такихъ, выполнение которыхъ по чисто-техническимъ основаніямъ представляетъ собою для всѣхъ или для нѣкоторыхъ разрядовъ членовъ сумму услугъ, мѣра пользованія отдѣльныхъ лицъ которыми или равна (напр. внѣшняя независимость, внутренняя безопасность государства), или, если и не равна, то не можетъ быть установлена ни точно, ни хотя бы приблизительно (напр. пользованіе мостовою, тротуаромъ въ городѣ) <sup>1)</sup>, вслѣдствіе чего эти союзы въ цѣломъ рядѣ случаевъ *должны* отказываться отъ примѣненія начала специальной возмездности и прибѣгать къ противоположному началу возмездности общей.

6. Придавая специфическій характеръ всему финансовому хозяйству публичная власть въ особенной мѣрѣ проявляется въ области приобрѣтенія хозяйственныхъ благъ. Помимо общихъ для всѣхъ хо-

<sup>1)</sup> Sax, Grundleg. d. theoret. Staatswirtsch. Wien, 1887. §§ 70, 80.

зяйствъ свободныхъ, такъ называемыхъ частно-хозяйственныхъ или частно-правовыхъ способовъ, принудительнымъ союзамъ, благодаря присутію имъ финансовой власти, доступны еще и *специфическіе принудительные, такъ называемые публично-хозяйственные или публично-правовые способы приобрѣтенія хозяйственныхъ благъ*. Какъ мы уже знаемъ, предъ государствомъ открытъ двойной путь для принудительнаго возложенія матеріальныхъ жертвъ на гражданъ. Во-первыхъ, на гражданъ можетъ быть возложено непосредственное отправленіе функций, требуемыхъ выполненіемъ какой-либо задачи, безъ вознагражденія или лишь съ частичнымъ вознагражденіемъ ихъ за трудъ или только съ возмѣщеніемъ имъ непосредственно связанныхъ съ ихъ функциями издержекъ. Во всѣхъ этихъ случаяхъ члены союза, помимо непосредственныхъ жертвъ личнымъ трудомъ, несутъ косвенно и извѣстныя жертвы матеріальнаго характера въ большемъ или меньшемъ объемѣ. Во-вторыхъ, выполняя задачу собственными силами, т. е. при посредствѣ добровольнаго труда наемныхъ служащихъ, государство можетъ непосредственно возложить на гражданъ доставленіе необходимыхъ при этомъ матеріальныхъ средствъ. Такимъ образомъ хозяйственныя жертвы, приносимыя гражданами государству, дѣлятся на двѣ категоріи: 1) жертвы, содержащія въ себѣ элементъ *личнаго* труда, и потому называемыя *личными повинностями*, и 2) жертвы, заключающіяся лишь въ *матеріальныхъ* благахъ и называемыя *сборами*. Последніе, соотвѣтственно предмету пожертвованія, могутъ быть или *вещными* (или натуральными въ этомъ смыслѣ слова), или *денежными*. Вещные сборы называются также *вещными повинностями*, образуя вмѣстѣ съ повинностями личными противоположаемую денежнымъ сборамъ группу *натуральныхъ повинностей*. Последнія съ теченіемъ времени постепенно утрачивали свое былое значеніе и въ современныхъ финансовыхъ хозяйствахъ занимаютъ весьма скромное мѣсто. Принудительные сборы, особенно налоги, являются въ настоящее время главнѣйшими видами не только публично-хозяйственныхъ, но и всѣхъ вообще доходовъ политическихъ союзъ. Соотвѣтственно тому, является ли принудительный сборъ одностороннею матеріальною жертвою гражданъ, или же ему соотвѣтствуетъ какая-либо опредѣленная, именно обусловливающая его, публичная услуга со стороны союза, принудительные сборы распадаются на *налоги* и *пошлины*. Кромѣ указанныхъ принудительныхъ способовъ приобрѣтенія матеріальныхъ средствъ, государство имѣетъ въ своемъ распоряженіи и другіе, служащія для покрытія его нерегулярныхъ, чрезвычайныхъ потребностей, именно *принудительные займы* и *при-*



нудительное возмездное отчуждение имущества, находящегося въ частной собственности гражданъ. Все эти виды специфически-финансовыхъ доходовъ доступны какъ государству, такъ и мѣстнымъ союзамъ, поскольку послѣдніе пользуются делегированною имъ государствомъ финансовою властью. Публичная власть проникаетъ, однако, и въ область частно-хозяйственныхъ доходовъ государства, придавая и имъ нѣкоторый специфическій характеръ. Такъ съ одной стороны государство можетъ эксплуатировать имущества и предприятия, дающія дефицитъ, имѣя возможность покрывать послѣдній изъ поступленийъ отъ принудительныхъ сборовъ, или даже можетъ вовсе отказаться отъ извлеченія дохода, покрывая всю сумму издержекъ изъ указанныхъ поступленийъ. Съ другой стороны въ отношеніи своихъ частно-хозяйственныхъ доходовъ государство всегда находится въ привилегированномъ, по сравненію съ частными хозяйствами, положеніи. Помимо цѣлаго ряда такъ называемыхъ привилегій фиска (*privilegia fisci*), которыми государство пользуется во всѣхъ отрасляхъ своей частно-хозяйственной дѣятельности<sup>1)</sup>, оно можетъ присвоить себѣ исключительное право на производство какихъ-либо хозяйственныхъ благъ или на доставленіе гражданамъ какихъ-либо услугъ, т. е. монополію правовую, а не только фактическую, доступную при извѣстныхъ условіяхъ и частнымъ хозяйствамъ. Наконецъ, что касается господствующаго въ настоящее время способа покрытія чрезвычайныхъ государственныхъ потребностей, именно добровольныхъ займовъ, то и въ этомъ отношеніи государство поставлено въ привилегированное, по сравненію съ частными хозяйствами, положеніе, благодаря тому, что государственные долги имѣютъ специфически-финансовое, податное обезпеченіе. Въ столь же привилегированномъ положеніи въ своей частно-хозяйственной дѣятельности находятся и мѣстные союзы, поскольку это обусловлено принадлежащею имъ *jure delegato* финансовою властью.

7. Финансовое хозяйство составляетъ отрасль управленія, спеціальною задачею которой является доставленіе матеріальныхъ средствъ всѣмъ остальнымъ отраслямъ управленія. Значеніе этой особенности финансового хозяйства, по сравненію съ хозяйствомъ частнымъ, двоякое: 1) формальное и 2) матеріальное.—Формальное

<sup>1)</sup> Сюда относятся привилегіи государства какъ субъекта частныхъ имущественныхъ правъ, какъ фиска или казны, напр. преимущественное право казны на имущества ея должниковъ, особенныя льготы въ отношеніи сроковъ гражданской давности, различныя процессуальныя привилегіи и т. д.

значеніе ея выражается въ томъ, что все явленія финансового хозяйства, подобно явленіямъ другихъ отраслей управленія, облекаются въ правовыя формы. Все дѣйствія органовъ публичныхъ союзовъ и отдѣльныхъ членовъ ихъ въ области финансовъ и въ отношенія, возникающія между ними на почвѣ пріобрѣтенія и траты матеріальныхъ средствъ, получаютъ характеръ правовыхъ дѣйствій и правовыхъ отношеній. Такимъ образомъ финансы принудительнаго союза даны въ его финансовомъ правѣ, т. е. въ совокупности нормъ, регулирующихъ его финансовое хозяйство. Функція права въ области финансового хозяйства по ученію *Stein*'а заключается въ охранѣ мѣры и порядка взаимныхъ дѣйствій союза и отдѣльнаго лица отъ всякаго индивидуальнаго произвола<sup>1)</sup>. Финансовое право относится къ области публичнаго права и содержитъ въ себѣ нормы, относящіяся къ пріобрѣтенію, управленію и затратамъ матеріальныхъ средствъ, а также къ равновѣсію между расходами и доходами. Финансовое право въ широкомъ смыслѣ слова охватываетъ какъ нормы государственнаго устройства (порядокъ образованія законовъ, относящихся къ финансамъ, организація верховной, законодательной и административной, власти въ области финансовъ, порядокъ приготовления и установленія бюджета, организація верховнаго финансового контроля, порядокъ заключенія и конверсіи займовъ, порядокъ отчужденія и обремененія долгами недвижимаго имущества, разграниченіе компетенціи въ области финансового законодательства органовъ народнаго представительства и мѣтнаго самоуправленія), такъ и нормы права управленія или финансового права въ тѣсномъ смыслѣ слова (устройство и компетенція органовъ подчиненнаго финансового управленія, центрального и мѣтнаго, кассовое устройство, счетоводство, отчетность и устройство подчиненнаго контроля, матеріально-правовыя нормы, возлагающія на гражданъ повинности и сборы, нормы о формахъ практическаго выполненія указанныхъ нормъ и о принадлежащихъ гражданамъ правахъ обжалованія, управленіе публичнымъ долгомъ); соотвѣтственно этому финансовое право дѣлится на финансовое устройство и финансовое управленіе<sup>2)</sup>. Источниками государственнаго финансового права являются законы, административныя распоряженія и судебныя рѣшенія (высшихъ—административнаго и гражданскаго—судовъ). Финансовое право мѣстныхъ союзовъ создается тѣми же источниками и,

<sup>1)</sup> *Stein*, Lehrb. d. Finanzwissenschaft, I, изд. 5. Leipzig, 1885. Стр. 28—30.

<sup>2)</sup> *v. Myrbach*, Grundriss. d. Finanzrechts. Leipzig, 1906. § 4.



кромѣ того, въ установленныхъ закономъ предѣлахъ, постановленіями ихъ представительныхъ органовъ (автономное право). Источникомъ финансоваго права сложныхъ, основанныхъ на договорахъ государствъ, являются содержащіяся въ этихъ договорахъ нормы.—Матеріальное значеніе финансоваго хозяйства, какъ отрасли управленія, заключается въ той связи, какая существуетъ между нимъ и остальными отраслями управленія, особенно же управленіемъ экономическимъ или экономическою политикою. Выполняя спеціальную, некоординированную съ прочими, а относящуюся къ нимъ какъ средство къ цѣли, задачу приобрѣтенія и затраты матеріальныхъ средствъ въ цѣляхъ выполнения всѣхъ задачъ принудительныхъ союзовъ, финансовое хозяйство является въ то же время средствомъ осуществленія цѣлей внутренняго управленія, особенно же цѣли содѣйствія матеріальному благосостоянію населенія. Финансовыя явленія представляютъ собою своеобразныя хозяйственныя отношенія между принудительнымъ союзомъ и его членами, и каждая мѣра финансоваго управленія отражается на благосостояніи большаго или меньшаго числа послѣднихъ. Такимъ образомъ, финансовое хозяйство является однимъ изъ орудій экономическаго управленія, а отчасти и другихъ отраслей управленія, и на ряду съ послѣдними служитъ цѣли воздѣйствія на благосостояніе населенія. Первоначально правители игнорировали эту функцію финансоваго хозяйства въ системѣ управленія, собирали матеріальныя средства отовсюду, откуда только возможно было, что имѣло отрицательныя послѣдствія для благосостоянія населенія. Затѣмъ постепенно возникаетъ и растетъ пониманіе этой функціи финансоваго хозяйства, и при выработкѣ финансовыхъ мѣропріятій принимается во вниманіе ихъ вліяніе на благосостояніе населенія. Наконецъ въ настоящее время, въ эпоху расцвѣта экономической и соціальной политики, принудительные союзы начинаютъ сознательно пользоваться финансами, какъ мощнымъ факторомъ экономическаго и соціальнаго прогресса. Финансовое развитіе въ разсматриваемомъ отношеніи шло въ направленіи отъ преобладанія фискальнаго начала къ подчиненію его цѣлямъ управленія—отъ «фискализма» къ «управленію». Такимъ образомъ въ одномъ и томъ же практическомъ мѣропріятіи могутъ комбинироваться цѣли финансовая и административная, и обособленіе ихъ возможно лишь теоретически, путемъ абстракціи. Это относится не только къ области частно-хозяйственной дѣятельности принудительныхъ союзовъ, напр. къ государственнымъ дѣламъ, желѣзнымъ дорогамъ, различнымъ муниципальнымъ предпріятіямъ, но и къ области публично-хозяйственныхъ доходовъ—къ налогамъ, которые

могутъ сочетать въ себѣ цѣль финансовую съ цѣлями политики экономической (таможенныя пошлины, нѣкоторые акцизы, спеціальное обложеніе акціонерныхъ компаній, картелей, универсальныхъ магазиновъ) и соціальной (нѣкоторыя формы обще-подходнаго, общимуущественнаго, наслѣдственнаго налоговъ, обложеніе «незаработаннаго» прироста цѣнности) и даже съ цѣлями содѣйствія физическому и духовному благосостоянію населенія (напр. высокое обложеніе крепкихъ напитковъ) <sup>1)</sup>.

§ 3. **Опредѣленіе, задачи и составныя части финансовой науки.** Наука, изслѣдующая явленія финансоваго хозяйства политическихъ союзовъ, называется финансовою наукою въ широкомъ смыслѣ этого слова. Задачу ея составляетъ изслѣдованіе явленій финансоваго хозяйства всѣми доступными научному мышленію методами и систематическое изложеніе полученныхъ въ результатъ такого изслѣдованія научныхъ истинъ.

Соотвѣтственно различію задачъ и методовъ научнаго изслѣдованія финансовая наука, въ этомъ широкомъ смыслѣ слова, заключаетъ въ себѣ рядъ составныхъ частей, изъ которыхъ однѣ представляютъ собою лишь результатъ примѣненія опредѣленнаго метода къ изслѣдуемой области явленій или результатъ изученія опредѣленной стороны явленій (финансовая статистика, финансовое описаніе, финансовая исторія), другія же начинаютъ обособляться въ болѣе или менѣе самостоятельныя научныя дисциплины (финансовая наука въ узкомъ смыслѣ слова, финансовое право).

Эти отрасли слѣдующія:

1. финансовое право,
2. финансовая статистика и финансовое описаніе,
3. финансовая исторія,
4. финансовая теорія и
5. финансовая политика.

Выше уже шла рѣчь о томъ, какое первостепенное значеніе представляетъ правовой элементъ въ явленіяхъ финансоваго хозяйства: финансы принудительнаго союза прежде всего и главнымъ образомъ даны въ его финансовомъ правѣ. Финансовое право является весьма важною и при томъ все болѣе разрабатывающеюся и обособляющеюся отраслью финансовой науки. Это даетъ основаніе говорить о науцѣ финансоваго права въ тѣсномъ смыслѣ слова, а также

<sup>1)</sup> Sax, Grundlegung d. theoret. Staatswirtschaft. Wien, 1887. § 68.



присоединить и всей совокупности финансово-научных отраслей вместо назиния „финансовая наука“ название „наука финансового права“.

Задачей науки финансового права в тѣсномъ смыслѣ слова, какъ публично-правовой дисциплины, является главнымъ образомъ систематизация нормъ положительнаго, дѣйствующаго въ опредѣленномъ мѣстѣ и въ опредѣленное время, финансового права, путемъ примѣненія всѣхъ доступныхъ юридическому мышленію методовъ, и особенно специфически-правового, конструктивно-догматическаго метода.

Менѣе обособленными отраслями финансовой науки въ широкомъ смыслѣ слова, несмотря на довольно большое количество цѣнныхъ изслѣдованій въ этихъ областяхъ, являются финансовыя статистика, описаніе и исторія.

Задачей *финансовой статистики* является изученіе *результатовъ* финансово-хозяйственной дѣятельности принудительныхъ союзовъ, поскольку эти результаты выражаются въ цифрахъ. Особенную финансово-научную цѣнность представляютъ данныя *сравнительной финансовой статистики*, изслѣдующей сравнительное финансовое состояніе какого-либо публичнаго союза въ различные моменты или же различныхъ публичныхъ союзовъ въ одно и то же время. Задача эта встрѣчаетъ на пути къ своему разрѣшенію серьезныя препятствія, изъ которыхъ нѣкоторыя почти непреодолимы, вслѣдствіе отсутствія однообразія въ способахъ собиранія и классификаціи статистическихъ данныхъ въ разныхъ государствахъ и въ разное время. Результаты финансовой статистики, заключающія въ себѣ преимущественно данныя о величинѣ расходовъ, доходовъ и долговъ публичныхъ союзовъ, являются матеріаломъ, изъ котораго *финансовое описаніе* создаетъ полную картину финансоваго состоянія какого-либо публичнаго союза.

*Финансовая исторія* изслѣдуетъ финансово-хозяйственныя явленія въ ихъ историческомъ развитіи, пользуясь для этого всѣми доступными современной исторической наукѣ приемами.

Наиболѣе обособленными и систематизированными въ ихъ совокупности финансово-научными элементами являются *финансовая теорія* и *финансовая политика*, соединеніе которыхъ и является преимущественнымъ содержаніемъ дисциплины, обыкновенно называемой финансовою наукою, т. е. *финансовою наукою въ узкомъ и собственномъ смыслѣ слова*. По отношенію къ финансовой наукѣ, понимаемой въ этомъ узкомъ смыслѣ слова, финансовое право, статистика, описаніе и исторія являются съ одной стороны вспомогательными дисциплинами, снабжающими ее матеріаломъ, а съ другой

—методами изслѣдованія. Поэтому въ систематически-теоретическихъ изслѣдованіяхъ по финансовой наукѣ финансово-правовой, статистической, описательной и исторической элементы играютъ сравнительно второстепенную роль, преимущественно роль примѣровъ, иллюстрирующихъ общія положенія. По господствующему въ настоящее время взгляду, главнымъ представителемъ котораго является *Ad. Wagner* <sup>1)</sup>, финансовая наука (въ этомъ узкомъ смыслѣ слова) ставитъ себѣ двоякую задачу: 1) теоретическую и 2) практическую. Теоретическая задача финансовой науки, сходная съ задачей теоріи политической экономіи, заключается въ изслѣдованіи типическихъ формъ и законовъ явленій финансоваго хозяйства, посредствомъ основныхъ методовъ теоретическихъ социальныхъ наукъ, именно абстрактно-дедуктивнаго и реалистически-индуктивнаго <sup>2)</sup>. Практическая же или финансово-политическая задача, тождественная съ задачей практической или прикладной политической экономіи или же науки экономической политики, заключается въ изслѣдованіи способовъ достиженія извѣстныхъ финансово-хозяйственныхъ идеаловъ, т. е. въ разрѣшеніи практическихъ задачъ финансоваго хозяйства на основаніи данныхъ финансовой теоріи. Вопросы финансоваго хозяйства, изслѣдуемые финансовымъ правомъ *de lege lata*, разрѣшаются финансовою политикою *de lege ferenda*. Въ противоположность экономической теоріи и экономической политикѣ, финансовая теорія и финансовая политика не дифференцированы, а излагаются большей частью слитно даже тѣми изслѣдователями, которые различаютъ двѣ указанныя задачи финансовой науки <sup>3)</sup>, причемъ въ значительной части новѣйшихъ систематическихъ курсовъ, особенно же нѣмецкихъ, финансово-политическій элементъ преобладаетъ надъ финансово-теоретическимъ <sup>4)</sup>. Существуетъ даже взглядъ, представите-

<sup>1)</sup> Finanzwissenschaft, I, 3 изд. Leipzig, 1883. § 12.

<sup>2)</sup> *Карль Менгеръ*, Изслѣдов. о методахъ социальн. наукъ, перев. подъ ред. А. Гурьева. Спб., 1894. Стр. 27 и сл.

<sup>3)</sup> Существуетъ взглядъ, представителемъ котораго является *Gustav Cohn* (System d. Finanzwissenschaft, Stuttgart, 1889. § 6), по которому нельзя даже различать обѣихъ задачъ финансовой науки на томъ основаніи, что въ области общественныхъ явленій существуетъ неразрывная связь между наступившимъ уже (*das Seiende*) и тѣмъ, что должно наступить (*das Seinsollende*).

<sup>4)</sup> Нѣкоторые писатели, напримѣръ *Rau* (Основные Начала финансовой науки, I, русск. пер. Спб., 1867. § 5), *Cossa* (Primi Elementi di Scienza delle finanze, 9 изд. Milano, 1905. Стр. 4), у насъ *Н. И. Анжумъ* (Осн. Нач. фин. науки, 4 изд. Спб., 1904. Стр. 10), въ такой мѣрѣ выдвигаютъ

Книжный Институт  
народа в области права  
БИБЛИОТЕКА



телемъ котораго является *Carl Menger*, по которому финансовая наука чисто-практическая дисциплина, не наука, а искусство (*Kunstlehre*)<sup>1)</sup>. Дѣйствительно, до послѣдняго времени чистая финансовая теорія сводилась преимущественно къ законамъ, устанавливающимъ вліяніе финансоваго хозяйства на экономическую жизнь. Эта *аналитическая*, какъ называетъ ее *И. Х. Озеровъ*, задача составляла предметъ изслѣдованія теоріи политической экономіи, и, такимъ образомъ, на долю финансовой науки не оставалось самостоятельнаго чисто-теоретическаго матеріала. Но въ послѣднее время была выдвинута идея *причиннаго* изслѣдованія финансово-хозяйственныхъ явленій, т. е. противоположная аналитической задача изслѣдованія финансово-хозяйства, какъ *продукта общественныхъ условий* и главнымъ образомъ экономическаго строя и политической организаци<sup>2)</sup>

финансово-политическій элементъ, что даже опредѣляютъ финансовую науку, какъ науку о способахъ *наилучшаго* удовлетворенія публичныхъ потребностей.

<sup>1)</sup> *Карль Менгеръ*, Изслѣдов. о методахъ соц. наукъ, перев. под ред. А. Гурьева. Спб., 1894. Стр. 246. Сходные взгляды высказываютъ *Нинти* (Основн. Начала фин. науки, русск. пер. М., 1904. Стр. 14—15) и *Cossa* (*Primi Elementi*, 9 изд. Milano, 1905. Отд. I, гл. 1).

<sup>2)</sup> Еще у старыхъ писателей встрѣчается взглядъ на финансы какъ на слѣдствіе экономическихъ и политическихъ условий. Такъ *Аристотель* указывалъ на зависимость формы государственнаго хозяйства отъ формы соотношенія между властвованіемъ и подчиненіемъ въ государствѣ (объ этомъ *Schantz*, *Aristoteles*, статья въ *Handw. d. Staatswiss. Conrad'a*, I, 2 изд. Стр. 1051—1052). *Montesquieu* въ своемъ знаменитомъ *Esprit des Loix* (1748) изслѣдуетъ финансы въ связи съ развитіемъ политической жизни и общественнаго строя, указывая на зависимость формы финансово-го дохода отъ государственнаго устройства, податной системы отъ классовыхъ различій (см. *Eheberg*, *Finanzwissenschaft*, *Geschichte*, статья въ *Handw. d. Staatswiss. Conrad'a*, III, 2 изд. Стр. 1024). Въ новѣйшее время впервые *Rodbertus* въ своемъ изслѣдованіи о финансахъ древняго Рима (Изслѣдованія въ области національной экономіи классической древности, перев. подъ ред. Тарасова, 4 выпуска 1880—1887) показалъ зависимость развитія податной системы отъ дифференціаціи источниковъ народнаго дохода. Затѣмъ *Lorenz von Stein* (*Lehrbuch d. Finanzwissenschaft*, I. 5 изд. Leipzig, 1885. Стр. 93—100, 103—106, 160—162) развилъ взглядъ на зависимость финансовъ отъ общественнаго строя, являющагося слѣдствіемъ распредѣленія благъ. *Ад. Вагнеръ* (*Finanzwissenschaft*, II, изд. 2. Leipzig, 1890. Кн. V, гл. 2, гл. 4, главн. разд. 2) обстоятельно изслѣдовалъ зависимость формъ доходовъ, возникновенія и развитія обложенія и дифференціаціи податной системы отъ организациі народнаго хозяйства и политическаго строя, а также отъ отношеній между группами, объединенными общими хозяйственными ин-

въ то же время, въ видѣ реакціи противъ односторонняго преобладанія въ нѣмецкой наукѣ финансово-политическаго элемента, возникъ взглядъ, по которому финансовая наука должна сдѣлаться чисто-теоретическою дисциплиною, отказавшись отъ разрѣшенія практическихъ вопросовъ<sup>1)</sup>, или по крайней мѣрѣ строго отграничивъ область теоретически-научнаго изслѣдованія отъ области финансовой политики<sup>2)</sup>.

§ 4. Содержаніе и система финансовой науки. Соотвѣтственно двумъ отдѣламъ финансово-го хозяйства, финансовая наука дѣлится прежде всего на ученіе о *расходахъ* и ученіе о *доходахъ*.

интересами, и отъ отношеній между общественными классами. Среди послѣдователей матеріалистическаго пониманія исторіи распространенъ взглядъ, по которому финансовое хозяйство является продуктомъ борьбы социальныхъ классовъ. Наиболѣе обстоятельно и въ то же время односторонне обоснованъ этотъ взглядъ въ сочиненіи *Loria*, *Les Bases économiques de la constitution sociale*, 1893. Относящаяся сюда глава переведена въ 1907 г. на русскій языкъ И. Чистяковымъ подъ названіемъ «Финансовая политика, какъ результатъ и орудіе интересовъ владѣльческихъ классовъ». М., годъ не обозначенъ). Наконецъ, въ самое послѣднее время *И. Х. Озеровъ* сдѣлалъ попытку не только формулированія, но и примѣненія къ изслѣдованію финансовыхъ явленій этого новаго метода финансовой науки, называемаго имъ социологическимъ. Не отрицая вліянія цѣлага ряда другихъ моментовъ на финансовыя явленія, *И. Х. Озеровъ* по соображеніямъ методологическаго характера сводитъ причины финансовыхъ явленій къ одному началу, принимаемому имъ за элементарное, далѣе неразложимое, именно къ борьбѣ социальныхъ группъ. *И. Х. Озеровъ*, О приемахъ изученія финансовой науки. М., 1903. *Онъ же*, Основы финансовой науки, I. М., 1908. Гл. 2, представляющая собою дословную перепечатку указанной выше брошюры. *Онъ же*, Подходный налогъ въ Англіи. М., 1898. *Онъ же*, Главнѣйшія теченія въ развитіи прямого обложенія въ Германіи. Спб., 1899). Послѣдователями Озерова въ нашей литературѣ являются молодые русскіе финансисты: *П. С. Климентовъ* (Новые приемы изученія въ финанс. наукѣ и Финансы по ученію абсолютной школы и германскаго катедеръ-реформаторскаго направленія, двѣ статьи въ сборникѣ его статей и статей, посвященныхъ его памяти, подъ названіемъ «Профессоръ-Идеалистъ». М., 1904), *В. Н. Твердохлебъ* (Задачи финансовой науки, статья въ журналѣ «Міръ Божій», 1903, № 7) и *М. Н. Боголюбовъ* (Финансы, правительство и общественные интересы. Сборн. статей. Спб., годъ не обозначенъ, passim).

<sup>1)</sup> Этого взгляда придерживается *И. Х. Озеровъ* и другіе, указанные выше, представители русской социологической школы.

<sup>2)</sup> Таковъ взглядъ *Sax'a* (*Grundlegung d. theoret. Staatswirtschaft*, Wien, 1887. §§ 5, 66—68), *Kaizl'я* (*Finanzwissenschaft*, I. Wien, 1900. § 3).



Но публичные расходы, являясь результатом публичныхъ задачъ, забота о выполненіи которыхъ лежитъ на всей государственной администраціи, входятъ въ кругъ изысканій финансовой науки уже какъ нѣчто готовое. Финансовая наука занимается лишь сравнительнымъ изслѣдованіемъ величины и характера публичныхъ расходовъ. Приобрѣтеніе же средствъ для покрытія этихъ расходовъ составляетъ функцію финансовой администраціи, и изслѣдованіе способовъ полученія этихъ средствъ цѣликомъ входитъ въ область финансовой науки и составляетъ главную часть содержанія послѣдней. Въ эти два отдѣла не можетъ, однако, вмѣститься все содержаніе финансовой науки. Мы знаемъ, что помимо доходовъ, т. е. регулярныхъ денежныхъ поступленій, государство имѣетъ въ своемъ распоряженіи и другой способъ выполненія своихъ задачъ, именно возложеніе на гражданъ *натуральныхъ* повинностей. Кромѣ того, финансовое хозяйство нуждается въ особыхъ источникахъ для покрытія своихъ нерегулярныхъ, *чрезвычайныхъ* расходовъ. Наконецъ, для выполненія своего назначенія финансовое хозяйство нуждается въ *формальномъ* порядкѣ, охватывающемъ все его стороны. Такимъ образомъ, къ указаннымъ двумъ присоединяются еще три отдѣла финансовой науки: ученіе о натуральныхъ повинностяхъ, ученіе о покрытіи чрезвычайныхъ расходовъ и ученіе о формальномъ порядкѣ финансоваго хозяйства.

До послѣдняго времени финансовая наука занималась преимущественно изслѣдованіемъ финансоваго хозяйства лишь государства, что вполне оправдывалось выдающимся во всѣхъ отношеніяхъ значеніемъ государства среди публичныхъ союзовъ. Въ настоящее время, однако, мѣстные союзы принимаютъ очень дѣятельное участіе въ общественной жизни и государство раздѣляетъ съ ними многія изъ своихъ функций, причемъ значеніе мѣстныхъ хозяйствъ въ этомъ отношеніи постоянно возрастаетъ. Поэтому-то нельзя игнорировать ни ихъ дѣятельности вообще, ни ихъ хозяйства въ частности. Это уже признано большинствомъ финансовыхъ писателей, которые въ своихъ трудахъ обыкновенно посвящаютъ большіе или меньшіе отдѣлы разсмотрѣнію мѣстнаго финансоваго хозяйства. Въ послѣднее время съ ростомъ большихъ городовъ, особенно выдвинулось значеніе городского финансоваго хозяйства. Точно также возросло за послѣднее время и значеніе сложныхъ государствъ или соединеній государствъ и ихъ финансоваго хозяйства, которое также сдѣлалось предметомъ научнаго изслѣдованія и становится составною частью системы фи-

нансовой науки. По соображеніямъ цѣлесообразности до сихъ поръ, однако, принято излагать въ указанной, или подобной ей, системѣ преимущественно государственно-финансовыя явленія, а затѣмъ, въ видѣ дополнительныхъ самостоятельныхъ отдѣловъ—финансы мѣстныхъ союзовъ и сложныхъ государствъ.

Такимъ образомъ, получается слѣдующая система финансовой науки, порядокъ которой соответствуетъ принятому въ данномъ учебникѣ порядку изложенія:

- 1) Государственные расходы.
- 2) Формальный порядокъ финансоваго хозяйства государства:
  - а) Бюджетъ;
  - б) Организация финансоваго управленія;
  - в) Кассовое устройство;
  - г) Контрольное устройство.
- 3) Обыкновенные государственные доходы.
- 4) Натуральные повинности.
- 5) Способы покрытія чрезвычайныхъ государственныхъ расходовъ.
- 6) Финансы мѣстныхъ союзовъ.

§ 5. Отношеніе финансовой науки къ другимъ наукамъ. Въ настоящее время финансовая наука не является уже болѣе отдѣломъ или отдѣломъ науки объ управленіи (политики) или политической экономіи, а представляетъ собою самостоятельную отрасль обществовѣдѣнія или—болѣе узко—государствовѣдѣнія (понимая подъ послѣднимъ совокупность наукъ, изслѣдующихъ все стороны проявленія жизни политическихъ союзовъ), имѣющую свой особый предметъ изслѣдованія, свои задачи, свою систему. Въ этомъ взглядѣ сходятся почти все современные изслѣдователи. Если нѣмецкіе писатели до сихъ поръ еще объединяютъ обыкновенно финансовую науку съ теоріею политической экономіи и народно-хозяйственною политикою подъ общимъ именемъ политической экономіи въ широкомъ смыслѣ слова, то это представляется лишь формальнымъ объединеніемъ и тѣмъ менѣе умаляетъ самостоятельность ея, что именно въ нѣмецкой литературѣ впервые началось обособленіе и систематизація финансово-научныхъ знаній, и современная самостоятельность финансовой науки является продуктомъ преимущественно нѣмецкаго творчества. Поэтому въ настоящее время умѣстенъ вопросъ не о зависимости финансовой науки, а лишь объ отношеніяхъ ея къ другимъ наукамъ.

Въ наиболѣе близкихъ отношеніяхъ находится финансовая



наука съ политической экономіею, съ одной стороны, и съ науками государственнаго и административнаго права, съ другой.

Связь финансовой науки съ *теоріею политической экономіи* вытекаетъ уже изъ того, что было сказано въ § 1 (стр. 1 и сл.) о происхожденіи финансоваго хозяйства: и частное, и финансовое хозяйство имѣютъ источникомъ своего происхожденія сознание зависимости осуществленія человѣческихъ цѣлей отъ ограниченности матеріальнаго міра. Финансовая наука изучаетъ нѣкоторый *специфическій* видъ хозяйственныхъ отношеній, *общая* природа которыхъ изслѣдуется теоріею политической экономіи, и потому первая наука черпаетъ изъ послѣдней основныя понятія и свѣдѣнія объ обще-экономическихъ законахъ. Далѣе, конкретныя формы финансоваго хозяйства въ значительной степени являются продуктомъ экономическихъ условий. Степень экономического развитія страны, форма хозяйственной организаціи ея, технической и экономической уровень производственной дѣятельности населенія, степень развитія отдѣльныхъ отраслей послѣдней, степень развитія мѣноваго оборота, степень равномерности въ распредѣленіи доходовъ, составъ дохода, степень его дифференціаціи, уровень, на которомъ стоитъ потребление населенія, степень развитія потребления различныхъ предметовъ, степень развитія роскоши, соотношеніе между потребленіемъ и сбереженіемъ—вотъ тѣ главныя условія, которыя опредѣляютъ индивидуальность финансоваго хозяйства и въ особенности доходной его части, именно выборъ источниковъ финансоваго дохода и степень использованія каждаго изъ нихъ. Не зная экономического быта страны, невозможно понять ея финансоваго хозяйства.

Не менѣе тѣсна связь финансовой науки и съ *наукою объ экономической политикѣ*. Обѣ науки изучаютъ *хозяйственную* жизнь политическихъ союзовъ, и изъ разсмотрѣннаго въ § 2 (стр. 14) матеріальнаго значенія финансоваго хозяйства, какъ отрасли управленія, ясно, какъ близко соприкасаются, а иногда даже сливаются, мѣропріятія экономической и финансовой политики.

То же матеріальное значеніе финансоваго хозяйства, какъ отрасли управленія, указываетъ на близкую связь финансовой науки съ другими отраслями политики и со всѣми вообще отдѣлами *науки объ управленіи* и *науки административнаго права*. Кромѣ того, въ то время, какъ доходное хозяйство публичнаго союза въ значительной мѣрѣ опредѣляется экономическими условіями, расходное хозяйство его, именно общая величина и предметный составъ расходовъ всецѣло зависятъ отъ дѣятельности союза во всѣхъ ея проявленіяхъ, во всей

ея интенсивности и экстенсивности, отъ объема и состава непосредственныхъ и самостоятельныхъ задачъ, имъ выполняемыхъ.

Изъ разсмотрѣннаго въ § 2 (стр. 13) формальнаго значенія финансоваго хозяйства, какъ отрасли управленія, т. е. изъ правового характера явленій финансоваго хозяйства вытекаетъ близкая связь финансовой науки съ *публичнымъ правомъ*, одною изъ отраслей котораго является и само финансовое право. Особенно же непосредственная связь финансовой науки съ *государственнымъ правомъ*. Форма государственнаго устройства, распредѣленіе въ государствѣ власти между правительствомъ и народомъ и между различными сословіями или классами населенія, организація избирательнаго права, степень децентрализаціи управленія, т. е. распредѣленіе функций между принудительными союзами различнаго порядка—между государствомъ, мѣстными союзами и соединеніями государствъ—все эти моменты вліяютъ на конкретныя формы финансоваго хозяйства.

Наконецъ, финансовая наука черпаетъ необходимый для нея матеріалъ и изъ другихъ наукъ, особенно же изъ общей исторіи, изъ общей статистики, изъ технологіи и частной экономіи, изъ политической ариѳметики и государственнаго счетоводства.

§ 6. *Отношеніе финансовой науки къ финансовой практикѣ*. Насколько важное значеніе имѣютъ финансы въ жизни государства, настолько важна и наука, ими занимающаяся. Между тѣмъ, многіе до сихъ поръ отрицаютъ необходимость и даже пользу финансовой науки, утверждая, что финансы относятся цѣликомъ къ области практики, и что для финансистовъ нужна только одна практическая подготовка. Послѣдняя, конечно, необходима для представителей финансовой администраціи но никакъ нельзя согласиться съ тѣмъ, чтобы возможно было обойтись одною практическою подготовкою. Теорія и практика всегда должны идти рука объ руку. Теорія дѣлаетъ человѣческія дѣйствія сознательными, осмысленными, практика же, будучи самою жизнью, представляетъ массу разнообразныхъ примѣровъ для наблюденія и опытовъ, а потому доставляетъ возможность провѣрять теоретическія положенія. Если нельзя отрицать пользы науки вообще, то нѣтъ основанія отвергать и полезнаго значенія финансовой науки. Въ виду той тѣсной связи, какая существуетъ между финансовымъ и всѣми частными хозяйствами въ государствѣ, знакомство съ основными началами финансовой науки представляется необходимымъ не только для лицъ, посвящающихъ себя службѣ въ финансовой администраціи, или же призванныхъ къ участию въ органахъ народнаго



представительства или мѣстнаго самоуправления, но и для всякаго гражданина, желающаго сознательно относиться къ своимъ правамъ и обязанностямъ въ отношеніи государства.

§ 7. Историческое развитіе финансовой науки на Западѣ. Хотя финансы такъ же стары, какъ государство, наука о финансахъ не отличается особенною древностью происхожденія.

У великихъ писателей античнаго міра — *Аристотеля*, *Платона*, *Ксенофонта*, *Цицерона*, — трактующихъ объ общегосударственныхъ вопросахъ, встрѣчаются упоминанія и о финансахъ государствъ классическаго міра, который и въ этой области достигъ сравнительнаго совершенства. Наибольшаго вниманія изъ этихъ писателей заслуживаетъ *Ксенофонтъ*, который въ своемъ изслѣдованіи о доходахъ или объ источникахъ благосостоянія (*περί πόρων*), написанномъ въ 356 г. до Р. Х., высказываетъ интересныя мысли финансово-политическаго характера <sup>1)</sup>.

Но послѣ паденія Римской Имперіи, въ государствахъ, возникшихъ изъ ея бывшихъ провинцій, политическая жизнь сдѣлала большой шагъ назадъ, сравнительно съ тою высотой, какой она достигла въ древнемъ Римѣ. Римскіе институты постепенно исчезаютъ, смѣняясь новыми — варварско-германскаго происхожденія. Начинаетъ развиваться феодализмъ. Право землевладѣнія становится основою всѣхъ остальныхъ правъ и наступаетъ полное смѣшеніе публичныхъ и частно-правовыхъ началъ. Государственное хозяйство получаетъ характеръ вотчиннаго. Публичныя потребности сокращаются и расходы того времени носятъ скорѣе характеръ личныхъ расходовъ короля, чѣмъ расходовъ государства. Главнымъ источникомъ покрытія ихъ служатъ *домены*, т. е. земельныя имущества, находящіяся въ частной собственности короля. Важное значеніе имѣютъ въ эту эпоху и *натуральныя повинности* (военная, дорожная, повинность по содержанію монарха и его свиты во время ихъ путешествій и др.). Кромѣ того, къ доходамъ монарха относятся судебныя пошлины, конфискаціи, штрафы, почетныя дары и т. п. Съ 13 вѣка возникаетъ новый источникъ государственныхъ доходовъ: *regalia*, именно фискальныя регаліи или *regalia minora* (въ отличіе отъ *regalia majora* — политическихъ правъ короля), подъ которыми разумѣлись *фискальныя* права и привилегіи короля (какъ носителя публичной власти), т. е. исключительныя его права на эксплуатацію промысловъ. Важ-

<sup>1)</sup> См. объ этомъ *Böckh*, *Die Staatshaushaltung der Athener*, 3 изд., съ дополненіями *Fränkel*'я, I. Berlin, 1886. Стр. 698—708.

нѣйшими регаліями были: монетная, горная, соляная, таможенная, охотничья, рыболовная. Въ регаліяхъ какъ бы сливаются права средневѣковаго помѣщика и современнаго монарха. По мѣрѣ того, какъ количество доменъ уменьшается, благодаря широко практиковавшимся безмездной раздачѣ и возмездному отчужденію ихъ, постепенно возрастаетъ значеніе регалій, которыя представляютъ собою переходную ступень отъ *доменальной* къ послѣдующей *податной* ступени развитія финансоваго хозяйства. Налоги въ этомъ періодѣ еще очень слабо развиты и встрѣчаются главнымъ образомъ въ скрытой формѣ пошлинъ и регалій. Важное значеніе получили они впервые въ средневѣковыхъ городахъ. — Въ этой средневѣковой эпохѣ культурнаго и умственнаго застоя тщетно было бы искать проявленій финансово-научной мысли. Въ то время самымъ просвѣщеннымъ классомъ населенія являлось духовенство, изъ среды котораго вышли немногіе ученые того темнаго періода исторіи. Нѣкоторые изъ нихъ, напр. *Томма Аквинскій*, писавшій въ 13 вѣкѣ, рекомендуютъ для государей и правителей весьма рациональныя правила государственнаго хозяйства, исходя при этомъ изъ религіозныхъ и нравственныхъ началъ. Въ сочиненіяхъ этихъ писателей встрѣчаются совѣты правителямъ не разорять народа чрезмѣрными поборами, не портить монеты, не продавать публичныхъ должностей, собирать запасную казну, и наряду съ этимъ отрицательное, продолжавшееся вплоть до 18 вѣка, отношеніе къ налогамъ, которые представлялись тогда чрезвычайнымъ и временнымъ доходомъ, а также къ публичнымъ займамъ.

«На финансовыя системы Греціи и Рима въ древности и на немѣ замѣчательныя системы Флоренціи и Венеціи въ средніе вѣка нужно смотрѣть, какъ на блестящее проявленіе практическаго смысла, но не какъ на продуктъ научнаго труда, который въ эти періоды исчерпывается небольшимъ количествомъ фрагментовъ, разсѣянныхъ по сочиненіямъ нѣсколькихъ классическихъ писателей (*Ксенофонтъ*, *Аристотель*), и нѣсколькими общими правилами финансоваго морали, затерянными въ теологическихъ, философскихъ, политическихъ и юридическихъ изслѣдованіяхъ схоластиковъ» — такова весьма удачная характеристика финансовыхъ ученій античнаго міра и среднихъ вѣковъ, которую дѣлаетъ *L. Cossa* <sup>1)</sup>.

Финансовая наука и финансовая литература стали развиваться съ 15 вѣка, когда началъ упрочиваться новый государственный строй.

<sup>1)</sup> *Primi Elementi di Scienza delle Finanze*, изд. 9. Milano, 1905. Стр. 8.



Постепенное исчезновение патримониального, вотчинного взгляда на государство и возникновение больших абсолютных монархий, появление постоянных войск, и в результате рост публичных задач, связанный с возможностью покрыть новые расходы новыми источниками доходов, открывшимися благодаря переходу от натурального хозяйства к денежному, в виде налогов и публичных займов, — вот моменты, обусловившие новый финансовый строй и создавшие новую область для финансово-научного исследования. Раньше, чем в других странах Э. Европы, финансовая литература зародилась в Италии, где этому способствовали финансовая практика средневековых итальянских городских республик, выработавших устройство некоторых налогов и развивших пользование кредитом, а также общее возрождение мысли под влиянием начавшегося ренессанса. Литература эта носит преимущественно практический характер. Сочинения важнейших из представителей ее, каковы *Carafa, Guicciardini, Palmieri, Guetti*, содержат в себе ряд мыслей финансово-политического характера, относящихся к неаполитанскому и флорентинскому государственным хозяйствам этой эпохи. Соответственно воззрениям эпохи, эти писатели видят в доменах основной и главный источник финансовых доходов, а на налоги смотрят, как на чрезвычайный и временный доход, рекомендуют бережливость в расходах, справедливость в распределении налогов, образование запасного фонда преимущественно для целей ведения войны, осуждают займы, порчу монет, продажу должностей, конфискации, злоупотребления откупщиков.

Наибольшее значение между писателями 15 и 16 вв. имеет француз *Jean Bodin* (*Les Six livres de la république*, 1576 или 1577 г.), которому принадлежит слава основателя государственной науки. К выходу в свет его сочинения *L. v. Stein* отнести начало финансовой науки <sup>1)</sup>. Значение его для государственной науки, интегральной частью которой, как у него, так долгое время и после него, является финансовая наука, сходно со значением *Adam'a Smith'a* для политической экономии: он явился систематизатором предшествующей ему и стал вдохновителем последовавшей за ним научной работы (*Ricca-Salerno*) <sup>2)</sup>. Под влия-

<sup>1)</sup> *L. v. Stein*, Lehrbuch d. Finanzwissenschaft, изд. 5. Leipzig, 1885. Стр. 121—123.

<sup>2)</sup> *Eheberg*, Finanzwissenschaft, Geschichte, статья в *Handw. d. Staatswiss.* Conrad'a, III, изд. 2. Стр. 1018. *Лебедев*, Фин. Пр., I, изд. 2. СПб., 1889—1893. Стр. 92.

нием *Bodin'a* находятся писатели 16 века: француз *Gregorius Tholosanus* (Григорий Тулузский), итальянец *Botero*, немцы *Obrecht* — один из главных представителей фискального феодализма в Германии, *Latherus* — решительный противник феодализма, затем голландские писатели 17 века *Boxhorn* и братья *Delacourt*. □

В 17 веке в Германии появляется довольно обширная, частью политическая, охватывающая и финансы, частью специально-финансовая литература. Писатели первой половины 17 века *Bornitz, Besold, Klock, Faust, Wesembecius, Maull*, повторяя основные финансово-политические мысли предыдущей эпохи, уделяют уже большее внимание налогам. Они исследуют вопросы справедливого распределения налогов, требуя обложения по платежеспособности, а также вопросы о праве монарха облагать граждан налогами и о праве сословий на одобрение налогов, о податной системе, о достоинствах и недостатках различных видов податей. Наибольшее значение между ними имеет *Klock*, автор первого самостоятельного исследования о налогах (*Tractatus politico-politicus de contributionibus*, 1634). По несколько односторонней и преувеличенной, а потому и не принятой в литературе, оценке *L. v. Stein'a* *Klock* является даже творцом учения о налогах, т. к. он впервые исследовал природу налога и право обложения и еще за сто лет до *A. Smith'a* формулировал принципы всеобщности и равномерности обложения, а также дал первый опыт европейской финансовой статистики <sup>1)</sup>.

В связи с распространением в 16 и 17 вв. внутренних косвенных налогов на предметы потребления, т. е. акцизов, возникает в литературе, и прежде всего в английской и голландской, так называемый спор об акцизах, т. е. спор о преимуществах прямых и косвенных налогов. Английские писатели 17 века, в связи с исследованием этого вопроса, задаются целью упрощения существующей системы налогов и построения новой на рациональных началах. Главным представителем движения в пользу косвенных налогов является *Hobbes*, усматривающий в последних наиболее справедливую форму обложения. *Davenant, Child, Petty* и упомянутые выше голландцы — *Boxhorn* и братья *Delacourt* — также сторонники косвенного обложения. Главным же представителем противоположного направления, отдававшего предпочтение прямым налогам, является *Locke*, который в своем

<sup>1)</sup> *L. v. Stein*, Lehrb. d. Finanzwiss., I, изд. 5. Leipzig, 1885. Стр. 125-127.



стремленіи къ упрощенію податной системы предлагаетъ проектъ еди-наго поземельнаго налога, мотивируя это тѣмъ, что въ странѣ съ преобладающимъ аграрнымъ характеромъ, какою была тогдашняя Англія, всѣ вообще налоги, а не только одни поземельные, во всякомъ случаѣ перелгаются въ концѣ концовъ на поземельныхъ владѣльцевъ. Такимъ образомъ, Локе является предшественникомъ послѣдующаго ученія физиократовъ о единомъ налогѣ.

Въ концѣ 17 вѣка разгорается подобный же споръ объ акцизахъ въ Германіи, гдѣ онъ продолжается 70 лѣтъ. Однимъ изъ наиболѣе горячихъ защитниковъ акцизовъ въ Германіи является *Teutophilus* (*Tenzel*). Конецъ этому спору положенъ былъ вышедшимъ въ 1751 г. сочиненіемъ *Lith'a*, умѣренного сторонника акцизовъ.

Дальнѣйшее развитіе финансовой науки связано съ возникновеніемъ во второй половинѣ 17 вѣка въ Германіи камеральной науки, изъ которой впоследствии и выдѣлилась современная нѣмецкая финансовая наука. Подъ именемъ камеральной науки или камеральныхъ наукъ или камералистики понимали въ Германіи преподававшуюся подъ такимъ названіемъ съ начала 18 вѣка въ германскихъ университетахъ дисциплину, охватывавшую сумму, частью теоретическихъ, частью практическихъ, разнообразныхъ политико-экономическихъ, финансово-хозяйственныхъ, юридическихъ, административныхъ, технологическихъ, частно-хозяйственныхъ познаній, обладаніе которыми считалось необходимымъ для чиновниковъ, состоявшихъ на службѣ по камеральному (отъ *Camera Principis*—первоначально королевская частная, затѣмъ государственная казна) управленію, вѣдавшему при посредствѣ камеральныхъ коллегій домены, регалии и налоги, а также экономическую и другія отрасли политики или полиціи благосостоянія. Въ историческомъ развитіи камералистики, просуществовавшей въ Германіи до начала 19 вѣка, когда изъ нея выдѣлились частная экономія и технологія съ одной стороны, современныя политическая экономія, экономическая политика и финансовая наука съ другой, можно прослѣдить два періода: періодъ «наивной» камералистики, начавшейся по окончаніи 30-тилѣтней войны и продолжавшейся до водворенія территориальнаго абсолютизма, и періодъ «просвѣщенной» камералистики, соответствовавшей просвѣщенному нѣмецкому абсолютизму <sup>1)</sup>.

Выдающимся представителемъ «наивной» камералистики второй половины 17 вѣка является *Ludwig von Seckendorf*, авторъ сочине-

<sup>1)</sup> *Heckel*, Lehrb. d. Finanzwiss., I. Leipzig, 1907. Стр. 46.

нія «*Der teutsche Fürstenstaat*» (1655), долгое время служившаго руководствомъ по изученію политики въ германскихъ университетахъ. Взгляды *Seckendorf'a* характерны для разсматриваемаго періода камералистики. Онъ смотритъ на государственное хозяйство съ точки зрѣнія частнаго хозяйства, примѣняя къ нему тѣ же начала, что и къ послѣдному. Необходимость поднятія благосостоянія населенія обосновывается имъ съ точки зрѣнія интересовъ фиска. Основнымъ источникомъ государственныхъ доходовъ являются по его взгляду домены, а въ обложеніи и публичномъ кредитѣ онъ видитъ лишь временныя, чрезвычайныя и ненормальныя средства удовлетворенія государственныхъ потребностей. Обращаетъ на себя вниманіе встрѣчающееся у него, сходное съ современнымъ, дѣленіе публичныхъ доходовъ на доходы, не отличающіеся по существу отъ доходовъ частныхъ лицъ, и на специфически-регалыные. По взгляду *L. v. Stein'a* изъ нѣмецкихъ писателей 17 вѣка наибольшее значеніе принадлежитъ *Klock'u* и *Seckendorf'у*: заслугамъ перваго въ области теоріи обложенія соответствуютъ заслуги втораго въ области практическихъ вопросовъ обложенія, податного управленія и государственнаго счетоводства <sup>1)</sup>. Видными представителями «наивной» камералистики второй половины 17 вѣка являются также меркантилисты — *Becher*, *Schröder* и *Hornick*.

Внѣ круга камералистики стоятъ выдающіеся нѣмецкіе государствовѣды второй половины 17 вѣка *Conring* и *Pufendorf*. Оба они являются сторонниками королевскаго абсолютизма и вмѣстѣ съ тѣмъ признаютъ за монархомъ неограниченное право обложенія подданныхъ. *Pufendorf* смотритъ на налоги, какъ на плату за охрану государствомъ жизни и имущества подданныхъ, и является, такимъ образомъ, однимъ изъ первыхъ представителей такъ называемой теоріи обмѣна или теоріи страхованія, или же теоріи интереса, какъ ученія объ основаніи податной обязанности и о масштабѣ справедливаго распределенія налоговъ.

Выдающимися представителями нѣмецкой «просвѣщенной» камералистики 18 вѣка являются *Johann Heinrich Gottlieb von Justi* (*Staatswirtschaft*, 1755; *Abhandlung von den Steuern und Abgaben*, 1762; *System des Finanzwesens*, 1766) и *Josef von Sonnenfels* (*Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanz*, 1765). Главныя заслуги обоихъ, въ особенности перваго, заключаются въ обособленіи и систематизации финансовой науки. *Justi* въ большей мѣрѣ систематикъ, чѣмъ *Sonnenfels*,

<sup>1)</sup> *L. v. Stein*, Lehrb. d. Finanzwiss., I, 5 изд. Leipzig, 1885. Стр. 127—128.



но съ другой стороны онъ больше стоитъ на почвѣ камералистиче-  
скаго частно-хозяйственнымъ взглядомъ на явленія государственнаго  
хозяйства и съ ея предпочтеніемъ доменъ передъ налогами. Впро-  
чемъ, Justi придаетъ все же большее значеніе налогамъ, чѣмъ ея  
предшественники, и выставляетъ для нихъ принципы, напоминающіе  
податныя правила А. Smith'a. Онъ отличается отъ старой камерали-  
стики и своимъ пониманіемъ тѣсной зависимости финансоваго хозяй-  
ства отъ народнаго благосостоянія, и своимъ отрицательнымъ отно-  
шеніемъ къ политикѣ, преслѣдующей лишь цѣль увеличенія государ-  
ственныхъ доходовъ и игнорирующей народное благосостояніе. Сол-  
пенfels ближе, чѣмъ Justi, къ современной финансовой наукѣ. Въ  
налогахъ онъ уже видитъ необходимый и основной способъ удовле-  
творенія публичныхъ потребностей. Въ отличіе отъ Justi, Sonnenfels  
является противникомъ запасной казны.

Большое значеніе, и главнымъ образомъ для теоріи финансово-  
хозяйственныхъ явленій, имѣли французскія ученія 18 вѣка. Въ  
нихъ можно различать два направленія: 1) преимущественно критиче-  
скія ученія предшественниковъ физиократовъ и 2) ученіе физиократовъ.

Съ начала 18 вѣка возникаетъ, главнымъ образомъ во Франціи  
и въ Италіи, оппозиція противъ крайнихъ проявленій абсолютизма  
въ томъ числѣ противъ злоупотребленій и неурядковъ въ области  
финансоваго хозяйства. Въ связи съ этимъ появляется литература,  
закрывающая въ себѣ критическую оцѣнку существующихъ финан-  
совыхъ системъ и проекты финансовыхъ реформъ, направленныхъ  
на улучшеніе финансоваго положенія и на поднятіе матеріальнаго  
благосостоянія массы населенія, въ особенности сельскаго. Наиболее  
видное мѣсто среди писателей этого направленія во Франціи занима-  
ютъ: *Vauban*, *Boisguillebert* и *Saint-Pierre*. *Vauban* въ своемъ сочи-  
неніи «*Dime royale*» (1707) выступаетъ съ проектомъ податной систе-  
мы, слагающейся изъ основнаго общеподоходнаго налога—налога на  
все безъ исключенія доходы въ размѣрѣ отъ 5 до 10% дохода подъ  
названіемъ «королевской десятины»—и изъ дополнительныхъ нало-  
говъ: налога на соль (въ которомъ *Vauban* ошибочно усматриваетъ  
равномѣрный подоходный налогъ), таможенныхъ пошлинъ и нало-  
говъ на предметы роскоши. Назначеніе этой реформы *Vauban* видитъ  
въ устраненіи податныхъ привилегій, въ водвореніи равномѣрности  
въ обложеніи и въ упрощеніи податной системы. Сходный съ проек-  
томъ *Vauban*'а, но менѣе радикальный проектъ реформы предлагаетъ  
*Boisguillebert* (*Le détail de la France*, 1695; *Factum de la France*, 1707).  
*Saint-Pierre* (*Projet d'une taille tarifée*, 1718) и его послѣдователь

*d'Argenson* предлагаютъ реформу сельскаго обложенія путемъ замѣны  
существовавшаго личнаго, ежегодно распредѣлявшагося между пла-  
тельщиками, налога (*taille arbitraire*) новымъ фиксированнымъ реаль-  
нымъ поземельнымъ налогомъ (*taille tarifée*). Къ числу француз-  
скихъ писателей разсматриваемой эпохи принадлежатъ кромѣ того  
*Melon*, *Dutot*, *Gournay*<sup>1)</sup> и его школа, взгляды которой развили два  
представителя ея: *Dangeuil* и *Clicquot de Blervache*. Все эти писа-  
тели, въ противоположность вышеуказаннымъ сторонникамъ прямыхъ  
налоговъ на доходы, выступаютъ съ проектами реформированія на-  
логовъ на потребленіе, причемъ одни изъ нихъ развиваютъ идеи  
прямого, другіе косвеннаго обложенія предметовъ потребленія и рос-  
коши. Къ разсматриваемому періоду относится и *Montesquieu*, также  
сторонникъ косвеннаго обложенія. Двѣ книги (13 и 22) его знаме-  
нитаго *Esprit des Lois* (1748) посвящены налогамъ и публичному  
кредиту. Онъ едва ли не впервые въ литературѣ разсматриваетъ фи-  
нансы въ связи съ развитіемъ политической организаци и обще-  
ственного строя страны. Онъ указываетъ на зависимость формы  
публичныхъ доходовъ отъ государственнаго устройства, а подат-  
ной системы отъ классовыхъ различій. Онъ даетъ знаменитое опре-  
дѣленіе налога, какъ «части имущества каждаго гражданина, отда-  
ваемой имъ государству для обезпеченія цѣлости остальной части его  
имущества или для спокойнаго пользованія ею», являясь, такимъ  
образомъ, сторонникомъ мѣнсовой или страховой теоріи обоснованія  
податной обязанности. Видными представителями разсматриваемаго  
критическаго направленія финансовой литературы 18 вѣка въ Италіи  
были *Pascoli*, *Bandini* и *Broggia*.

На почвѣ того же отрицательнаго отношенія къ экономичес-  
кимъ и политическимъ условіямъ, въ которыхъ находилась Франція  
18 вѣка, возникла подъ именемъ физиократіи первая строго-научная  
теорія экономическихъ явленій, творцомъ которой былъ *François*  
*Quesnay*. Согласно этой теоріи, земля составляетъ единственный  
источникъ богатства и только земледѣліе обладаетъ производитель-  
ностью, т. е. способностью воспроизводить сверхъ издержекъ еще  
нѣкоторый излишекъ—чистый доходъ (*produit net*). Непосредствен-  
нымъ выводомъ изъ этой теоріи явилось финансовое ученіе физио-

<sup>1)</sup> *Gournay* долженъ быть причисленъ къ этому направленію, со-  
гласно новѣйшимъ изслѣдованіямъ *Oncken*'а (*Geschichte d Nationalökonomie*.  
Leipzig, 1902. Гл 1, § 2). *Turgot* (въ *Eloge de Gournay*) и *Daire* (въ предис-  
ловіи къ изданію сочиненій *Turgot*) причисляютъ *Gournay* къ сто-  
ронникамъ податнаго ученія физиократовъ.



кратовъ въ видѣ проекта *едино* прямого реального поземельнаго налога (*impôt unique et direct*), падающаго на поземельную ренту (*produit net*), какъ единственно соответствующаго «естественному порядку» (*ordre naturel*). Помимо соображенія о томъ, что земля составляетъ единственный источникъ богатства, въ пользу этого плана физиократы приводятъ еще и другой доводъ, именно переложимость «едино и прямого налога», въ противоположность всѣмъ остальнымъ («косвеннымъ» по терминологіи физиократовъ) налогамъ, которые переложимы и притомъ въ конечномъ результатѣ всегда падаютъ на землевладѣльцевъ, обременяя послѣднихъ излишними материальными жертвами, соответствующими издержкамъ ихъ взиманія. Ученіе это изложено было основателемъ школы *François Quesnay* (*Maximes générales du gouvernement économique*, 1758; *Second problème économique; Despotisme de la Chine*), *Mirabeau* старшимъ (*Théorie de l'impôt*, 1761), *Turgot* (*Plan d'un mémoire sur les impositions en général*, etc., 1764) и *Letrosne* (*Les effets de l'impôt indirect*, 1770). Какъ общее социальное-экономическое, такъ и финансовое учение физиократовъ нашло очень мало послѣдователей въ Франціи, да и въ послѣдней (послѣ неудачнаго опыта отмены на непродолжительное время внутреннихъ косвенныхъ налоговъ во время первой французской революціи) къ концу 18 вѣка оно было оставлено. Не смотря, однако, на всю утопичность и несбыточность идеи «едино налога», физиократы оказали большое вліяніе на развитіе финансовой науки, а именно: 1) они приобщили финансовыя явленія къ сферѣ изслѣдованія политической экономіи и тѣмъ способствовали дальнѣйшей научной ихъ разработкѣ; 2) они создали теорію переложенія налоговъ; 3) своимъ ученіемъ о *produit net* они положили начало дальнѣйшему развитію столь важныхъ для вопросовъ обложенія теорій поземельной ренты и дохода<sup>1)</sup>; 4) несмотря на неправильный взглядъ на сущность прямыхъ и косвенныхъ налоговъ, они оказали вліяніе на послѣдующее уясненіе различія между этими двумя формами обложенія<sup>2)</sup>. Непосредственное же значеніе философскаго и экономическаго, но отнюдь не финансоваго, ученія физиократовъ выразилось въ томъ вліяніи, которое оно оказало на А. Smith'a и классическую школу политической экономіи.

*Adam Smith* въ своемъ знаменитомъ «Изслѣдованіи о природѣ и причинахъ богатства народовъ» (1776) всю 5-ую книгу посвятилъ

<sup>1)</sup> *Robert Meyer*, D. *Principien der gerechten Besteuerung*. Berlin, 1884. § 3.

<sup>2)</sup> *L. v. Stein*, *Lehrb. d. Finanzwiss.*, I, 5 изд. Leipzig, 1885. Стр. 132 и сл.

разсмотрѣнію финансовыхъ вопросовъ. Онъ оказалъ огромную услугу финансовой наукѣ не столько оригинальностью своихъ мыслей, сколько замѣчательно ясною формулировкой и систематизаціе основныхъ положеній науки, изъ которыхъ нѣкоторыя, какъ напр. выставленные имъ податные принципы, сохранили свое значеніе до настоящаго времени. По вопросу о публичныхъ займахъ А. Smith высказываетъ еще старый отрицательный взглядъ на послѣдніе, и въ этомъ отношеніи онъ уступаетъ своему современнику *James'у Steuart'у*, который за 10 лѣтъ до появленія «Богатства народовъ» опредѣляетъ публичный кредитъ, какъ довѣріе къ публичному союзу, занимающему деньги съ условіемъ, что кредиторъ имѣетъ право требовать ежегодной уплаты процентовъ, а не возвращенія капитала. Наибольшее значеніе для финансовой науки изъ послѣдователей А. Smith'a и представителей классической школы политической экономіи имѣли: въ Англии *Ricardo*, *J.-St. Mill*, *Macculloch*, во Франціи *J.-B. Say*, *Sismondi*, *Canard*, въ Германіи *Krug*, *Harl*, *Fulda*, *Schmalz*, *Lotz*, *Behr*, *Bergius*. Классическая школа, заложившая основы современной политической экономіи, тѣмъ самымъ оказала огромное вліяніе на развитіе и финансовой науки, не смотря на то, что она затормозила процессъ обособленія послѣдней въ самостоятельную научную дисциплину, вслѣдствіе чего до послѣдняго времени въ англійской и французской литературѣ финансы являлись придаткомъ къ политической экономіи, а не самостоятельнымъ предметомъ изученія, областью лишь спеціальнаго приложенія экономическихъ теорій. Выгодно отличается въ этомъ отношеніи нѣмецкая литература, даже и принадлежащая къ классическому направленію, въ чемъ, должно-быть, сказались вліяніе *Justi* и *Sonnenfels'a*.

Пышный расцвѣтъ финансовой науки начинается съ 19 вѣка, и особенно со второй его половины подъ вліяніемъ, съ одной стороны, прогресса въ смежныхъ областяхъ знанія и главнымъ образомъ въ политической экономіи и государствѣдѣніи, а съ другой стороны финансово-хозяйственныхъ измѣненій. Эти послѣднія вызваны были ростомъ задачъ публичныхъ союзовъ и связанною съ нимъ потребностью въ новыхъ источникахъ публичныхъ доходовъ, а также переходомъ отъ абсолютизма къ конституціонализму, обусловившимъ новое финансовое устройство. Главная заслуга въ выдѣленіи финансовой науки въ самостоятельную научную дисциплину и въ систематизаціи финансово-научныхъ знаній и въ 19 вѣкѣ выпадаетъ на долю нѣмецкихъ ученыхъ.

Лучшими нѣмецкими систематическими трудами по финансовой



наукѣ въ первой трети 19 вѣка являются курсы: *Jacob'a* (*Staatsfinanzwissenschaft*, 1821), *Malchus'a* (*Handbuch der Finanzwissenschaft und Finanzverwaltung*, 1830) и *Schön'a* (*Grundsätze der Finanzwissenschaft*, 1832). Вебогатства. Изъ меньшихъ по объему, чѣмъ только-что указанные трое находятся еще подъ вліяніемъ школы экономическаго индивидуализма и либерализма, причѣмъ *Malchus* обращаетъ много вниманія въ своемъ сочиненіи (*Handbuch der Finanz-Wissenschaft u.-Verwaltung*, 2 тома, 1830) на практику, финансовую исторію и статистику, усматривая въ послѣднихъ средства для повѣрки правильности теоріи. Наибольшимъ же вліяніемъ и распространеніемъ пользовался въ Германіи до конца 60-хъ годовъ 19 вѣка и до сихъ поръ еще не утратившій своего значенія курсъ *Rau* (*Grundsätze der Finanzwissenschaft*, 1832; послѣднее при жизни автора изданіе, 5-ое, 1865 г.). *L. v. Stein* называетъ учебникъ *Rau* «сокровищемъ и славою нѣмецкой литературы»<sup>1)</sup>. По справедливому замѣчанію *Eheberg'a* сочиненіе *Rau* скорее подводитъ итоги прошлой работѣ, нежели является началомъ новаго направленія<sup>2)</sup>. Выше *Rau* въ теоретическомъ и научномъ отношеніяхъ стоитъ учебникъ *Umpfenbach'a* (*Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, 1859; 2 изд. 1887).

Наиболѣе выдающимися (какъ по задачѣ, такъ въ значительной степени и по выполненію ея) курсами въ современной вообще, а только лишь въ одной нѣмецкой, финансовой литературѣ являются труды *Lorenz'a von Stein'a* (*Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, 1860; послѣднее, 5-ое изданіе, 1885—86) и *Adolph'a Wagner'a* (*Finanzwissenschaft*, I, 1871; съ 1871 по 1901 вышло 4 тома, причѣмъ т. I въ 3-хъ изданіяхъ, т. II въ 2-хъ изданіяхъ; курсъ этотъ еще не законченъ). *L. v. Stein* строитъ свою систему финансовой науки на широкой основѣ органическаго ученія о государствѣ и дѣлаетъ первую попытку сравнительнаго изложенія финансовой исторіи, финансового устройства и финансового управленія важнѣйшихъ европейскихъ государствъ. *A. Wagner* примѣняетъ къ области явленій финансового хозяйства результаты своего новаго социально-политическаго ученія, изложеннаго имъ въ его «Основаніи Политической Экономіи» (*Grundlegung der Politischen Oekonomie*, 3 изд. 1892) и является однимъ изъ главныхъ представителей современнаго историко-реалистическаго и въ особенности социально-политическаго направленія въ нѣмецкой финансовой наукѣ. Направленіе это подчиняетъ финансовую политику служенію идеѣ вмѣшательства государственной власти

<sup>1)</sup> *Lehrb. d. Finanzwiss.*, I, изд. 5. Leipzig, 1885. Стр. 146.

<sup>2)</sup> *Eheberg*, *Finanzwissenschaft, Geschichte*, статья въ *Handw. Staatswiss Conrad'a*, III, изд. 2. Стр. 1030.

въ хозяйственную жизнь населенія съ цѣлью регулированія и измѣненія существующаго распредѣленія народнаго дохода и народнаго богатства. Изъ меньшихъ по объему, чѣмъ только-что указанные трое находятся еще подъ вліяніемъ школы экономическаго индивидуализма и либерализма, причѣмъ *Malchus* обращаетъ много вниманія въ своемъ сочиненіи (*Handbuch der Finanz-Wissenschaft u.-Verwaltung*, 2 тома, 1830) на практику, финансовую исторію и статистику, усматривая въ послѣднихъ средства для повѣрки правильности теоріи. Наибольшимъ же вліяніемъ и распространеніемъ пользовался въ Германіи до конца 60-хъ годовъ 19 вѣка и до сихъ поръ еще не утратившій своего значенія курсъ *Rau* (*Grundsätze der Finanzwissenschaft*, 1832; послѣднее при жизни автора изданіе, 5-ое, 1865 г.). *L. v. Stein* называетъ учебникъ *Rau* «сокровищемъ и славою нѣмецкой литературы»<sup>1)</sup>. По справедливому замѣчанію *Eheberg'a* сочиненіе *Rau* скорее подводитъ итоги прошлой работѣ, нежели является началомъ новаго направленія<sup>2)</sup>. Выше *Rau* въ теоретическомъ и научномъ отношеніяхъ стоитъ учебникъ *Umpfenbach'a* (*Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, 1859; 2 изд. 1887).

Значительно болѣе бѣдно въ отношеніи систематическихъ руководствъ по финансовой наукѣ является французская литература, въ которой, не считая устарѣвшихъ уже учебниковъ *Gandillot* (*Essai sur la science des finances*, 1840, нов. изд. подъ заглавіемъ *Principes de la science des finances*, 3 т., 1875) и *Joseph Garnier* (*Eléments des finances*, 1856, послѣдующія изданія подъ заглавіемъ *Traité des finances*, послѣднее, 4-е изд., 1883), едва ли не единственнымъ до послѣдняго времени и во всякомъ случаѣ болѣе полнымъ и выдающимся систематическимъ курсомъ финансовой науки являлся превосходный во многихъ отношеніяхъ трудъ *Paul Leroy-Beaulieu* (*Traité de la science des finances*, 1877; послѣднее, 7-ое изданіе, 1906). Въ противоположность господствующимъ въ нѣмецкой литературѣ историко-реалистическому и отчасти социально-политическому направленіямъ, *Leroy-Beaulieu* находится еще въ значительной степени подъ вліяніемъ идей старой классической школы политической экономіи. За послѣдніе годы появилось еще нѣсколько французскихъ учебни-

вопросамъ, которыя будутъ указаны въ соответствующихъ отдѣлахъ этого учебника. Кромѣ выше перечисленныхъ, среди новѣйшихъ нѣмецкихъ изслѣдователей финансовъ наибольшую извѣстностью пользуются *Held*, *Nasse*, *Schmoller*, *Neumann*, *Geffcken*, *Helfferich*, *Rob. Meyer*, *Nebenius*, *Karl Dietzel*, *Scheel*, *Reitzenstein*, *Georg v. Mayr*, *Schanz*.



ковъ финансовой науки, изъ которыхъ на первое мѣсто должны быть поставлены превосходные курсы *Boucard* и *Jèse'a* (*Elément de la science des finances et de la législation financière française*. 2 тома 2 изд. Paris, 1902) и *Jèse'a* (*Traité de science des finances*, широкъ задуманный курсъ въ 12 томахъ, изъ которыхъ пока вышелъ первый—*Le Budget*. Paris, 1910—и *Cours élémentaire de science des finances et de la législation financière française*. Paris, 1909), отличающіеся тщательною разработкою вопросовъ финансоваго права какъ французскаго, такъ и сравнительнаго. Выдающееся мѣсто во французской монографической литературѣ занимаютъ работы *E. de Parieu* (о налогахъ), *Clamageran'a* (по исторіи французскихъ финансовъ), *Stourm'a* (по исторіи французскихъ финансовъ, по теоріи налоговъ и о бюджетѣ), *Jèse'a* (главнымъ образомъ по вопросамъ формальнаго порядка финансоваго хозяйства).

Итальянская финансовая литература нынѣ сравнительно весьма богата, какъ систематическими сочиненіями, такъ и спеціальными изслѣдованіями, и находится подъ большимъ вліяніемъ нѣмецкой. Особаго вниманія заслуживаютъ учебники *Marzano*, *Ricca-Salerno*, *L. Cossa*, *Graziani*, *Nitti* (послѣдній переведенъ и на русскій языкъ).

Что же касается англійской финансовой литературы, то въ такъ называемой до послѣдняго времени не было сколько-нибудь полнаго систематическаго курса финансовой науки. Но теперь этотъ пробѣлъ восполненъ съ выходомъ въ свѣтъ весьма почтеннаго труда *C. F. Bastable'a* (*Public Finance*. 1892; 3 изд. 1903). — Въ американской же литературѣ имѣется прекрасный учебникъ по финансовой наукѣ *Adams'a* и рядъ спеціальныхъ финансовыхъ работъ, изъ которыхъ на первое мѣсто должны быть поставлены изслѣдованія въ области обложенія *Seligmann'a*.

Нельзя, наконецъ, не отмѣтить здѣсь выдающагося чешскаго учебника финансовой науки *Kaizl'a* (*Finanční věda*, 2 изд. 1892; нѣм. перев. *Köfner'a*, 1900—01), а также польскихъ курсовъ *Skarbeck'a* (*Rys ogólny nauki finansów*, 1824), *Bilinski* (*System nauki skarbowej*, 1876) и *Glabinski* (*System nauki skarbowej*, 1894).

§ 8. Историческое развитіе финансовой науки въ Россіи. Русская финансовая литература развилась позднѣе западно-европейской. Правда, нѣкоторые наши старые писатели, напр. *Крижаничъ* въ сочиненіи «Русское государство въ половинѣ XVII в.», относимомъ къ 1663 г. и изданномъ лишь въ 1859—60 г. *Котошихинъ* въ сочиненіи «О Россіи въ царствованіе Алексія Михайловича», написанномъ въ

1666—67 г. и изданномъ въ 1840 г., и *Посошковъ* въ сочиненіи «О скудости и богатствѣ», написанномъ въ 1724 г. и изданномъ въ 1841 г.,—описываютъ тогдашнее финансовое состояніе Россіи, а *Крижаничъ* и *Посошковъ* даже весьма мѣтко критикуютъ таковое, рекомендуя въ то же время способы для пополненія казны и вообще для веденія государственнаго хозяйства. При этомъ ими было высказано нѣсколько весьма передовыхъ для того времени мыслей. Такъ напр., и *Крижаничъ*, и *Посошковъ* рѣзко возстаютъ противъ обремененія и разоренія народа разными поборами, при чемъ *Посошковъ* указываетъ на зависимость процвѣтанія государственнаго хозяйства отъ народнаго благосостоянія, напоминая тѣмъ нѣкоторые взгляды физиократовъ.

Но въ настоящемъ смыслѣ слова, финансовая наука была перенесена въ Россію изъ Германіи учеными, приглашавшимися нашимъ правительствомъ. Первыми представителями этой науки въ Россіи были по большей части нѣмцы. *Христианъ Шлѣцеръ*, *Генрихъ Шторхъ* и *Якобъ* были столько же русскими, сколько и нѣмецкими учеными экономистами и финансистами, такъ что *Roscher* справедливо называетъ ихъ русско-нѣмецкою экономической школою. Трудъ *Христиана Шлѣцера* «Начальныя основанія государственнаго хозяйства», напечатанный въ 1805 г. на нѣмецкомъ языкѣ и изданный вторично въ 1821 году уже на русскомъ языкѣ, явился замѣчательнымъ для того времени финансовымъ учебникомъ.

Выдающееся событіе въ развитіи русской финансовой литературы составило также появленіе въ 1818 году сочиненія *Николая Ивановича Тургенева* «Опытъ теоріи налоговъ». Это сочиненіе вышло въ 1819 году вторымъ изданіемъ. Оно отличается замѣчательною ясностью изложенія и проявляющеюся на каждомъ шагѣ большою начитанностью и образованностью автора. Въ этомъ сочиненіи подробно разсмотрѣны разные виды налоговъ, и оно явилось первой русской спеціальной работой, посвященной налогамъ и написанной въ направленіи идей *A. Smith'a*. Советомъ особо стоитъ графъ *Канкринъ*. Хотя онъ и былъ иностранецъ по происхожденію, но сдѣлался виднымъ русскимъ государственнымъ дѣятелемъ, имя котораго останется навсегда памятнымъ въ исторіи русскихъ финансовъ. *Канкринъ* болѣе извѣстенъ какъ практическій дѣятель. Съ 1823 по 1844 г. онъ состоялъ русскимъ министромъ финансовъ и, занимая такъ долго этотъ постъ, заявилъ себя, какъ человѣкъ безупречной честности, замѣчательнаго трудолюбія и силы характера. Но *Канкринъ* извѣстенъ и какъ финансовый писатель, оставивъ намъ нѣсколько финансовыхъ



ученыхъ трудовъ, именно: 1) «Weltreichthum, Nationalreichthum und Staatswirthschaft, oder ein Versuch neuer Ansichten der Politischen Oekonomie», 1821 г.; въ этой книгѣ, предшествовавшей вступленію Канкринна въ управленіе финансовымъ вѣдомствомъ, онъ высказалъ свои основныя взгляды на задачи финансоваго управленія, и въ ней содержится какъ бы программа его будущей дѣятельности. 2) «Die Oekonomie der menschlichen Gesellschaften und das Finanzwesen von einem ehemaligen Finanzminister», 1845 г.; это сочиненіе написано Канкриннымъ на основаніи его собственной практики, какъ бы въ назиданіе его преемникамъ по министерству финансовъ. 3) «Краткое обозрѣніе россійскихъ финансовъ», составленное Канкриннымъ въ 1838 г. для ознакомленія Наслѣдника Престола съ состояніемъ русскихъ финансовъ и изданное лишь въ 1880 г.

Впослѣдствіи въ Россіи развилась самостоятельная довольно обширная финансовая литература, и въ циклъ предметовъ университетскаго преподаванія была введена наука финансоваго права.

Вышедшій въ 1841 г. и изданный вторично въ 1845 г. учебникъ *И. Я. Горлова* «Теорія финансовъ», составленный главнымъ образомъ по *Rau*, долгое время служилъ для русской университетской молодежи главнымъ пособіемъ при изученіи финансовъ.

«Финансовое право» бывшаго профессора С.-Петербургскаго университета *В. А. Лебедева*, скончавшагося въ 1909 г., можетъ быть поставлено рядомъ съ лучшими иностранными финансовыми учебниками. По общему направленію высказанныхъ въ этомъ курсѣ взглядовъ авторъ болѣе всего близокъ къ *L. Stein*<sup>1)</sup>, но онъ не ограничивается изложеніемъ ученія послѣдняго, а знакомитъ русскаго читателя со взглядами очень многихъ другихъ финансовыхъ писателей. Здѣсь собранъ весьма богатый матеріалъ по части литературы, исторіи, законодательства, практики и статистики финансовъ. Названный трудъ является настоящею финансовою энциклопедіею. Профессоръ Лебедевъ, къ сожалѣнію, не довелъ до конца печатанія своего курса (не были имъ изданы отдѣлы о повинностяхъ о публичномъ кредитѣ и о мѣстномъ финансовомъ хозяйствѣ<sup>1)</sup>), и съ 1889 г. приступилъ ко 2-му изданію, которое отличается замѣчательною разработкой предмета, но также осталось незаконченнымъ. Такъ, въ 1889—93 г. вышло 3 выпуска (и приложеніе къ нимъ) новаго изданія курса Лебедева, въ которыхъ изложены общія поня-

<sup>1)</sup> Мѣстнымъ налогамъ профессоръ *В. А. Лебедевъ* посвятилъ отдѣльную монографію.

тія и историческій очеркъ развитія финансоваго науки и литературы, а также разсмотрѣны государственныя потребности и вызываемыя ими расходы, организація финансоваго управленія и законодательства, государственныя кассы, государственный контроль и бюджетъ. Послѣднему посвященъ весь третій выпускъ 2-го изданія курса Лебедева, являющійся въ настоящее время однимъ изъ лучшихъ изслѣдованій о бюджетѣ.

Съ появленіемъ въ 1882 г. въ печати 1-го изданія «Финансоваго права» профессора Лебедева начинается новый періодъ русской финансоваго литературы; до того времени если и появлялись систематическіе курсы по финансамъ русскихъ ученыхъ (*Горлова*), или же переводы сочиненій иностранныхъ авторовъ (*Rau*, *Носк'а*), то это составляло довольно рѣдкое явленіе. Съ начала же 80-хъ годовъ 19 вѣка довольно часто стали появляться въ печати оригинальныя систематическіе (обнимавшіе то все, то почти все отдѣлы, правда не всегда равномерно-изложенныя) курсы финансоваго науки въ связи съ финансовымъ правомъ, въ особенности русскимъ, профессоръ университетовъ Россіи и вообще высшихъ ея учебныхъ заведеній. Такъ, вслѣдъ за 1-мъ изданіемъ «Финансоваго права» проф. Лебедева, въ 1883 г. появился «Очеркъ науки финансоваго права» профессора ярославскаго Лицея *И. Тарасова*. (Въ 1889 г. первая часть курса проф. Тарасова была переиздана). Въ 1885 г. вышло посмертное изданіе курса финансоваго права проф. *И. Патлаевскаго*, читаннаго до того въ Новороссійскомъ университетѣ. Вслѣдъ за этимъ, въ 1887 г. появляется довольно полный курсъ финансоваго права профессора Казанскаго университета *Д. Львова*. Въ томъ же году появилась книга профессора С.-Петербургскаго Лѣснаго Института *Л. В. Ходскаго* — «Политическая эконіомія въ связи съ финансами». Нѣсколько позже тѣмъ же авторомъ изданъ былъ курсъ финансоваго науки подъ названіемъ «Основы государственнаго хозяйства» (1894 г.; 2-е изд. 1901 г.; 3-е изд., вып. 1. 1907 г.) Въ 1888 г. появилось «Финансовое право» профессора Военно-юридической Академіи *В. Яроцкаго*. Затѣмъ въ концѣ 80-хъ годовъ началъ появляться, сначала подъ названіемъ «Конспекта», а потомъ «Учебника», курсъ финансоваго права профессора Новороссійскаго университета *С. И. Иловайскаго* (4 изд. 1904 г.). Въ 1890 г. вышли «Основныя Начала финансоваго науки» бывшаго профессора Московскаго университета, нынѣ ординарнаго академика *И. И. Янжула*. Курсъ этотъ, вышедшій уже четырьмя изданіями (4 изд. 1904 г.) и удостоенный преміи русской Академіи Наукъ, къ сожалѣнію до сихъ



поръ остался незаконченнымъ (кромѣ вступительной части въ него входитъ лишь ученіе объ обыкновенныхъ доходахъ). Далѣе, въ 1900 г. вышелъ 1-й выпускъ курса прив.-доцента ярославскаго Лицея *А. Свирицскаго* «Лекціи по русскому финансовому праву». Въ 1905 г. вышелъ курсъ финансовой науки профессора, тогда Московскаго, а нынѣ С.-Петербургскаго университета *И. Х. Озерова* (2 выпуска; 2 изд. 1908; 3 изд., вып. 1, 1909, вып. 2, 1910). Въ 1908 г. появилось студенческое изданіе «Лекцій по наукѣ публичныхъ финансовъ», читанныхъ въ 1906/07 учебномъ году бывшимъ прив.-доцентомъ Казанскаго университета *Г. А. Вацура*. Наконецъ, въ 1909 г. вышли «Основы финансовой науки и политики» *А. А. Никитскаго*. Однако, не слѣдуетъ думать, что, кромѣ появившихся въ печати и выше перечисленныхъ, не было никакихъ другихъ систематическихъ же курсовъ по финансамъ. Преимущественно до выхода въ свѣтъ съ начала 80-хъ годовъ печатныхъ курсовъ, а отчасти и послѣ этого времени курсы по финансамъ профессоровъ русскихъ университетовъ появлялись въ литографированной формѣ. Нѣкоторые изъ этихъ курсовъ смѣло могутъ быть поставлены на ряду съ тѣми, которые появлялись въ печати. Таковы курсы профессоровъ: Московскаго университета *Ө. Мильаузена*, Кіевскаго *Г. Сидоренка* и Харьковскаго *М. Алексѣенка*.

§ 9. Источники русскаго финансоваго права и русской финансовой статистики. Источниками финансоваго права являются у насъ, какъ и въ другихъ государствахъ, законы, административныя распоряженія и судебныя рѣшенія.

Законы финансоваго содержанія, какъ и всѣ вообще законы, по мѣрѣ ихъ утвержденія, публикуются Правительствующимъ Сенатомъ въ Собраніи Узаконеній и Распоряженій Правительства, а затѣмъ разносятся по обѣимъ нашимъ законодательнымъ сборникамъ: 1) Полное Собраніе Законовъ Россійской Имперіи, содержащее въ хронологическомъ порядкѣ всѣ законы, начиная съ Уложенія Царя Алексѣя Михайловича 1649 г., и 2) Сводъ Законовъ Россійской Имперіи, содержащій въ извѣстной системѣ дѣйствующее законодательство. Съ 1857 г., когда вышло третье изданіе Свода Законовъ, переиздаются лишь отдѣльные Тома Свода Законовъ и Части Томовъ. Въ цѣляхъ объединенія законодательнаго матеріала, накопляющагося въ промежуткахъ между двумя послѣдовательными изданіями Томовъ и Частей Томовъ Свода, выпускаются Продолженія Свода Законовъ: 1) Очередныя и 2) Сводныя, т. е. объединяющія

нѣсколько Очередныхъ Продолженій. Последнее Сводное Продолженіе издано въ 1906 г., а послѣднія Очередныя Продолженія вышли въ 1908 и 1909 г.г. Сводъ Законовъ и Продолженія его, какъ и Полное Собраніе Законовъ, составляются Государственною Канцелярією, по распоряженіямъ Государственнаго Секретаря, и издаются съ Высочайшаго разрѣшенія чрезъ Государственную Типографію<sup>1)</sup>. Почти въ каждомъ Томѣ Свода Законовъ содержатся нормы, въ большей или меньшей степени относящіяся къ финансамъ—къ финансовому устройству или финансовому управленію, какъ это видно изъ ниже слѣдующаго обзора (курсивомъ обозначены части Свода специально-финансоваго содержанія):

Т. I. ч. 1. Основные Государственные Законы (Зак. Осн.<sup>2)</sup>. Изд. 1906 г.<sup>3)</sup>.

ч. 2. Учрежденіе Государственнаго Совѣта (Учр. Гос. Сов.). Изд. 1906 г. Прод. 1908 и 1909 г.г.

Учрежденіе Государственной Думы (Учр. Гос. Дум.). Изд. 1908 г.

*Правила о порядкѣ разсмотрѣнія госуд. росписи доходовъ и расходовъ, а равно о производствѣ изъ казны расходовъ, росписью не предусмотрѣнныхъ (Прав. Гос. Росп.). Изд. 1906 г. Прод. 1908 г.<sup>4)</sup>.*

<sup>1)</sup> Существуетъ и много частныхъ изданій отдѣльныхъ частей Свода. Что же касается частныхъ изданій всего Свода, то таковыхъ до послѣдняго времени существовало два: одно подъ ред. А. Волкова и Ю. Филиппова (изд. 4. Спб., 1904), другое—подъ ред. Г. Савича (Спб., 1905). Въ 1910 г. вышли еще два частныхъ изданія всего Свода: одно подъ ред. А. Добровольскаго (Спб.), другое—подъ ред. А. Нюрнберга (Москва).

<sup>2)</sup> Указанныя въ скобкахъ сокращенія, предписанныя закономъ къ употребленію присутственнымъ мѣстамъ и частнымъ лицамъ, обращающимся къ послѣднимъ (Учрежденіе Сената, прилож. къ ст. 66 прим. по Своду и Прод. 1906 г.), употребляются въ дальнѣйшемъ изложеніи при ссылкахъ.

<sup>3)</sup> Разд. I. Гл. I. О существѣ Верховной Самодержавной Власти. Гл. VIII ст. 71 (объ обязанности Россійскихъ подданныхъ платить налоги и пошлины и отбывать повинности), ст. 77 (о неприкосновенности собственности и о принудительномъ отчужденіи недвижимыхъ имуществъ). Гл. IX. О законахъ. Гл. X. О Госуд. Совѣтѣ и Госуд. Думѣ и образѣ ихъ дѣйствія. Гл. XI. О Совѣтѣ Министровъ, Министрахъ и Главноуправляющихъ отдѣльными частями. Разд. II. Гл. IV. О содержаніи членовъ Импер. Дома.

<sup>4)</sup> Существуетъ частная кодификація нормъ, регулирующихъ бюджетное, кассовое и контрольное дѣло,—нормъ, которыя по большей ча-



Учреждение Совѣта Министровъ (Учр. Сов. Мин.) Изд. 1906 г. (помѣщено въ Прод. 1906 г.). Прод. 1908 и 1909 г.г.

Учреждение Комитета Финансовъ (Учр. Ком. Фин.). Изд. 1906 г. (помѣщено въ Прод. 1906 г.).

Учреждение Правительствующаго Сената (Учр. Сенат.). Изд. 1892 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г.

Учреждения Министерствъ (Учр. Мин.). Изд. 1892 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г.<sup>1)</sup>

Учреждение орденовъ и другихъ знаковъ отличій (Учр. Орден.). Изд. 1892 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г.<sup>2)</sup>

Т. II. Общее Учреждение Губернское (Общ. Учр. Губ.) Изд. 1892 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г.<sup>3)</sup>

сти не вошли въ послѣднія изданія частей Свода Законовъ: В. Саксвичъ и Н. Широковъ, Правила и формы смѣтнаго, кассоваго и ревизионнаго порядка. Изд. 4. Спб., 1908.

<sup>1)</sup> Разд. I. Общее Образование Министерствъ. Разд. II. Общій Наказъ Министерствамъ. Разд. III. (Учреждение Министерства Внутр. Дѣлъ). Гл. I. Общія положенія. Гл. II. Главное Управление Почтъ и Телеграфовъ. Прилож. къ ст. 363 (прим.) (по Прод. 1906 г.): Положение о Совѣтѣ и Главномъ Управленіи по дѣламъ мѣстнаго хозяйства. Ст. 384<sup>а</sup> и 384<sup>б</sup> (по Прод. 1906 г.): Управление по дѣламъ о воинской повинности. Разд. V. Учреждение Министерства Финансовъ. Прилож. къ ст. 618<sup>а</sup> (по Прод. 1906 г.): О составѣ и предметахъ вѣдомства Министерства Торговли и Промышленности. Прилож. къ ст. 619 (по Прод. 1906 г.): Учреждение Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія. Разд. VII и прилож. къ ст. 717 (по Прод. 1906 г.): Учреждение Министерства Путей Сообщенія. Разд. XII. Учреждение Министерства Импер. Двора. Разд. XIII. Учреждение Главнаго Управленія Госуд. Коннозаводства. Разд. XIV. Учреждение Госуд. Контроля.

<sup>2)</sup> Разд. II. Гл. I. (Общія постановленія объ орденахъ) Отдѣлъ II. Общія преимущества, права и обязанности, съ орденами сопряженныя (общія постановленія о пенсіяхъ по орденамъ и о сборахъ за пожалованіе орденами). Отдѣлъ VI. О суммахъ капитула орденовъ. Гл. II—IX: статуты отдѣльныхъ орденовъ (спеціальныя постановленія о пенсіяхъ по орденамъ и о сборахъ за пожалованіе орденами). Разд. III. Уставы объ особенныхъ знакахъ отличія (passim постановленія о пенсіяхъ по прочимъ знакамъ отличія и о сборахъ за пожалованіе ими).

<sup>3)</sup> Разд. I. Общее Образование Управленія въ губерніяхъ. Разд. II. Учреждение Начальниковъ Губерній, Губернскихъ Правленій и т. д.; особ. ст. 332: Надзоръ Губернатора за точнымъ исправленіемъ госуд. и мѣстн. повинностей; ст. 348—363: Участіе Губернатора въ дѣлахъ казеннаго управленія. Разд. IV. Учреждение Казенныхъ Палатъ и Казначействъ.

Положеніе о Губернскихъ и Уѣздныхъ Земскихъ Учрежденіяхъ (Пол. Зем. Учр.) Изд. 1892 г. Прод. 1906 г. <sup>1)</sup>

Положеніе объ Управленіи земскимъ хозяйствомъ въ губерніяхъ Витебской, Волынской, Киевской, Минской, Могилевской и Подольской (Пол. Упр. Зем. Хоз.). Изд. 1906 г. (помѣщено въ Прод. 1906 г.).

Городовое положеніе (Гор. Пол.). Изд. 1892 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>2)</sup>

Учреждение Управленія Губерній Царства Польскаго (Учр. Царств. Польск.). Изд. 1892 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>3)</sup>

Учреждение Управленія Кавказскаго края (Учр. Кавк.). Изд. 1892 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>4)</sup>

Положеніе объ Управленіи Туркестанскаго края (Пол. Туркест.). Изд. 1892 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>5)</sup>

Положеніе объ Управленіи областей Акмол., Семипал., Семирѣч., Уральск. и Тургайской (Пол. Степн.). Изд. 1892 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>6)</sup>

Учреждение Сибирское (Учр. Сибир.). Изд. 1892 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>7)</sup>

Разд. V. Учреждение Управленій Земледѣлія и Госуд. Имуществъ въ губерніяхъ. Разд. VI. Учреждение Контр. Палатъ. Разд. VIII. Учреждение мѣстнаго удѣльнаго управленія.

<sup>1)</sup> Частное комментированное изданіе: М. Мышь, Пол. Зем. Учр., изд. 5. Спб., 1910.

<sup>2)</sup> Частн. комментиров. изд.: А. Колычевъ, Гор. Пол., изд., 2. Спб., 1910. М. Мышь, то же. Спб., 1910. *Онъ же*, Положеніе объ обществ. управленіи С.-Петербурга. Спб., 1904.

<sup>3)</sup> Passim организація мѣстн. фин. управленія, особ.: Разд. II. Учреждение Казенныхъ Палатъ и Казначействъ. Разд. III. Учреждение Управленій Госуд. Имуществъ. Разд. IV. Учреждение Контрольныхъ Палатъ.

<sup>4)</sup> Passim организація мѣстн. фин. управленія, особ.: Разд. I. Гл. IV, II. Управление путями сообщенія; IV. Управление госуд. имуществами.

<sup>5)</sup> Разд. I. Администр. устройство: passim организація мѣстн. финанс. управленія, особ.: гл. II, отд. III. Управление Госуд. Имуществъ. Разд. IV. Подати и повинности.

<sup>6)</sup> Разд. I. Администр. устройство: passim организація мѣстн. фин. управленія. Разд. IV. Подати и повинности.

<sup>7)</sup> Passim организація мѣстн. фин. управленія.



Положеніе объ Инородцахъ (Пол. Инор.). Изд. 1892 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>1)</sup>.

Учрежденіе Гражданскаго Управленія Казаковъ (Учр. Гражд. Упр. Казак.). Изд. 1903 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>2)</sup>.

Т. III. Уставъ о Службѣ по опредѣленію отъ Правительства (Уст. Служб.). Изд. 1896 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>3)</sup>.

Уставы о Пенсіяхъ и Единовременныхъ Пособіяхъ (Уст. Пенс.). Изд. 1896 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>4)</sup>.

Положеніе объ особыхъ преимуществахъ гражданской службы въ отдаленныхъ мѣстностяхъ, а также въ губ. Западныхъ и Ц. Польскаго (Пол. Особ. Прем. Служб.). Изд. 1906 г. (помѣщено въ Прод. 1906 г.). Прод. 1908 и 1909 г.г.

Уставы эмеритальныхъ каскъ гражданской вѣдомства (Уст. Эмерит.). Изд. 1906 г. (помѣщено въ Прод. 1906 г.). Прод. 1909 г.

<sup>1)</sup> Разд. I. (О сибирскихъ инородцахъ). Гл. II. Отд. II, VIII. О податяхъ и повинностяхъ съ инородцевъ; IX. О казенныхъ продажахъ. Разд. II. (О инородцахъ Арханг. губерніи, именуемыхъ самоѣдами). Гл. IV. Отд. V. О казенныхъ продажахъ. Гл. V. О податяхъ самоѣдовъ. Разд. III. (О управленіи инородцевъ въ губ. Ставроп. и Астраханской). Гл. I. (О инородцахъ въ Ставроп. губ.). Отд. III, V. О обязанностяхъ родового или волостного и аульнаго начальства..... 3) по хозяйству (О повинностяхъ). Гл. II. (О калмыкахъ, кочующихъ въ Астрах. и Ставроп. губ.). Отд. II. О податяхъ и повинностяхъ калмыковъ. Отд. III. О обществ. капиталѣ калмыковъ. Отд. X. Наказъ о обязанностяхъ по управленію калмыцкимъ народомъ..... 11) О обязанностяхъ по части повинностей калмыковъ.

<sup>2)</sup> Кн. I—II: passim организациія мѣстн. финанс. управленія. Кн. III. Разд. II. (по Прод. 1906 г.). Объ обезпеченіи офицеровъ, чиновниковъ и ихъ семействъ въ казачьихъ войскахъ.

<sup>3)</sup> Разд. I. Гл. VI. О пособіяхъ при опредѣленіи къ должностямъ. Разд. III. (Объ общихъ правахъ и обязанностяхъ гражданской службы). Гл. II. О правахъ на полученіе содержанія въ гражданской службѣ. Гл. III. О пособіяхъ чиновникамъ, командируемымъ по дѣламъ службы. Гл. IV. О наградахъ. Гл. VII. О вычетахъ изъ содержанія, наградъ и пособій. Частн. комментарий изд.: А. Нюрнбергъ, Уст. Служб. Спб., 1910. А. Полянскій, Сводъ Уставовъ о службѣ гражданской. 1900. Н. Широковъ, Уст. Служб. и Пол. Особ. Прем. Служб. Спб., 1910.

<sup>4)</sup> Частн. комментарий изд.: Е. Смирновъ, Уст. пенс. Спб., 1906.

Т. IV. Уставъ о Военской Повинности (Уст. Воин. Пов.). Изд. 1897 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>1)</sup>.

Уставъ о Земскихъ Повинностяхъ (Уст. Зем. Пов.). Изд. 1899 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>2)</sup>.

Т. V. Уставъ о Прямыхъ Налогахъ (Уст. Прям. Налог.). Изд. 1903 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>3)</sup>.

Уставы о Пошлинахъ (Уст. Пошлин.). Изд. 1903 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>4)</sup>.

Уставы объ Акцизныхъ Сборахъ (Уст. Акц. Сбор.). Изд. 1901 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>5)</sup>.

Т. VI. Уставъ Таможенный (Уст. Тамож.). Изд. 1904 г. Прод. 1906 и 1908 г.г. <sup>6)</sup>.

Таможенные Тарифы (Общ. Тамож. Тариф.: Конвенц. Тамож. Тариф.). Изд. 1906 г. Прод. 1908 и 1909 г.г. <sup>7)</sup>.

<sup>1)</sup> Частн. комментарий изд.: С. Горюновъ, Уст. Воин. Пов., изд. 11. Спб., 1908. Приложение къ 11 изд. Спб., 1909.

<sup>2)</sup> Частн. комментарий изд.: М. Мышъ, Уст. о земск. повинностяхъ. Спб., 1909. А. Федоровъ, то же. Спб., 1908.

<sup>3)</sup> Частн. комментарий изд.: А. Недошивинъ, Новое Положеніе о госуд. налогѣ съ гор. недвиж. имуществъ. Спб., 1911.—Н. Леонардъ, Положеніе о госуд. пром. налогѣ. М., 1909. А. Недошивинъ, Полный сводъ узаконеній по госуд. пром. налогу. М., 1910. А. Нюрнбергъ, Положеніе о госуд. пром. налогѣ, изд. 3. М., 1909. Ф. фонъ-Цуръ-Мюленъ, то же. Спб., 1910.—Официальная изданія (Госуд. Канцеляріи) съ законодательн. мотивами: Положеніе о госуд. пром. налогѣ. Спб., 1899 и Положеніе о госуд. квартирномъ налогѣ. Спб., 1893.

<sup>4)</sup> Частн. комментарий изд.: К. Абрамовичъ, Уст. о герб. сборѣ. Спб., 1910. А. Анисимовъ, то же, изд. 13. Спб., 1909. В. Анисимовъ, то же, 4 изд. Спб., 1911. А. Нюрнбергъ, то же. М., 1909. К. Тихотскій, то же, изд. 4. Спб., 1910.—А. Вольскій, Наслѣдств. пошлина. Саратовъ, 1909. Б. Враскій, О пошлинахъ съ имуществомъ, переходящихъ безмездными способами. Спб., 1910. С. Михайловъ и Н. Берберовъ, Положеніе о пошлинахъ съ имуществомъ, переходящихъ безмездными способами. Спб., 1904. С. Михайловъ и Н. Берберовъ, Положеніе о крѣпостн. пошлинахъ. Спб., 1898.—И. Плеханъ, Законы о вычетахъ въ казну изъ окладовъ чиновниковъ и о сборѣ при увеличеніи содержанія. Спб., 1910.

<sup>5)</sup> Частн. комментарий изд.: С. Соколовъ, Уст. Акц. Сбор. 4 тома. Спб., 1905—09.

<sup>6)</sup> Частн. комментарий изд.: С. Антоновъ и А. Добротинъ, Уст. Тамож. Спб., 1905. Дополненіе. Спб., 1907.

<sup>7)</sup> Частн. комментарий изд.: Новые Таможенные Тарифы по европ. торговлѣ (Ощій и Конвенціонный). Изд. Мин. т. и пр. 1906. И. Поповъ, Та-



- Т VII. Уставъ Монетный (Уст. Монет.). Изд. 1899 г. Прод. 1906 г.  
 Уставъ Горный (Уст. Горн.). Изд. 1893 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>1)</sup>
- Т VIII. ч. I. Уставъ Лѣсной (Уст. Лѣсн.). Изд. 1905 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>2)</sup>  
*Уставъ о Казенныхъ Оброчныхъ Статьяхъ (Уст. Оброчн.). Изд. 1908 г. Прод. 1908 г.*  
*Уставъ объ Управленіи Казенными Имѣніями въ Зап. и Прибалт. губерніяхъ (Уст. Казен. Имѣн.). Изд. 1893 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г.*
- ч. 2. Уставы Счетные (Общ. Уст. Счетн.; Уст. Счетн. Мин. №). Изд. 1857 г. Прод. 1906 г. <sup>3)</sup>
- Т IX. Законы о состояніяхъ (Зак. Сост.). Изд. 1899 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>4)</sup>  
 Особое приложеніе къ Законамъ о состояніяхъ Положенія о сельскомъ состояніи (Пол. Сел. Сост.) Изд. 1902 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>5)</sup>

мож. тариф. (Общ. и Конвенц.) Од., 1906. А. Уманскій, Новый Тамож. Тариф. (Общ. и Конвенц.), изд. 3. Спб., 1907. Дополненіе. Спб., 1909.

<sup>1)</sup> Частн. комментарий изд.: А. Скоровъ, Сводъ уставовъ горныхъ и уставъ монетный. М., 1904. А. Скоровъ, Уст. о частн. золотопромышленности. М., 1904.

<sup>2)</sup> Частн. комментарий изд.: Н. Залеманъ, Уст. Лѣсн., ч. I. Спб., 1910. Д. Назаровъ и Л. Сабининъ, то же. 2 тома. Т. I. Спб., 1910. Соколовъ, то же. 1911.

<sup>3)</sup> Частн. комментарий изд.: М. Палибинъ, Общ. Уст. Счетн. Спб., 1910. Н. Плеханъ, то же. Спб., 1910.

<sup>4)</sup> Passim общественные сборы съ купцовъ, мѣщанъ, ремесленниковъ; сборы съ евреевъ (свѣчной и коробочный); сборъ за браки магометанъ; владѣльческіе сборы въ городахъ и мѣстечкахъ Бессар. губ.; сборы и повинности колонистовъ Кавказскаго края.—Частн. комментарий изд.: Я. Канторовичъ, Зак. Сост. Спб., 1901. А. Нюрнбергъ, то же. М., 1902. М. Палибинъ, то же. Спб., 1901. III. Левинъ, О коробочномъ и свѣчномъ сборахъ. Вильна, 1910.

<sup>5)</sup> Passim сборы и повинности крестьянъ, особенно: Кн. I. (Общее положеніе о крестьянахъ). Разд. III. О казенныхъ сборахъ и земскихъ повинностяхъ. Разд. IV. О мірскихъ повинностяхъ. Кн. II. Положеніе о выкупѣ крестьянами ихъ надѣловъ въ собственность. Кн. VIII. (по Прод. 1906 г.). Правила о переселеніи на казенныя земли.—Частн. комментарий изд.: Н. Волковъ, Сборникъ Пол. Сел. Сост., изд. 2. М., 1910. Н. Горемкинъ, Сводъ узаконеній и распоряж. правительства объ устр. сельск. состоянія. 2 тома, изд. 5. Спб., 1903. Общ. положеніе о крестьянахъ, изд.

- Т X. ч. 1. Сводъ Законовъ Гражданскихъ (Зак. Гражд.). Изд. 1900 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>1)</sup>  
*Положеніе о Казенныхъ Подрядахъ и Поставкахъ (Пол. Каз. Подр.). Изд. 1900 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>2)</sup>*
- ч. 2. Законы Межевые (Зак. Меж.). Изд. 1893 г. Прод. 1906 и 1908 г.г. <sup>3)</sup>
- Т XI ч. 1. Уставы Духовныхъ Дѣлъ Иностранныхъ Исповѣданій (Уст. Ин. Испов.). Изд. 1896 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>4)</sup>  
 Сводъ Уставовъ Ученыхъ Учрежденій и Учебныхъ Заведеній вѣдомства Министерства Народнаго Просвѣщенія (Уст. Уч. Завед.). Изд. 1893 г. Прод. 1906 и 1908 г.г. <sup>5)</sup>
- ч. 2. Уставъ Кредитный (Уст. Кред.). Изд. 1903 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>6)</sup>

Земск. Отдѣла Министерства вн. дѣлъ. Спб., 1909. Н. Волковъ, Законы 9-го ноября 1906 г. М., 1910. Н. Тютрюмовъ, то же. Спб., 1910. 14-го июня 1910 г.

<sup>1)</sup> Кн. II. Разд. I. Гл. II. О имуществахъ государственныхъ, удѣльныхъ и т. д. Разд. II. Гл. VI. Отд. I. О вознагражденіи за принудительное отчужденіе недвижимыхъ имуществъ и т. д. Кн. III. Разд. II. Гл. II. Отд. VI. О порядкѣ наслѣдованія въ имуществахъ выморочныхъ. Разд. III. Гл. II. Отд. IV. О приобрѣтеніи имуществъ куплею съ публичныхъ торговъ. Кн. IV. Разд. III. Гл. II. Отд. II. О наймѣ имуществъ, принадлежащихъ казнѣ, удѣламъ, городамъ и т. д.—Частн. комментарий изд.: Н. Арфа, Зак. Гражд. Спб., 1910. А. Боровиковскій и П. Гусаковскій, то же, изд. 12. Спб., 1909. А. Гауеръ, то же, изд. 7. Спб., 1909. Л. Ротенбергъ, то же. Карман. юрид. библ., изд. 3. Екатеринославъ, 1908. Н. Тютрюмовъ, то же изд. 2. Спб., 1909.

<sup>2)</sup> Частн. комментарий изд.: Е. Авербахъ, Пол. Каз. Подр. Вильна, 1910. А. Гауеръ, то же, изд. 7. Спб., 1909. В. Максимовъ, то же. М., 1910.

<sup>3)</sup> Кн. I. Разд. I. Гл. IV. Отд. III. О выгодахъ, предоставленныхъ межевымъ чинамъ по службѣ. Кн. III. Разд. I. Гл. X. О штрафахъ за неправое вчинаніе исковъ. Разд. II. Гл. IV. О штрафахъ съ владѣльцевъ, бывшихъ причиною разбирательства неправильныхъ споровъ ихъ судебнымъ порядкомъ.

<sup>4)</sup> Passim законодательство о содержаніи духовенства.  
<sup>5)</sup> Passim законодательство о содержаніи чиновъ вѣдомства Мин. Нар. Просвѣщенія и о сборахъ съ учащихся въ казенныхъ учебныхъ заведеніяхъ.

<sup>6)</sup> Положенія общія. Разд. I. Уставъ Госуд. Коммисіи погашенія долговъ. Разд. II. О Госуд. долгахъ въ особенности. Разд. III. О Госуд. кредитныхъ билетахъ. Разд. IV. Уставъ Госуд. Банка. Разд. V. Уставъ Госуд.



Уставъ Торговый (Уст. Торг.). Изд. 1903 г. Прод. 1906, 1908 и 1900 г.г. <sup>1)</sup>.

Уставъ Судопроизводства Торгового (Уст. Суд. Торг.). Изд. 1903 г. Прод. 1906 г. <sup>2)</sup>.

Уставъ Консульскій (Уст. Консул.). Изд. 1903 г. Прод. 1906 г. <sup>3)</sup>.

Уставъ о Промышленности (Уст. Промышл.). Изд. 1893 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>4)</sup>.

Т. XII. ч. 1. Уставъ Путей Сообщенія (Уст. Пут. Сообщ.). Изд. 1857 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>5)</sup>.

Общій Уставъ Россійскихъ Желѣзныхъ Дорогъ (Уст. Желѣзн. Дор.). Изд. 1906 г. Прод. 1908 и 1909 г.г. <sup>6)</sup>.

Сберег. Кассъ. Разд. VI. Уставъ Госуд. Дворянскаго Земельнаго Банка. Разд. VII. Уставъ Крестьянскаго Поземельнаго Банка. Разд. VIII. Правила о займахъ, бывшихъ въ вѣдѣніи Сохранныхъ Казенъ. Разд. IX. Положеніе о Судныхъ Казнахъ. Разд. XI. Положеніе о городскихъ общественныхъ банкахъ.—Частн. комментарий изд.: Н. Арефа, Уставъ Госуд. Банка. Спб., 1904. В. Анисимовъ, Уставъ Крестьянск. Поземельн. Банка. Спб., 1910. Н. Вавинъ, Положеніе о городск. обществен. банкахъ. М., 1908.

<sup>1)</sup> Кн. II. Разд. VIII. (по Прод. 1906 г.) О взиманіи корабельнаго попутнаго сборовъ.—Частн. комментарий изд.: Я. Гессенъ, Уст. Торг. Спб., 1910. А. Добровольскій, то же, изд. 2. Спб., 1909. Д. Носенко, то же, изд. 5. Спб., 1909.

<sup>2)</sup> Разд. II. Гл. XV. О судебн. издержкахъ.—Частн. комментарий изд.: А. Добровольскій, Уст. Суд. Торг., изд. 2. Два выпуска. Спб., 1909. Д. Носенко, то же. Вып. I. Спб., 1910.

<sup>3)</sup> Разд. I. Гл. VI. О консульскихъ пошлинахъ.

<sup>4)</sup> Passim дополнительныя къ содержащимся въ Уставахъ о Пошлинахъ постановленія о сборахъ: съ товарн. знаковъ (Кн. I. Разд. II. Гл. I по Прод. 1906 г.), съ привилегій на изобрѣтенія (Кн. I. Разд. III. Гл. I и II), съ фабр. рисунковъ и моделей (Кн. I. Разд. III. Гл. III), съ дипломовъ, полученную на пром. выставкѣ награду (Ст. 250 по Прод. 1906 г.), пром. бирныхъ (Кн. III).—Частн. комментарий изд.: М. Шрамченко и В. Афанасовъ, Уст. Промышл., изд. 3. Спб., 1909.

<sup>5)</sup> Passim законодательство о расходахъ государства и мѣстн. сообщеній на пути сообщенія, о дорожн. сборахъ и объ эксплуатаціи государственныхъ желѣзныхъ дорогъ.—Частн. комментарий изд.: Я. Якушевъ, Уст. Пут. Сообщ. Спб., 1908.

<sup>6)</sup> Частн. комментарий изд.: Н. Брюль, Сборникъ ж.-д. узаконеній распоряженій правительства. Часть I. Уст. Желѣзн. Дор., изд. 4. Спб., 1909. Дополненія. Спб., 1909—1910. Часть II. Спеціальн. узаконенія о тарифахъ и производствѣ ж. дорогами особаго рода перевозокъ и операцій, изд. Спб., 1909. К. Змировъ, Уст. Желѣзн. Дор., изд. 2. Спб., 1909. В. Калыко, то же. Ростовъ-на-Д., 1908—1909. М. Ляиченковъ, то же. Карманное изд. Спб., 1910.

Уставъ Почтовый (Уст. Почт.). Изд. 1857 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г.

Уставъ Телеграфный (Уст. Телегр.). Изд. 1876 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>1)</sup>.

Уставъ Строительный (Уст. Строит.). Изд. 1900 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>2)</sup>.

Сводъ Положеній и Правилъ о Взаимномъ Страхованіи (Пол. Взаимн. Страх.). Изд. 1908 г. Прод. 1908 и 1909 г.г. <sup>3)</sup>.

ч. 2. Уставъ Сельскаго Хозяйства (Уст. Сел. Хоз.). Изд. 1903 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>4)</sup>.

Положеніе о Трактирномъ Промыслѣ (Пол. Тракт. Пром.). Изд. 1906 г. (Помѣщено въ Прод. 1906 г. <sup>5)</sup>).

Т. XIII. Уставъ о Обезпеченіи Народнаго Продовольствія (Уст. Народ. Прод.). Изд. 1892 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>6)</sup>.

Уставъ о Общественномъ Призрѣніи (Уст. Общ. Призр.). Изд. 1892 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>7)</sup>.

<sup>1)</sup> Г. Бойковъ, Уст. Телегр. Харьковъ, 1910.

<sup>2)</sup> Разд. II. О зданіяхъ казенныхъ. Разд. VI. Гл. II. Объ устройствѣ содержаніи улицъ, площадей, мостовъ и др. сооружений въ городахъ.—Частн. комментарий изд.: Д. Бутирскій, Уст. Строит., изд. 2. М., 1908. М. Шрамченко, то же, изд. 8. Спб., 1903. А. Колычевъ, то же. Спб., 1911.

<sup>3)</sup> Законодательство о страховыхъ операціяхъ мѣстн. союзовъ.

<sup>4)</sup> Разд. I. О сельскомъ хозяйствѣ вообще (законодательство о расходахъ принудит. союзовъ на мѣропріятія сельско-хозяйственной полици). Разд. II. Объ охотѣ, звѣриныхъ и рыбныхъ промыслахъ (законодательство о сборѣ съ охотничьихъ свидѣтельствъ, о госуд. звѣриныхъ промыслахъ). Разд. III. О коневодствѣ (законодательство о государственномъ коннозаводствѣ).

<sup>5)</sup> Гл. I. Общія постановленія. Гл. II. Отдѣлъ II. О порядкѣ взиманія съ заведеній трактирнаго промысла особаго въ пользу городскихъ поселеній сбора. Гл. III. О заведеніяхъ трактирнаго промысла внѣ городскихъ поселеній (о трактирномъ земскомъ сборѣ).

<sup>6)</sup> Законодательство о расходахъ государства и мѣстн. союзовъ на продовольственную помощь населенію и о покрытіи этихъ расходовъ.

<sup>7)</sup> Законодательство о расходахъ принудительныхъ союзовъ на общественное призрѣніе и о покрытіи этихъ расходовъ.



- Уставъ Врачебный (Уст. Врач.). Изд. 1905 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>1)</sup>
- Т. XIV. Уставъ о Паспортахъ (Уст. Пасп.). Изд. 1903 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>2)</sup>
- Уставъ о Предупрежденіи и Пресѣченіи Преступленій (Уст. Пред. Прест.). Изд. 1890 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>3)</sup>
- Уставъ о Содержащихся подъ Стражею (Уст. Сод. Страж.). Изд. 1890 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>4)</sup>
- Уставъ о Ссылныхъ (Уст. Ссылн.). Изд. 1890 г. Прод. 1906 и 1909 г.г. <sup>5)</sup>
- Т. XV. Уложение о Наказаніяхъ Уголовныхъ и Исправительныхъ (Улож. Наказ.). Изд. 1885 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>6)</sup>

<sup>1)</sup> Кн. I. Разд. I. Ст. 2, прим. 2: о расходахъ по содержанию врателей врательной части. Гл. VII. О содержаніи и иныхъ видахъ довольствія, производимыхъ разнымъ лицамъ медицинскаго и ветеринарнаго вѣдомствъ и т. д. Разд. III. Объ управленіи минеральныхъ водъ. Кн. II. Разд. IV. Гл. Ст. 905—921: о хозяйствѣ карантинныхъ установлений и о карантинныхъ сборахъ и пошлинахъ. Гл. V. О обязанностяхъ карантинныхъ учреждений по предметамъ, до тамож. части относящимся. Разд. V. Гл. VI. О вознагражденіи владѣльцевъ за убитыхъ животныхъ и уничтоженные предметы. Гл. VII. О средствахъ для покрытія расходовъ по выполнению мѣръ борьбы съ заразными и повальными болѣзнями на животныхъ и вообще по содержанію ветеринарной части.

<sup>2)</sup> Passim паспортн. сборы.—Частн. комментиров. изд.: К. Абрамовичъ, Уст. Пасп. Спб., 1905. Д. Гольденцовъ, то же. Спб., 1905. Н. Пинатовъ, то же. М., 1905. Дополненіе. М., 1910. Л. Роговицъ, то же. Спб., 1910.

<sup>3)</sup> Прилож. къ ст. 139 (по Прод. 1906 г.): Правила о сборѣ съ публичныхъ зрѣлищъ и увеселеній въ пользу Вѣдомства Учрежденій Императрицы Маріи.

<sup>4)</sup> Разд. I Гл. II. О устройствѣ и содержаніи мѣстъ заключенія. Гл. IV. (Уставъ общества попечительнаго о тюрьмахъ). Отд. VIII. О средствахъ общества, храненіи суммъ и отчетности. Разд. II. Уставы о содержащихся подъ стражею, passim особ.: гл. VI. О занятіи арестантовъ работами и о распредѣленіи получаемыхъ отъ сего доходовъ.—Частн. комментиров. изд.: А. Рябчиковъ, Уст. Сод. Страж. Спб., 1909.

<sup>5)</sup> Разд. II. Гл. II. Отд. III. Объ издержкахъ по препровожденію ссыльныхъ. Разд. III. О содержаніи ссыльныхъ въ мѣстахъ назначенія. passim.—Частн. комментиров. изд.: Л. Марколя, Уст. Ссылн. Иркутскъ, 1909.

<sup>6)</sup> Разд. V. Гл. III. О противозаконныхъ поступкахъ должностныхъ лицъ при храненіи и управленіи ввѣряемаго имъ по службѣ имущества

- Т. XVI. ч. 1. Учрежденіе Судебныхъ Установленій (Учр. Суд. Уст.). Изд. 1892 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>1)</sup>
- Уставъ гражданскаго судопроизводства (Уст. Гражд. Суд.). Изд. 1892 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>2)</sup>
- Положеніе о Нотаріальной Части (Пол. Нотар.). Изд. 1892 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>3)</sup>

Гл. XI. Отд. V. О преступленіяхъ и проступкахъ казначеевъ и вообще чиновниковъ, коимъ ввѣрено храненіе денежныхъ суммъ. Отд. VI. О противозаконныхъ поступкахъ чиновниковъ при заключеніи подрядовъ и поставокъ, пріемѣ поставляемыхъ въ казну вещей и производствѣ публичной продажи. Разд. VI. О преступленіяхъ и проступкахъ противъ постановленій о повинностяхъ государственныхъ и земскихъ. Разд. VII. О преступленіяхъ и проступкахъ противъ имущества и доходовъ казны. Разд. VIII. Гл. XI. О нарушеніяхъ Уставовъ Почтоваго и Телеграфнаго. Гл. XII. О нарушеніяхъ постановленій о кредитѣ.—Частн. комментиров. изд.: Н. Таганцевъ, Улож. Наказ., изд. 14. Спб., 1910. Л. Ротенбергъ, то же, изд. 2, карман. Екатеринос., 1909.

<sup>1)</sup> Кн. I. (Общее Учрежденіе Судебныхъ Установленій). Разд. VII. (О правахъ и преимуществахъ должностныхъ лицъ судебного вѣдомства). Прилож. къ ст. 238: (по Прод. 1908 г.): Росписаніе окладовъ содержанія, классовъ должностей, разрядовъ по пенсіи. . . . чиновъ судебного вѣдомства. Разд. IX. Гл. I. Отд. 2. О правахъ и преимуществахъ... судебныхъ приставовъ, особ. Прилож. къ ст. 313 прим.: временная такса вознагражденія суд. приставовъ. Кн. II. Особенныя Учрежденія Судебныхъ Установленій: passim.—Частн. комментиров. изд.: С. Щеловитовъ, Учр. Суд. Уст., изд. 2. Спб., 1910. Н. Шрейберъ, то же. 1910.—Офиц. изд. (Госуд. Канцеляріи) съ законод. мотивами: Судебные Уставы. 5 томовъ. Спб., 1864.

<sup>2)</sup> Кн. I. (Порядокъ производства въ мир. суд. установленіяхъ). Гл. XVI. О судебныхъ издержкахъ. Кн. II. (Порядокъ производства въ общихъ Суд. Мѣстахъ). Разд. IV. О судебныхъ издержкахъ. Разд. V. Гл. IV. Отд. IX. Обращеніе взыскаія на жалованье и др. оклады. Гл. VIII. Отд. III. О розысканіи имущества казенныхъ должниковъ. Кн. III. (Изытія изъ общаго порядка гражд. судопроизводства). Разд. I. О дѣлахъ казеннаго управленія. Разд. II. О взыскаіи вознагражденія за вредъ и убытки, причиненные распоряженіями должностныхъ лицъ. Кн. V. Порядокъ судопроизводства въ Закавказ. краѣ и губерніяхъ Варш. суд. округа и Прибалтійскихъ, губ. Арханг. и Волог., губ. и областяхъ Сибири и областяхъ Сыръ-Дарьинск., Самарк., Ферг., Семирѣч., Закасп., Акмол., Семипал., Уральск., Тургайск.: passim.—Частн. комментиров. изд.: А. Боровиковскій, Уст. Гражд. Суд., изд. 6. Спб., 1908. В. Горюновъ, то же, изд. 4. Спб., 1908. Л. Ротенбергъ, то же, изд. 3, карманн. Екатеринос., 1909. Н. Тютрюмовъ, то же, изд. 2. Спб., 1910.

<sup>3)</sup> Разд. IV. О нотаріальныхъ издержкахъ. Разд. V. О нотар. части въ губ. Варш. Суд. округа: passim. Разд. VI. О нотар. части въ губ. При-



Уставъ Уголовнаго Судопроизводства (Уст. Угол. Суд.). Изд. 1892 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>1)</sup>.

Правила объ устройствѣ судебной части и производствѣ судебныхъ дѣлъ въ мѣстностяхъ, въ которыхъ введено Положеніе о Земскихъ Участковыхъ Начальникахъ (Прав. Суд. Част. Земск. Начальн.). Изд. 1892 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г. <sup>2)</sup>.

Волостной Судебный Уставъ Прибалтійскихъ губерній. Изд. 1908 г. <sup>3)</sup>.

ч. 2. Положеніе о Взысканіяхъ по Безспорнымъ Дѣламъ Казны. Изд. 1910 г.

Относящіеся къ финансамъ законы (законы о содержаніи чиновъ военнаго и морского вѣдомствъ, о подрядахъ и поставкахъ по этимъ вѣдомствамъ, о казенномъ производствѣ пороха) входятъ также въ Сводъ Военныхъ и Сводъ Морскихъ Постановленій.

Финансовые законы, какъ и всякіе другіе, приводятся въ исполненіе, разъясняются и дополняются административными распоряженіями или указами, которые заключаютъ въ себѣ не только нормы внутренняго распорядка, регулирующія дѣятельность подчиненныхъ органовъ управления, но и нормы, регулирующія права и обязанности гражданъ, въ дополненіе и развитіе законовъ. Особенно важное значеніе, въ качествѣ источника финансоваго права, представляютъ тѣ административныя распоряженія, которыя, обыкновенно подъ названіемъ «Правилъ», «Инструкцій», издаются на основаніи

балтійскихъ: passim — Частн. комментарии. изд.: Н. Вольманъ, Пол. Нотар. Спб., 1909. Н. Мартыновъ, то же, изд. 6. Спб., 1909.

<sup>1)</sup> Кн. I. (Порядокъ производства въ миров. судебн. установленіяхъ) Гл. XI. О судебн. издержкахъ. Кн. II. (Порядокъ производства въ общин. судебн. мѣстахъ). Разд. VI. Гл. IV. О судебн. издержкахъ. Кн. III (Извѣстія изъ общаго порядка уголовнаго судопроизводства). Разд. IV. Гл. I. О производствѣ по преступленіямъ и проступкамъ противъ имущества и доходовъ казны.—Частн. комментарии. изд.: В. Ширковъ и М. Шрамченко. Уст. Угол. Суд., изд. 4. Спб., 1909. С. Шеловитовъ, то же, изд. 10. Спб., 1910.

<sup>2)</sup> Разд. II. Гл. II. (Правила гражд. судопроизводства). Отд. XIV. О судебныхъ сборахъ и издержкахъ. Отд. XV. О дѣлахъ казеннаго управления. Гл. III. (Правила уголовн. судопроизводства). Отд. XI. О суд. издержкахъ. Отд. XII. О дѣлахъ по нарушеніямъ уставовъ казенн. управления.—Частн. комментарии. изд.: С. Чагинъ, Прав. Суд. Част. Земск. Начальн., изд. 6. Спб., 1909.

<sup>3)</sup> Кн. I. Разд. VII: содержаніе членовъ суда.

ніи спеціальнаго полномочія законодательной власти, по большей части въ порядкѣ подчиненнаго управленія, именно властью подлежащаго министра или по соглашенію между двумя или нѣсколькими компетентными министрами, въ дополненіе и развитіе закона. Административныя распоряженія, издаваемые Государемъ, непосредственно или въ порядкѣ верховнаго управленія, и носящія названіе Высочайшихъ указовъ или повелѣній, указы Сената, международные акты и распоряженія подчиненныхъ органовъ центрального управленія, имѣющіе общеобязательное значеніе, публикуются на ряду съ законами въ Собраніи Узаконеній и Распоряженій Правительства <sup>1)</sup>. Всѣ административныя распоряженія по Министерству Финансовъ помѣщаются въ Указателѣ Правительственныхъ Распоряженій по Министерству Финансовъ, издаваемомъ съ 1856 г., при чемъ съ 1885 г. въ видѣ приложенія къ журналу «Вѣстникъ Финансовъ, Промышленности и Торговли» <sup>2)</sup> <sup>3)</sup>. Къ числу административныхъ распоряженій, и притомъ регулирующихъ преимущественно права и обязанности гражданъ, должны быть отнесены также постановленія мѣстныхъ органовъ самоуправленія (земскихъ собраній, городскихъ думъ, волостныхъ и сельскихъ сходовъ), нормирующія, въ дополненіе къ законамъ и въ предѣлахъ, поставленныхъ имъ послѣдними, финансы мѣстныхъ союзовъ.

Судебныя рѣшенія, именно рѣшенія высшихъ судебныхъ мѣстъ, каковы у насъ рѣшенія Правит. Сената, высшаго органа административной и судебной юстиціи, хотя принципиально и не имѣютъ силы источника права, но, связывая своимъ авторитетомъ рѣшенія и дѣйствія низшихъ административныхъ и судебныхъ мѣстъ, пріобрѣтаютъ на практикѣ во всѣхъ государствахъ въ большей или меньшей степени такую силу. Спорные вопросы финансоваго права восходятъ у насъ на разрѣшеніе Правительствующаго Сената, преимущественно по Первому Департаменту и Первому Общему Собра-

<sup>1)</sup> Учр. Сенат., ст. 7 прилож. къ ст. 318 (прим.) по Прод. 1906 г.

<sup>2)</sup> Названный журналъ, содержащій, сверхъ официальной части, свѣдѣнія объ иностранномъ финансовомъ законодательствѣ, статистическія данныя о торговлѣ и финансахъ разныхъ государствъ, донесенія російскихъ консуловъ и спеціальныя финансовыя и экономическія статьи, является весьма полезнымъ пособіемъ для лицъ, интересующихся финансовыми вопросами.

<sup>3)</sup> Въ указанныхъ выше (въ подстрочныхъ примѣчаніяхъ) частныхъ изданіяхъ отдѣльныхъ частей Свода Законовъ приведены подъ соотвѣствующими статьями законовъ и отдѣльно указанія на администр. распоряженія и выдержки изъ нихъ.



нию, отчасти же по Гражданскому Кассационному Департаменту, поскольку споры между гражданами и органами финансового управления подлежат разрешению судебных мест, и по Уголовному Кассационному Департаменту, поскольку нарушения финансовых законов подсудны судебным местам, а не финансово-административным учреждениям. Определения Первого, Второго и Департамента Герольдии, а также Первого Общего Собрания Правит. Сената, содержащая в себя разъяснение точного смысла действующих законов, печатаются через Сенатскую Типографию в особом Сборнике по распоряжению Министра Юстиции, который предварительно входит в сношение с подлежащими министрами и главноуправляющими относительно помещения в Сборник тех определений, которые состоялись по делам их ведомств. Решения и определения Кассационных Департаментов официально издаются через Сенатскую Типографию<sup>1)</sup>.

Официальными материалами по русской *финансовой статистике* и по вопросам финансово-хозяйственного положения России являются:

1) *Государственная Роспись Доходов и Расходов*, с Приложениями (содержащими Финансовые Сметы, т. е. отдельные сметы министерств и главных управлений), ежегодно публикуемая с 1862 года, а также Проект Государственной Росписи Доходов и Расходов с Объяснительною Запискою Министра Финансов.

2) *Отчет Государственной Контроля* по исполнению Государственной Росписи и Финансовых Смет, с Приложениями и Объяснительною Запискою, ежегодно публикуемый с 1866 года<sup>2)</sup> и ныне представляемый Госуд. Думѣ и Госуд. Совѣту.

3) *Кассовый Отчет* Министерства Финансов об оборотах сумм государственного казначейства, ежегодно публикуемый с 1870 года.

4) *Ежегодник Министерства Финансов*, издаваемый с 1869 г. и содержащий сводные финансово-статистические данные.

<sup>1)</sup> В указанных выше (в подстрочных примечаниях) частях изданиях частей Свода Зак. приведены, обыкновенно под соответствующими статьями, указания на Сенатские решения и выдержки из них.

<sup>2)</sup> Кроме того Государств. Контроль изготавляет ежегодно всеподданнейший отчет Государственного Контролера, представляемый Государю Императору, но не публикуемый и не представляемый ни Госуд. Думѣ, ни Госуд. Совѣту.

заимствованные из различных, указанных в следующем пункте, официальных первоисточников.

5) Отчеты и статистические труды отдельных министерств и главных управлений, преимущественно периодического характера, из которых в настоящее время периодически (главным образом ежегодно) издаются и имеют наиболее важное финансово-хозяйственное значение следующие: А) Труды *Министерства Финансов*: а) по *Департаменту Окладных сборов*: Своды свѣдѣній о поступлении и взимании казенных, земских и общественных окладных сборов, — Материалы по статистике движения землевладения в России, — Отчеты по выкупному долгу и выкупным платежам всех разрядов крестьян; б) по *Главному Управлению Неокладных Сборов и Казенной Продажи Питей*: Отчеты Главного Управления, — Статистика производств, облагаемых акцизом, — Обзоры отраслей промышленности в Закавказском крае, служащих источником косвенных налогов, и поступления акцизного по краю дохода, — Своды свѣдѣній о финансовых результатах и главных оборотах по казенной продаже питей, — Статистика по казенной продаже питей, — Попечительства о народной трезвости; в) по *Департаменту Таможенных Сборов*: Внешняя торговля по Европейской границе (ежемесячное издание), — Обзоры внешней торговли России по Европейской и Азиатской границам; г) по *Особенной Канцелярии по Кредитной Части*: Наличность государственных и гарантированных правительством процентных бумаг в государственных и частных кредитных учреждениях, казначействах и страховых обществах, — Сводные балансы городских общественных банков, — Сводные балансы учреждений мелкого кредита; д) Отчеты и Балансы *государственных банков* (Государственного Банка, Государственного Дворянского Земельного Банка, Крестьянского Поземельного Банка, Государственных Сберегательных Касс). Б) Труды *Министерства Торговли и Промышленности*: Отчеты Горного Департамента, — Сборники статистических свѣдѣній о горнозаводской промышленности в России (изд. Горного Ученого Комитета). В) Труды *Главного Управления Землеустройства и Земледѣлія*: Ежегодники Гл. Управления по Департаментам Земледѣлія и Лѣсному, — Обзоры деятельности Главного Управления, — Обзоры деятельности Департамента Госуд. Земельных Имуществ по управлению казенными оброчными статьями и др. имуществами, находящимися в его завѣдываніи. Г) Труды *Министерства Путей Сообщения*: Статистические Сборники (свѣдѣнія о желѣзных дорогах) — о подвижном составе и финансовых резуль-



татахъ эксплуатаціи желѣзныхъ дорогъ, — о внутреннемъ судоходствѣ о шоссеиныхъ путяхъ). — Желѣзныя дороги Европейской и Азіатской Россіи, — Отчеты по эксплуатаціи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ. Д) Труды Министерства Внутреннихъ Дѣлъ: а) по Главному Управленію Почтъ и Телеграфовъ: Почтово-Телеграфная Статистика; б) по б. Хозяйственному Департаменту, а нынѣ Главному Управленію дѣламъ Мѣстнаго Хозяйства: матеріалы по земскимъ и городскимъ финансамъ.

Весьма важнымъ матеріаломъ для познанія финансоваго хозяйства Россіи являются также Стенографическіе Отчеты о засѣданіяхъ Госуд. Совѣта и Госуд. Думы, посвященныхъ финансовымъ вопросамъ, а также Доклады Бюджетной и Финансовой Комисіи Госуд. Думы и Финансовой Комисіи Госуд. Совѣта.

## Литература общая, систематическая, библиографическая и къ главѣ I.

### I. Систематическіе курсы и учебники.

*Rau*, Grundsätze der F. W., 2 т. 1832; 5 изд. Leipzig, 1864—65; русск. перев. съ 5 посл. нѣм. изд. подъ ред. Корсака и Лебедева. Спб., 1867—68. *Umpfenbach*, Lehrbuch der F. W. 1859—60; 2 изд. Stuttgart, 1887. *Stein*, Lehrbuch der F. W., 1860; 5 изд., 4 вып. Stuttgart, 1885—86; русскій переводъ съ 4-го изд. подъ ред. Субботина, вышелъ 1-ый вып. Спб., 1885. *Hock*, Öffentliche Abgaben und Schulden. Stuttgart, 1863; русскій переводъ Бунге. Кіевъ, 1865. *Wagner*, F. W., т. I, 1871; 3 изд. Leipzig, 1883; т. II 1878—80; 2 изд., тамъ же, 1890; т. III, тамъ же, 1886—96; т. IV, тамъ же, 1899—1901. *Wagner*, Grundriss zur Vorlesungen über F. W. Berlin, 1898. *Handbuch der Polit. Oekonomie*, подъ ред. Schönberg'a, 1882, т. III: Finanzwissenschaft, 4 изд. Tübingen, 1897—98. *Roscher*, System d. F. W., 1886; 5 изд., посмертное, переработанное Gerlach'омъ. Stuttgart, 1901. *Cobden*, System d. F. W. Stuttgart, 1889. *Hand und Lehrbuch der Staatswissenschaften*, отдѣлъ II: F. W. Т. I: *Vocke*, Grundzüge d. F. W. Leipzig, 1894; т. 2: *Schäffle*, D. Steuern, I. Leipzig, 1895; т. 3: *Schäffle*, D. Steuern, II. Leipzig, 1897; т. 4: *Heckel*, Das Budget. Leipzig, 1898; т. 5: *Kaufmann*, Die Kommunalfinanzen, 2 тома. Leipzig, 1906; русск. перев. Браудо, т. I. Спб., 1910. *Conrad*, F. W. 1899; 5 изд. Jena, 1909. *Eheberg*, F. W., 10 изд. Leipzig, 1909; русск. перев. подъ ред. А. Смиршевскаго. Ярославль, 1893. *Myrbach*, Grundriss des Finanzrechts. Leipzig, 1906 (система австрійскаго финансоваго права); *Heckel*, Lehrbuch d. F. W., т. I. Leipzig, 1907. *Leroy-Beaulieu*, Traité de la science des finances, 2 тома, 1877; 7 изд. Paris, 1906. *Boucard et Jéze*, Eléments de la science des finances et de la législation financière française. 1896; 2 изд. 2 тома. Paris, 1902. *Jéze*, Cours élémentaire de science des finances et de la législation financière française, нов. изд. Paris, 1909—1910. *Jéze*, Traité de

science des finances, I. (Le budget. Théorie générale). Paris, 1910. *Colson*, Cours d'économie politique. V. Les Finances publiques, 2 изд. Paris, 1909. *Allix*, Traité élémentaire de science des finances et de la législation financière française, 2 изд. Paris, 1909. *Bastable*, Public Finance, 1892; 3 изд. London, 1903. *Adams*, The Science of Finance. New-York, 1898. *Plehn*, Introduction to public finance, 3 изд. New-York, 1909. *Marzano*, Compendio di scienza delle finanze. Roma, 1886. *Cossa*, Primi elementi di scienza delle finanze, 1876; 10 изд. Milano, 1909; русскій перев. М., 1900. *Ricca-Salerno*, Manuale di scienza delle Finanze. Firenze, 1888. *Graziani*, Istituzioni di scienza delle Finanze. Torino, 1897. *Nitti*, Principii di scienza delle Finanze, 1903; 2 изд. Napoli, 1905; русск. перев. съ 1-го изд. подъ ред. А. Смиршевскаго. М., 1904. *Skarbek*, Rys ogólny nauki finansow. Варшава, 1824. *Bilinski*, System nauki skarbowej. Lwow, 1876. *Glabinski*, System nauki skarbowej. Lwow, 1894. *Kaizl*, Finanční věda, 2 изд. Prag, 1892; нѣм. перев. Köpfer'a. Wien, 1900—01. — *Горловъ*, Теорія финансовъ, 1841; 2 изд. Спб., 1845. *Капустинъ*, Чтенія о политической экономіи и финансахъ. 1879. *Лебедевъ*, Финансовое право. 2 тома. Спб., 1882—86; 2 изд., т. I. Спб., 1889—93. *Тарасовъ*, Очеркъ науки фин. права. Ярославль, 1883; 2 изд., вып. I. Ярославль, 1889. *Патлаевскій*, Курсъ фин. права. Одесса, 1885. *Львовъ*, Курсъ фин. права. Казань, 1887. *Яроу-жій*, Фин. право. Спб., 1888. *Янжуль*, Основныя начала фин. науки, 1890; 4 изд. Спб., 1904. *Ходскій*, Основы государствен. хозяйства. Спб., 1894; 2 изд. Спб., 1901; 3 изд., вып. I. Спб., 1907. *Озеровъ*, Основы фин. науки, 1905; 3 изд. М., 1909—1910. *Смиршевскій*, Лекціи по русск. фин. праву. Ярославль, 1900. *Ваууро*, Лекціи по наукѣ публичныхъ финансовъ. Казань, 1908. *Никитскій*, Основы финансовой науки и политики. М. (годъ не обозначенъ).

### II. Библиографіи.

*Stammbammer*, Bibliographie der F. W. Jena, 1903. *Bibliographie der Sozialwissenschaften*, ежемѣсячное приложение къ журналу Blätter für die Gesamten Sozialwissenschaften; выходитъ съ 1905 г. подъ ред. Н. Beck'a при Международномъ Институтѣ Соціальной Библиографіи въ Берлинѣ. Ежегодные обзоры литературы въ журналѣ *Finanz-Archiv*. *Субботинъ*, Обзоръ литературы по вопросу о прямомъ обложеніи и пошлинахъ. Библиографич. указатель и т. д. Спб., 1880. *Каратаевъ*, Библиографія финансовъ, промышленности и торговли со временъ Петра Великаго (1714—1879 г.г.). Спб., 1880. *Библиографич. указатель книгъ и статей по политической экономіи на русскомъ яз. съ 1801 по 1898 г.*, помѣщенный въ видѣ приложения къ русск. переводу (Н. Новикова) Очерка основн. положеній полит. экономіи *И. Конрада*. М., 1908. *Указатель русской экономич. литературы*. Изд. проф. П. Георгиевскаго. Вып. I. Спб., 1903; вып. 2. Спб., 1905. *П. Гензель*, Библиографія финансовой науки. Приложение второе къ журналу Юридическая Библиографія, издаваемому Демидовскимъ Юридическимъ Лицеємъ. Ярославль, 1907—08. *Указатели финансовой литературы въ названномъ журналѣ, выходящемъ съ 1907 г. черезъ каждые 2 мѣсяца*. Указатели общей литературы, изъ которыхъ наиболѣе полнымъ въ настоящее время является *Книжная Лѣтопись* (изд. Главн. Управленія по дѣламъ печати. Выходитъ съ 14 июля 1907 г. еженедѣльно. Спб.).



## III. Энциклопедіи.

*Dictionnaire des finances*, подъ ред. L. Say, 2 тома. Paris, 1889—94. *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, подъ ред. Conrad'a, 2 изд. Jena, 1898—1901; въ 1908 г. начало выходить 3 изд. (пока вышло 4 тома). *Wörterbuch d. Volkswirtschaft*, подъ ред. Elster'a, 2 изд. Jena, 1906—1907. *Dictionnary of Political Economy*, подъ ред. Palgrave'a. London, 1901. *Энциклопедія юрид. и администр. наукъ*, изъ которыхъ важнѣйшія: *Block*, *Dictionnaire de l'administration française* (5 изд. Paris, 1905); *Stengel*, *Wörterb. d. deutsch. Staats-u. Verwaltungsrechts* (1890—97; 2 изд. выходитъ съ 1911 г.); *Mischler u. Ulbrich*, *Österr. Staatswörterbuch* (2 изд. 1905—1909); *Словарь юридическихъ и государственныхъ наукъ*, подъ ред. А. Волкова и Ю. Филипова. Спб., 1901 (незаконченъ). *Общая энциклопедія иностранныхъ и русскихъ (въ особенности Брокгауза и Ефрона)*.

## IV. Периодическія изданія.

*Finanz-Archiv*, подъ ред. Schanz'a, выходитъ съ 1884 г. въ Штутгартѣ два раза въ годъ. *Bulletin de Statistique et de Législation comparée*, выходитъ съ 1877 г. въ Парижѣ; ежемѣсячное изданіе французскаго Министерства Финансовъ. *Revue de Science et de Législation financières*, выходитъ съ 1903 г. 4 раза въ годъ. Редакторы Boucard, Jèse и Morel. *Вестникъ финансовъ, промышленности и торговли*, официальный еженедѣльный органъ Министерства Финансовъ, выходитъ съ 1885 года еженедѣльно. *Экономическіе журналы*, многочисленные иностранные и слѣдующіе русскіе: *Русское экономическое обозрѣніе*, ежемѣсячный журналъ, издававшійся съ 1897 по 1905 г. при Министерствѣ Финансовъ. *Народное Хозяйство*, издавалось въ С.-Петербургѣ съ 1900 г. по 1905 г. подъ ред. проф. Л. Ходскаго, вышло шесть разъ въ годъ. *Экономистъ Россіи*, выходитъ съ 14 янв. 1909 г. въ С.-Петербургѣ еженедѣльно на трехъ языкахъ. Ред.-изд. Г. Сазоновъ. *Юридическіе журналы*, многочисленные иностранные и русскіе (Журналъ Мин. Юстиціи, Вопросы Права, Юридическія Записки, Право). Журналы, специально посвященные вопросамъ мѣстнаго самоуправления, многочисленные иностранные и русскіе (Земское Дѣло, Городское Дѣло, Извѣстія по дѣламъ земскаго и городск. хозяйства, Извѣстія Московской Городской Думы).

## V. Сравнительная финансовая статистика.

*Reden*, Allgemeine vergleichende Finanzstatistik. Darmstadt, 1851—56. *Schrömg*, Das österr. Budget im Vergleich mit jenen der vorzüglicheren anderen europäischen Staaten. Wien, 1862. *Riecke*, Die internationale Finanzstatistik, ihre Ziele und ihre Grenzen. Stuttgart, 1876. *Kaufmann*, Zur internationalen Finanzstatistik. Allg. Statist. Archiv, III., *Heckel*, Beiträge zur vergleichenden Finanzstatistik europäischen Grossstaaten im Jahre 1898. Jahrb. f. N. Ö. u. St. Bd. 74, 1900. *Heckel*, Finanzstatistik, статья въ *Handw. d. Staatswiss.*, 2 изд. т. III, Jena, 1900; 3 изд., т. IV, Jena, 1909. *R. von Kaufmann*, Die öffentlichen Ausgaben der grösseren Europäischen Länder nach ihrer Zweckbestimmung, 3 изд. Jena, 1893; русский переводъ А. Гурьева. Спб.,

1895. *Fr. Zahn*, Die Finanzen der Grossmächte. Berlin, 1908. *Almanach de Gotha*. Gotha, 1910. 147-ой годъ изданія. *The Statesman's Year-Book*. London, 1910. 47-ой годъ изданія. *D. Weltwirtschaft*, подъ ред. Halle. Leipzig, 1908. 3-ий годъ изданія.—*B. П. Безобразовъ*, Госуд. доходы Россіи. Статист. Временникъ Росс. Имперіи. Сер. II, вып. 7. 1872 (и отдѣльно Спб., 1872). *И. И. Кауфманъ*, Статистика госуд. финансовъ Россіи въ 1862—84 г.г. Статист. Временникъ Росс. Имперіи. Сер. III, вып. 15. 1886. *М. Кашикаръ*, Главнѣйшіе результаты госуд. денежн. хозяйства за послѣднее десятилѣтіе (1885—1894 г.г.). Спб., 1895. *Онъ же*, Финансовые итоги послѣдняго десятилѣтія (1892—1901 г.г.). 2 тома: Спб., 1903. *А. Иващенко*, Краткій очеркъ исполненія госуд. росписей за 1881—1899 г.г.). Спб., 1901. *Н. Ясинопольскій*, О географическомъ распредѣленіи госуд. доходовъ и расходовъ въ Россіи. Двѣ части и Приложенія. Киевъ, 1890 и 1897. *Государственные расходы по главнымъ предметамъ назначенія въ 1903—1910 г.г.* Приложение къ № 8 Вѣстника Финансовъ за 1910 г.

## VI. Финансовое хозяйство (понятіе и природа).

*Wagner*, Grundlegung d. Pol. Ökonomie, 3 изд. Leipzig, 1893. Кн. 5. гл. 3 и кн. 6. *Sax*, Grundlegung d. theoret. Staatswirtschaft. Wien, 1887. Особ. §§ 1—71. *Cubel*, Zur Lehre v. d. Bedürfnissen. Innsbruck, 1907. Особ. гл. 4. *Н. Цитовичъ*, Мѣстные расходы въ Пруссіи въ связи съ теоріею мѣстныхъ расходовъ. Киевъ, 1898. Стр. 165 и сл. и въ др. мѣстахъ *rasim. Fr. v. Neumann*, Finanz и Finanzwissenschaft. Ztschr. f. d. gesamte Staatswissenschaft. 1908. 64 годъ изданія. Кн. III.—Соотвѣтствующіе отдѣлы въ указанныхъ выше курсахъ, въ особенности *Stein'a* (I, 5 изд., стр. 1—89, 175—183), *Wagner'a* (I, 3 изд., §§ 1—11, 31—37), *Eberberg'a* (9 изд., §§ 1—4), *Heckel'я* (I, кн. I, разд. II), *Nitti* (русск. пер., разд. II, III), *Kaizl'я* (нѣм. пер. I, §§ 1, 2, 4), *Лебедева* (2 изд., стр. 1—18, 315—322).

## VII. Финансовая наука (опредѣленіе, задачи, методы, система, отношеніе къ другимъ наукамъ и къ практикѣ).

*Карль Менгеръ*, Изслѣдованія о методахъ социальн. наукъ. Перев. подъ ред. А. Гурьева. Спб., 1894. *Родбертусъ*, Изслѣдованія въ области націон. экономіи классич. древности. Переводъ подъ ред. И. Тарасова. 4 выпуска. Ярославль, 1880—87. *Лорія*, Финанс. политика. Перев. И. Чистякова. М. (годъ не обозначенъ). *И. Озеровъ*, О приемахъ изученія фин. науки. М., 1903. *И. Шилль*, Современная теорія финансовъ. Спб., 1860. *П. Климентовъ*, Новые приемы изученія въ фин. наукѣ. «Русск. Мысль». 1900. Кн. I или сборникъ «Профессоръ-Идеалистъ». М., 1904. *Онъ же*, Финансы по ученію абсолютной школы и германск. катедеръ-реформаторск. направленія. Сборникъ «Профессоръ-Идеалистъ». М., 1904. *В. Таердохльбовъ*, Задачи фин. науки. Миръ Б., 1903. Кн. 7.—Соотвѣтствующіе отдѣлы въ указанныхъ выше курсахъ, въ особенности *Stein'a* (I, изд. 5, стр. 89—102, 184—187), *Wagner'a* (I, 3 изд., §§ 12—20), *Cohn'a* (стр. 1—10), *Eberberg'a* (9 изд., §§ 5—9), *Heckel'я* (I, кн. I, разд. I), *Kaizl'я* (нѣм. пер., I, § 3), *Hummi* (русск. пер., разд. I, VI—VII), *Лебедева* (2 изд., стр. 212—239), *Озерова* (I, изд. 2, разд. II).



### VIII. Исторія финансовой науки.

*Ebeberg*, F. W., Geschichte, статья въ *Handw. d. Staatswiss.* 2 изд., т. III. Jena, 1900; 3 изд., т. IV. Jena, 1909. *Ricca-Salerno*, Storia delle dottrine finanziarie in Italia, 2 изд. Palermo, 1896. *М. М. Алексеевко*, Взглядъ на развитие ученія о налогѣ у экономистовъ: А. Смита, Ж. Б. Сея, Рикардо, Сисмонди и Д. С. Милля. Харьковъ, 1870. *Бржескій*, Податная реформа Французскія теории XVIII столѣтія. Спб., 1888. *Gerlach*, Geschichte d. F. W., статья въ сборникѣ: D. Entwicklung d. deutsch. Volkswirtschaftslehre im 19 Jahrh., посвященномъ Schmoller'у. Т. II. Leipzig, 1908. *Vignes*, Histoire des doctrines sur l'impôt en France. Paris, 1909.—Соотвѣтствующіе отдѣлы въ вышеуказанныхъ курсахъ, въ особенности *Stein'a* (I, 5 изд., стр. 103—174), *Wagner'a* (I, 3 изд., §§ 21—30), *Ebeberg'a* (9 изд., §§ 10—21), *Heckel'я* (I, кн. I, разд. III), *Лебедева* (2 изд., стр. 18 и сл. passim, 81—212).

## ГЛАВА II.

### Государственные расходы.

§ 10. **Общая начала политики расходовъ.** Ученіе о государственныхъ доходахъ составляетъ главную часть финансовой науки, но послѣдняя не можетъ вполне игнорировать и государственныхъ расходовъ, отъ характера и организаціи которыхъ также въ сильной степени зависитъ ходъ финансоваго хозяйства. И въ большинствѣ финансовыхъ учебниковъ посвящаются болѣе или менѣе обширные отдѣлы разсмотрѣнію государственныхъ расходовъ, при чемъ нѣкоторые писатели рекомендуютъ для государственнаго хозяйства извѣстные принципы рациональной расходной политики. Такъ *Geffcken* въ статьѣ о государственныхъ расходахъ<sup>1)</sup> совѣтуетъ соблюдать при производствѣ государственныхъ расходовъ слѣдующія руководящія начала: 1) допускать, по возможности, лишь производительные расходы, при чемъ самъ *Geffcken* соглашается, что понятіе производительности является здѣсь относительнымъ и что затраты прямо не производительныя могутъ оказаться производительными косвенно, способствуя развитію и сохраненію производительныхъ силъ народа; 2) не доводить государственныхъ расходовъ до размѣровъ, препятствующихъ образованію капиталовъ въ частныхъ хозяйствахъ и подрывающихъ народное благосостояніе; 3) не впадать и въ противоположную крайность, состоящую въ чрезмѣрной экономіи въ государственныхъ расходахъ, отчего неминуемо должно страдать удовлетвореніе существенныхъ государственныхъ потребностей; 4) считать одной изъ важнѣйшихъ задачъ здравой финансовой политики установленіе правильнаго соотношенія между публичными расходами и народнымъ доходомъ; 5) при оцѣнкѣ каждаго государственнаго расхода принимать во вниманіе цѣлесообразность всѣхъ прочихъ государственныхъ расходовъ, такъ какъ можетъ оказаться, что, при воз-

<sup>1)</sup> Handbuch der Pol. Ökon. Schönberg'a, III., изд. 4. Tübingen, 1897. Стр. 28—34.



никновеніи новаго настоятельнаго расхода, какіе-либо другіе, менѣе нужные, расходы могутъ быть сокращены; 6) контролировать всѣ государственные расходы не только послѣ ихъ производства, но и передъ таковымъ, съ цѣлью провѣрки, насколько они соотвѣтствуютъ законамъ и бюджету; 7) производить государственные расходы по возможности, внутри страны, насколько отъ этого не страдаетъ удовлетвореніе государственныхъ потребностей; 8) распределять государственные расходы сколь возможно равномерно внутри предѣловъ государства.

Государственные расходы опредѣляются общимъ направленіемъ всей государственной политики, отъ которой, такимъ образомъ, въ сильной степени зависитъ и состояніе финансовъ страны. Правда, съ другой стороны, состояніе финансовъ государства всегда отражается на характерѣ его общей политики и, такимъ образомъ, между финансами и всею государственною жизнью существуетъ самая тѣсная связь. И исторія даетъ намъ много примѣровъ, когда политическія потрясенія являлись результатомъ разстроенныхъ финансовъ, и такихъ, когда, наоборотъ, общая политика разоряла финансы государства и приводила его къ несостоятельности.

Государственные расходы вызываются государственными потребностями. Государственные потребности являются однимъ изъ видовъ публичныхъ потребностей, а къ послѣднимъ относятся такія человѣческія потребности, которыя не могутъ быть удовлетворены отдѣльными индивидуумами или свободными союзами, и удовлетвореніе которыхъ, по современнымъ условіямъ, доступно только для государства или для другихъ общественныхъ союзовъ съ принудительнымъ характеромъ.

Государственные потребности или задачи постоянно расширяются, какъ количественно, вслѣдствіе возникновенія новыхъ, такъ и по своей интенсивности. Средства же къ удовлетворенію этихъ потребностей ограничены, а потому при удовлетвореніи государственныхъ потребностей необходимо соблюдать расчетъ. Если разсматривать сущность государственныхъ потребностей, то оказывается, что удовлетвореніе нѣкоторыхъ изъ нихъ является безусловно необходимымъ для существованія государства, тогда какъ другія менѣе насущны; наконецъ, третьи, хотя и фигурируютъ въ кругу государственныхъ потребностей, въ крайнемъ случаѣ могли-бы остаться и не удовлетворенными безъ существеннаго ущерба для государственной жизни. Конечно, точной границы между отдѣльными потребностями по степени ихъ насущности провести нельзя. Все здѣсь за-

виситъ отъ обстоятельствъ мѣста и времени. Съ такою оговоркою, удовлетвореніе потребностей должно происходить въ извѣстной постепенности, начиная съ самыхъ необходимыхъ.

§ 11. Личныя потребности и способы ихъ удовлетворенія. Вознагражденіе государственныхъ служащихъ.—Общія начала и сравнительное право. Государственные потребности представляютъ много разнообразія въ зависимости отъ времени и особенностей государства. Но вообще каждое государство для проявленія своей дѣятельности нуждается въ личныхъ силахъ и матеріальныхъ средствахъ. Ему нужны правители, судьи, чиновники, солдаты, а также зданія для присутственныхъ мѣстъ, оружіе для войска и т. д. Такимъ образомъ, государственныя потребности распадаются на личныя и вещныя. Тѣ и другія могутъ быть удовлетворяемы двоякимъ способомъ: 1) натурою, когда государство пользуется личными повинностями гражданъ и собираетъ съ нихъ разные предметы въ натурѣ, 2) деньгами, когда государство добываетъ себѣ извѣстныя суммы денегъ, а потомъ уже посредствомъ денегъ привлекаетъ къ себѣ на службу людей и приобретаетъ потребные предметы. Во времена господства натуральной формы народнаго хозяйства и въ государственномъ хозяйствѣ преобладалъ натуральный способъ удовлетворенія потребностей. Съ переходомъ же къ денежному хозяйству государство начинаетъ нуждаться болѣе въ деньгахъ, нежели въ натуральныхъ повинностяхъ. Въ особенности коренное измѣненіе произошло въ способахъ вознагражденія лицъ, служащихъ государству.

Въ прежнее время государственные служащіе вознаграждались сполна натурою. Они получали отъ государства помѣщеніе, довольствіе и всѣ предметы простого домашняго обихода. Теперь вознагражденіе сдѣлалось почти исключительно денежнымъ; только въ нѣкоторыхъ случаяхъ дается еще квартира, отопленіе и освѣщеніе, а на военной службѣ, кромѣ того, обмундированіе и пища. Вопросъ о вознагражденіи лицъ, служащихъ государству, является очень важнымъ: отъ вознагражденія зависитъ качество состава служащихъ, а отъ послѣдняго успѣхъ всей государственной дѣятельности. Есть случаи, когда и теперь государство можетъ требовать отъ своихъ гражданъ личной службы, напр. отправленія воинской повинности или обязанностей присяжнаго засѣдателя. При этомъ въ современномъ государствѣ, не знаящемъ прежнихъ привилегій, повинности являются общими. Такъ какъ военная служба въ большинствѣ государствъ имѣетъ характеръ обязательной повинности, то и вознагражденіе воен-



ныхъ происходить обыкновенно на особыхъ условіяхъ, совершенно не зависящихъ отъ началъ спроса и предложенія. Но государство заинтересовано во всѣхъ отрасляхъ своей дѣятельности располагать такими лицами, которыя были бы способны и готовы къ добросовѣстному выполнению возложенныхъ на нихъ обязанностей. На это можно рассчитывать только при условіи, если достойные люди добровольно посвящаютъ себя государственной службѣ.

Въ настоящее время повсюду для замѣщенія большинства государственныхъ должностей принято начало добровольнаго поступленія на службу, при чемъ въ разныхъ государствахъ практикуется нѣсколько системъ замѣщенія должностей и вознагражденія служащихъ. Господствующею въ настоящее время является принятая, какъ общее правило, и у насъ *германская система*, при которой должности замѣщаются чиновниками на жалованьѣ и съ правами государственной службы, соединенными съ разными преимуществами. Въ *Англіи* многія государственныя должности замѣщаются лицами, несущими службу безвозмездно. Но для этого необходима наличность большого числа обеспеченныхъ лицъ, готовыхъ даромъ служить государству и видящихъ въ службѣ почетную обязанность. Въ *Россіи* государственныя должности, за исключеніемъ нѣкоторыхъ почетныхъ должностей, напр. предводителей дворянства, являются вообще платными. Хотя въ настоящее время между государствомъ, съ одной стороны, и его служащими, съ другой, заключается какъ бы договоръ, изъ котораго для сторонъ вытекаютъ взаимныя права и обязанности, но размѣръ вознагражденія служащихъ вездѣ опредѣляется закономъ, а не взаимнымъ соглашеніемъ, какъ это было прежде, при практиковавшейся системѣ продажи должностей. Исключенія иногда дѣлаются для должностей, требующихъ особыхъ способностей и знаній, напр. для выдающихся ученыхъ, техниковъ, профессоровъ университета (въ *Германіи*), артистовъ Императорскихъ театровъ. Въ настоящее время недопустимъ, какъ общее правило, существовавшій прежде порядокъ непосредственнаго обращенія чиновникомъ въ свою пользу сборовъ, взимаемыхъ имъ при исполненіи обязанностей. Этотъ способъ нарушаетъ независимость чиновниковъ и ведетъ къ неравномѣрному вознагражденію ихъ труда. Исключеніемъ изъ общаго правила и пережиткомъ является поэтому, напр., принятая часто въ университетахъ система гонораровъ, или порядокъ обращенія въ свою пользу нештатными русскими консулами взимаемыхъ ими сборовъ, согласно Уставу Консульскому, или вознагражденіе, получаемое судебными приставами и младшими нотаріусами непосредственно отъ лицъ, пользую-

щихся ихъ услугами.—Такимъ образомъ, жалованье, присвоенное разнымъ должностямъ, назначается *односторонне* государствомъ, но оно должно удовлетворять известнымъ условіямъ. Жалованье должно вознаграждать служащаго за время и расходы, какіе имъ были употреблены на приготовленіе къ должности, за трудность и ответственность соединенныхъ съ должностью обязанностей, а также дать возможность къ безбѣдному существованію. Для пользы службы лучше имѣть меньше служащихъ, но хорошо оплачиваемыхъ, чѣмъ большое ихъ количество, но получающихъ недостаточное вознагражденіе. Въ этомъ отношеніи вездѣ уже произошелъ большой прогрессъ: прежде содержались огромныя арміи чиновниковъ, получавшихъ самое скудное содержаніе: теперь число чиновниковъ почти вездѣ сократилось (если и не абсолютно, то, во всякомъ случаѣ, сравнительно съ населеніемъ и обязанностями, какія имъ приходится нести), а вознагражденіе ихъ значительно улучшилось; несомнѣнно также, что улучшился составъ служащихъ. Для многихъ должностей теперь требуется хорошая и продолжительная подготовка, вызывающая затрату капитала. Надо, чтобы въ жалованье входила и часть въ видѣ процентовъ и погашенія этого капитала. Далѣе, вообще предполагается, что лицо, поступающее на государственную службу, посвящаетъ послѣдней всѣ свои силы и время и лишаетъ себя, такимъ образомъ, возможности добывать инымъ путемъ средства къ жизни. Посему содержаніе за службу должно доставить ему эти послѣднія. При этомъ кругъ обыкновенныхъ потребностей человѣка мѣняется, смотря по его воспитанію, средѣ, въ какой ему приходится вращаться, и условіямъ, въ какихъ ему приходится жить. Со всѣмъ этимъ также необходимо сообразоваться. Чѣмъ выше должность, тѣмъ большихъ способностей она требуетъ и тѣмъ больше она влечетъ за собою ответственности, а потому она и должна быть лучше вознаграждена. Къ тому же обыкновенно высшія должности достаются лицамъ, уже прослужившимъ нѣкоторое время на низшихъ, т. е. людямъ болѣе зрѣлаго возраста и обыкновенно обремененнымъ большею семьею. Послѣднее обстоятельство крайне важно, такъ какъ нормальнымъ положеніемъ человѣка, достигшаго известнаго возраста, является семейное, и государство не можетъ относиться равнодушно къ судьбѣ чиновничьихъ семей. По той же отчасти причинѣ часто одной и той же должности присваиваются различныя оклады, въ зависимости отъ срока, проведеннаго чиновникомъ на службѣ. Для осуществленія повышенія жалованья по мѣрѣ увеличенія срока пребыванія въ одной и той же должности существуютъ три системы:



1) старая, распространенная въ прежнее время, наименѣ совершенная система, заключающаяся въ томъ, что должности одного и того же разряда и одного и того же класса различно вознаграждаются въ различныхъ мѣстностяхъ, и чиновники переводятся изъ одной мѣстности въ другую; 2) старая прусская система, при которой каждой должности присвоены средній, минимальный и максимальный оклады, между которыми устанавливается рядъ градаций; 3) новая, наиболѣ совершенная система, заключающаяся въ томъ, что по истеченіи определенныхъ сроковъ службы (напр. 5 или 3 лѣтъ) къ жалованью назначаются определенные прибавки. Эта послѣдняя система принята въ большинствѣ *германскихъ* государствъ; въ 1892—1894 г.г. къ ней постепенно перешла и *Пруссія*.

Содержаніе, получаемое чиновникомъ на дѣйствительной службѣ, обыкновенно слагается изъ *жалованья въ узкомъ смыслѣ слова, квартирныхъ денегъ и добавочныхъ*. Размѣръ содержанія определяется специальными нормами, называемыми въ Россіи штатами.—Каждой должности штатами присваивается определенный *окладъ жалованья*, который тѣмъ выше, чѣмъ выше должность. Въ нѣкоторыхъ государствахъ, напр. въ *германскихъ*, въ *Австро-Венгріи*, присвоенные различнымъ должностямъ оклады систематизированы и находятся между собою въ органической связи. Это достигается путемъ скалы классовъ или ступеней окладовъ, по которымъ и разносятся всѣ должности. Во *Франціи*, *Англіи* и *Россіи*, наоборотъ, оклады не систематизированы и не связаны между собою органически.—*Размѣръ квартирныхъ денегъ* определяется или только рангомъ должности (*Баварія*) или же рангомъ должности и населенностью мѣста служенія, для чего образуются разряды должностей и классы населенныхъ мѣстъ (*Герм. Имперія, Пруссія, Баденъ, Австрія* <sup>1)</sup>). Иногда вмѣсто квартирныхъ денегъ отводятся квартиры въ натурѣ. Офицеры и чиновники военного вѣдомства въ *Герм. Имперіи* получаютъ такъ называемый *Servis*, который предназначенъ для покрытія расходовъ не только по найму квартиры, но и по приобретенію мебели, по отопленію и освѣщенію квартиры.—*Добавочное жалованье* вызывается обыкновенно необходимостью вознаграждать чиновника за особые труды или возмѣстить ему особые расходы, связанные съ определенной должностью или со службою въ определенной мѣстности (напр. за границею). Иногда добавочное жалованье

<sup>1)</sup> Въ *Австріи* собственно квартирныхъ денегъ нѣтъ, но сходную съ послѣдними функцію выполняетъ добавочное вознагражденіе, такъ называемое *Activitäts-u. Functions-Zulagen*.

уплачивается въ виду определенныхъ индивидуальныхъ условій, въ которыхъ находится чиновникъ, напр. вслѣдствіе продолжительнаго пребыванія въ одной и той же должности или при переводѣ на должность, которой присвоенъ меньшій окладъ. Кромѣ того, чиновники получаютъ нерегулярное добавочное вознагражденіе за исполненіе особыхъ порученій или за отправление обязанностей внѣ мѣста постоянного жительства (суточные, прогонныя), а также при переводѣ по волѣ начальства на другую должность (подъемныя).

§ 12. Пенсіи.—Общія начала и сравнительное право. Обеспеченіе чиновника на время его пребыванія на службѣ не достаточно. Вѣдь никто не гарантированъ, что всегда сохранитъ силы и способности къ службѣ. Нельзя также забывать о семьяхъ служащихъ, которыя послѣ ихъ смерти могутъ оказаться безъ всякихъ средствъ. Для обеспечения отставныхъ чиновниковъ и чиновничьихъ вдовъ и сиротъ выработалась обширная система пенсій, представляющая много разнообразія въ отдельныхъ государствахъ. Различны возрастъ, съ котораго начинается право на полученіе пенсіи, срокъ, потребный для ея выслуги, размѣръ ея и отношеніе къ жалованью.

*Пенсія чиновника* представляетъ собою пожизненную ренту, получаемую имъ отъ государства обыкновенно со времени оставленія дѣйствительной службы. *Право на пенсію* возникаетъ съ истеченіемъ определенного срока дѣйствительной службы, напр. 10 лѣтъ (*Герм. Имперія* и большая часть союзныхъ *германскихъ* государствъ, *Австрія*), въ случаѣ доказаннаго наступленія физической или умственной непригодности къ дальнѣйшей службѣ или же въ случаѣ достиженія определенного престарѣлаго возраста, напр. 65 лѣтъ (*Герм. Имперія, Пруссія, Саксонія, Вюртембергъ, Баденъ*) или 70 лѣтъ (*Баварія, Гессенъ*). Точно также возникаетъ право на пенсію и независимо отъ состоянія физическихъ и умственныхъ способностей и отъ достиженія определенного престарѣлаго возраста, именно послѣ истеченія определенного срока пребыванія на дѣйствительной службѣ, болѣе длиннаго, нежели тотъ, который требуется въ предыдущихъ двухъ случаяхъ, напр. 40 л. (*Баварія, Гессенъ*). Во *Франціи* для полученія на гражданской службѣ права на пенсію требуется, какъ достиженіе определенного возраста (на канцелярской службѣ 60 л., на подвижной, не канцелярской 50 л.), такъ и истеченіе определенного, болѣе длиннаго срока (на канцелярской службѣ 30 л., на не канцелярской 25 л.). Въ нѣкоторыхъ государствахъ при назначеніи пенсій, кромѣ того, принимается во вниманіе



родъ службы, возрастъ пенсіонера, его способность къ труду, степень его имущественной состоятельности и обстоятельства, при какихъ онъ оставляетъ службу (по собственному ли желанію или же увольняется начальствомъ).

*Высота пенсіи* измѣряется величиною жалованья, получавшагося чиновникомъ въ моментъ отставки (*германскія* государства), или же среднею изъ окладовъ за нѣсколько послѣднихъ до отставки лѣтъ (*Франція*) и продолжительностью срока пребыванія на дѣйствительной службѣ. Напр. въ *Герм. Имперіи* и въ *Пруссіи* 10-ти лѣтнее пребываніе на дѣйствительной службѣ даетъ право на пенсію, нормальный ежегодный размѣръ которой составляетъ  $\frac{15}{60}$  или  $\frac{1}{4}$  жалованья, а каждый послѣдующій годъ пребыванія на дѣйствительной службѣ прибавляетъ къ этому размѣру пенсіи по  $\frac{1}{60}$  жалованья, при чемъ пенсія, ежегодный размѣръ которой составляетъ  $\frac{15}{60}$  или  $\frac{3}{4}$  жалованья, является максимальной. Въ другихъ государствахъ, напр. въ *Австріи*, максимальнымъ предѣломъ пенсіи является полный окладъ жалованья.

Въ нѣкоторыхъ государствахъ (*Герм. Имперія*, союзныя *германскія* государства, *Австрія*), помимо пенсій существуетъ такъ называемое *Wartegeld*, или *Disponibilitätsgehalt*, или *Quiescenzgehalt*, т. е. *временное содержаніе*, получаемое чиновникомъ въ періодъ временнаго оставленія имъ службы, вслѣдствіе болѣзни, совершенія дисциплинарнаго проступка, преобразования или упраздненія должности. Въ *Австріи* на ряду съ пенсіями существуютъ единовременныя вознагражденія, получаемыя при отставкѣ чиновниками, не выслужившими пенсіи («*Abfertigung*»).

По общему правилу *право на пенсію вдовы и сиротъ* опредѣляется тѣми же условіями, какъ и право на пенсію чиновника въ отставкѣ, и размѣръ всей пенсіи семьи не долженъ превышать пенсіи, которую могъ бы получать умершій чиновникъ. Право на пенсію вдовы продолжается до смерти или до выхода замужъ, а сиротъ до смерти или до выхода замужъ или же до достиженія ими опредѣленнаго возраста, напр. 18 лѣтъ (*Герм. Имперія*, *Пруссія*, *Саксонія*, *Вюртембергъ*) или 20 лѣтъ (*Баварія*) или 21 года (*Франція*, *Италія*) или 24 лѣтъ (*Австрія*). Сиротамъ принадлежитъ большею частью самостоятельное право на пенсію, но въ нѣкоторыхъ государствахъ (*Австрія*, *тюрингскія* германскія государства, *Франція*) субъектомъ права на пенсію для всей семьи покойнаго чиновника является мать, лишь со смертью или съ потерей права на пенсію которой дѣти приобрѣтаютъ самостоятельное право на пенсію. *Высо-*

*та пенсіи* вдовы измѣряется обыкновенно или размѣромъ жалованья, которое получалъ покойный чиновникъ, составляя напр.  $\frac{1}{5}$  (*Саксонія*, *Баварія*) или 30% (*Баденъ*) этого жалованья, или же величиною пенсіи, которую получалъ или получалъ бы, если бы находился въ отставкѣ, покойный чиновникъ, составляя напр. 30% (*Гессенъ*) или  $\frac{1}{3}$  (*Вюртембергъ*, *Австрія*, *Франція*) или 40% послѣдней (*Герм. Имперія*, *Пруссія*). Размѣръ пенсіи, получаемой каждымъ сиротою, составляетъ обыкновенно нѣкоторую долю пенсіи матери, напр.  $\frac{1}{5}$  (*Герм. Имперія*, *Пруссія*, *Саксонія*, *Баварія*, *Вюртембергъ*, *Баденъ*, *Гессенъ*) послѣдней, повышаясь напр. до  $\frac{1}{4}$  (*Вюртембергъ*) или до  $\frac{3}{10}$  (*Саксонія*, *Баварія*) или даже до  $\frac{1}{3}$  (*Герм. Имперія*, *Пруссія*) въ томъ случаѣ, если мать теряетъ свое право на пенсію или умираетъ.—Помимо пенсій въ нѣкоторыхъ государствахъ (*германскія* государства, *Австрія*) вдовы получаютъ по случаю смерти мужей *единовременныя пособія* въ размѣрѣ полного оклада жалованья умершаго чиновника за время отъ одного до трехъ мѣсяцевъ (*Sterbemonate*, *Sterbequartale*, *Gnadenmonate*, *Gnadenquartale*).

Что касается источника покрытія расходовъ по уплатѣ пенсій, то первоначально почти вездѣ существовали специальные пенсіонныя фонды, составлявшіеся изъ постоянныхъ и единовременныхъ взносовъ чиновниковъ. Затѣмъ государство стало приходить имъ на помощь путемъ пособій изъ общихъ своихъ средствъ. Наконецъ въ послѣднее время наблюдается тенденція къ отмѣнѣ вычетовъ изъ жалованья на пенсіонныя цѣли и, вмѣстѣ съ тѣмъ, къ упраздненію специальныхъ пенсіонныхъ фондовъ и кассъ. Это соответствуетъ все болѣе и болѣе распространяющемуся взгляду, по которому пенсія представляетъ собою не страховое вознагражденіе, а часть заслуженнаго жалованья, уплата котораго отсрочивается государствомъ до оставленія чиновникомъ службы или же до смерти его. Многія государства уплачиваютъ въ настоящее время пенсіи полностью изъ общихъ своихъ средствъ (*Англія*, *Герм. Имперія*, *Пруссія*, *Саксонія*, *Баденъ*, *Гессенъ* и многія другія *германскія* союзныя государства). Въ другихъ же государствахъ, хотя и сохранились еще вычеты изъ жалованья на пенсіонныя цѣли, но поступленія отъ нихъ покрываютъ сравнительно небольшую часть этого расхода, причемъ специальные пенсіонныя кассы отсутствуютъ. Такъ, во *Франціи* дѣлаются вычеты изъ оклада жалованья чиновниковъ въ размѣрѣ 5%, а изъ cadaго добавочнаго вознагражденія въ размѣрѣ  $\frac{1}{12}$ , расходы же по уплатѣ пенсій показываются въ качествѣ пожизненнаго рентнаго долга государства (*dette viagère*). Вообще, въ однихъ



государствах расходы по уплатѣ пенсій входятъ въ сметы подлежащихъ министерствъ, подобно расходамъ по уплатѣ жалованья чиновникамъ, въ другихъ же выдѣлены или въ самостоятельную группу расходовъ, или въ одну изъ статей расхода по системѣ государственнаго кредита.—Въ нѣкоторыхъ государствахъ существуютъ специальные пенсіонные фонды, образовавшіеся изъ поступлений отъ какого либо чрезвычайнаго источника доходовъ. Таковъ, напримеръ, германскій имперскій инвалидный фондъ, образованный въ 1873 году, въ размѣрѣ 187 милліоновъ талеровъ, или 561 милліона марокъ, изъ суммъ, полученныхъ отъ Франціи въ видѣ контрибуціи. Изъ него производится уплата пенсій военнымъ.

Расходы на пенсіи составляютъ сравнительно довольно крупную статью въ современныхъ государственныхъ бюджетахъ. Наибольшія суммы расходуются теперь на пенсіи въ *С.-А. Соед. Штатахъ*, гдѣ въ 1892/93 г. было выдано пенсій на 159 милл. долл., что составляло болѣе  $\frac{1}{3}$  суммы всѣхъ тогдашнихъ федеральныхъ расходовъ, а въ 1906/07 г. было израсходовано около 139 милл. долл., что составляетъ болѣе  $\frac{1}{5}$  суммы всѣхъ федеральныхъ расходовъ. Между тѣмъ, въ этомъ государствѣ пенсіи полагаются только лицамъ, потерявшимъ на государственной службѣ способность къ труду, или семьямъ такихъ лицъ, а до 1890 г. пенсіи назначались лишь военнымъ и морскимъ чинамъ и ихъ семьямъ. Тѣмъ не менѣе къ 30 июня 1893 г. число пенсіонеровъ равнялось около 966 тысячъ человекъ. Столь большое число пенсіонеровъ объясняется злоупотребленіями, практиковавшимися тамъ при назначеніи пенсій.—Много расходуется на пенсіи также въ *Англии*, причемъ здѣсь это происходитъ не столько отъ числа пенсіонеровъ, сколько отъ размѣровъ пенсій, изъ которыхъ нѣкоторыя очень велики. Такъ напр. министры послѣ двухъ лѣтъ службы приобретаютъ право на пенсію въ 2 тыс. ф. ст., при чемъ однако одновременно могутъ получать пенсію лишь 4 лица. Особенностью англійскихъ пенсій является то, что среди нихъ есть и наслѣдственныя пенсіи, назначенныя за особыя услуги государству; размѣръ этихъ пенсій достигаетъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ 3, 4, 5 и даже 20 тыс. ф. ст. Въ послѣднее время правительство выкупило нѣкоторыя изъ наслѣдственныхъ пенсій.—Во *Франціи* расходы по пенсіямъ, гражданскимъ и военнымъ, возросли за періодъ 1866—1904 г.г. больше чѣмъ въ два раза. Въ 1904 г. по вычисленію Leroy-Beaulieu было израсходовано на пенсіи, какъ гражданскія, такъ и военныя, около 238 милліоновъ франковъ, каковая сумма была покрыта поступлениями отъ взносовъ чиновниковъ всего лишь на

сумму около 38 милліоновъ франковъ<sup>1)</sup>. Въ 1909 г. расходъ на пенсіи во Франціи поднялся до 300 милл. франковъ.—*Германская Имперія* по росписи на 1909/10 г. должна была израсходовать на пенсіи, какъ изъ общихъ средствъ, такъ и изъ инвалиднаго фонда, около 150 милл. мар. или около 5% суммы всѣхъ ея расходовъ.

### § 13. Вознагражденіе государственныхъ служащихъ.—Русское право.

Въ Россіи денежное жалованье чиновникамъ стало выдаваться въ опредѣленномъ размѣрѣ съ Петра Великаго, учредившаго такъ называемые штаты. Въ болѣе же отдаленное время практиковалась система кормленія, при которой лица, назначавшіеся на разныя должности, «кормились» непосредственно на средства населенія, т. е. непосредственно взимали въ свою пользу нѣкоторые принудительные и «добровольные» сборы. Петръ Великій приказалъ обращать въ доходъ казны всѣ сборы, поступавшіе въ пользу воеводъ и приказныхъ, и назначилъ жалованье военнымъ, морскимъ и гражданскимъ служилымъ людямъ. Съ тѣхъ поръ система опредѣленныхъ жалованій удержалась у насъ неизмѣнно.

Общія, а также нѣкоторыя спеціальныя постановленія о содержаніи лицъ, состоящихъ на гражданской службѣ, помѣщены въ Уставѣ о Службѣ (Сводъ Зак. Т. III. Изд. 1896 г. Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г.). Изъятія изъ этихъ постановленій, а также дополненія къ нимъ изложены въ Положеніи объ Особыхъ Преимуществахъ Гражданской Службы (Продолженіе тома III Свода Зак. 1906 г. Прод. 1908 и 1909 г.г.), а также въ другихъ подлежащихъ частяхъ Свода Законовъ и въ спеціальныхъ узаконеніяхъ. Правила о содержаніи военно-служащихъ, а также гражданскихъ чиновниковъ военнаго и морскаго вѣдомствъ входятъ въ Сводъ Военныхъ Постановленій и въ Сводъ Морскихъ Постановленій. Штаты<sup>2)</sup> же, т. е. спеціальныя нормы, опредѣляющія размѣръ содержанія служащихъ, у насъ не объединены и разбросаны по разнымъ законоположеніямъ.

Въ Россіи вознагражденіе должностныхъ лицъ является во многихъ случаяхъ, при нынѣшнихъ жизненныхъ условіяхъ, весьма скуднымъ. Это относится въ особенности къ низшимъ и среднимъ должностямъ. Объясняется это главнымъ образомъ тѣмъ, что въ то

<sup>1)</sup> Leroy-Beaulieu, Traité de la science des finances, II, изд. 7. Paris, 1906. Стр. 423—424.

<sup>2)</sup> Наше законодательство противопоставляетъ *штаты* въ смыслѣ постоянныхъ окладовъ содержанія *росписаніямъ* временныхъ должностей и присвоеннаго имъ содержанія.



время, какъ происходило обезцѣненіе денегъ и вздорожаніе жизни, оклады многихъ должностей оставались безъ измѣненія или повышались въ недостаточной мѣрѣ. Поэтому учрежденнымъ въ послѣднее время новымъ должностямъ присвоены болѣе значительные, сравнительно съ прежними, оклады. Въ послѣднее время повышены также оклады содержания старыхъ должностей по нѣкоторымъ ведомствамъ (по военному, морскому, духовному, судебному, почтово-телеграфному).

Основное, *постоянное* содержаніе <sup>1)</sup> должностныхъ лицъ во время ихъ пребыванія на службѣ слагается по нашему законодательству въ видѣ правила изъ трехъ составныхъ частей: *жалованья, столовыхъ и квартирныхъ* денегъ или квартиры въ натурѣ. Это дѣленіе имѣетъ болѣе номинальное, чѣмъ практическое значеніе. По большей части столовые и квартирныя деньги назначаются въ столь незначительномъ размѣрѣ, что оказываются недостаточными для покрытія квартирныхъ и столовыхъ расходовъ чиновника. Положеніе служащихъ, получающихъ квартиры, лучше, такъ какъ казенныя квартиры обыкновенно представляютъ большую цѣнность, чѣмъ квартирныя деньги, выдаваемые лицамъ, не пользующимся квартирами. Дѣленіе содержанія служащихъ на указанные три части имѣетъ однако извѣстное практическое значеніе и главнымъ образомъ въ томъ отношеніи, что въ основаніе исчисленія прибавокъ къ содержанію, единовременныхъ пособій, пенсій, нѣкоторыхъ вычетовъ изъ содержанія кладется обыкновенно не все содержаніе, а лишь отдѣльныя составныя части его, преимущественно жалованье. Столовые и квартирныя деньги не являются однако необходимыми составными частями содержанія гражданскихъ чиновниковъ. По многимъ должностямъ, согласно штатамъ и специальнымъ узаконеніямъ, производится одно лишь жалованье, или жалованье и столовые, или жалованье и квартирныя деньги. Нѣкоторымъ же должностямъ присвоенъ окладъ содержанія въ одной общей суммѣ, т. е. безъ дѣленія на жалованье, столовые и квартирныя деньги. Если требуется изъ такого оклада выдѣлить жалованье для исчисленія прибавки, единовременнаго пособия, пенсии, вычета и т. д., то за такое принимается  $\frac{1}{2}$  оклада, если лицо, получающее его, пользуется казенною квартирою, и  $\frac{3}{8}$  оклада, при отсутствіи этого условія.

*Размѣръ* основнаго, постояннаго содержанія опредѣляется у насъ или 1) чиномъ, или 2) должностью, или 3) особымъ Высоч.

<sup>1)</sup> Уст. Служб., ст. 541—605.

назначеніемъ, или 4) особннымъ распоряженіемъ начальства.—Починамъ содержаніе опредѣляется на всѣхъ тѣхъ должностяхъ, для которыхъ или не установлено оклада вовсе, или окладъ назначенъ именно по чину <sup>1)</sup>.—Размѣръ содержанія опредѣляется должностью во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда штатомъ или другимъ особымъ узаконеніемъ окладъ присваивается именно занимаемой должности, независимо отъ чина.—По особому Высоч. назначенію размѣръ содержанія можетъ быть установленъ независимо отъ чина и должности.—По особннымъ распоряженіямъ начальства размѣръ содержанія устанавливается въ тѣхъ случаяхъ, когда по штату назначается на содержаніе канцелярскихъ чиновниковъ и служителей общая сумма, которая и подлежитъ распредѣленію между ними. Жалованье нижнихъ служителей, опредѣленныхъ по найму, устанавливается по добровольному соглашенію съ ними.

Производство содержанія чиновнику начинается по общему правилу со дня состоявшагося приказа объ опредѣленіи на службу или о перемѣщеніи на новую должность. Если же во вступленіи въ должность произошла просрочка, не оправдываемая ни одною изъ указанныхъ въ законѣ <sup>2)</sup> причинъ, то содержаніе производится со дня вступленія въ должность. Жалованье и столовые деньги выдаются съ 20-го числа каждаго мѣсяца, при чемъ первое—за истекающей мѣсяцъ, а вторые—за мѣсяцъ впередъ. Квартирныя деньги выдаются за треть года впередъ. Производство содержанія чиновникамъ прекращается для увольняемыхъ отъ службы по прошеніямъ со дня полученія приказа объ увольненіи на мѣстѣ службы, а для устраняемыхъ отъ должностей—со дня распоряженія начальства объ устраненіи. Чиновники, остающіеся за штатомъ по случаю сокращенія числа ихъ или упраздненія самыхъ мѣстъ, получаютъ лишь жалованье въ теченіе года или до опредѣленія къ новой должности, если это случится до истеченія года. Впрочемъ они могутъ по желанію оставаться за штатомъ въ ожиданіи опредѣленія на должность и въ продолженіе двухъ лѣтъ съ полученіемъ половиннаго оклада жалованья <sup>3)</sup>. Канцелярскіе служители въ случаѣ оставленія за штатомъ получаютъ единовременно годовою окладъ жалованья. Совмѣщеніе

<sup>1)</sup> Въ прилож. къ ст. 544 Уст. Служб. приведена общая табель окладамъ жалованья по чинамъ гражданской службы: максимальный окладъ (дѣйств. тайн. совѣтника 1 класса) составляетъ 2100 рублей, минимальный (коллежск. регистратора) 67 руб. 50 коп.

<sup>2)</sup> Уст. Служб., ст. 770.

<sup>3)</sup> Уст. Служб., ст. 167 и прилож.



въ одномъ лицѣ двухъ или болѣе должностей съ полученіемъ въ нихъ содержанія возможно по общему правилу только съ Высочайшаго повелѣнія. Квартирныя деньги отпускаются въ этомъ случаѣ лишь по одной высшей по окладу квартирнаго довольствія должности.

Повышенія жалованья за выслугу опредѣленнаго срока службы т. е. съ увеличеніемъ срока пребыванія на одной и той же должности наше законодательство въ видѣ общаго правила не знаетъ. Систематическія прибавки къ содержанію за выслугу лѣтъ принята у насъ лишь для нѣкоторыхъ вѣдомствъ, а также для мѣстностей отдаленныхъ и для губерній Царства Польскаго.—Чиновники, находящіеся въ службѣ въ отдаленныхъ мѣстностяхъ, получаютъ прибавки къ жалованью за службу въ теченіе одного или нѣсколькихъ пятилѣтій въ предѣлахъ одного и того же главнаго управленія (вѣдомства Генераль-Губернатора или Намѣстника Е. И. В. на Кавказѣ), а въ мѣстностяхъ, не подчиненныхъ таковому, въ предѣлахъ одной и той же губерніи или области. Отдаленныя мѣстности дѣлятся въ отношеніи числа прибавокъ на три категоріи: въ однѣхъ изъ нихъ полагаются три прибавки, въ другихъ—двѣ и въ третьихъ одна прибавка. Въ отношеніи же размѣра прибавокъ отдаленныя мѣстности дѣлятся на двѣ категоріи: въ однѣхъ изъ нихъ прибавка составляетъ 25%, въ другихъ—20% получаемаго жалованья <sup>2)</sup>. Право на полученіе этого какъ и другихъ особыхъ преимуществъ <sup>3)</sup> службы въ отдаленныхъ мѣстностяхъ, принадлежитъ должностнымъ лицамъ всѣхъ отраслей гражданской службы, за исключеніемъ вѣдомства Министерства Императорскаго Двора. Въ отношеніи всѣхъ вообще особыхъ преимуществъ службы отдаленныя мѣстности дѣлятся по степени отдаленности на два разряда: въ сравнительно болѣе отдаленныхъ мѣстностяхъ эти преимущества присвоены должностямъ всѣхъ классовъ и при томъ независимо отъ того, откуда прибылъ на службу чиновникъ, въ сравнительно менѣе отдаленныхъ мѣстностяхъ для полученія этихъ преимуществъ требуется должность не ниже IX класса и при томъ прибытіе на службу изъ мѣстности не смежной и не относящейся къ

<sup>1)</sup> Генераль-Губернаторства Приамурское, Иркутское, Степное и Туркестанское, губерніи Тобольская и Томская, области Уральская и Тургайская, Закавказье, нѣкоторые округа Терской области, нѣкоторые уѣзды Архангельской, Олонеккой и Вологодской губерній (Пол. Особ. Прем. Служб. ст. 1 по Прод. 1906г.).

<sup>2)</sup> Пол. Особ. Прем. Служб., ст. 17—28.

<sup>3)</sup> Пол. Особ. Прем. Служб., ст. 7.

числу отдаленныхъ <sup>1)</sup>.—Лица русскаго происхожденія, поступающія на службу въ губерніи Царства Польскаго, за исключеніемъ служащихъ по вѣдомству Министерства Императорскаго Двора, получаютъ за выслугу пятилѣтій по одному и тому же вѣдомству двѣ прибавки. Размѣръ каждой изъ этихъ двухъ прибавокъ составляетъ для служащихъ по учебной части 25%, для служащихъ по всѣмъ остальнымъ вѣдомствамъ 15% получаемаго жалованья <sup>2)</sup>.

Кромѣ постоянного содержанія чиновники получаютъ у насъ *добавочное* единовременное содержаніе въ видѣ двоякаго рода пособій: 1) пособій по случаю опредѣленія на должность или перемѣщенія съ одной должности на другую и 2) пособій по случаю командировки по дѣламъ службы.

Пособія по случаю опредѣленія на должность или перемѣщенія съ одной должности на другую <sup>3)</sup> заключаются: 1) въ прогонныхъ деньгахъ на проѣздъ до мѣста службы; 2) въ особенныхъ, сверхъ того, денежныхъ или другихъ пособіяхъ по нѣкоторымъ вѣдомствамъ.—*Прогонныя* деньги на проѣздъ до мѣста службы выдаются только въ тѣхъ случаяхъ, когда опредѣленіе на должность или перемѣщеніе съ одной должности на другую происходитъ «по дѣйствительнымъ надобностямъ службы», а не по одному лишь собственному желанію чиновника. При этомъ прогонныя деньги на всякое разстояніе получаютъ лишь канцелярскіе чиновники и служители, прочіе же чиновники по общему правилу только тогда, когда отправляются на разстояніе, превышающее 1500 верстъ. Размѣръ прогонныхъ денегъ опредѣляется не должностью, а чиномъ и класснымъ званіемъ и исчисляется по числу лошадей <sup>4)</sup>. Въ сравнительно большемъ размѣрѣ и при томъ на всякое разстояніе выдаются прогонныя деньги при назначеніи на должность въ отдаленныя мѣстности. Въ данномъ отношеніи отдаленныя мѣстности дѣлятся по степени отдаленности на два разряда: при назначеніи на должность въ мѣстности болѣе отдаленныя выдаются двойные прогоны, при назначеніи же на должность въ мѣстности менѣе отдаленныя—полоторные прогоны <sup>5)</sup>.—*Осо-*

<sup>1)</sup> Пол. Особ. Прем. Служб., ст. 2—6.

<sup>2)</sup> Пол. Особ. Прем. Служб., ст. 47.

<sup>3)</sup> Уст. Служб., ст. 215—243.

<sup>4)</sup> Прогонныя деньги выдаются лицамъ, состоящимъ: въ III классѣ на 12 лошадей, въ IV—на 10, въ V—на 7, въ VI—на 5, въ VII—на 4, въ VIII—на 3, въ остальныхъ классахъ на 2, канцелярскимъ служителямъ на 1 лошадь.

<sup>5)</sup> Пол. Особ. Прем. Служб., ст. 8, 10, 13—16.



бенныя пособія получаютъ опредѣляющіеся на должность или пере-мѣщающіеся съ одной должности на другую лишь по нѣкоторымъ указаннымъ въ законѣ вѣдомствамъ. Пособія эти носятъ форму денежную или натуральную. Денежныя пособія отпускаются въ видѣ опредѣленной, присвоенной должности, денежной суммы подъ названіемъ *подъемныхъ* денегъ или денегъ на подъемъ и обзаведеніе или экипировочныхъ, обмундировочныхъ денегъ, или просто единовременнаго пособія, или же въ видѣ пособія, составляющаго размѣръ жалованья за одинъ или нѣсколько мѣсяцевъ, чаще всего за третью года («третье не въ зачетъ жалованья»). Пособія въ натурѣ отпускаются въ нѣкоторыхъ случаяхъ и по нѣкоторымъ вѣдомствамъ врачамъ и ветеринарамъ при отправленіи ихъ на службу, въ видѣ карманных наборовъ хирургическихъ инструментовъ и офтальмокопьевъ или ветеринарныхъ инструментовъ. Кромѣ того, всякій чиновникъ и канцелярскій служитель имѣетъ право при отправленіи къ должности просить о выдачѣ ему жалованья впередъ за третью года.

Пособія по случаю командировокъ по дѣламъ службы <sup>1)</sup> заключаются: 1) въ прогонныхъ деньгахъ, 2) въ выдачѣ заграничныхъ паспортовъ, 3) въ пособіи на подъемъ и на путевыя издержки, 4) въ суточныхъ деньгахъ и 5) въ квартирныхъ деньгахъ.—*Прогонныя* деньги въ случаяхъ командировки по дѣламъ службы выдаются на всякое разстояніе и въ оба пути. Размѣръ ихъ опредѣляется числомъ и класснымъ званіемъ и исчисляется по числу лошадей <sup>2)</sup>. Лицамъ, командируемымъ по желѣзнымъ дорогамъ, прогонныя деньги выдаются въ размѣръ 2½ коп. на каждую версту и лошадь. Наряду съ этими общими правилами для нѣкоторыхъ вѣдомствъ существуютъ спеціальныя правила о пособіяхъ на командировки. Такія правила существуютъ напр. по почтово-телеграфному вѣдомству <sup>3)</sup>. Въ этихъ послѣднихъ, происхожденіе которыхъ относится къ послѣднему времени (3 янв. 1905 г.), «прогонныя» замѣнены «проѣздными» деньгами и послѣднія исчисляются уже не только по числу лошадей, но и по цѣнѣ билета на проѣздъ въ томъ или другомъ классѣ желѣзной дороги и парохода.—Лицамъ, командируемымъ за границу по дѣламъ службы, *паспорты* выдаются безъ взиманія пошлины.—Па-

<sup>1)</sup> Уст. Служб., ст. 606—662.

<sup>2)</sup> Чиновники первыхъ пяти классовъ получаютъ прогонныя деньги по общему правилу на 6 лошадей, чиновники VI—VIII классовъ—на 3, чиновники остальныхъ классовъ—на 2, канцелярскіе служители, не имѣющіе чиновъ, и нижніе служители—на 1 лошадь.

<sup>3)</sup> Уст. Служб., прилож. къ ст. 650 (прим. 5) по Прод. 1906 г.

значеніе пособій на *подъемъ* и на путевыя издержки предоставляется усмотрѣнію министровъ и начальниковъ отдѣльныхъ частей. Размѣръ этихъ пособій опредѣляется чиномъ и исчисляется въ опредѣленной денежной суммѣ <sup>1)</sup>. Подъемныя деньги при командировкахъ выдаются лишь чиновникамъ, отправляемымъ изъ столицъ по особымъ порученіямъ, вслѣдствіе Высоч. повелѣній или распоряженій министровъ и начальниковъ отдѣльныхъ частей.—Размѣръ *суточныхъ* денегъ точно также опредѣляется чиномъ и исчисляется въ опредѣленной поденной денежной суммѣ <sup>2)</sup>. Суточные деньги отпускаются по усмотрѣнію министровъ, начальниковъ отдѣльныхъ частей, генералъ-губернаторовъ и губернаторовъ, на срокъ по общему правилу не долѣе 3 мѣсяцевъ.—Министрамъ и начальникамъ отдѣльныхъ частей предоставляется при назначеніи командируемымъ чиновникамъ суточныхъ денегъ добавлять на наемъ квартиръ въ мѣстахъ временнаго пребыванія послѣднихъ по дѣламъ службы квартирныя деньги, въ размѣръ половины суточныхъ денегъ.

Кромѣ указанныхъ единовременныхъ денежныхъ пособій, чиновники могутъ получать въ видѣ наградъ за отличія по службѣ, на ряду съ чинами, орденами, объявленіями Высочайшихъ благодарности и благоволенія и т. д., 1) аренды, 2) подарки отъ Высочайшаго имени и 3) единовременныя денежные награды <sup>3)</sup>.—*Аренды*, или денежные выдачи вмѣсто нихъ, назначаются Государемъ непосредственно или по ходатайству министровъ и начальниковъ отдѣльныхъ частей. Окончательный всеподданнѣйшій докладъ по этимъ дѣламъ дѣлается Главноуправляющимъ Землеустройства и Земледѣлія. Обычный срокъ, на который жалуются аренда, составляетъ отъ 4 до 12 лѣтъ. По истеченіи этого срока аренда можетъ быть продолжена, для чего установленъ тотъ же порядокъ, что и для первоначальнаго назначенія ея.—*Подарки* бываютъ двухъ родовъ: 1) съ вензелевымъ изображеніемъ имени Е. И. В., жалуемые изъ Кабинета Е. И. В., и

<sup>1)</sup> Максимальную сумму—отъ 150 до 300, а при «особыхъ уваженіяхъ» до 600 руб., получаютъ по общему правилу чиновники V и высшихъ классовъ, минимальную—отъ 30 до 60 руб., а при «особыхъ уваженіяхъ» до 120 руб.—чиновники IX и низшихъ классовъ.

<sup>2)</sup> Максимальный размѣръ суточныхъ денегъ составляетъ по общему правилу 1 руб. 80 коп. въ день (для чиновниковъ III и IV классовъ), минимальный размѣръ—45 коп. въ день (для чиновниковъ IX и низшихъ классовъ); нижніе служители получаютъ по 15 коп. въ сутки кормовыхъ денегъ.

<sup>3)</sup> Уст. Служб., ст. 693—700.



2) обыкновенные, приобретаемые министерствами и главными управлениями. И тѣ, и другіе приобретаются на счетъ суммъ министерствъ и главныхъ управленій. Первые жалуются лишь лицамъ состоящимъ въ должностяхъ или въ чинахъ не ниже V класса на гражданской службѣ и не ниже полковника на военной службѣ. Цѣнность ихъ назначается по чинамъ, распоряженіемъ Кабинета Е. И. В. Къ обыкновеннымъ подаркамъ могутъ быть представляемы лица всѣхъ чиновъ и должностей. Определеніе цѣны обыкновеннаго подарка предоставляется усмотрѣнію подлежащаго министерства или главнаго управленія съ тѣмъ, чтобы цѣна не превышала получаемата представляемымъ жалованья и чтобы соответствующій расходъ не вносился въ смѣту, а покрывался на счетъ остатковъ отъ суммы ассигнованной на содержаніе личнаго состава и канцелярскихъ припасовъ даннаго министерства или главнаго управленія. Жалуемый обыкновеннымъ подаркомъ имѣетъ право получить вмѣсто подарка соответствующую послѣднему по цѣнности денежную сумму.—*Денежныя награды* назначаются начальствомъ изъ остатковъ отъ штатныхъ суммъ. Денежная награда не должна по общему правилу превышать годового оклада жалованья жалуемаго лица.

Оклады содержанія лицъ, состоящихъ на государственной службѣ, подвергаются вычетамъ какъ ежегоднымъ, такъ и единовременнымъ.

*Ежегодные вычеты* производятся: 1) въ составъ суммъ государственнаго казначейства на пенсіи, именно для обезпеченія участію вдовъ и сиротъ пенсіями и единовременными пособиями, и 2) въ пользу Инвалиднаго Капитала, состоящаго въ вѣдѣніи Александровскаго Комитета о Раненныхъ.—*На пенсіи* производится двоякаго рода вычетъ: основной и дополнительный. *Основной* вычетъ на пенсіи<sup>1)</sup> производится: 1) изъ жалованья всѣхъ чиновниковъ гражданского вѣдомства, а также классныхъ гражданскихъ и военныхъ чиновниковъ морского вѣдомства, получающихъ жалованье по должностямъ<sup>2)</sup>, въ размѣрѣ: 2 коп. съ рубля съ окладовъ свыше 142 р. 95 коп. и 1 коп. съ рубля съ окладовъ въ 142 руб. 95 к. и ниже

<sup>1)</sup> Уст. Пошлин., ст. 284—307, 315—316.

<sup>2)</sup> У чиновъ военного вѣдомства, получающихъ жалованье по должностямъ, вычетъ на пенсіи производится въ количествѣ, назначенномъ штатами и положеніями. Изъ жалованья чиновъ военного и морского вѣдомства, получающихъ жалованье по чинамъ, вмѣсто вычета на пенсіи, производится вычетъ на госпиталь и медикаменты, согласно правиламъ Сводовъ Воен. и Морск. Постановленій.

2) изъ столовыхъ денегъ чиновниковъ гражданского и военнаго вѣдомствъ въ размѣрѣ 1 коп. съ рубля. Основному вычету въ томъ же размѣрѣ, на ряду съ жалованьемъ, подлежатъ и пенсіи. Изъята отъ этого вычета пенсіи вдовъ и сиротъ, пенсіи по орденамъ и другія пособія, производимыя на счетъ Капитула Россійскихъ Императорскихъ и Царскихъ Орденовъ, а также еще нѣкоторыя, указанныя въ законѣ, пенсіи. *Дополнительный* вычетъ на пенсіи по закону 13 апр. 1905 г.<sup>1)</sup> производится изъ всего постоянного содержанія (жалованья, столовыхъ и квартирныхъ) тѣхъ же должностныхъ лицъ, что и основной вычетъ, въ размѣрѣ: 1% при окладахъ отъ 600 до 1000 руб., 2% при окладахъ отъ 1000 до 5000 руб. и 3% при окладахъ въ 5000 руб. и выше. При окладахъ ниже 600 руб. дополнительнаго вычета не производится. Дополнительному вычету изъ пенсій подлежатъ лишь тѣ, которыя производятся чиновникамъ, состоящимъ на службѣ.—*Вычетъ въ пользу инвалиднаго капитала*<sup>2)</sup> производится изъ столовыхъ денегъ служащихъ гражданского и военнаго вѣдомствъ въ размѣрѣ 1%. Оклады содержанія, производимые въ одной общей суммѣ, подлежатъ также однопроцентному вычету въ пользу инвалиднаго капитала, при чемъ этотъ процентъ отдѣляется изъ суммы установленнаго на пенсіи вычета, взимаемаго съ такихъ окладовъ въ доходъ государственнаго казначейства. Отъ вычета въ инвалидный капиталъ освобождаются оклады содержанія, не превышающіе 285 руб., если лица, ихъ получающія, пользуются квартирными деньгами, или квартирою въ натурѣ, и не превышающіе 380 руб.—при отсутствіи этого условія. Вычету въ пользу инвалиднаго капитала въ размѣрѣ 10% подлежатъ, кромѣ того, по общему правилу всѣ разсмотрѣнные выше виды единовременныхъ выдать, а также единовременныя пособія, получаемыя вмѣсто пенсій чиновниками при ихъ отставкѣ и семействами умершихъ чиновниковъ, если размѣръ этихъ пособій превышаетъ 142 руб. 95 коп., и нѣкоторыя другія пособія, получаемыя чиновниками сверхъ обыкновеннаго содержанія (напр. доходы отъ конфискацій и денежныхъ пеней по таможенной части)<sup>3)</sup>.

*Единовременные* вычеты изъ содержанія дѣлаются въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) при увеличеніи содержанія; 2) при пожалованіи орденами и другими знаками отличія; 3) по частнымъ долгамъ и

<sup>1)</sup> Уст. Пошлин., ст. 307<sup>1</sup> (по Прод. 1906 г.).

<sup>2)</sup> Уст. Пошлин., ст. 308—314.

<sup>3)</sup> Уст. Служб., ст. 747—755.



взысканіямъ; 4) во время нахождения подъ судомъ и слѣдствіемъ; 5) по разнымъ другимъ штрафамъ, казеннымъ начетамъ и взысканіямъ, согласно специальнымъ постановленіямъ<sup>1)</sup>.

Какъ при первоначальномъ поступленіи на государственную службу, такъ и при всякомъ увеличеніи (вслѣдствіе назначенія на должность, которой присвоенъ высшій окладъ, или же производства въ чинъ, если содержаніе опредѣляется чиномъ, или же назначенія прибавки за выслугу лѣтъ или по Высоч. пожалованію или по распоряженію начальства) постояннаго денежнаго содержанія у служащихъ гражданскаго вѣдомства, а также у генераловъ и офицеровъ арміи и флота производится вычетъ изъ содержанія<sup>2)</sup>. Подъ постояннымъ содержаніемъ при этомъ нужно понимать всѣ виды постоянныхъ выдачъ въ совокупности, независимо отъ источника и способа назначенія, каковы: жалованье, столовые деньги, квартирныя деньги, всякаго рода добавочное содержаніе, производящееся на службѣ пенсіи, а также денежныя аренды. Размѣръ рассматриваемаго вычета при увеличеніи содержанія составляетъ трехмѣсячную разницу между прежнимъ и новымъ окладомъ содержанія: лица, содержаніе которыхъ повышено, получаютъ въ продолженіе трехъ мѣсяцевъ, со дня появленія Высоч. повелѣнія или распоряженія начальства объ увеличеніи содержанія, прежнее содержаніе. Размѣръ рассматриваемаго вычета при первоначальномъ поступленіи на платную должность составляетъ мѣсячный окладъ содержанія: въ продолженіе первыхъ трехъ мѣсяцевъ службы выдается  $\frac{2}{3}$  положеннаго оклада содержанія. Всѣ разности или остатки, образующіеся по штатамъ отъ рассматриваемаго вычета, обращаются по общему правилу въ общій доходъ государства.

При пожалованіи орденомъ, а также нѣкоторыми другими знаками отличія съ награждаемаго лица взимается по общему правилу въ Капитулъ Орденовъ единовременный денежный сборъ<sup>3)</sup>. Взысканіе этого сбора съ чиновниковъ производится путемъ вычета изъ жалованья и пенсіи. Поступленія отъ этого сбора обращаются на указанная закономъ благотворительныя цѣли, преимущественно же въ распоряженіе Александровскаго Комитета о Раненныхъ<sup>4)</sup>. Размѣръ денежнаго сбора, взимаемаго при пожалованіи орденами и дру-

<sup>1)</sup> Уст. Служб., ст. 756.

<sup>2)</sup> Уст. Пошлин., ст. 317—331.

<sup>3)</sup> Учр. Орден., ст. 191—199.

<sup>4)</sup> Учр. Орден., ст. 222—228, а также ст., указанная въ послѣдующемъ подстрочномъ примѣчаніи.

гими знаками отличія, различный для каждаго ордена, степени ордена и знака отличія, а также изыятія отъ этого сбора опредѣляются Статутами отдѣльныхъ орденовъ и Уставами объ особенныхъ знакахъ отличія<sup>1)</sup>. При поступленіи кавалера ордена въ комплектъ пенсионеровъ, онъ обязанъ удѣлить извѣстную, добровольно назначаемую, часть пенсіи въ распоряженіе Капитула Орденовъ на благотворительныя цѣли<sup>2)</sup>.

У чиновниковъ, находящихся подъ слѣдствіемъ или преданныхъ суду за преступленія противъ должности<sup>3)</sup>, если они оставлены при исправленіи должностей, можетъ быть по усмотрѣнію начальства удержана половина причитающагося имъ по должностямъ жалованья, которая возвращается имъ въ случаѣ оправданія ихъ. Чиновники, находящіеся подъ слѣдствіемъ или преданные суду за преступленія противъ должности, если они при этомъ удалены отъ должностей, получаютъ съ момента удаленія вмѣсто содержанія особое жалованье по чинамъ ихъ, составляющее половину воинскихъ окладовъ<sup>4)</sup>; въ случаѣ же оправданія ихъ они получаютъ жалованье, которое производилось имъ до преданія слѣдствію или суду, за время состоянія подъ слѣдствіемъ или судомъ, за вычетомъ полученнаго или половиннаго жалованья по чинамъ.

Вычетъ на удовлетвореніе долга чиновника при обращеніи взысканія на оклады его содержанія, какъ въ судебномъ<sup>5)</sup>, такъ и въ безспорномъ исполнительномъ<sup>6)</sup> порядкѣ производится непосредственнымъ начальствомъ должника съ получаемыхъ имъ окладовъ жалованья, прибавочныхъ къ жалованью денегъ, квартирныхъ, столовыхъ денегъ, арендъ, пенсій, единовременныхъ денежныхъ награжденій и всякихъ вообще выдачъ, за исключеніемъ пенсій, пожалованныхъ за раны, вспомоствованій, назначенныхъ должнику на погребеніе родителей, жены или дѣтей, или по случаю разоренія отъ

<sup>1)</sup> Учр. Орден., ст. 237 и прим. 258, 273, 284—285, 319, 438, 473 и прим., 474, 528—535, 618, 646, 661, 665<sup>15)</sup>, 671, 762—765, 776, 783, 791.

<sup>2)</sup> Учр. Орден., ст. 191.

<sup>3)</sup> Уст. Служб., ст. 588—605.

<sup>4)</sup> Эти оклады приведены въ таблицѣ, приложенной къ ст. 589 Уст. Служб.: высшій окладъ, съ котораго выдается половина, присвоенный чину V класса, составляетъ 411 руб. 73 коп., низшій окладъ, присвоенный чину XIII класса,—128 руб. 70 коп.

<sup>5)</sup> Уст. Гражд. Суд., ст. 1084—1090.

<sup>6)</sup> Пол. Взыск. по Безспори. Дѣл. Казны, ст. 340—353. Уст. Пенс., ст. 214—215.



пожара, наводнения или иного несчастнаго событія, пособій, выдаваемых чиновнику на лечение болѣзни его или членовъ его семейства, и суммъ, отпущенныхъ на поѣздку по дѣламъ службы. Рассматриваемый вычетъ производится изъ всей причитающейся должнику отъ казны за годъ суммы въ слѣдующемъ размѣрѣ: при окладахъ до 500 руб. въ годъ  $\frac{1}{3}$ , если чиновникъ женатъ или вдовъ и имѣетъ дѣтей, и  $\frac{1}{3}$ , если чиновникъ не женатъ или, хотя и женатъ, но у жены или дѣтей есть собственное достаточное на содержание ихъ состояніе или доходъ; при окладахъ свыше 500 руб., но не болѣе 1000 руб. въ годъ въ тѣхъ же случаяхъ  $\frac{1}{3}$  и  $\frac{2}{5}$ ; при окладахъ болѣе 1000 руб. въ годъ въ тѣхъ же случаяхъ  $\frac{2}{5}$  и  $\frac{1}{2}$ . Пенсіи вдовъ и дѣтей свободны отъ вычетовъ на удовлетвореніе долговъ отцовъ или мужей. Исключеніе изъ этого правила сдѣлано для пенсіи вдовы, изъ которой можетъ быть сдѣланъ вычетъ на удовлетвореніе казеннаго взысканія, лежащаго на умершемъ чиновникѣ, не оставившемъ имущества, въ размѣрѣ  $\frac{1}{3}$ .

§ 14. Пенсіи.—Русское право. Первое положеніе о пенсіяхъ было издано Петромъ Великимъ въ 1720 г. и, съ разными измѣненіями, дѣйствовало до изданія въ 1827 г. Устава о Пенсіяхъ. Этотъ послѣдній въ основныхъ чертахъ дѣйствуетъ и въ настоящее время. Вопросъ о пересмотрѣ Устава о Пенсіяхъ, согласно пожеланіямъ законодательныхъ учрежденій, находится нынѣ на разсмотрѣніи учрежденнаго при Министерствѣ Финансовъ междувѣдомственнаго совѣщанія.

Общія для всѣхъ вѣдомствъ гражданской службы постановленія о штатныхъ пенсіяхъ содержатся въ Общемъ Уставѣ о Пенсіяхъ и Единовременныхъ Пособіяхъ, образующемъ разд. I Уставовъ о Пенсіяхъ. Эти общія постановленія дополняются помѣщенными въ Особенныхъ Уставахъ о Пенсіяхъ и Единовременныхъ Пособіяхъ (разд. II Уставовъ о Пенсіяхъ) специальными постановленіями, относящимися къ пенсіямъ служащихъ по вѣдомствамъ: придворному, учебному и учебному, духовно-учебному православнаго исповѣданія, тюремному, Императрицы Маріи, медицинскому, горному, таможенному. Специальные постановленія о пенсіяхъ содержатся, кромѣ того, въ Пол. Особ. Прем. Служб. (см. стр. 44). Правила о пенсіяхъ чиновнаго военнаго и морскаго вѣдомствъ изложены въ Сводѣ Военныхъ и Сводѣ Морскихъ Постановленій.

Право на пенсію по закону имѣютъ на гражданской службѣ всѣ чиновники, какъ классные, такъ и не имѣющіе чиновъ и занимающіе штатныя или нештатныя канцелярскія и тому подобныя нѣ-

шія должности<sup>1)</sup>, за исключеніемъ: 1) лицъ, которыя опредѣлены на нѣкоторыя, перечисленныя въ законѣ должности, не имѣя однако по общимъ правиламъ права на вступленіе въ гражданскую службу<sup>2)</sup>, 2) лицъ, служащихъ по найму<sup>3)</sup>, и 3) лицъ, занимающихъ должности, которымъ ни штатами, ни другими узаконеніями не присвоено права на пенсію<sup>4)</sup>.—Право на пенсію пріобрѣтается служащими или 1) беспорочно выслугою нѣкотораго, сравнительно продолжительнаго, такъ называемаго полнаго срока, или 2) наступленіемъ неспособности къ дальнѣйшей службѣ по беспорочной выслугѣ нѣкотораго, сравнительно краткаго, такъ называемаго сокращеннаго срока<sup>5)</sup>. Право на пенсію по полному сроку пріобрѣтается по Общему Уставу о Пенсіяхъ выслугою 25 лѣтъ<sup>6)</sup>. По Особеннымъ Устамъ о Пенсіяхъ этотъ срокъ измѣняется, именно по большей части сокращается до 20, иногда и до 15 лѣтъ. Сокращается этотъ срокъ и для служащихъ въ отдаленныхъ мѣстностяхъ, а также для лицъ русскаго происхожденія, служащихъ въ губерніяхъ Царства Польскаго<sup>7)</sup>. Сокращенный срокъ выслуги пенсіи различенъ, въ зависимости отъ причины наступленія неспособности къ дальнѣйшей службѣ. Если неспособность наступаетъ по «тяжкой неизлѣчимой болѣзни», т. е. по такой болѣзни, которая лишаетъ возможности не только продолжать службу, но и обходиться безъ постояннаго посторонняго ухода, то право на пенсію пріобрѣтается обыкновенно выслугою 5 лѣтъ<sup>8)</sup>. Если же неспособность къ дальнѣйшей службѣ наступаетъ по «совершенно разстроенному на службѣ здоровью» или «по приключившейся на службѣ неизлѣчимой болѣзни», то право на пенсію пріобрѣтается обыкновенно выслугою 10 лѣтъ<sup>9)</sup>. Выслуга отъ 1 года до 5 лѣтъ при отставкѣ по первой и выслуга отъ 5 до 10 лѣтъ при отставкѣ по второй изъ этихъ двухъ причинъ наступленія неспособности къ дальнѣйшей службѣ даютъ право на единовременное пособіе<sup>10)</sup>. Сроки эти исчисляются со дня посту-

<sup>1)</sup> Уст. Пенс., ст. 8.  
<sup>2)</sup> Уст. Пенс., ст. 29 п. 1 (по Прод. 1906 г.). Уст. Служб., ст. 146 (по Своду и по Прод. 1906 и 1909 г.г.).  
<sup>3)</sup> Уст. Пенс., ст. 29 п. 2, ст. 143.  
<sup>4)</sup> Уст. Пенс., ст. 29 п. 3.  
<sup>5)</sup> Уст. Пенс., ст. 1.  
<sup>6)</sup> Уст. Пенс., ст. 85.  
<sup>7)</sup> Пол. Особ. Прем. Служб., ст. 34, 52.  
<sup>8)</sup> Уст. Пенс., ст. 88.  
<sup>9)</sup> Уст. Пенс., ст. 87.  
<sup>10)</sup> Уст. Пенс., ст. 6.



пленія на дѣйствительную службу по день полученія на мѣстѣ службы приказа объ увольненіи <sup>1)</sup>. Безпорочность службы нарушается обвинительнымъ судебнымъ приговоромъ, налагающимъ наказаніе, соединенное съ лишеніемъ или ограниченіемъ правъ состоянія, или исключеніе изъ службы или отрѣшеніе отъ должности, и даже однимъ лишь фактомъ преданія суду по обвиненію въ преступленія, влекущихъ за собою указанные наказанія, если освобожденіе отъ суда не вызвано было оправдательнымъ судебнымъ приговоромъ <sup>2)</sup>. Назначеніе пенсій и единовременныхъ пособій чиновникамъ и семействамъ чиновниковъ, подвергшихся взысканіямъ, не лишаящимъ по закону права на пенсію, зависитъ, смотря по роду проступка и по порядку наложенія взысканія, отъ усмотрѣнія министровъ и начальниковъ отдѣльныхъ частей или отъ Высоч. соизволенія <sup>3)</sup>.—*Необходимымъ условіемъ осуществленія права на пенсію по общему правилу является увольненіе въ отставку безъ производства въ слѣдующій чинъ. Пока лицо находится на службѣ, оно не можетъ осуществитъ своего права на пенсію. Если отставной служащій, получающій уже пенсію за выслугу полного срока, поступаетъ вновь на службу, то онъ получаетъ либо жалованье, либо пенсію, смотря по тому, какое изъ этихъ двухъ содержаній выше <sup>4)</sup>. При поступленіи вновь на службу лица, получающаго пенсію по сокращенному сроку, производство послѣдней прекращается <sup>5)</sup>. Общее правило о несовмѣстимости пенсій съ жалованьемъ нарушается однако случаями назначенія пенсій по Высочайшимъ указамъ лицамъ, состоящимъ на службѣ, а также цѣлымъ рядомъ другихъ исключеній, какъ по Общему <sup>6)</sup>, такъ и по Особеннымъ Уставамъ о Пенсіяхъ. Сохраняютъ свои пенсіи, получаемыя за выслугу полного срока въ Имперіи, и лица, поступающія вновь на службу въ губерніи Царства Польскаго <sup>7)</sup>. Осуществленіе права на пенсію несовмѣстимо и съ осуществленіемъ другого права, приобретаемаго чиновникомъ при отставкѣ, именно права на чинъ: чиновникъ, испрашивающій при отставкѣ чинъ, лишается вмѣстѣ съ тѣмъ права на полученіе пенсій <sup>8)</sup>. Въ*

<sup>1)</sup> Уст. Пенс., ст. 63.

<sup>2)</sup> Уст. Пенс., ст. 24—25.

<sup>3)</sup> Уст. Пенс., ст. 191 (по Прод. 1906 г.), 27, 197.

<sup>4)</sup> Уст. Пенс., ст. 15.

<sup>5)</sup> Уст. Пенс., ст. 17 (по Прод. 1906 г.)

<sup>6)</sup> Уст. Пенс., ст. 14 (по Своду и Прод. 1906 г.), 19.

<sup>7)</sup> Пол. Особ. Преим. Служб., ст. 49.

<sup>8)</sup> Уст. Пенс., ст. 22. Уст. Служб. ст. 793.

этомъ наглядно выражается лежащій въ основаніи нашего устарѣвшаго законодательства взглядъ на пенсію не какъ на часть заслуженнаго содержанія служащаго, производство которой откладывается до окончанія имъ службы, а какъ на «награду трудовъ, подъемлемыхъ на государственной и общественной службѣ, сверхъ различныхъ почестей и окладовъ содержанія» <sup>1)</sup>.—Помимо поступленія вновь на службу изъ отставки, *право служащаго на пенсію прекращается* въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) съ принятіемъ должности или службы иноземной, безъ согласія правительства; 2) съ постриженіемъ въ монашество; 3) съ пребываніемъ за границею долѣе дозволеннаго срока (5 лѣтъ), кромѣ случаевъ, когда пребываніе это вызвано обязанностями службы или когда послѣдуетъ спеціальное на полученіе пенсій за границею Высочайшее разрѣшеніе <sup>2)</sup>.

*Жены и несовершеннолѣтнія дѣти чиновниковъ приобретаютъ право на пенсію послѣ смерти своихъ мужей и отцовъ, получавшихъ передъ смертью пенсію, или успѣвшихъ до смерти приобрести право на пенсію выслугою полного срока <sup>3)</sup>. Для приобретения права на пенсію семьями чиновниковъ, умершихъ по выслугѣ полныхъ сроковъ, безразлично, осуществили ли послѣдніе свое право на пенсію или нѣтъ, развѣ только они при отставкѣ испросили чинъ и тѣмъ самымъ отказались отъ пенсій; въ этомъ послѣднемъ случаѣ и семья чиновника лишается права на пенсію <sup>4)</sup>. Для приобретения же права на пенсію семьями чиновниковъ, имѣвшихъ право на пенсію въ сокращенные сроки, необходимо, чтобы послѣдніе осуществили это свое право или по крайней мѣрѣ успѣли подать прошеніе объ отставкѣ и о пенсії, съ приложеніемъ медицинскаго свидѣтельства о болѣзни, въ установленномъ закономъ порядкѣ <sup>5)</sup>. Лишаются права на пенсію семейства чиновниковъ, убитыхъ на поединкѣ <sup>6)</sup>. Назначеніе пенсій и пособій семьямъ чиновниковъ, покончившихъ жизнь самоубійствомъ, предоставляется усмотрѣнію министровъ и начальниковъ отдѣльныхъ частей <sup>7)</sup>. Вдовы и дѣти чиновниковъ, умершихъ до выслуги полного срока службы, дающаго право на пенсію, или хотя и выслужившихъ таковой срокъ, но лишившихся права на*

<sup>1)</sup> Уст. Пенс., ст. 1.

<sup>2)</sup> Уст. Пенс., ст. 224.

<sup>3)</sup> Уст. Пенс., ст. 30, 34 п. 3.

<sup>4)</sup> Уст. Пенс., ст. 38.

<sup>5)</sup> Уст. Пенс., ст. 34 п. 3, ст. 103.

<sup>6)</sup> Уст. Пенс., ст. 32.

<sup>7)</sup> Уст. Пенс., ст. 32, 188.



пенсію по какой-либо причинѣ, а также чиновниковъ, не успѣвшихъ предъ смертью воспользоваться приобрѣтеннымъ ими правомъ на пенсію въ сокращенный срокъ, имѣютъ право на одновременное пособие <sup>1)</sup>. Право вдовъ и сиротъ не распространяется на пенсіи, которыя были пожалованы покойнымъ мужьямъ или отцамъ во время службы за какія-либо особенныя отличія или заслуги, а также на пенсіи, производившіяся покойнымъ мужьямъ или отцамъ изъ инвалиднаго капитала <sup>2)</sup>.—*Субъектомъ права на пенсію* для всей семьи покойнаго чиновника является по нашему законодательству вдова. Она получаетъ нераздѣльно всю пенсію, причитающуюся семейству <sup>3)</sup>. Самостоятельное право сиротъ на пенсію возникаетъ лишь со смертью матери, а также въ случаяхъ, когда изъ общей пенсіи выдѣляется доля вдовы, что возможно по ея желанію <sup>4)</sup>, или доля дѣтей, что возможно по требованію опеки <sup>5)</sup>.—Общими для вдовы и дѣтей *условіями прекращенія права на пенсію* являются: 1) смерть и 2) пребываніе за границею долѣе дозволеннаго срока (5 лѣтъ), кромѣ случаевъ, когда послѣдуетъ специальное на полученіе пенсіи за границею Высоч. разрѣшеніе. Условія прекращенія права на пенсію вдовы, кромѣ того, слѣдующія: 1) выходъ замужъ, 2) постриженіе въ монашество и 3) осужденіе по судебному приговору къ наказанію, соединенному съ лишеніемъ или ограниченіемъ правъ состоянія. Право на пенсію сиротъ обоюго пола прекращается кромѣ того: 1) съ поступленіемъ въ общественное заведеніе на казенное содержаніе и 2) съ достиженіемъ пенсіоннаго совершеннолѣтія, т. е. для сыновей 17 лѣтъ, а для дочерей 21 года. Право на пенсію сиротъ мужескаго пола прекращается, кромѣ того, съ поступленіемъ на службу, а сиротъ женскаго пола—съ выходомъ замужъ <sup>6)</sup>. Однако, въ случаѣ совершенной бѣдности, связанной съ неизлѣчимою болѣзью, дѣтямъ чиновниковъ можетъ быть, по усмотрѣнію подлежащаго министра или начальника отдѣльной части, назначена и пожизненная пенсія <sup>7)</sup>.

*Размѣръ пенсій опредѣляется* или 1) Высочайшимъ усмотрѣніемъ, или 2) должностью, которую занималъ служащій, или 3) со-

<sup>1)</sup> Уст. Пенс., ст. 34, 42, 103.

<sup>2)</sup> Уст. Пенс., ст. 108.

<sup>3)</sup> Уст. Пенс., ст. 99, 109.

<sup>4)</sup> Уст. Пенс., ст. 109.

<sup>5)</sup> Уст. Пенс., ст. 110, 153.

<sup>6)</sup> Уст. Пенс., ст. 40, 231—237.

<sup>7)</sup> Уст. Пенс., ст. 41, 192.

держаніемъ, которое получалъ служащій. По Высочайшему усмотрѣнію за особенныя заслуги можетъ быть пожалована пенсія внѣ общаго, обыкновеннаго порядка всякому вообще служащему и его семьѣ <sup>1)</sup>. Но помимо того, въ законѣ указаны должностныя лица, которымъ не присвоено закономъ пенсіонныхъ окладовъ и пенсіи которымъ въ видѣ правила назначаются въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ Высоч. усмотрѣніемъ. Таковы члены Государственнаго Совѣта по назначенію, министры и другія высшія должностныя лица, а также служащіе въ Собственной Е. И. В. Канцеляріи и въ Канцеляріи Е. И. В. по принятію прошеній <sup>2)</sup>. Всѣ остальные служащіе и ихъ семьи получаютъ пенсіи или по должностямъ, или по содержанію. По должностямъ пенсіи назначаются всѣмъ, кромѣ указанныхъ, служащимъ тѣхъ вѣдомствъ, которыя подчинены дѣйствию Общаго Устава о Пенсіяхъ, а также нѣкоторымъ служащимъ въ вѣдомствахъ, къ которымъ примѣняются Особенныя Уставы о Пенсіяхъ. Служащіе вѣдомствъ, въ которыхъ дѣйствуетъ Общій Уставъ о Пенсіяхъ, получаютъ пенсіи по табели пенсіонныхъ окладовъ <sup>3)</sup>. Эта табель состоитъ изъ IX разрядовъ пенсіонныхъ окладовъ, при чемъ III разрядъ дѣлится еще на 2 степени. Всѣ должности вѣдомствъ гражданской службы, подчиненныхъ дѣйствию Общаго Устава о Пенсіяхъ, распредѣляются между этими IX разрядами и 2 степенями, указаніе же на разрядъ и степень, къ которой относится должность въ отношеніи пенсіоннаго оклада, содержится въ штатахъ и специальныхъ узаконеніяхъ. Полный пенсіонный окладъ I разряда составляетъ 1143 руб. 60 коп., IX разряда—85 руб. 80 коп. Если по разряду пенсіонныхъ классовъ служащему полагается пенсія, превышающая размѣръ жалованья, которое онъ получалъ, то за пенсіонный окладъ принимается для него жалованье <sup>4)</sup>. Но если сумма жалованья, какъ штатнаго, такъ и добавочнаго, и столовыхъ денегъ, которыя получалъ служащій, превышаетъ размѣръ пенсіи, причитающейся ему по разряду, то пенсія опредѣляется ему по табели <sup>5)</sup>. По должностямъ, но не по табели пенсіонныхъ окладовъ, а въ определенной, присвоенной должности, цифрѣ пенсіоннаго оклада, назначаются пенсіи нѣкоторымъ служащимъ вѣдомствъ, въ которыхъ дѣйствуютъ Особенныя Уставы о Пенсіяхъ. Но чаще въ этихъ послѣд-

<sup>1)</sup> Уст. Пенс., ст. 96, 97 прим. 1.

<sup>2)</sup> Уст. Пенс., ст. 49 (по Прод. 1906 г.), 51.

<sup>3)</sup> Уст. Пенс., ст. 50 и прилож. къ ней.

<sup>4)</sup> Уст. Пенс., ст. 57.

<sup>5)</sup> Уст. Пенс., ст. 58.



нихъ вѣдомствахъ за пенсіонные оклады принимаются оклады содержания или по большей части оклады одного лишь жалованья. При этомъ пенсіонные оклады по Особеннымъ Уставамъ оказываются по большей части выше пенсіонныхъ окладовъ по табели. Къ тому же, размѣръ пенсій по Общему Уставу является минимальнымъ для чиновниковъ всѣхъ вѣдомствъ, и, если по Особеннымъ Уставамъ чиновнику полагается пенсія меньшая, нежели по Общему Уставу, то ему назначается таковая согласно послѣднему <sup>1)</sup>).

*Пенсії чиновниковъ опредѣляются* по общему правилу по пенсіоннымъ окладамъ, присвоеннымъ послѣднимъ должностямъ, если чиновники занимали ихъ не менѣе 5 лѣтъ, а въ противномъ случаѣ по пенсіоннымъ окладамъ предшествовавшихъ низшихъ должностей <sup>2)</sup>. Исключенія изъ этого общаго правила сдѣланы какъ въ Общемъ <sup>3)</sup>, такъ и въ Особенныхъ Уставахъ о Пенсіяхъ. Размѣръ пенсій чиновника, назначаемой за выслугу полного срока, по Общему Уставу о Пенсіяхъ составляетъ: по истеченіи 25 или точнѣе 24½ <sup>4)</sup> и болѣе до 35 лѣтъ службы половину пенсіоннаго оклада, а по истеченіи 35 или точнѣе 34½ <sup>4)</sup> и болѣе лѣтъ службы полный пенсіонный окладъ <sup>5)</sup>. Размѣръ пенсій, назначаемой при наступленіи неспособности къ дальнѣйшей службѣ, различенъ, въ зависимости отъ причины неспособности. Если причиною неспособности является «тяжкая неизлѣчимая болѣзнь», то размѣръ пенсій составляетъ: по выслугѣ отъ 5 до 10 лѣтъ 1/3, по выслугѣ отъ 10 до 20 лѣтъ 2/3 и по выслугѣ 20 лѣтъ полный окладъ пенсій <sup>6)</sup>. Если же причиною дальнѣйшей неспособности къ службѣ является «совершенно разстроенное на службѣ здоровье» или «приключившаяся на службѣ неизлѣчимая болѣзнь», то размѣръ пенсій составляетъ: по выслугѣ отъ 10 до 20 лѣтъ 1/3, по выслугѣ отъ 20 до 30 лѣтъ 2/3 и по выслугѣ 30 лѣтъ полный окладъ пенсій <sup>7)</sup>. По Особеннымъ Уставамъ о Пенсіяхъ полные сроки выслуги полного пенсіоннаго оклада измѣняются, именно обыкновенно сокращаются, по большей части до 30, 25 лѣтъ. Кромѣ

<sup>1)</sup> Уст. Пенс., ст. 244.

<sup>2)</sup> Уст. Пенс., ст. 53.

<sup>3)</sup> Уст. Пенс., ст. 54.

<sup>4)</sup> Не дослужившіе до 25 или до 35 лѣтъ не болѣе 6 мѣс. получаютъ пенсію, опредѣленную за полную выслугу этихъ сроковъ (Уст. Пенс., ст. 86).

<sup>5)</sup> Уст. Пенс., ст. 85.

<sup>6)</sup> Уст. Пенс., ст. 88.

<sup>7)</sup> Уст. Пенс., ст. 87.

того, по Особеннымъ Уставамъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ учащаются промежутки выслуги полного срока, чрезъ которые размѣръ пенсій возрастаетъ. Во всѣхъ отдаленныхъ мѣстностяхъ сроки выслуги пенсій сокращаются, а въ нѣкоторыхъ изъ нихъ, кромѣ того, увеличивается размѣръ пенсій для служащихъ вѣдомствъ, подчиненныхъ дѣйствию Общаго Устава о Пенсіяхъ. Всѣ отдаленныя мѣстности дѣлятся въ отношеніи пенсій на 4 группы: въ мѣстностяхъ первой группы—два дня службы считаются за три, а размѣръ пенсій повышается на три разряда или степени; въ мѣстностяхъ второй группы три дня службы считаются за четыре, а размѣръ пенсій повышается на два разряда или степени; въ мѣстностяхъ третьей группы три дня службы считаются за четыре; въ мѣстностяхъ четвертой группы четыре дня службы считаются за пять <sup>1)</sup>. Кромѣ того, особыя пенсії установлены для служащихъ въ Амурской, Приморской, Камчаткей и Сахалинской областяхъ <sup>2)</sup>. Оклады пенсій лицъ русскаго происхожденія, служащихъ въ губерніяхъ Царства Польскаго, опредѣляются на основаніи Уст. Пенс., но съ возвышеніемъ на одинъ разрядъ или одну степень <sup>3)</sup>.—*Размѣръ единовременнаго пособія*, получаемого чиновникомъ при отставкѣ, составляетъ годовой окладъ жалованья <sup>4)</sup>.

За основаніе *размѣра пенсій вдовъ и сиротъ* берется пенсія, производившаяся умершему чиновнику въ день его смерти, если онъ былъ въ отставкѣ, или полагавшаяся ему въ день его смерти по его послѣдней должности, хотя бы онъ пробылъ на ней и меньше 5 лѣтъ, если онъ былъ еще на службѣ <sup>5)</sup>. Вдова бездѣтная, или имѣющая дѣтей, которымъ пенсій не полагается, получаетъ половину пенсій, причитавшейся мужу. Вдова съ дѣтьми, имѣющими право на пенсію, получаетъ, кромѣ указанной половины пенсій, причитавшейся мужу, по 1/3 другой половины на каждого сироту, такъ что при трехъ дѣтяхъ и болѣе вдова получаетъ полный окладъ пенсій, причитавшейся мужу, т. е. максимальный окладъ семьи <sup>6)</sup>. Если мать пожелаетъ получать свою пенсію отдѣльно, то ей производится половина всего назначеннаго семьѣ оклада <sup>7)</sup>. Если же требуется вы-

<sup>1)</sup> Пол. Особ. Прeim. Служб., ст. 34.

<sup>2)</sup> Пол. Особ. Прeim. Служб., прилож. къ ст. 34 (прим. 4).

<sup>3)</sup> Пол. Особ. Прeim. Служб., ст. 53.

<sup>4)</sup> Уст. Пенс., ст. 125.

<sup>5)</sup> Уст. Пенс., ст. 97—98.

<sup>6)</sup> Уст. Пенс., ст. 99, 104.

<sup>7)</sup> Уст. Пенс., ст. 109.



дѣлить пенсію кого-либо изъ дѣтей, то выдѣляемому назначается часть, равная съ прочими дѣтьми, изъ той части, которая прибавлена на ихъ долю къ пенсіи матери <sup>1)</sup>. Если одинъ изъ членовъ семейства, получающаго пенсію, теряетъ свое право на пенсію, то дальнѣйшее производство той части пенсіи, которая причиталась бы ему, если бы онъ былъ выдѣленъ, прекращается <sup>2)</sup>. Но малолѣтніи дѣти, не имѣющія матери, получаютъ каждый  $\frac{1}{4}$  часть пенсіи, причитавшейся отцу, а если ихъ болѣе четырехъ, то пенсія эта дѣлится между ними поровну <sup>3)</sup>.—За основаніе *единовременнаго пособія*, получаемаго вдовою и дѣтьми чиновника, принимается тотъ окладъ жалованья, который получалъ мужъ или отецъ въ день смерти <sup>4)</sup>. Размѣръ единовременнаго пособія, получаемаго семьею умершаго чиновника, соизмѣряется съ числомъ лѣтъ службы послѣдняго и составляетъ: при службѣ до 10 лѣтъ полугодовое, а при службѣ свыше 10 до 25 лѣтъ годовое жалованье <sup>5)</sup>. Если представляется необходимымъ раздѣлить назначенное семьѣ умершаго чиновника единовременное пособіе между вдовою и дѣтьми, то при одномъ сынѣ или дочери вдова получаетъ  $\frac{3}{4}$ , а остальное—сирота, при двухъ дѣтяхъ вдова получаетъ  $\frac{3}{5}$ , а дѣти—по  $\frac{1}{5}$ , при трехъ дѣтяхъ вдова получаетъ половину, а дѣти—по  $\frac{1}{6}$ , при четырехъ и болѣе дѣтяхъ вдова получаетъ одну половину, а дѣти всѣ вмѣстѣ въ равныхъ доляхъ—другую половину единовременнаго пособія <sup>6)</sup>.

Для полученія пенсіи или единовременнаго пособія должно быть возбуждено чиновникомъ, вдовою или отъ имени дѣтей *ходатайство передъ начальствомъ* въ установленномъ порядкѣ <sup>7)</sup> и представлено указанное въ законѣ <sup>8)</sup> удостовѣреніе въ правѣ на пенсію или единовременное пособіе. Чиновники, выходящіе въ отставку, въ самомъ прошеніи объ увольненіи отъ службы заявляютъ о правахъ своихъ на пенсію или единовременное пособіе. Если же они упустятъ это сдѣлать, то пенсія назначается имъ не со дня полученія на мѣстѣ службы приказа объ увольненіи, а со дня подачи прошенія о назначеніи пенсіи. Для права подачи такого прошенія погасительной давности не

<sup>1)</sup> Уст. Пенс., ст. 110.  
<sup>2)</sup> Уст. Пенс., ст. 111.  
<sup>3)</sup> Уст. Пенс., ст. 113—114.  
<sup>4)</sup> Уст. Пенс., ст. 126.  
<sup>5)</sup> Уст. Пенс., ст. 127.  
<sup>6)</sup> Уст. Пенс., ст. 139.  
<sup>7)</sup> Уст. Пенс., ст. 147—157.  
<sup>8)</sup> Уст. Пенс., ст. 158—169.

установлено <sup>1)</sup>. Прошенія отъ вдовъ или отъ имени дѣтей о пенсіяхъ должны быть поданы въ продолженіе года, если податель пребываетъ внутри Имперіи, и въ продолженіе двухъ лѣтъ со дня смерти мужа или отца, если податель находится за границею <sup>2)</sup>. По истеченіи указанныхъ сроковъ вдова и дѣти, хотя и не теряютъ права на возбужденіе ходатайства о пенсіи, для котораго не установлено погасительной давности <sup>3)</sup>, но имѣютъ въ этомъ случаѣ право на пенсію лишь со дня подачи прошенія, а не со дня смерти мужа или отца <sup>4)</sup>. Право ихъ на возбужденіе ходатайства о единовременномъ пособіи погашается десятилѣтнею давностью со дня приобрѣтенія права на такое пособіе <sup>5)</sup>.—*Пенсии и единовременныя пособія назначаются* властью подлежащихъ министровъ и начальниковъ отдѣльныхъ частей—порядкомъ, указаннымъ въ законѣ <sup>6)</sup>. Въ случаяхъ, когда вопросъ не можетъ быть рѣшенъ на основаніи Уст. Пенс. или возникаетъ какое-либо сомнѣніе, министры и начальники отдѣльныхъ частей испрашиваютъ Высочайшее разрѣшеніе черезъ Совѣтъ Министровъ <sup>7)</sup>.—*Срокъ*, на который назначается пенсія, начинается по общему правилу для чиновниковъ со дня полученія на мѣстѣ службы приказа объ увольненіи въ отставку, а для вдовъ и дѣтей со дня смерти отцовъ или мужей <sup>8)</sup>. Оканчивается этотъ срокъ въ моментъ наступленія одного изъ условий, лишающихъ права на пенсію <sup>9)</sup>. Если пенсіонеръ въ теченіе двухъ лѣтъ со дня срока выдачи не явится для полученія пенсіи и не пришлетъ требованія, то пенсія его исключается изъ счета расходовъ <sup>10)</sup>. Если пенсіонеръ по истеченіи двухлѣтняго срока явится съ просьбою о выдачѣ причитающейся ему пенсіи, то послѣдняя впредь ему хотя и производится, но только начиная съ той трети года, въ которую поступила отъ него просьба, за прошедшее же время онъ ничего не получаетъ <sup>11)</sup>.

Всѣ пенсіи, назначаемыя по Общему Уставу, и значительная часть пенсій, назначаемыхъ по Особеннымъ Уставамъ о Пенсіяхъ,

<sup>1)</sup> Уст. Пенс., ст. 148, 194.  
<sup>2)</sup> Уст. Пенс., ст. 154.  
<sup>3)</sup> Уст. Пенс., ст. 155.  
<sup>4)</sup> Уст. Пенс., ст. 154, 198.  
<sup>5)</sup> Уст. Пенс., ст. 155.  
<sup>6)</sup> Уст. Пенс., ст. 182—192.  
<sup>7)</sup> Уст. Пенс., ст. 186 (по Прод. 1906 г.).  
<sup>8)</sup> Уст. Пенс., ст. 194.  
<sup>9)</sup> Уст. Пенс., ст. 224—240.  
<sup>10)</sup> Уст. Пенс., ст. 218.  
<sup>11)</sup> Уст. Пенс., ст. 219.



производятся не изъ специальныхъ пенсіонныхъ фондовъ, а изъ *государственной казначейства*, т. е. изъ общихъ государственныхъ средствъ <sup>1)</sup>, по смѣтѣ и распоряженіямъ Департамента Государственной Казначейства Министерства Финансовъ <sup>2)</sup>. Министры и начальники отдѣльныхъ частей о назначенныхъ ими пенсіяхъ и пособіяхъ должны увѣдомлять Министра Финансовъ. Послѣдній предписываетъ внести эти назначенія въ государственную книгу пенсій и единовременныхъ пособій, которая ведется Департаментомъ Государственной Казначейства <sup>3)</sup>. Пенсіи и единовременныя пособія выдаются Главнымъ и другими Казначействами въ опредѣленные сроки лицамъ, занесеннымъ въ указанную книгу, подъ росписку ихъ или довѣренныхъ ихъ, безъ всякаго на то особаго предписанія <sup>4)</sup>. — Изъ содержанія служащихъ, получающихъ пенсіи изъ общихъ государственныхъ средствъ, дѣлаются *вычеты на пенсіи*. Вычеты эти слѣдующіе: 1) общій, основной и дополнительный, вычетъ на пенсіи вдовамъ и сиротамъ изъ содержанія служащихъ всѣхъ вѣдомствъ, о которомъ шла рѣчь въ § 13 (см. стр. 78—79); 2) специальные вычеты на пенсіи изъ содержанія служащихъ по нѣкоторымъ вѣдомствамъ, въ которыхъ дѣйствуютъ Особенныя Уставы о Пенсіяхъ; 3) специальный вычетъ на пенсіи изъ всего оклада содержанія лицъ русскаго происхожденія, служащихъ въ губерніяхъ Царства Польскаго, въ размѣрѣ 3% <sup>5)</sup>. Доходъ отъ этихъ вычетовъ поступаетъ въ общія государственныя средства. Онъ составляетъ лишь весьма небольшую часть расхода на пенсіи, производимаго изъ общихъ государственныхъ средствъ. — Изъ пенсій, назначаемыхъ по Особеннымъ Устамъ о Пенсіяхъ, не изъ общихъ государственныхъ, а изъ *специальныхъ средствъ*, производятся лишь пенсіи служащимъ вѣдомствъ духовно-учебнаго <sup>6)</sup>, удѣльнаго <sup>7)</sup> и учреждений Императрицы Ма-

<sup>1)</sup> Уст. Пенс., ст. 170, 243.

<sup>2)</sup> Уст. Пенс., ст. 209.

<sup>3)</sup> Уст. Пенс., ст. 210—211.

<sup>4)</sup> Уст. Пенс., ст. 211—212.

<sup>5)</sup> Пол. Особ. Прем. Служб., ст. 51. Лицамъ русскаго происхожденія, поступающимъ на службу въ губерніяхъ Царства Польскаго, предоставляется право либо участвовать въ эмеритальномъ обществѣ Царства и дѣлать туда установленныя взносы, либо получать пенсію изъ государственнаго казначейства и дѣлать взносы въ послѣднее.

<sup>6)</sup> Уст. Пенс., ст. 537.

<sup>7)</sup> Уст. Пенс., ст. 255 прим. (по Прод. 1906 г.). Съ 1 янв. 1906 г. согласно Высоч. Указу 23 февр. 1906 г., всѣ расходы на пенсіи и единовременныя пособія служащимъ удѣльнаго вѣдомства отнесены на удѣль-

ри <sup>1)</sup>, учителямъ и учительницамъ приходскихъ и соотвѣствующихъ имъ низшихъ учебныхъ заведеній вѣдомства Министерства Народнаго Просвѣщенія <sup>2)</sup>, а также домашнимъ наставникамъ и учителямъ, домашнимъ учительницамъ и наставницамъ <sup>3)</sup>.

Кромѣ разсмотрѣнныхъ общихъ или обыкновенныхъ или основныхъ пенсій, производимыхъ отставнымъ служащимъ, ихъ вдовамъ и сиротамъ по всѣмъ вѣдомствамъ изъ общихъ, въ видѣ правила, государственныхъ средствъ, нашему законодательству извѣстны еще нѣкоторыя *специальныя виды пенсій*, носящія частью добавочный, частью субсидіарный характеръ. Однѣ изъ этихъ пенсій производятся лишь по нѣкоторымъ вѣдомствамъ, другія въ извѣстныхъ случаяхъ по всѣмъ вѣдомствамъ. Источникомъ покрытія расходовъ по этимъ пенсіямъ являются преимущественно специальные фонды. Пенсіи эти слѣдующія: 1) пенсіи по орденамъ, правила о которыхъ помѣщены въ Учрежденіи орденовъ и другихъ знаковъ отличія (см. стр. 42); 2) пенсіи, назначаемыя Комитетомъ Призрѣнія Заслуженныхъ Гражданскихъ Чиновниковъ, постановленія о которыхъ составляютъ разд. III Уставовъ о Пенсіяхъ; 3) пенсіи, назначаемыя Александровскимъ Комитетомъ о Раненныхъ изъ инвалиднаго капитала, постановленія о которыхъ помѣщены въ Сводѣ Военныхъ Постановленій; 4) пенсіи эмеритальныя и другія, производимыя изъ специальныхъ пенсіонныхъ фондовъ нѣкоторыхъ вѣдомствъ, постановленія о которыхъ содержатся въ Уставахъ Эмеритальныхъ Кассъ Гражданскаго Вѣдомства (см. стр. 44), въ Сводахъ Военныхъ и Морскихъ Постановленій и въ др. подлежащихъ законоположеніяхъ.

ныя средства, въ каковыя вмѣстѣ съ тѣмъ обращены и поступления отъ общихъ вычетовъ изъ содержанія служащихъ этого вѣдомства.

<sup>1)</sup> Уст. Пенс., ст. 573. Пенсіонный фондъ вѣдомства учреждений Императрицы Маріи образуется преимущественно изъ поступлений отъ специальныхъ вычетовъ, производимыхъ изъ содержанія служащихъ этого вѣдомства (Уст. Пенс., ст. 574—575).

<sup>2)</sup> Уст. Пенс., ст. 411—421. Для производства пенсій учителямъ и учительницамъ приходскихъ и соотвѣствующихъ имъ училищъ въ Министерствѣ Народнаго Просвѣщенія образованъ специальный пенсіонный капиталъ, въ который поступаетъ установленный изъ содержанія названныхъ лицъ вычетъ.

<sup>3)</sup> Уст. Пенс., ст. 422—452. Безпорочно и усердно отправляющіе свои обязанности недостаточныя домашніе наставники и учителя, домашнія учительницы и наставницы получаютъ пенсіи изъ образованнаго въ Министерствѣ Народнаго Просвѣщенія Капитала призрѣнія домашнихъ наставниковъ, учителей, наставницъ и учительницъ. Вычета изъ содержанія этихъ лицъ не производится.



*Пенсіи по орденамъ* <sup>1)</sup> производятся кавалерамъ всѣхъ орденовъ, за исключеніемъ ордена Бѣлаго Орла. Эти пенсіи производятся не всѣмъ кавалерамъ каждаго ордена, а только поступающимъ въ установленные для каждаго ордена и каждой степени ордена комплекты. Наименьшіе комплекты установлены для орденовъ св. Георгія 1 (шесть пенсіонеро́въ) и 2 степени (восемь пенсіонеро́въ), св. Владиміра 1 степени (десять пенсіонеро́въ) и св. Апостола Андрея Первозваннаго (двѣнадцать пенсіонеро́въ), а наибольшіе—для орденовъ св. Георгія 4 степени (372 пенсіонера), св. Анны 3 и 4 степени (по 180 пенсіонеро́въ). Наименьшій размѣръ пенсіи по ордену составляетъ 40 руб. (для 120 пенсіонеро́въ по ордену св. Анны 4 степени) и 50 руб. (для остальныхъ 60 пенсіонеро́въ по тому же ордену), а наивысшій размѣръ—1000 руб. (для трехъ пенсіонеро́въ по ордену св. Апостола Андрея Первозваннаго и для пенсіонеро́въ по ордену св. Георгія 1 степени) и 800 руб. (для остальныхъ девяти пенсіонеро́въ по ордену св. Апостола Андрея Первозваннаго). Зачисленіе кавалеровъ въ комплекты пенсіонеро́въ дѣлается по старшинству пожалованія каждаго изъ нихъ орденомъ. Пенсіи по орденамъ изъяты отъ всякихъ вычетовъ, производимыхъ съ пенсией вообще. Пенсіи по орденамъ носятъ добавочный характеръ: ни оклады содержанія по службѣ, ни какія-либо иныя пенсіи, получаемыя кавалерами, не лишаютъ ихъ права на пенсію по ордену. Пенсіи кавалерамъ орденовъ производятся со дня вступленія въ комплектъ пожизненно. По смерти женатаго кавалера, получавшаго пенсію по ордену, вдова его получаетъ послѣднюю въ теченіе еще одного года. Пенсіи по орденамъ выдаются по распоряженіямъ Департамента Государственнаго Казначейства Главнымъ и другими Казначействами. Помимо пенсій, Капитулы Орденовъ оказываютъ матеріальную помощь кавалерамъ орденовъ въ видѣ содержанія на счетъ своихъ средствъ опредѣленнаго числа пенсіонеро́въ изъ малолѣтнихъ дочерей недо-статочныхъ кавалеровъ въ С.-Петербургскомъ и Московскомъ Училищахъ ордена Св. Екатерины, въ Институтѣ Императрицы Маріи, а также въ женскихъ учебныхъ заведеніяхъ вѣдомства учрежденій Императрицы Маріи. По окончаніи учебныхъ заведеній дѣвочки эти получаютъ единовременныя денежныя награды. Расходы на пенсіи по орденамъ производятся изъ государственнаго казначейства, т. е. изъ общихъ государственныхъ средствъ, по смѣтѣ Департамента Го-

<sup>1)</sup> Учр. Орден., ст. 155—168, 170—172, 222—225, 236, 256—257, 272—321—328, 368—376, 441—445, 477—480, 491—492, 506, 537—539.

сударственнаго Казначейства, согласно росписаніямъ, доставляемымъ Капитулою Орденовъ. Расходы по содержанію пенсіонеро́въ въ учебныхъ заведеніяхъ покрываются процентами отъ принадлежащихъ Капитулу Орденовъ капиталовъ, поступлениями отъ единовременнаго сбора за пожалованіе орденами и другими свободными суммами Капитула.

*Пенсіи, назначаемыя Комитетомъ Призрѣнія Заслуженныхъ Гражданскихъ Чиновниковъ* <sup>1)</sup>, носятъ характеръ государственнаго призрѣнія, помощи бѣднымъ и больнымъ отставнымъ чиновникамъ и ихъ семьямъ. Право на пенсію отъ Комитета принадлежитъ чиновникамъ всѣхъ гражданскихъ вѣдомствъ, въ случаяхъ, когда они послѣ усердной службы увольняются въ отставку по болѣзни, вызванной условіями службы, и при томъ не имѣютъ средствъ къ приличному содержанію, а послѣ смерти ихъ—вдовамъ, сиротамъ и родителямъ ихъ. Награжденіе при отставкѣ чиномъ не лишаетъ служащихъ права на пенсію отъ Комитета. Указанные чиновники, вдовы и сироты чиновниковъ, если они получаютъ пенсіи на основаніи Общаго или Особенныхъ Уставовъ о Пенсіяхъ, имѣютъ право на пенсію отъ Комитета лишь въ той мѣрѣ, въ какой размѣръ пенсій, назначаемыхъ Комитетомъ, превышаетъ размѣръ пенсій, получаемыхъ ими на основаніи Общаго или Особенныхъ Уставовъ о Пенсіяхъ. Размѣръ пенсій, назначаемыхъ Комитетомъ, опредѣляется по классамъ должностей. Пенсія максимальнаго размѣра (по должности IV класса) составляетъ 2500 руб., пенсія минимальнаго размѣра (по должности XIII и XIV классовъ)—200 руб. Но если жалованье чиновника по службѣ, которую онъ занималъ, составляло менѣе причитающагося ему по классу должности пенсіоннаго оклада, то ему назначается пенсія въ размѣрѣ жалованья по должности, но не ниже однако извѣстнаго предѣла, составляющаго для должностей IV класса 858 руб., а для должностей XIII и XIV классовъ 86 руб. Размѣръ пенсій отъ Комитета чиновъ III и II класса устанавливается Высочайшимъ усмотрѣніемъ. Чиновники, не занимавшіе классовыхъ должностей, и канцелярскіе служители получаютъ пенсіи по усмотрѣнію Комитета въ размѣрѣ отъ 28 руб. 59 коп. до 57 руб. 15 коп. Чиновникамъ, уволеннымъ отъ службы по болѣзни, не вызванной условіями службы, по усмотрѣнію Комитета назначается половина пенсій, причитающихся чиновникамъ, имѣющимъ право на пенсію отъ Комитета. Вообще въ случаяхъ, заслуживающихъ особеннаго уваженія,

<sup>1)</sup> Уст. Пенс., ст. 667—733.



Комитету дозволяется представлять на Высочайшее усмотрѣніе о назначеніи пенсій чиновникамъ въ размѣрѣ, превышающемъ установленныя правилами Комитета. Размѣръ пенсій, производимыхъ Комитетомъ вдовамъ и сиротамъ, составляетъ такую же долю пенсій мужей и отцовъ, какъ и по Общему Уставу о Пенсіяхъ. Родители чиновника, обладавшаго правомъ на пенсію отъ Комитета и не оставившаго ни вдовы, ни сироты, если они существовали исключительно на его средства, получаютъ пенсію въ томъ размѣрѣ, въ какомъ она причитается бездѣтной вдовѣ. Призрѣнію Комитета подлежатъ также бѣдные вдовы и сироты, не имѣющіе по службѣ мужей или отцовъ права на пенсію. Призрѣніе Комитета заключается не только 1) въ производствѣ пенсій и 2) въ выдачѣ единовременныхъ пособій, но и 3) въ помѣщеніи сиротъ въ учебныя заведенія, 4) въ ходатайствѣ о назначеніи пенсій изъ средствъ государственнаго казначейства и 5) въ помѣщеніи вдовъ и сиротъ въ пріютъ, учрежденный для призрѣнія вдовъ и круглыхъ сиротъ заслуженныхъ гражданскихъ чиновниковъ. Пенсіи и пособия отъ Комитета испрашиваются въ установленномъ закономъ порядкѣ съ представленіемъ надлежащихъ удостовѣреній. Всѣ пенсіи и пособия отъ Комитета назначаются, по представленію послѣдняго, Высочайшею Властью. Назначенныя Комитетомъ пенсіи и пособия передаются въ Министерство Финансовъ, для выдачи ихъ по назначенію изъ Казначействъ. Пенсіи, назначаемыя Комитетомъ, производятся изъ спеціальнаго капитала заслуженныхъ гражданскихъ чиновниковъ. Основаніе этому капиталу было положено отчисленіемъ въ 1823 году 1 милл. руб. изъ инвалиднаго капитала. Помимо процентовъ и пожертвованій, въ доходы этого капитала поступаютъ: 1) всѣ частныя суммы, накопляющіяся въ присутственныхъ мѣстахъ по частнымъ взысканіямъ для полученія которыхъ никто не явится въ теченіе 10 лѣтъ; 2) излишне взысканныя въ почтовый доходъ деньги при приѣмѣ денежной и посылочной корреспонденціи, если таковыя въ теченіе года останутся невостребованными. Къ 1909 г. Комитетъ Призрѣнія Заслуженныхъ Гражданскихъ Чиновниковъ располагалъ капиталомъ въ 8,5 милл. руб.

Изъ *инвалиднаго капитала*, находящагося въ вѣдѣніи Александровскаго Комитета о Раненныхъ, выдаются пенсіи и пособия раненымъ военнослужащимъ, а также вдовамъ и дѣтямъ убитыхъ и умершихъ отъ полученныхъ на службѣ ранъ и увѣчий. Въ доходъ инвалиднаго капитала, помимо процентовъ, поступаютъ: 1) вычеты изъ столовыхъ денегъ, изъ единовременныхъ выдачъ и наградъ слу-

жащихъ, о которыхъ шла рѣчь въ § 13 (см. стр. 79), 2) сборъ за пожалованіе знаковъ отличія (см. стр. 80), 3) сборъ съ заграничныхъ паспортовъ, 4) разныя штрафныя и пенныя деньги, 5) пособия отъ различныхъ учреждений и пожертвованія. Къ 1909 году инвалидный капиталъ составлялъ 56,6 милл. руб.

*Эмеритальныя пенсіи* носятъ добавочный характеръ. Назначеніе эмеритальныхъ кассъ заключается въ усиленіи пенсіоннаго обезпеченія, производимаго служащимъ и семьямъ ихъ изъ казны, путемъ организациі спеціальныхъ фондовъ на счетъ обязательныхъ вычетовъ изъ содержанія служащихъ, т. е. на началахъ принудительнаго взаимнаго страхованія. Въ настоящее время существуютъ слѣдующія эмеритальныя кассы: 1) военно-сухопутнаго вѣдомства, 2) морского вѣдомства, 3) вѣдомства Министерства Юстиціи, 4) горныхъ инженеровъ, 5) инженеровъ путей сообщенія, 6) Удѣльнаго вѣдомства, 7) при петербургской Николаевской дѣтской больницѣ и 8) петербургской пожарной команды. Наибольшими эмеритальными капиталами обладаютъ вѣдомства военно-сухопутное, морское и Министерства Юстиціи. Къ 1909 году эмеритальный капиталъ военно-сухопутнаго вѣдомства составлялъ 124,2 милл. руб., Министерства Юстиціи — 35,4 милл. руб., морского вѣдомства — 28,0 милл. руб. — На тѣхъ же общихъ началахъ функционируетъ пенсіонная касса служащихъ на казенныхъ желѣзныхъ дорогахъ, въ которой наряду съ чиновниками участвуютъ и служащіе по найму<sup>1)</sup>. На нѣкоторыхъ желѣзныхъ дорогахъ, именно на тѣхъ, которыя до перехода ихъ въ собственность казны имѣли пенсіонныя или сберегательно-вспомогательныя кассы по закону 30 мая 1888 г., продолжаютъ дѣйствовать послѣднія<sup>2)</sup>. Всѣ эти желѣзнодорожныя кассы получаютъ пособия отъ казны. Капиталы пенсіонной кассы служащихъ на казенныхъ желѣзныхъ дорогахъ и учрежденныхъ по закону 30 мая 1888 г. пенсіонныхъ и сберегательно-вспомогательныхъ кассъ, дѣйствующихъ на казенныхъ желѣзныхъ дорогахъ, къ 1908 г. составляли 126, 9 милл. руб. — На тѣхъ же началахъ, что и разсмотрѣнныя эмеритальныя кассы, функционируетъ Эмеритальная Комmissія Царства Польскаго, управляющая капиталомъ эмеритальнаго общества Царства, изъ котораго производятся пенсіи служащимъ всѣхъ вѣдомствъ въ губерніяхъ Царства. Однако, служащіе, участвующіе въ эмеритальномъ

<sup>1)</sup> Положеніе объ этой кассѣ помѣщено въ Уст. Пут. Сообщ., прилож. къ ст. 575 (прим. 9) (по Прод. 1906 г.).

<sup>2)</sup> Положенія объ этихъ кассахъ помѣщены въ Уст. Пут. Сообщ., прилож. къ ст. 575 (прим. 10) (по Прод. 1906 г.).



обществѣ Царства Польскаго, не получаютъ пенсій изъ государственнаго казначейства.—Кромѣ разсмотрѣнныхъ, въ нѣкоторыхъ вѣдомствахъ существуютъ еще другого рода пенсіонныя кассы, назначеніе которыхъ преимущественно заключается въ пенсіонномъ обеспеченіи лицъ, не имѣющихъ по закону права на пенсію, именно лицъ служащихъ по найму. Таковы пенсіонная касса народныхъ учителей и учительницъ, пенсіонная касса вольнонаемныхъ служащихъ по казенной продажѣ питей, вспомогательная касса при Горнозаводскомъ Товариществѣ С.-Петербургскаго Монетнаго Двора, вспомогательно-сберегательная касса вольнонаемныхъ служащихъ по Главному Управленію Государственнаго Коннозаводства, вспомогательная касса горнозаводскихъ товариществъ при казенныхъ горныхъ заводахъ, сберегательно-вспомогательная касса вольнонаемныхъ служащихъ въ мѣстныхъ учрежденіяхъ морского вѣдомства. Всѣ эти кассы организованы на началахъ принудительнаго взаимнаго страхованія и получаютъ пособія отъ казны.—Пенсіи и пособія за счетъ эмеритальныхъ и другихъ пенсіонныхъ капиталовъ выдаются изъ Казначействъ.

Сумма расходовъ на пенсіи и пенсіонныя пособія за счетъ государственнаго казначейства, т. е. изъ общихъ государственныхъ доходовъ, составляетъ по росписи на 1910 г. 83,3 милл. руб. Изъ этой суммы 60,6 милл. руб. составляетъ расходъ по пенсіямъ и единовременнымъ пособіямъ, производимымъ чиновникамъ изъ общихъ государственныхъ средствъ. Изъ остальной суммы 8,2 милл. руб. приходится на долю расходовъ по призрѣнію нетрудоспособныхъ нижнихъ чиновъ и ихъ семей, дѣтей лицъ, погибшихъ въ войну съ Японіей, лицъ, пострадавшихъ и погибшихъ во время внутреннихъ безпорядковъ, потерявшихъ трудоспособность вольнонаемныхъ служащихъ и нѣкоторыхъ другихъ, а 14,5 милл. руб.—на долю пособій государства эмеритальной кассѣ военно-сухопутнаго и морского вѣдомствъ, Эмеритальной Коммисіи Царства Польскаго и пенсіоннымъ кассамъ. Сумма расходовъ на пенсіи за счетъ эмеритальныхъ и другихъ пенсіонныхъ капиталовъ составляетъ по росписи на 1910 г. 23 милл. руб.

§ 15. Вещныя потребности и способы ихъ удовлетворенія.—Общія начала Вещныя потребности государства, т. е. потребности въ разнаго рода матеріальныхъ предметахъ, напр. въ зданіяхъ, матеріалахъ, провіантѣ, фуражѣ и т. п., могутъ удовлетворяться либо 1) посредствомъ собственной производственной дѣятельности государственныхъ пред-

пріятій, либо 2) посредствомъ мѣновыхъ сдѣлокъ съ частными хозяйствами. Какъ общее правило, въ настоящее время примѣняется второй изъ этихъ двухъ способовъ, область же примѣненія перваго ограничена обыкновенно слѣдующими немногочисленными случаями: 1) когда требуются предметы специфическіе, пригодные только для нуждъ одного государства (напр. предметы вооруженія арміи и флота), 2) когда, въ связи съ цѣлью пріобрѣтенія извѣстныхъ предметовъ, государство ставитъ себѣ и другую задачу, именно служить своею производственною дѣятельностью образцомъ для частныхъ хозяйствъ (напр. государственныя типографіи), 3) когда соперничество между частными предпринимателями незначительно и трудно достигнуть благоприятныхъ условій покупки или заказа (предметы вооруженія арміи и флота). Примѣненіе перваго изъ двухъ указанныхъ способовъ пріобрѣтенія матеріальныхъ предметовъ въ настоящее время, однако, не только не исключаетъ, а наоборотъ обусловливаетъ одновременное примѣненіе втораго, такъ какъ государство пріобрѣтаетъ необходимыя для его производственной дѣятельности средства производства (капиталы и рабочія руки), какъ общее правило, не путемъ принудительныхъ поставокъ и работъ, а путемъ мѣновыхъ актовъ съ частными хозяйствами. Такимъ образомъ, государство при обоихъ способахъ удовлетворенія вещныхъ потребностей пріобрѣтаетъ для пріобрѣтенія хозяйственныхъ благъ къ мѣновымъ актамъ съ частными хозяйствами: при первомъ способѣ для пріобрѣтенія капиталовъ и рабочихъ рукъ, при второмъ для пріобрѣтенія предметовъ непосредственнаго потребленія и пользованія.

Пріобрѣтеніе хозяйственныхъ благъ посредствомъ мѣновыхъ актовъ можетъ быть организовано двоякимъ способомъ: 1) административно-предпринимательскимъ или хозяйственнымъ и 2) частнопредпринимательскимъ или способомъ подрядовъ и поставокъ. При первомъ способѣ организація пріобрѣтенія необходимыхъ хозяйственныхъ благъ возлагается на правительственное учрежденіе или лицо, которое должно по своему усмотрѣнію и подъ своею отвѣтственностью за счетъ предоставленнаго въ его распоряженіе кредита найти и доставить какую-либо вещь или выполнить какую-либо работу или подрядъ. При второмъ способѣ эта задача возлагается на частнаго предпринимателя, съ которымъ казна заключаетъ договоръ на предметъ поставки какихъ-либо вещей или выполненія какихъ-либо работъ или подряда. Господствующимъ въ настоящее время является второй изъ этихъ двухъ способовъ, именно способъ подрядовъ и поставокъ.—Выборъ поставщиковъ и подрядчиковъ во всѣхъ почти современныхъ



культурныхъ государствъ, какъ общее правило, не предоставляется свободному усмотрѣнію органовъ управления, а дѣлается, посредствомъ системы соперничества или торговъ, механически въ пользу лица, предлагающаго наиболѣе выгодныя условія. Торги по своей процедурѣ бываютъ устными и публичными или письменными и тайными, т. е. съ подачею заявленій въ запечатанныхъ конвертахъ. Торги по условіямъ участія въ нихъ бываютъ свободными и ограниченными. Обставленіе участія въ торгахъ ограничительными условіями, затрудняя доступъ къ торгамъ, съ одной стороны ослабляетъ соперничество и благоприятствуетъ направленнымъ во вредъ государству предварительнымъ соглашениямъ между участниками торга, но, съ другой стороны до известной степени гарантируетъ государство, отъ несостоятельныхъ и недобросовѣстныхъ контрагентовъ. Выборъ поставщика или подрядчика по свободному усмотрѣнію органа управления умѣстенъ лишь въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) когда приобрѣтеніе вещи или производство работъ должно оставаться въ тайнѣ, 2) когда приобрѣтеніе вещи или производство работъ должно быть сдѣлано въ столь короткій промежутокъ времени, что нѣтъ возможности прибѣгнуть къ торгамъ, 3) когда требуемая вещь составляетъ предметъ частной монополіи, 4) когда попытка отдачи подряда или поставки съ торговъ осталась безъ результата.

§ 16. Вещныя потребности и способы ихъ удовлетворенія. — Русское право. Въ Россіи примѣняются оба способа организаціи приобрѣтенія необходимыхъ государству хозяйственныхъ благъ посредствомъ мѣстныхъ актовъ: способъ административно-предпринимательскій или хозяйственный и способъ частно-предпринимательскій или способъ подрядовъ и поставокъ. Область примѣненія каждаго изъ этихъ двухъ способовъ и органы власти, компетентные въ выборѣ одного изъ нихъ, опредѣляются у насъ не закономъ, а частными по каждому министерству и главному управленію правилами о назначеніи денежныхъ выдачъ, издаваемыми по соглашенію подлежащихъ министровъ и начальниковъ отдѣльныхъ частей съ Государственнымъ Контролеромъ въ дополненіе къ Общимъ Правиламъ о назначеніи денежныхъ выдачъ, опредѣляющимъ дѣйствія распорядителей кредитовъ ми по производству расходовъ, общихъ всѣмъ министерствамъ и главнымъ управленіямъ <sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Правила о поступленіи государственныхъ доходовъ и о производствѣ государственныхъ расходовъ, прилож. къ ст. 83 (В. Саковичъ, Н. Широковъ, Правила и формы смѣтнаго, кассоваго и ревизіоннаго порядка, отдѣлъ II, изд. 4. Спб., 1908).

Общія постановленія о казенныхъ подрядахъ и поставкахъ, а также изъятія изъ нихъ для Сибири, Кавказскаго края, Туркестанскаго края и Финляндіи содержатся въ Положеніи о Казенныхъ Подрядахъ и Поставкахъ (см. стр. 47), въ основаніи котораго лежитъ старый законъ 17 окт. 1830 г. Подряды и поставки по земскимъ повинностямъ и по вѣдомствамъ: горному, почтовому, телеграфному, строительному, дорожному, Опекунскаго Совѣта Учрежденій Императрицы Маріи, военно-сухопутному и морскому, а также по нѣкоторымъ другимъ, производятся съ соблюденіемъ, кромѣ того, нѣкоторыхъ специальныхъ нормъ, помѣщенныхъ въ подлежащихъ законоположеніяхъ <sup>1)</sup>.

Казенные подряды и поставки сдаются именемъ государственной казны правительственными учрежденіями и лицами, которымъ это право дано уставами, учрежденіями или особыми постановленіями. Въ губерніи главнымъ мѣстомъ, гдѣ преимущественно производится отдача казенныхъ подрядовъ и поставокъ, является Казенная Палата <sup>2)</sup>. По общему правилу всѣ лица, имѣющія по закону право заключать договоры вообще, могутъ вступать въ договоры съ казною по подрядамъ и поставкамъ. Лица, желающія вступить въ договоръ подряда или поставки съ казною, обязаны представлять виды на жительство, а также обезпеченія исполненія договора <sup>3)</sup>.

Условія договоровъ о казенныхъ подрядахъ и поставкахъ не должны противорѣчить законамъ и казенному интересу и должны быть опредѣлены, ясны и полны. Въ этихъ договорахъ должны быть указаны: 1) предметъ договора, 2) мѣсто и 3) срокъ исполненія, 4) цѣна подряда или поставки, 5) пособіе отъ казны и 6) обезпеченіе исполненія <sup>4)</sup>.—Предметомъ договора <sup>5)</sup> можетъ быть: 1) поставка вещей, 2) перевозка тяжестей, 3) работы по постройкѣ и починкѣ казенныхъ зданій, дорогъ, каналовъ, мостовъ и т. д., 4) содержаніе почты, 5) отправленіе земскихъ повинностей въ мѣстностяхъ, гдѣ не введено въ дѣйствіе ни Пол. Зем. Учр., ни Пол. Упр. Зем. Хоз.—Срокъ договора <sup>6)</sup> долженъ быть согласованъ со срокомъ дѣйствія той финансовой смѣты, по которой открытъ соответствующій кредитъ.—Цѣна подряда или поставки <sup>7)</sup> опредѣляется по добро-

<sup>1)</sup> Всѣ эти специальныя нормы объединены въ частномъ изданіи Пол. Каз. Подр., составленномъ В. Максимовымъ (М., 1910).

<sup>2)</sup> Пол. Каз. Подр., ст. 12—13.

<sup>3)</sup> Пол. Каз. Подр., ст. 2—11.

<sup>4)</sup> Пол. Каз. Подр., ст. 14—15.

<sup>5)</sup> Пол. Каз. Подр., ст. 16—24.

<sup>6)</sup> Пол. Каз. Подр., ст. 25.

<sup>7)</sup> Пол. Каз. Подр., ст. 26.



вольному соглашенію между подрядчикомъ или поставщикомъ и казною съ торговъ.—*Пособія* отъ казны <sup>1)</sup> устанавливаются по добровольному соглашенію между договаривающимися сторонами. Обычнымъ видомъ такого пособия является задатокъ, который не долженъ превышать половинной цѣны годового подряда или поставки и долженъ быть обезпеченъ со стороны контрагента казны залогомъ или задаткомъ рубль за рубль, сверхъ того, которымъ обезпечивается самое исполненіе договора.—Способами *обезпеченія* <sup>2)</sup> исполненія договора казеннаго подряда или поставки служатъ: 1) залогъ недвижимаго имущества, 2) закладъ движимаго имущества и 3) поручительство. Въ видѣ общаго правила подрядчикъ или поставщикъ долженъ обезпечить исполненіе договора залогомъ или закладомъ. Лишь въ случаяхъ, когда неисполненіе договора въ срокъ не угрожаетъ убытками казнѣ, разрѣшается заключать договоры и безъ залога или заклада, но съ тѣмъ, чтобы въ такіе договоры включалось условіе добровольной неустойкѣ. Обезпеченіе договоровъ вмѣсто залога или заклада поручительствомъ допускается лишь въ нѣсколькихъ, перечисленныхъ въ законѣ случаяхъ, именно при сдачѣ подрядовъ и поставокъ на указанные въ законѣ предметы сословнымъ обществамъ дворянъ, мѣщанъ и крестьянъ, а также отдѣльнымъ крестьянамъ и казакамъ—въ томъ и другомъ случаѣ въ видѣ круговаго поручительства обществъ. Размѣръ залога или заклада долженъ быть по общему правилу не ниже  $\frac{1}{3}$  части договорной суммы. Высшимъ начальствамъ предоставляется понижать этотъ размѣръ до  $\frac{1}{10}$  этой суммы. Въ залогъ по подрядамъ и поставкамъ принимаются: 1) удобныя земли, 2) каменные, находящіеся въ исправномъ видѣ, крытые желѣзомъ, цинкомъ или черепицею и застрахованныя зданія (железные дома и лавки) въ столицахъ, въ городахъ губернскихъ и въ перечисленныхъ въ законѣ городахъ портовыхъ и уѣздныхъ, 3) заводы и фабрики, продукты которыхъ составляютъ предметъ подряда или поставки. Недвижимыя имущества представляются въ залогъ по свидѣтельству о принадлежности имущества лицу, отдающему въ залогъ, и о состояніи имущества въ отношеніи ко взысканіямъ и запрещеніямъ. Это свидѣтельство выдается Старшимъ Нотариусомъ. Въ залогъ можетъ быть представлено не только собственное имущество, но и чужое по довѣренности. Изъ движимаго имущества принимаются въ закладъ: 1) наличныя деньги, 2) указанные въ законѣ го-

<sup>1)</sup> Пол. Каз. Подр., ст. 27—37.

<sup>2)</sup> Пол. Каз. Подр., ст. 38—86.

сударственныя процентныя бумаги, облигаціи городскихъ займовъ, пользующіяся правительственною гарантіею акціи и облигаціи обществъ желѣзныхъ дорогъ, билеты, облигаціи и закладные листы Городскихъ Общественныхъ, земскихъ и частныхъ банковъ, акціи, облигаціи и паи разныхъ промышленныхъ товариществъ. Залоги и заклады, по мѣрѣ исполненія договора подрядчикомъ или поставщикомъ, постепенно освобождаются. Независимо отъ разсмотрѣнныхъ способовъ, исполненіе договоровъ казеннаго подряда и поставки обезпечивается законною неустойкою <sup>1)</sup>, взыскиваемою въ размѣрѣ  $\frac{1}{2}\%$  въ мѣсяцъ съ договорной цѣны просроченныхъ поставкою или подрядомъ вещей или работъ.

По общему правилу *выборъ подрядчика или поставщика* для казны дѣлается у насъ посредствомъ торговъ. Производству торговаго подряда предшествуютъ *предварительныя распоряженія* казенныхъ мѣстъ и лицъ, сдающихъ подрядъ или поставку <sup>2)</sup>. Приступая къ заключенію договоровъ послѣднія должны исчислить дѣйствительную потребность въ вещахъ, выбрать и утвердить образцы, составить планъ и смѣту постройки, собрать свѣдѣнія о цѣнахъ, а также составить условія, въ которыхъ должны быть изложены все подробности договора и весь порядокъ исполненія договора, такъ, чтобы по заключенію договора ничего не оставалось дополнить въ договорѣ, кромѣ указанія лица контрагента, цѣны, достигнутой на торгахъ, и вида и размѣра обезпеченія. Кромѣ того, приступая къ заключенію договора казенныя мѣста и лица обязаны удостовѣриться въ наличности въ ихъ распоряженіи достаточнаго кредита. Заключение договора съ превышеніемъ открытаго въ установленномъ порядкѣ кредита допустимо лишь въ случаяхъ, когда свойство подряда съ необходимостью требуетъ заключенія договора на время, превышающее срокъ дѣйствія открытаго кредита. Въ этихъ случаяхъ въ договорахъ должно быть оговорено, что работы будутъ производимы въ размѣрѣ кредитовъ, которые будутъ для нихъ открыты. Объявляются предварительныя распоряженія вызовомъ къ торгамъ лицъ, желающихъ участвовать въ нихъ. Этотъ вызовъ дѣлается одновременно мѣстами и лицами, отдающими подрядъ или поставку, посредствомъ объявленій, порядкомъ, указаннымъ въ законѣ. Въ объявленіяхъ обозначаются условія, время и мѣсто торговъ. По *формѣ производства торги* дѣлятся на три вида: 1) изустныя торги,

<sup>1)</sup> Пол. Каз. Подр., ст. 87—90.

<sup>2)</sup> Пол. Каз. Подр., ст. 91—98.



2) торги посредствомъ запечатанныхъ объявленій, 3) совокупное употребленіе изустныхъ торговъ и запечатанныхъ объявленій. Выборъ одной изъ этихъ трехъ формъ предоставляется, какъ общее правило, усмотрѣнію органа управленія, отдающаго подрядъ или поставку<sup>1)</sup>. Законъ предписываетъ изустные торги только для тѣхъ подрядовъ и поставокъ, въ которыхъ участвуютъ непосредственно рабочіе классы и средніе промышленники<sup>2)</sup>, и лишь рекомендуетъ примѣненіе для нѣкоторыхъ, перечисляемыхъ, случаевъ<sup>3)</sup> производство торговъ посредствомъ запечатанныхъ объявленій<sup>4)</sup>. Однако, законъ смотритъ на изустные торги, какъ на обычную форму производства торговъ, называя ихъ обыкновенными торгами<sup>5)</sup>. При изустныхъ торгахъ<sup>6)</sup> на каждый подрядъ или поставку производится одинъ торгъ, а черезъ три дня послѣ торга переторжка. Окончательно цѣною является послѣдняя цѣна, достигнутая на переторжкѣ. Если въ опредѣленные для торга и переторжки дни никто не явится, или явится лишь одно лицо, то начальству производившаго вызовъ мѣста предоставляется рѣшеніе вопроса о новыхъ вызовахъ или о принятіи иныхъ мѣръ или же о заключеніи договора съ лицомъ, явившимся на торгъ или переторжку. Существенная особенность торговъ посредствомъ запечатанныхъ объявленій<sup>7)</sup>, по сравненію съ изустными торгами, заключается въ томъ, что передъ торгами тѣмъ органомъ управленія, которому по суммѣ подряда или поставки принадлежитъ право утвержденія торга, назначается предѣльная цѣна, сохраняемая въ тайнѣ. Подрядъ или поставка остается за предложившимъ эту цѣну. Если же назначенная цѣна не будетъ достигнута, то торгъ считается недѣйствительнымъ, и отъ усмотрѣнія подлежащаго органа управленія будетъ зависѣть назначить новые торги посредствомъ запечатанныхъ же объявленій или изустные, или же принять другія мѣры. При третьей смѣшанной формѣ торговъ<sup>8)</sup> предоставляется каждому, желающему вступить въ договоръ съ казною,

<sup>1)</sup> Пол. Каз. Подр., ст. 154.

<sup>2)</sup> Пол. Каз. Подр., ст. 142.

<sup>3)</sup> Случаи эти слѣдующіе: 1) поставка предметовъ, приобретаемыхъ заграничною торговлею; 2) поставка разныхъ предметовъ непосредственно съ фабрикъ или заводовъ; 3) подряды немногосложные, на большія суммы, въ которыхъ участвуютъ лишь крупные промышленники.

<sup>4)</sup> Пол. Каз. Подр., ст. 141.

<sup>5)</sup> Пол. Каз. Подр., ст. 142.

<sup>6)</sup> Пол. Каз. Подр., ст. 99—116.

<sup>7)</sup> Пол. Каз. Подр., ст. 141—170.

<sup>8)</sup> Пол. Каз. Подр., ст. 171—177.

вмѣсто личнаго прибытія на торгъ, подать запечатанное объявленіе. По окончаніи переторжки съ наличными участниками вскрываются полученные запечатанныя объявленія, и подрядъ или поставка остается за сдѣлавшимъ наиболѣе выгодное предложеніе. При равныхъ по выгудности предложеніяхъ преимущество отдается наличному участнику.

По окончаніи процедуры торговъ, до заключенія договора съ избраннымъ подрядчикомъ или поставщикомъ, результатъ торговъ и весь проектъ договора подлежатъ утвержденію компетентнаго органа власти<sup>1)</sup>. Такимъ компетентнымъ органомъ можетъ быть и учрежденіе или лицо, производившее торги, поскольку утвержденіе торговъ по суммѣ подряда или поставки входитъ въ предѣлы его компетенціи. Торги по подрядамъ и поставкамъ утверждаются Казенными Палатами и равными имъ мѣстами на суммы до пяти тысячъ рублей, Губернаторами, Губернскими Правленіями, Окружными Правленіями Путей Сообщенія, Горными Управленіями, Попечителями Учебныхъ Округовъ и Приказами Общественнаго Призрѣнія—до десяти тысячъ рублей, Министрами и Главноуправляющими—до тридцати тысячъ рублей и Сенатомъ на всякую сумму. Изъ этихъ правилъ допускаются слѣдующія изыятія: 1) по работамъ Министерства Путей Сообщенія утвержденіе торговъ на неограниченныя суммы, по восполнѣвавшимся уже ассигнованіямъ оныхъ на таковыя работы, предоставляется Министру; 2) такое же право предоставляется Министру Внутреннихъ Дѣлъ по почтово-телеграфному вѣдомству, въ предѣлахъ состоявшихся ассигнованій; 3) договоры, требующіе по особымъ правиламъ утвержденія Губернаторовъ, утверждаются Начальниками губерній на всякую сумму; 4) мѣста и лица, получившія разрѣшеніе произвести какую-либо постройку или покупку хозяйственнымъ способомъ и признавшія впоследствии болѣе выгоднымъ для казны сдать подрядъ или поставку съ торговъ, могутъ заключать договоры на всю сумму, ассигнованную имъ въ хозяйственное распоряженіе, не обязываясь испрашивать ихъ утвержденія, но принимая на себя и полную отвѣтственность по охраненію казенныхъ интересовъ. При утвержденіи торговъ надлежитъ изслѣдовать не только законность, т. е. соответствіе всего порядка заключенія предполагаемаго договора установленнымъ правиламъ, но и цѣлесообразность ихъ, т. е. соответствіе ихъ интересамъ казны. Министры и начальники отдѣльныхъ частей могутъ отказаться отъ принадлежащаго имъ права

<sup>1)</sup> Пол. Каз. Подр., ст. 118—126, 129, 135—140.



утверждения торговъ въ пользу подчиненныхъ мѣстъ или лицъ, т. е. делегировать послѣднимъ право окончательнаго заключенія договора на сумму, при которой это право принадлежитъ имъ самимъ.—Въ теченіе 7 дней со дня утверждения торговъ съ избраннымъ подрядчикомъ или поставщикомъ *заключается договоръ*<sup>1)</sup> въ письменной формѣ съ соблюденіемъ правилъ о гербовомъ сборѣ. Договоръ этотъ подписывается обѣими сторонами, при чемъ отъ имени казны его подписываетъ начальникъ или первый членъ того учреждения, которое заключаетъ договоръ.

Договоръ казеннаго подряда или поставки *исполняется*<sup>2)</sup> со стороны частнаго лица производствомъ работъ или поставкою вещей, а со стороны казны—уплатою денегъ. По исполненіи подряда, какъ и по доставкѣ или по мѣрѣ доставки вещей, контрагенту казны выдается лицомъ, принимающимъ подрядъ или поставку, *квитанція*.—Въ случаѣ смерти контрагента или лишенія его всѣхъ правъ состоянія по суду, если его наследники отказываются отъ наследства, а также въ случаяхъ ареста контрагента или устраненія его по неисправности, залогодателя и поручителя имѣютъ право замѣстить послѣдняго и продолжать исполненіе договора. При неисправности контрагента, если залогодателя и поручителя не пользуются указаннымъ правомъ своимъ, казна беретъ на себя выполненіе договора за счетъ неисправнаго контрагента: послѣдній обязанъ возмѣстить казнѣ всѣ убытки, понесенные ею вслѣдствіе обращенія къ другому подрядчику или поставщику или къ другому способу приобрѣтенія вещи или производства работы или подряда.—Для производства расчетовъ съ контрагентами казенныя учрежденія и лица должны вести особыя *расчетныя тетради* по установленной формѣ, въ которыя заносятся какъ условія договора, такъ и всѣ моменты, относящіеся къ исполненію договора. По окончаніи поставки или подряда контрагенту казны выдается, въ видѣ выписки изъ расчетной тетради или въ видѣ копии съ нея, *окончательный расчетъ*, на который онъ можетъ представить возраженіе, для чего казенное учрежденіе или лицо назначаетъ ему опредѣленный срокъ, не долѣе шести недѣль. Разсмотрѣвъ это возраженіе казенное учрежденіе или лицо выноситъ *окончательное заключеніе*. Въ шестимѣсячный, со дня объявленія контрагенту казны окончательнаго заключенія, срокъ имъ можетъ быть *обжалованъ* окончательный расчетъ порядкомъ либо административнымъ

<sup>1)</sup> Пол. Каз. Подр., ст. 127—128, 130—134.

<sup>2)</sup> Пол. Каз. Подр., ст. 178—227.

т. е. посредствомъ жалобы по начальству, либо судебнымъ, т. е. посредствомъ предъявленія иска къ казнѣ въ томъ Окружномъ Судѣ, въ вѣдомствѣ котораго находится данное казенное учрежденіе или лицо. Обращеніе къ административному порядку лишаетъ права предъявленія иска. До полученія окончательнаго расчета въ распоряженіи контрагента казны нѣтъ иного способа охраны своихъ правъ, кромѣ административнаго, т. е. принесенія жалобы начальству на медленность или бездѣйствіе казеннаго учрежденія или лица<sup>1)</sup>.—*Всякое взысканіе казною убытковъ съ подрядчиковъ и поставщиковъ производится не въ судебномъ, а въ исполнительномъ порядкѣ, т. е. непосредственно черезъ полицію*<sup>2)</sup>.

Неудовлетворительность нашего законодательства о казенныхъ подрядахъ и поставкахъ, не обеспечивающаго въ надлежащей мѣрѣ ни интересовъ финансоваго хозяйства, ни интересовъ отечественной промышленности и торговли, для нѣкоторыхъ отраслей которыхъ казенные заказы представляютъ первостепенную важность, признана была правительствомъ еще въ концѣ 70-ыхъ годовъ прошлаго вѣка. Для подготовленія проекта реформы въ 1879 г. образована была по Высоч. повелѣнію специальная коммисія изъ представителей разныхъ вѣдомствъ подъ предѣлательствомъ сперва статсъ-секретаря Островскаго, а затѣмъ статсъ-секретаря Философова. Подготовленіе реформы остановилось въ серединѣ 90-ыхъ годовъ. Въ послѣдніе годы вновь поставленъ на очередь вопросъ о реформѣ. Въ 1908 г. составленъ былъ, по порученію Министра Торговли и Промышленности, Ю. Д. Филиповымъ проектъ Положенія о казенныхъ хозяйственныхъ операціяхъ. Судьба этого проекта неизвѣстна. Въ настоящее время подготовленіемъ реформы занята коммисія подъ предѣлательствомъ Госуд. Контролера П. А. Харитонова.

§ 17. Предметная классификація расходовъ. Государственные расходы можно классифицировать двояко: 1) по вѣдомствамъ, т. е. по министерствамъ или главнымъ управленіямъ, которыя завѣдываютъ расходами; 2) по предметамъ управленія, составляющимъ назначеніе расходовъ. Первое дѣленіе является чисто внѣшнимъ и не объясняетъ характера государственныхъ расходовъ, такъ какъ часто одно вѣдомство управляетъ весьма различными предметами, а съ другой сто-

<sup>1)</sup> Пол. Взыск. по Безспорн. Дѣл. Казны, ст. 4—5, 23—30. Уст. Гражд. Суд., ст. 1300—1305.

<sup>2)</sup> Пол. Взыск. по Безспорн. Дѣл. Казны, ст. 7—14.



роны, объ одномъ и томъ же предметѣ заботятся нѣсколько вѣдомствъ. Дѣленіе расходовъ по предметамъ объясняетъ смыслъ государственныхъ расходовъ, даетъ точную ихъ картину, и его можно назвать внутреннимъ дѣленіемъ. Въ научной литературѣ сдѣлано было нѣсколько попытокъ предметной классификаціи расходовъ. Заслуживаетъ вниманія, по своей простотѣ, дѣленіе государственныхъ расходовъ, предложенное проф. *Лебедевымъ*, который при этомъ исходитъ изъ того, что государственныя потребности и вызываемые ими расходы слагались подъ непосредственнымъ воздѣйствіемъ элементовъ, являющихся существеннѣйшими признаками государства. Такъ какъ составными элементами государства являются народъ, территория и верховная власть, то задача финансоваго хозяйства состоитъ въ доставленіи средствъ къ существованію и сохраненію этихъ элементовъ. И государственные расходы по цѣли, какой они служатъ, распадутся на издержки: 1) по сохраненію строя, цѣлости и безопасности государства, 2) на устройство и поддержаніе общественныхъ учреждений и предпріятій, способствующихъ матеріальному благосостоянію населенія, и 3) по доставленію населенію всѣхъ условій, содѣйствующихъ развитію и сохраненію невещественныхъ благъ, каковы: религія, право, просвѣщеніе и пр. Упрощая только-что приведенную классификацію, Лебедевъ различаетъ: расходы по содержанію верховной власти и ея органовъ и расходы, протекающіе вслѣдствіе проявленія государственной жизни, какъ во внутреннихъ, такъ и во внѣшнихъ отношеніяхъ<sup>1)</sup>. Къ тому же сводится дѣленіе государственныхъ расходовъ на расходы по государственному устройству и на расходы по государственному управленію, которое предлагаетъ проф. *Львовъ*<sup>2)</sup>.—Очень распространено дѣленіе публичныхъ расходовъ по ихъ результатамъ на производительные и непроизводительные или потребительные. Но понятіе производительности является относительнымъ, и расходы прямо непроизводительные могутъ стать производительными косвенно, напр., расходы на войну, суды и полицію.

Въ основаніе дальнѣйшаго изложенія кладется слѣдующая наиболѣе простая и распространенная въ литературѣ предметная классификація расходовъ: 1) расходы по государственному устройству или по содержанію органовъ верховной власти, 2) расходы по охранѣ внѣшней независимости и чести государства, т. е. расходы по управ-

<sup>1)</sup> *Лебедевъ*, Фин. Пр., 1, изд. 2. Стр. 255—257.

<sup>2)</sup> *Львовъ*, Курсъ фин. права. Стр. 69.

ленію международными сношеніями и вооруженными силами (арміею и флотомъ), 3) расходы по охранѣ правопорядка и безопасности внутри страны, т. е. расходы по управленію юстиціею и полиціею безопасности (въ тѣсномъ смыслѣ слова), 4) расходы по содѣйствію всестороннему развитію благосостоянія населенія или по внутреннему управленію въ тѣсномъ смыслѣ слова и 5) расходы по содержанію органовъ финансоваго управленія, по приобрѣтенію и взиманію государственныхъ доходовъ и по государственнымъ долгамъ, т. е. расходы по финансовому управленію въ широкомъ смыслѣ слова или расходы фискальные.

§ 18. Расходы по содержанію органовъ верховной власти.—Общія начала и сравнительное право. Во всякомъ государствѣ тратятся извѣстныя суммы на содержаніе верховной власти. Хотя по своей величинѣ эти расходы обыкновенно составляютъ сравнительно небольшую долю суммы государственныхъ расходовъ, но они имѣютъ первостепенное значеніе, такъ какъ удовлетворяютъ органической потребности государства, которое безъ верховной власти не могло бы существовать. Въ государствахъ монархическихъ сюда относятся издержки на содержаніе монарха, его семьи, двора и разныхъ учреждений, поставленныхъ въ непосредственное вѣдѣніе монарха и высочайшаго двора, а въ монархіяхъ съ представительнымъ образомъ правленія, кромѣ того, расходы по содержанію палатъ. Въ республикахъ предметомъ этихъ расходовъ является содержаніе палатъ и президента. Во всѣхъ государствахъ въ данную категорію расходовъ входятъ также расходы по содержанію содѣйствующихъ органовъ верховнаго управленія (кабинета или совѣта министровъ и др.).

Въ старину расходы по содержанію верховной власти не были выдѣлены изъ круга общегосударственныхъ расходовъ. Короли имѣли собственные большіе доходы, которые смѣшивались съ доходами государственныхными. И тѣ, и другіе употреблялись какъ на личные расходы королей, такъ и на государственныя потребности. Только тогда, когда имуществва многихъ царствующихъ домовъ сильно сократились и государственное хозяйство стало публичнымъ, постепенно установился порядокъ, при которомъ король для своихъ личныхъ расходовъ сталъ получать опредѣленныя суммы. Впервые такое содержаніе королю было назначено въ *Англіи* послѣ революціи 1688 г. Списокъ суммъ, назначенныхъ королю, былъ названъ *цивиль-листомъ*. На ассигнованныя средства король долженъ былъ содержать себя и гражданское управленіе, откуда, вѣроятно, и произошло это



название. Изъ Англии этотъ терминъ перешелъ на континентъ и удержался до сихъ поръ. Теперь цивиль-листъ означаетъ суммы, идущія на содержаніе государя и двора.

Размѣръ цивиль-листа устанавливается или на неопредѣленное время (*Пруссія, Баварія, Баденъ, Болгарія, Сербія*), или при каждомъ восшествіи монарха на престолъ, на срокъ пребыванія у власти (*Англія, Саксонія, Вюртембергъ, Бельгія, Нидерланды, Данія, Италія, Испанія, Португалія, Греція, Румынія*), или, наконецъ, на опредѣленный срокъ, по истеченіи котораго размѣръ содержанія пересматривается законодательными учреждениями (въ *Норвегіи* на бюджетный годъ, въ *Австро-Венріи* на 10 лѣтъ).— Въ большинствѣ европейскихъ государствъ, кромѣ германскихъ, расходы по цивиль-листу покрываются изъ общихъ средствъ государства. Въ германскихъ же государствахъ сохранилась еще связь между расходами монарха и династіи, съ одной стороны, и опредѣленными государственными имуществами, съ другой стороны. При этомъ въ мелкихъ германскихъ государствахъ потребности монарха покрываются или, наряду съ остальными государственными потребностями, изъ всей суммы доходовъ отъ доменъ, или же доходами отъ специально предназначенной для этой цѣли части доменъ, на которую монархъ имѣетъ неограниченное право собственности; въ большей же части крупныхъ германскихъ государствъ эта связь выражается лишь въ томъ, что расходы по цивиль-листу покрываются цѣликомъ или въ нѣкоторой части опредѣленнымъ денежнымъ доходомъ отъ доменъ.—Члены королевскаго дома также обыкновенно получаютъ содержаніе, которое или входитъ въ суммы, отпускаемыя по цивиль-листу (*Пруссія, Австро-Венрія*), или же назначается отдѣльно отъ цивиль-листа, каждому члену пожизненно (*Англія, Испанія, Баденъ, Гессенъ*) или по линиямъ съ дробленіемъ при наследственной передачѣ (*Вюртембергъ, Саксонія*).—Въ *Англіи* расходы по цивиль-листу составляютъ теперь 470 тыс. ф. ст., а расходы по содержанію членовъ королевскаго дома—106 тыс. ф. ст. *Прусскій* король получаетъ изъ средствъ государственнаго казначейства 11,5 милл. мар. Но, помимо того, онъ получаетъ доходы отъ бывшихъ королевскихъ доменъ, вошедшихъ въ составъ государственныхъ имуществъ. Эти доходы, составляющіе теперь около 7,7 милл. мар., не фигурируютъ въ общей государственной росписи. Въ качествѣ германскаго императора прусскій король не получаетъ содержанія. Въ *Австро-Венріи* монархъ получаетъ по 11,3 милл. кр. отъ каждой половины монархіи, но, независимо отъ этого, онъ получаетъ доходы отъ фа-

мильныхъ имуществъ. *Итальянскій* король получаетъ около 16 милл. лиръ. *Испанскій*—8,9 милл. пезетъ. Въ *Баваріи* расходы по цивиль-листу составляютъ около 5,4 милл. мар., въ *Саксоніи* около 4,1 милл. мар. и т. д. Вообще, чѣмъ меньше государство, тѣмъ обыкновенно большую долю всѣхъ его государственныхъ расходовъ составляютъ издержки по содержанію верховной власти. Что касается вознагражденія президентовъ республикъ, то *французскій* президентъ получаетъ въ сложности 1.200.000 франковъ и помѣщеніе въ Елисейскомъ дворцѣ. Президентъ *С.-А. Соед. Штатовъ* получаетъ 75.000 долларовъ и квартиру во дворцѣ, называемомъ «Бѣлымъ Домомъ».

Между расходами по содержанію органовъ народнаго представительства наиболѣе крупною статью является вознагражденіе депутатовъ. Въ настоящее время въ большей части государствъ трудъ депутатовъ оплачивается, при чемъ обыкновенно отказъ отъ вознагражденія не допускается. Не получаютъ вознагражденія члены парламента въ *Англіи, Италіи, Испаніи*. Въ однихъ государствахъ депутаты получаютъ суточное содержаніе или «діеты» лишь во время сессіи парламента, въ другихъ же—опредѣленное ежегодное вознагражденіе. Въ *Пруссіи* народные представители получаютъ прогоны и по 15 марокъ суточныхъ денегъ, въ *Австріи*—прогоны и суточное вознагражденіе въ размѣрѣ 20 кронъ. Во *Франціи* сенаторы и депутаты получаютъ по 15.000 франковъ жалованья. Въ *С.-А. Соед. Штатахъ* члены конгресса (сенаторы и депутаты) получаютъ по 7.500 долларовъ жалованья, прогоны на проѣздъ въ Вашингтонъ и обратно и 1.000 долларовъ на канцелярскіе расходы въ годъ. Въ *Германіи* съ возстановленія Имперіи до 1906 г. члены общенперскаго представительнаго собранія содержанія и суточныхъ не получали, а лишь даровой проѣздъ въ Берлинъ и обратно на родину. Но по закону 21 мая 1906 г. введено вознагражденіе для членовъ рейхстага въ размѣрѣ 3.000 марокъ въ годъ, отказъ отъ котораго не допускается. За каждое непосѣщеніе пленарнаго засѣданія рейхстага изъ вознагражденія депутата вычитывается 20 марокъ. Кромѣ того, члены рейхстага пользуются правомъ дарового проѣзда по германскимъ желѣзнымъ дорогамъ во время сессіи рейхстага, а также въ теченіе 8 дней до ея открытія и 8 дней по ея закрытіи.—Расходы по содержанію органовъ народнаго представительства составляли: въ *Великобританіи* въ 1908/1909 г. 59,7 тыс. ф. стерл., во *Франціи* по росписи на 1909 г. 18,4 милл. фр., въ *Германской имперіи* по росписи на 1909/1910 г. 1,6 милл. мар., въ *Пруссіи* по росписи на 1909/1910 г. 2 милл. мар., въ *Австріи*



по росписи на 1909 г. 3,9 милл. кр., въ *С.-А. Соед. Штатахъ* въ 1907/1908 г. 13,8 милл. долл.

§ 19. Расходы по содержанию органовъ верховной власти.—Русское право. Въ Россіи потребности Государя Императора и двора удовлетворяются какъ на счетъ общихъ государственныхъ средствъ, такъ и на счетъ специально предназначенныхъ для этой цѣли, находящихся въ Его распоряженіи имуществъ.

Размѣръ содержания Государя на счетъ общихъ государственныхъ средствъ до введенія представительныхъ учреждений не былъ опредѣленъ закономъ. Въ государственную роспись ежегодно вносились по усмотрѣнію Государя опредѣленная сумма на расходы Министерства Императорскаго Двора. При учрежденіи Государственной Думы и преобразованіи Государственнаго Совѣта въ верхнюю палату расходы по Министерству Императорскаго Двора были контингентированы въ опредѣленномъ размѣрѣ, именно въ цифрѣ назначенія росписи 1906 г., и въ этомъ размѣрѣ, какъ минимальномъ, изъяты отъ воздѣйствія представительныхъ учреждений. Согласно нынѣ дѣйствующимъ Основнымъ Государственнымъ Законамъ 23 апр. 1906 г.<sup>1)</sup> и бюджетнымъ правиламъ 8 марта 1906 г.<sup>2)</sup>, кредиты на расходы Министерства Императорскаго Двора, вмѣстѣ съ состоящими въ его вѣдѣніи учреждениями, въ суммахъ, не превышающихъ ассигнованій по государственной росписи на 1906 г., не подлежатъ обсужденію Государственнаго Совѣта и Государственной Думы. Согласно тѣмъ же статьямъ тѣхъ же узаконеній, не подлежатъ обсужденію законодательныхъ палатъ и такія измѣненія кредитовъ на расходы по Министерству Императорскаго Двора, которыя обусловливаются постановленіями Учрежденія о Императорской Фамиліи, соответственно происшедшимъ въ ней перемѣнамъ. Такимъ образомъ, наше новое законодательство, хотя формально и не усвоило «цивиль-листа», но фиксировало на неопредѣленный срокъ размѣръ содержания Государя Императора за счетъ общихъ государственныхъ средствъ, по смѣтѣ Министерства Императорскаго Двора, такъ что размѣръ этотъ не можетъ быть ни уменьшенъ помимо законодательной инициативы Государя, ни увеличенъ безъ согласія Госуд. Думы и Госуд. Совѣта. Ассигнованіе на содержаніе Министерства Императорскаго Двора по росписи 1906 г. составляло 16.359.595 руб., и въ этой цифрѣ

<sup>1)</sup> Зак. Осн., ст. 115

<sup>2)</sup> Прав. Гос. Росп., ст. 5 (по Прод. 1908 г.).

данный расходъ вносился во все послѣдующія росписи, т. е. до 1911 г. включительно. До 1906 г. расходы по Министерству Императорскаго Двора обнаруживали тенденцію къ медленному возрастанію. Расходы на содержаніе Министерства Императорскаго Двора вносятся въ роспись слѣдующими двумя статьями: 1) расходы Министерства Императорскаго Двора и 2) содержаніе состоящихъ въ вѣдѣніи Министерства Императорскаго Двора: Императорскихъ театровъ съ ихъ училищами, Императорской Академіи Художествъ, Императорской Археологической Коммисіи и Музея Императора Александра III. Первая изъ этихъ двухъ статей составляетъ нынѣ 12.781.296 руб., вторая—3.578.299 руб.

Находящіяся въ распоряженіи Государя, специально предназначенныя для удовлетворенія потребностей Его, двора и Императорской Фамиліи имущества дѣлятся на слѣдующіе виды: 1) имущества дворцовыя: а) имущества Государевы, б) имущества, составляющія личную собственность Государя; 2) имущества Кабинета Его Императорскаго Величества; 3) имущества удѣльныя или удѣлы.

Дворцовыми имуществами<sup>1)</sup> называются имущества, приписанныя къ содержанію разныхъ дворцовъ Императорскаго Дома. Дворцовыя имущества перваго рода, называемыя *Государевыми*, всегда принадлежатъ царствующему Императору и не подлежатъ ни завѣщанію, ни раздѣлу, ни отчужденію какого-либо иного рода. Дворцовыя имущества втораго рода, составляющія личную собственность Государя, могутъ быть завѣщаемы и дѣлимы по частямъ, т. е. подчиняются дѣйствію общихъ гражданскихъ законовъ. Дворцы находятся въ непосредственномъ завѣдываніи Дворцовыхъ Управленій (кромѣ дворцовъ въ Павловскѣ, которыми завѣдываетъ Павловское Городовое Правленіе) съ Начальниками или Управляющими во главѣ<sup>2)</sup>. Дворцовыя Управленія (и Павловское Городовое Правленіе) принадлежатъ къ числу особенныхъ установленій Министерства Императорскаго Двора и непосредственно подчинены Министру Императорскаго Двора. Дворцовыя недвижимыя имущества, а также Императорская Петергофская гранильная фабрика, составляющая собственность Государя, находятся въ завѣдываніи Главнаго Управленія Удѣловъ и учреждений мѣстнаго удѣльнаго управленія<sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> Зак. Гражд., ст. 412 (по Прод. 1906 г.).

<sup>2)</sup> Учр. Мин., ст. 908—911, 912 (по Прод. 1906 г.).

<sup>3)</sup> Учр. Мин., ст. 926 (по Прод. 1906 г.), Общ. Учр. Губ., ст. 1200 (по Прод. 1906 и 1908 г.г.).



Категорію имуществъ, всегда принадлежащихъ царствующему Императору, составляютъ *имущества Кабинета*, т. е. имущества, находящаяся въ вѣдѣніи Кабинета Его Императорскаго Величества. Кабинетъ принадлежитъ къ числу общихъ установлений Министерства Императорскаго Двора. Въ непосредственномъ управленіи Кабинета находятся: горные промыслы въ Алтайскомъ и Нерчинскомъ округахъ вѣдомства Кабинета, Княжество Ловичское, оброчныя статьи Кабинета въ С.-Петербургѣ, а также Императорскіе фарфоровый и стеклянный заводы и Императорская Екатеринбургская гранильная фабрика. Кабинетъ вѣдаетъ также взиманіемъ поступающаго въ его доходы ясака или ясачнаго сбора, т. е. специального налога съ сибирскихъ кочевыхъ и бродячихъ инородцевъ, уплачиваемаго, смотря по результату промысловъ и состоянію инородцевъ, одними звѣринными шкурами или звѣринными шкурами и деньгами или одними деньгами. Кромѣ того, Кабинетъ хранитъ Императорскія регалии и коронныя брилліанты, родословную книгу Императорскаго Дома и записки членовъ Императорской Фамиліи, а также завѣдываетъ драгоценными вещами, Всемилостивѣйше жалуемыми въ видѣ подарковъ. Къ вѣдѣнію Кабинета относятся также дѣла по финансовой, хозяйственной, строительной, счетной и технической частямъ Министерства Императорскаго Двора. Во главѣ Кабинета стоитъ Управляющій, главное же начальство надъ нимъ принадлежитъ Министру Императорскаго Двора<sup>1)</sup>.

*Удѣльными имуществами* или удѣлами называется тотъ контингентъ имуществъ, который былъ впервые выдѣленъ изъ числа общегосударственныхъ и опредѣленъ на содержаніе Императорской Фамиліи Императоромъ Павломъ Петровичемъ въ 1797 г. и впоследствии подвергся измѣненіямъ въ своемъ составѣ, благодаря приобрѣтенію посредствомъ мѣновыхъ актовъ и причисленію къ нему новыхъ имуществъ<sup>2)</sup>. Образование удѣловъ Императоромъ Павломъ I вызвано было опасеніемъ, что содержаніе Императорской Фамиліи, когда поколѣніе ея распространится до князей крови Императорской, «могло бы быть государству отяготительно, ежели не взять къ этому нужныхъ мѣръ»<sup>3)</sup>. Этими имуществами, состоящими изъ недвижимыхъ имѣній, промышленныхъ предпріятій и денежныхъ капиталовъ, завѣдываетъ Главное Управленіе Удѣловъ съ Начальникомъ во главѣ.

<sup>1)</sup> Учр. Мин., ст. 887—893 (по Прод. 1906 г.).

<sup>2)</sup> Учр. Мин., ст. 925. Зак. Гражд., ст. 411.

<sup>3)</sup> Н. М. Коржуновъ, Русск. Госуд. Право, I, изд. 3. Спб., 1899. Стр. 246

подчиненное Министру Императорскаго Двора, который вмѣстѣ съ тѣмъ и Министръ Удѣловъ<sup>1)</sup>. На мѣстахъ внутреннее хозяйственное управленіе удѣльными имуществами вѣдаютъ Удѣльные Округи съ Управляющими во главѣ. Они подчинены непосредственно и исключительно Главному Управленію Удѣловъ. Непосредственное завѣдываніе удѣльными имѣніями возложено на Управленія удѣльными имѣніями, во главѣ которыхъ стоятъ также Управляющіе. Управленія удѣльными имѣніями подчинены непосредственно Удѣльнымъ Округамъ<sup>2)</sup>. Какъ указано было выше, въ завѣдываніи Главнаго Управленія Удѣловъ и учрежденій мѣстнаго удѣльнаго управленія, помимо удѣловъ, находятся также дворцовыя недвижимыя имущества. Главное богатство Удѣловъ заключается въ земельныхъ имуществвахъ. По даннымъ Центрального Статистическаго Комитета, площадь удѣльныхъ земель въ 50 губерніяхъ Европейской Россіи составляла въ 1905 году 7.843.015 десятинъ<sup>3)</sup>.

Что касается *содержанія членовъ Императорскаго Дома*, то оно опредѣляется у насъ закономъ. Право на содержаніе, какъ и всѣ вообще права членовъ Императорскаго Дома, впервые было нормировано Учрежденіемъ о Императорской Фамиліи 5 апрѣля 1797 г. 2 июля 1886 г. издано было новое Учрежденіе о Императорской Фамиліи, которое ограничило кругъ лицъ, пользующихся полнотою правъ членовъ Императорской Фамиліи, и сократило размѣръ содержанія послѣднихъ. Учрежденіе 1886 г., образующее разд. II Основныхъ Государственныхъ Законовъ, дѣйствуетъ и въ настоящее время. Изъ удѣльныхъ имѣній и капиталовъ, съ пособіемъ отъ государственнаго казначейства, назначается содержаніе всѣмъ членамъ Императорскаго Дома, въ мужескомъ поколѣніи происшедшимъ, и именно: 1) лицамъ мужескаго пола до совершеннолѣтія, для воспитанія, денежное жалованье, а отъ совершеннолѣтія на всю ихъ жизнь, для содержанія, денежные доходы или заповѣдныя имущества; 2) женскому полу до замужества денежное содержаніе, а при замужествѣ приданое; 3) вдовствующимъ Императрицамъ, Великимъ Княгинямъ и Княгинямъ Крови Императорской денежная пожизненная пенсія. Императрица, во время царствованія Ея Супруга, получаетъ по 200 тыс. руб. въ годъ и содержаніе двора. Все оное Императрица сохраняетъ и во вдовственномъ состояніи, на время пребыванія въ Россіи; буде же оставить

<sup>1)</sup> Учр. Мин., ст. 920—929 (по Своду и Прод. 1906 и 1908 г.г.).

<sup>2)</sup> Общ. Учр. Губ., 1199—1232 (по Своду и Прод. 1906 и 1908 г.г.).

<sup>3)</sup> Ежегодникъ Россіи 1908 г. Спб., 1909. Стр. 228—229.



Россію, то получаетъ половину содержанія. На содержаніе дѣтей Государевыхъ опредѣляется до совершеннолѣтія по 33 тыс. руб. въ годъ. Наслѣдникъ получаетъ по 100 тыс. руб. въ годъ и содержаніе двора. Супруга Наслѣдника, во время замужества, получаетъ по 50 тыс. руб., во вдовствѣ же пенсію въ 100 тыс. руб. и содержаніе двора, а по выѣздѣ изъ Россіи 50 тыс. руб. пенсіи. Дѣтямъ Наслѣдника выдается до совершеннолѣтія или до брака, Государемъ дозволенного, по 20 тыс. руб. Приданого награжденія Великимъ Князьямъ и Князьямъ Крови Императорской выдается: 1) дочерямъ и внукамъ Императора по миллиону рублей, 2) правнучкамъ и праправнучкамъ — по 100 тыс. руб., 3) дальнѣйшимъ степенямъ, происходящимъ въ мужескомъ поколѣніи — по 30 тыс. руб. Вышеприведенное содержаніе Императрицы, Наслѣднику, Его Супругѣ, а также дѣтямъ ихъ и младшимъ сыновьямъ и дочерямъ Императора до совершеннолѣтія или до брака, равно какъ и приданое Великимъ Князьямъ и Князьямъ Крови Императорской, производится изъ суммъ государственнаго казначейства, т. е. изъ общей суммы кредитовъ, отпускаемыхъ по смѣтѣ Министерства Императорскаго Двора. Содержаніе дѣтямъ Наслѣдника и младшимъ сыновьямъ и дочерямъ Императора съ совершеннолѣтія, а равно всѣмъ прочимъ членамъ Императорскаго Дома, имѣющимъ право на содержаніе, т. е. родившимся отъ лицъ мужескаго пола, опредѣляется изъ удѣльныхъ суммъ въ размѣрѣ, указанномъ въ законѣ<sup>1)</sup>.

Помимо расходовъ за счетъ общихъ государственныхъ средствъ вносимыхъ, какъ указано было, въ государственную роспись двумя статьями по смѣтѣ Министерства Императорскаго Двора, расходы по содержанію Государя Императора, двора и членовъ Императорской Фамиліи, какъ и спеціальныя доходы, предназначенныя на покрытие этихъ расходовъ, не проводятся ни чрезъ Государственную Роспись доходовъ и расходовъ, ни чрезъ Отчетъ Государственнаго Контроля. Всѣ установленія Министерства Императорскаго Двора изъяты отъ всякой отчетности предъ Государственнымъ Контролемъ и подчинены спеціальному контролю Министерства. На Министерство Императорскаго Двора не распространяется и начало единства кассъ. Министерство имѣетъ свою спеціальную кассу.

Между расходами по содержанію палатъ народныхъ представителей наиболѣе крупною статьею у насъ, какъ и въ другихъ государствахъ, является вознагражденіе членовъ палатъ. Выборные члены Государственнаго Совѣта получаютъ во время сессіи палатъ су-

<sup>1)</sup> Зак. Осн., ст. 164—182, 209—210, прилож. VI.

точное довольствіе или діеты въ размѣрѣ 25 руб. въ день, а также разъ въ годъ путевое довольствіе по расчету 5 коп. на версту отъ мѣста ихъ жительства до С.-Петербурга и обратно<sup>1)</sup>. Члены Государственной Думы по Учрежденію Государственной Думы 20 февр. 1906 г. также получали во время сессіи палатъ суточное довольствіе, именно въ размѣрѣ 10 руб. въ день. По закономъ 6 іюля 1908 г.<sup>2)</sup> суточное довольствіе членамъ Госуд. Думы замѣнено было ежегоднымъ содержаніемъ. Образцомъ для этого послѣдняго закона несомнѣнно послужилъ германскій законъ 1906 г. о вознагражденіи членовъ рейхстага. Размѣръ ежегоднаго содержанія членовъ Госуд. Думы составляетъ 4200 руб. въ годъ. Это содержаніе производится каждому члену Госуд. Думы помѣсячно въ размѣрѣ 350 руб., считая со дня избранія по день прекращенія полномочій (т. е. до истеченія срока избранія или до отказа отъ званія или до выбытія изъ состава Думы на основаніи ст. 18 и 19 Учр. Гос. Дум. или до роспуска Думы). Члены Госуд. Думы, отсутствующіе безъ уважительныхъ причинъ въ Общемъ Собраніи послѣдней, подвергаются за каждый пропущенный день вычету изъ содержанія. Размѣръ этого вычета, а также причины неявки, признаваемыя уважительными, опредѣляются наказомъ Госуд. Думы. Члены бюджетной коммисіи Госуд. Думы получаютъ за участіе въ работахъ этой коммисіи до открытія сессіи дополнительное суточное вознагражденіе въ размѣрѣ 10 руб. въ день. Кромѣ того, члены Госуд. Думы, какъ и члены Госуд. Совѣта, получаютъ разъ въ годъ путевое довольствіе по расчету 5 коп. на версту отъ мѣста ихъ жительства до С.-Петербурга и обратно. Не имѣютъ права ни на содержаніе, ни на путевое довольствіе лишь тѣ изъ членовъ Госуд. Думы, которые занимаютъ должность министра или главноуправляющаго отдѣльною частью. — Расходъ на содержаніе Государственнаго Совѣта составляетъ по росписи на 1909 г. 2.066.519 руб. Изъ этой суммы 1.354.169 руб. составляетъ содержаніе членовъ Госуд. Совѣта по назначенію, а 652.550 руб. — содержаніе членовъ Госуд. Совѣта по выборамъ (остальные 59.800 руб. — единовременный расходъ по переустройству Маринскаго Дворца). Къ указанной цифрѣ расхода на Госуд. Совѣтъ (2.066.519 руб.) надлежитъ прибавить расходъ по содержанію Государственной Канцеляріи, на которую возложены обязанности по дѣлопроизводству въ Общемъ Собраніи, Департаментахъ и Особыхъ Присутствіяхъ Госуд. Совѣта.

<sup>1)</sup> Учр. Гос. Сов., ст. 28.

<sup>2)</sup> Учр. Гос. Дум., ст. 23 и прилож. II.



Расходъ на Госуд. Канцелярію составляетъ по росписи на 1909 г. 2.159.316 руб. Въ эту сумму входитъ расходъ по Госуд. Типографіи въ размѣрѣ 646.260 руб., который покрывается соответствующею статьею дохода всего на 14.887 руб. Расходъ на содержаніе Госуд. Думы составляетъ по росписи на 1909 г. 2.740.521 руб. Изъ этой суммы 1.945.680 руб. составляетъ расходъ по содержанію членовъ Госуд. Думы, а остальные 794.841 руб. — расходы на содержаніе Канцеляріи Госуд. Думы и состоящихъ при ней должностныхъ лицъ, а также на ремонтъ и содержаніе зданій. — Расходы на содержаніе Госуд. Совѣта и Госуд. Думы съ ихъ Канцеляріями и состоящими при нихъ установленіями представляютъ въ отношеніи финансоваго и бюджетнаго устройства ту особенность, что необходимые для нихъ кредиты включаются въ государственную роспись въ суммахъ, опредѣленныхъ каждою палатою по принадлежности, т. е. изъяты отъ вліянія какъ правительства, такъ и другой палаты <sup>1)</sup>.

Последнюю категорію расходовъ по содержанію органовъ верховной власти составляютъ *расходы на содержаніе органовъ, соотвѣствующихъ главамъ государства* въ области верховнаго управленія: каковы у насъ Совѣтъ Министровъ, Военный Совѣтъ, Адмиралтействъ Совѣтъ, Комитетъ Финансовъ, Опекунскій Совѣтъ, Собственная Его Императорскаго Величества Канцелярія и Канцелярія Его Императорскаго Величества по принятію прошеній. Всѣ эти учрежденія, кромѣ Комитета Финансовъ, составляютъ предметъ расхода. Кредиты на содержаніе Военнаго Совѣта отпускаются по смѣтѣ Канцеляріи Военнаго Министерства, кредиты на содержаніе Адмиралтействъ Совѣта — по смѣтѣ Морского Министерства, кредиты на содержаніе Опекунскаго Совѣта — по смѣтѣ Департамента Государственнаго Казначейства. Канцелярія Совѣта Министровъ и обѣ канцеляріи Е. И. В. имѣютъ каждая свою спеціальную смѣту. Изъ всѣхъ расходовъ на содержаніе этихъ учрежденій наибольшей сравнительной высоты достигаютъ расходы Канцеляріи Е. И. В. Начиная съ росписи 1906 г., расходъ на содержаніе Собственной Е. И. В. Канцеляріи составляетъ ежегодно 741.703 руб., а расходъ на содержаніе Канцеляріи Е. И. В. по принятію прошеній — 530.483 руб. <sup>2)</sup>. Расходы по содержанію обѣихъ Канцелярій Е. И. В. представляютъ въ отношеніи финансоваго и бюджетнаго устройства ту же особенность, что и расходы по содержанію Министерства Двора: кредиты на нихъ подлежатъ обсужденію

<sup>1)</sup> Прав. Гос. Росп., ст. 8.

<sup>2)</sup> Сумма эта, начиная съ росписи 1908 г., незначительно убавлена (до 530.356 руб.).

законодательныхъ палатъ лишь въ той мѣрѣ, въ какой они испрашиваются съ превышеніемъ назначеній по росписи 1906 г. <sup>1)</sup>.

§ 20. Расходы по управленію международными сношеніями и вооруженными силами. Расходы по управленію международными сношеніями слагаются изъ расходовъ по содержанію министерства иностранныхъ дѣлъ, посольствъ и консульствъ. Политическое положеніе, занимаемое государствомъ, и степень развитія его внѣшнихъ торговыхъ сношеній вліяютъ на размѣръ этихъ издержекъ. Приводимая таблица, заимствованная у *Fr. Zahn'a* <sup>2)</sup>, наглядно изображаетъ сравнительный размѣръ расходовъ по управленію международными сношеніями въ девяти крупнѣйшихъ изъ культурныхъ государствъ, выраженный какъ въ абсолютныхъ (въ милліонахъ рублей), такъ и въ относительныхъ величинахъ, именно въ количествѣ рублей, причитающемся на 1 жителя (*per capita*).

Расходы на международныя сношенія по росписи на 1906 годъ.

Названіе государствъ	Германія	Австро-Венгрія	Италія	Франція	Россия	Велико-британія	С.-А. Соед. Штаты	Японія	Названіе государствъ
Милліоны руб.	6,5	5,4	6,1	6,5	6,0	5,2	4,5	5,5	Милліоны руб.
На 1 жителя приходится рублей	0,11	0,12	0,19	0,17	0,05	0,12	0,06	0,11	На 1 жителя приходится рублей

Одно изъ первыхъ мѣстъ въ бюджетахъ крупныхъ современныхъ государствъ занимаютъ расходы на вооруженныя силы — на войско, флотъ и укрѣпленія. Они составляютъ обыкновенно отъ  $\frac{1}{3}$  до  $\frac{2}{3}$  суммы чистыхъ (т. е. за вычетомъ издержекъ взиманія налоговъ и расходовъ по эксплуатаціи государственныхъ имуществъ и предпріятій) государственныхъ расходовъ. Размѣръ ихъ въ значительной степени зависитъ отъ организаціи воиска: при системѣ вербовки (*Англія, С.-А. Соед. Штаты*) расходы значительно выше, чѣмъ при всѣхъ остальныхъ системахъ; при системѣ всеобщей ландверной воинской повинности, нынѣ господствующей, расходы на содержаніе

<sup>1)</sup> Прав. Гос. Росп., ст. 6.

<sup>2)</sup> Die Finanzen der Grossmächte. Berlin, 1908. Стр. 20.



войска въ мирное время, уступая дороговизнѣ вербовки, значительно выше, чѣмъ при системѣ всенародной милиціи безъ постоянной арміи, примѣняемой нынѣ въ Швейцаріи. Затѣмъ политическое положеніе и значеніе государства, географическія условія страны, степень развитія внѣшней торговли, размѣръ колоніальнаго владѣнія—все эти моменты вліяютъ на величину издержекъ государства по содержанію вооруженныхъ силъ. Въ нижеслѣдующей таблицѣ, составленной на основаніи вычисленій *Zahn'a* <sup>1)</sup>, содержатся данныя о величинѣ расходовъ на вооруженныя силы въ 9 государствахъ по росписи на 1906 г.

Расходы на вооруженныя силы по росписи на 1906 г.

Названія государствъ	Расходы на войско		Расходы на флотъ		Расходы на войско и флотъ %—ое отношеніе суммъ всѣхъ раскол.	Названія государствъ
	Милліоны руб.	На 1 жителя приходится рублей	Милліоны руб.	На 1 жителя приходится рублей		
Германія	352,1	5,81	122,7	2,02	15,45	Германія
Австрія	120,4	4,60	15,0	0,57	18,99	Австрія
Венгрія	67,8	3,52	7,5	0,39	14,86	Венгрія
Италія	103,8	3,20	46,8	1,44	21,86	Италія
Франція	264,5	6,74	119,6	3,05	28,14	Франція
Россія	379,4	3,02	105,3	0,84	19,07	Россія
Великобританія	270,7	6,53	312,5	7,54	44,24	Великобританія
С.-А. Соед. Штаты	232,7	3,05	214,8	2,82	31,44	С.-А. Соед. Штаты
Японія	50,4	1,08	38,2	0,82	18,52	Японія

Данныя о величинѣ расходовъ на вооруженныя силы во всѣхъ Европейскихъ государствахъ за тотъ же 1906 г. (по росписямъ) приводитъ *Brachelli-Juraschek* <sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> D. Finanzen d. Grossmächte. Berlin, 1908. Стр. 20.

<sup>2)</sup> Данныя эти слѣдующія: на 1 жителя приходится кронъ:

въ Великобританіи . . . . .	34,16	въ Россіи . . . . .	8,31
» Франціи . . . . .	25,19	» Бельгіи . . . . .	8,04
» Германской Имперіи . . . . .	19,53	» Австро-Венгрии . . . . .	7,12
» Швеціи . . . . .	19,12	» Сербіи . . . . .	7,11
» Нидерландахъ . . . . .	15,65	» Болгаріи . . . . .	6,53
» Италіи . . . . .	11,84	» Румыніи . . . . .	5,58
» Греціи . . . . .	10,90	» Турціи . . . . .	4,97
» Норвегіи . . . . .	10,69	» Босніи и Герцеговинѣ . . . . .	4,41
» Португаліи . . . . .	9,81	» Венгрии . . . . .	1,96
» Даніи . . . . .	9,52	» Люксембургѣ . . . . .	1,95
» Испаніи . . . . .	9,14	» Австріи . . . . .	1,60
» Швейцаріи . . . . .	8,73	» Черногоріи . . . . .	1,00

(*Brachelli-Juraschek*, Die Staaten Europas, 5 изд. Leipzig, 1907. Стр. 957.)

Къ обыкновеннымъ расходамъ на войско и флотъ часто присоединяются чрезвычайные, напр. на перевооруженіе, на увеличеніе флота, на укрѣпленія, а также по веденію войны. Особенно велики послѣдніе. Такъ, Англія издержала на войну за Испанское наслѣдство ок. 51 милл. ф. ст., на Семилѣтнюю войну ок. 83 милл. ф. ст., на войну съ С.-А. Соед. Штатами ок. 98 милл. ф. ст., на войну съ Франціей 1793—1815 г.г. ок. 831 милл. ф. ст., на Крымскую войну ок. 69 милл. ф. ст. За періодъ 1688—1869 г.г. Англія издержала на веденіе войнъ ок. 1236 милл. ф. ст. <sup>1)</sup> Австрія израсходовала на веденіе италіанской войны 1859 г. ок. 210 милл. фл. Война 1866 г. стоила Пруссіи ок. 83 милл. тал. <sup>2)</sup> По точному, сдѣланному въ 1879 году, расчету сумма всѣхъ расходовъ, вызванныхъ сѣверо-американскою междуособною войною (1861—1865 г.г.), со времени открытія военныхъ дѣйствій до 1879 г. составила ок. 6 милліардовъ долл. <sup>3)</sup> Поддающіяся точному исчисленію издержки Франціи по веденію франко-прусской войны 1870/71 г. составляли, по вычисленію *Wagner'a* <sup>4)</sup>, 9—10 милліардовъ франковъ, не поддающіяся же точному исчисленію потери французскаго народа оцѣниваются *Kolb'омъ* сверхъ того въ 15 милліардовъ фр. Издержки Англіи по веденію южно-африканской войны (1899—1902 г.г.) составили ок. 2 милліардовъ руб. <sup>5)</sup> Послѣдняя турецкая война 1877/78 г. стоила Россіи болѣе 1½ милліардовъ руб. и около того же Турціи съ другими заинтересованными государствами <sup>6)</sup>. Издержки Японіи по веденію русско-японской войны составляютъ, по вычисленію *Zahn'a*, болѣе 2 милліардовъ руб. <sup>7)</sup> Сумма расходовъ, вызванныхъ войною съ Японією и ея послѣдствіями, со времени открытія военныхъ дѣйствій (январь

<sup>1)</sup> *Leroy-Beaulieu*, Traité, II, изд. 7. Paris, 1906. Стр. 268 и сл.

<sup>2)</sup> *Wagner*, Finanzwiss., I, изд. 3. Leipzig, 1883. Стр. 451.

<sup>3)</sup> *Dewey*, Financial History of the United States, 2 изд. London, 1903. Стр. 329.

<sup>4)</sup> Finanzwissenschaft, I, изд. 3. Leipzig, 1883. Стр. 451.

<sup>5)</sup> *Riesser*, Finanzielle Kriegsbereitschaft u. Kriegsführung. Jena, 1909. Стр. 8.

<sup>6)</sup> *Лебедевъ*, Фин. Право, I, изд. 2. Спб., 1889—93. Стр. 297.

<sup>7)</sup> D. Finanzen d. Grossmächte. Berlin, 1908. Стр. 18. По отчету, представленному японскимъ правительствомъ парламенту, эти расходы составляютъ 1,5 милліард. руб. (см. Русскій Календарь Суворина на 1910 г., стр. 119, прим.).



1904 года) до 1907 г., включительно составляет для России, по данным Госуд. Контроля, 2.282.834.242 руб. <sup>1)</sup> Къ этой цифрѣ нужно прибавить выяснившуюся уже цифру расхода, произведеннаго на тотъ же предметъ въ 1908 г., именно 65.895.978 руб. <sup>2)</sup> Эти цифры не исчерпываютъ всѣхъ расходовъ, вызванныхъ войною съ Японіею и ея послѣдствіями. Въ нихъ не входитъ связанное съ войною увеличеніе обыкновенныхъ расходовъ государства. Изъ числа послѣднихъ особенно возросли подѣ влияніемъ войны расходы по государственнымъ займамъ и по пенсіямъ.

Мѣстнымъ общественнымъ союзамъ также приходится нести немалыя жертвы благодаря современному милитаризму. Послѣдній не только вызываетъ огромные публичные расходы, но и является тяжелымъ бременемъ для всего народнаго хозяйства. Сколько послѣднее теряетъ отъ того, что милліоны людей во цвѣтъ лѣтъ и силъ призываются въ ряды войскъ и отрываются такимъ образомъ отъ мирныхъ и производительныхъ занятій! <sup>3)</sup>

§ 21. Расходы по управленію юстиціею и полиціею безопасности. Въ составъ расходовъ по охранѣ правопорядка или по управленію юстиціею входятъ слѣдующія статьи: 1) расходы по содержанію министерства юстиціи, 2) расходы по содержанію судебныхъ мѣстъ всѣхъ порядковъ и инстанцій, 3) расходы по содержанію тюремъ и всѣхъ вообще мѣстъ заключенія. На величину этихъ расходовъ влия-

<sup>1)</sup> Объяснит. Записка къ Отчету Госуд. Контроля за 1907 г., стр. 40.

<sup>2)</sup> Объяснит. Записка къ Отчету Госуд. Контроля за 1908 г., стр. 39-40.

<sup>3)</sup> Еще *Kolb* для 1874 г., когда численность активнаго состава арміи въ Европѣ едва превышала 3 милл. человекъ, приблизительно опредѣлялъ цѣнность ежедневной потери на трудѣ этихъ лицъ, отвлекаемыхъ отъ мирныхъ занятій, по крайней мѣрѣ въ 6 милл. мар., а для начала 80-ыхъ годовъ 19 вѣка при 3<sup>1</sup>/<sub>2</sub> милл. человекъ—въ 7 милл. мар. (см. его *Handbuch der vergleichenden Statistik*, 7 изд. Leipzig, 1875, стр. 784, и его же *Statistik der Neuzeit*, дополненіе къ 8 изд. указанного сочиненія 1879, стр. 372). Съ тѣхъ поръ, за треть вѣка, число лицъ, состоящихъ въ активной части арміи въ мирное время, возросло по крайней мѣрѣ на <sup>1</sup>/<sub>2</sub>, и превысило для одной Европы 4 милл. человекъ (см. *Brachelli-Jurischek*, *Die Staaten Europas*, 5 изд. Leipzig, 1907. Стр. 860—861); возросло съ тѣхъ поръ также и вознагражденіе за трудъ. Конечно, трудъ военнотружениковъ является и для народнаго хозяйства косвенно производительнымъ, какъ существенно-необходимая охрана его. Но весь вопросъ заключается лишь въ томъ, въ какомъ размѣрѣ народное хозяйство нуждается въ этой охранѣ.

етъ культурный уровень страны, организація судовъ, формы судопроизводства, организація мѣстъ заключенія и принятый въ нихъ режимъ. Часть этихъ расходовъ, а именно издержки по содержанію зданій, иногда относятся на средства мѣстныхъ союзовъ.

Расходы по управленію полиціею безопасности въ тѣсномъ смыслѣ слова состоятъ изъ расходовъ по содержанію центральнаго органа, вѣдающаго эту отрасль управленія, изъ издержекъ мѣстныхъ полицейскихъ управленій, а также изъ расходовъ по содержанію специальныхъ полицейскихъ органовъ (напр. жандармеріи, сыскныхъ частей полиціи). Мѣстныя полицейскія учрежденія, даже независимо отъ того, находятся ли они въ вѣдѣніи государства или мѣстныхъ самоуправляющихся союзовъ, содержатся обыкновенно лишь въ одной части на средства государства, въ другой же—на средства мѣстныхъ союзовъ.

Размѣръ расходовъ на юстицію (включая и мѣста заключенія) и на полицію составлялъ: въ *Великобританіи* въ 1908/1909 г. 4,5 милл. ф. ст., т. е. около 2% суммы всѣхъ государственныхъ расходовъ, во *Франціи* по росписи на 1909 г. 79,6 милл. фр., т. е. также около 2% суммы всѣхъ государственныхъ расходовъ, въ *Пруссіи* по росписи на 1909/1910 г. 237 милл. мар., или около 6% суммы всѣхъ государственныхъ расходовъ, въ *Австріи* по росписи на 1909 г. 136,5 милл. вр., или около 5% суммы всѣхъ государственныхъ расходовъ.

§ 22. Расходы по внутреннему управленію. Расходы по внутреннему управленію слагаются изъ слѣдующихъ категорій: 1) расходы, вызываемые мѣропріятіями въ области физическаго благосостоянія населенія или народнаго здравія, т. е. расходы по управленію медицинскою и санитарною частями; 2) расходы, вызываемые мѣропріятіями въ области экономической политики, т. е. расходы по мѣропріятіямъ, относящимся къ земледѣлію и другимъ отраслямъ добывающей промышленности, а также къ промышленности обрабатывающей и торговлѣ; 3) расходы, вызываемые мѣропріятіями въ области путей и средствъ сообщенія и сношенія,—вообще расходы на публичные работы государства; 4) расходы, связанные съ мѣропріятіями въ области социальной политики,—расходы на общественное призрѣніе; 5) расходы, связанные съ мѣропріятіями въ области духовнаго благосостоянія или научнаго, техническаго и художественнаго образованія и развитія,—расходы по завѣдыванію народнымъ просвѣщеніемъ въ широкомъ смыслѣ этого слова; 6) расходы, связанные съ осуществленіемъ задачъ государства въ области церкви.



Принятая въ настоящее время въ государственныхъ росписяхъ и отчетахъ классификація государственныхъ расходовъ по вѣдомствамъ очень затрудняетъ вычисленіе расходовъ вообще, расходовъ по внутреннему управленію (какъ во всей ихъ суммѣ, такъ и въ отдѣльности по шести указаннымъ выше группамъ) въ частности и въ особенности. Кромѣ того, нужно принять во вниманіе и то, что значительная часть задачъ именно въ области внутренняго управленія во всѣхъ современныхъ государствахъ выполняется мѣстными союзами, при чемъ соответствующіе расходы составляютъ крупную статью въ бюджетахъ послѣднихъ, вслѣдствіе чего сокращаются расходы по соответствующимъ статьямъ въ бюджетахъ государственныхъ. Поэтому данныя о величинѣ государственныхъ расходовъ на предметы внутренняго управленія въ различныхъ странахъ еще въ меньшей степени представляются удобосравнимыми, чѣмъ данныя о расходахъ по другимъ отраслямъ управленія<sup>1)</sup>. Нѣкоторое представление о сравнительной величинѣ расходовъ по внутреннему управленію могутъ дать данныя о величинѣ такъ называемыхъ «производительныхъ» расходовъ, въ составъ которыхъ первые входятъ весьма крупною, преобладающею статью. Подъ «производительными» расходами разумѣются всѣ расходы, кромѣ расходовъ по содержанию вооруженныхъ

<sup>1)</sup> Вотъ нѣкоторыя данныя о величинѣ этихъ расходовъ для наиболѣе крупныхъ европейскихъ государствъ: *Франція* по росписи на 1909 г. должна была израсходовать: по Министерству Земледѣлія 33,3 милл. фр., по Министерству Торговли и Промышленности 56,5 милл. фр., по Министерству Публичныхъ Работъ, Почтъ и Телеграфовъ 270,7 милл. фр., по Министерству Внутреннихъ Дѣлъ на общественное призрѣніе 61 милл. фр., по Министерству Труда и Соціального Призрѣнія (на мѣропріятія социальнаго характера вообще и на призрѣніе въ частности) 14,2 милл. фр. Расходы *Пруссіи* по росписи на 1909/1910 г. составляли: по Министерству Земледѣлія, Доменъ и Лѣсовъ 56,4 милл. мар., по Министерству Торговли и Промышленности 21,1 милл. мар., по Министерству Публичныхъ Работъ 213,1 милл. мар., по Министерству Внутреннихъ Дѣлъ на общественное призрѣніе 16,8 милл. мар. *Австрія* по росписи на 1909 г. должна была израсходовать: по Министерству Земледѣлія (въ томъ числѣ на управленіе доменами и государственными лѣсами) 50,6 милл. кр., по Министерству Торговли (въ томъ числѣ на управленіе почтою и телеграфомъ) 208,3 милл. кр., по Министерству Государственныхъ Железныхъ Дорогъ около 550,4 милл. кр. Расходы по вѣдомству народнаго просвѣщенія составляли: въ *Великобританіи* въ 1908/1909 г. 17,4 милл. ф. ст., во *Франціи* по росписи на 1909 г. 293 милл. фр., въ *Пруссіи* (включая расходы церковнаго и медицинскаго управленія) по росписи на 1909/1910 г. 218,8 милл. мар., въ *Австріи* (включая расходы церковнаго управленія) по росписи на 1909 г. 104,6 милл. кр.

силъ (войска и флота) и по государственнымъ долгамъ (издержекъ управленія государственнымъ долгомъ, уплаты процентовъ и погашеній по нимъ). Согласно новѣйшимъ вычисленіямъ *Zahn'a*, въ 9 важнѣйшихъ государствахъ по смѣтнымъ даннымъ на 1906 г. были израсходованы на «производительныя» цѣли слѣдующія суммы, выраженные въ абсолютныхъ и относительныхъ числахъ<sup>1)</sup>:

«Производительные» расходы по росписи на 1906 годъ.

Названія государствъ	Тысячи рублей	На 1 жителя приходуется руб.	Въ-о-е отношеніе къ суммѣ всѣхъ расходовъ	Названія государствъ
Германская Имперія и союзныя германскія государства	2305286	38,01	74,99	Германская Имперія и союзныя германскія государства
Австрія	427483	16,35	59,93	Австрія
Венгрія	307526	15,97	60,71	Венгрія
Италія	288949	8,90	41,94	Италія
Франція	513323	13,55	38,95	Франція
Россія	1307573	10,41	51,46	Россія
Великобританія	472025	11,38	35,81	Великобританія
С.-А. Соед. Штаты	928913	12,19	65,26	С.-А. Соед. Штаты
Японія	248216	5,31	51,94	Японія

§ 23. Расходы по финансовому управленію. Всѣ расходы публичныхъ союзовъ могутъ быть раздѣлены на двѣ категоріи, изъ которыхъ одна охватываетъ расходы, непосредственно связанные съ осуществленіемъ самостоятельныхъ, первичныхъ задачъ управленія, другая же представляетъ собою издержки приобрѣтенія матеріальныхъ средствъ, необходимыхъ для выполнения этихъ задачъ. Первая категорія расходовъ, охватывающая всѣ разсмотрѣнныя выше (см. §§ 18—22) группы расходовъ, можетъ быть противопоставлена, подъ именемъ *расходовъ управленія*, второй категоріи — *расходамъ фискальнымъ* или *расходамъ финансоваго управленія* въ широкомъ смыслѣ этого слова. Фискальные расходы слагаются изъ слѣдующихъ трехъ статей:

1) расходовъ по содержанию органовъ финансоваго управленія, т. е.

<sup>1)</sup> *Fr. Zahn. D. Finanzen d. Grossmächte. Berlin, 1908. Стр. 25.*



расходовъ финансоваго управленія въ тѣсномъ смыслѣ слова, 2) расходовъ по приобрѣтенію частно-хозяйственныхъ доходовъ (доходовъ отъ государственныхъ имуществъ и предпріятій) и по взиманію публично-хозяйственныхъ доходовъ (налоговъ и пошлинъ) и 3) расходовъ по государственнымъ долгамъ (процентовъ и погашеній, а также издержекъ управленія). Одною изъ задачъ финансовой политики является достиженіе возможно меньшей величины фискальныхъ расходовъ по сравненію съ величиною какъ доходовъ, такъ и расходовъ управленія. Особенно желательною представляется возможно низкая величина расходовъ по взиманію публично-хозяйственныхъ доходовъ и по государственнымъ займамъ, заключаемымъ для покрытія расходовъ управленія, а также по содержанію органовъ финансоваго управленія, вслѣдствіе того, что эти расходы, въ противоположность издержкамъ по эксплуатаціи государственныхъ имуществъ и предпріятій и по займамъ, идущимъ на эти же цѣли, непосредственно ложатся матеріальнымъ бременемъ на населеніе. Съ различными доходами связаны различныя издержки взиманія или приобрѣтенія (напр., издержки приобрѣтенія частно-хозяйственныхъ доходовъ и взиманія косвенныхъ налоговъ вообще выше, нежели издержки взиманія прямыхъ налоговъ), и потому размѣръ фискальныхъ расходовъ зависитъ прежде всего отъ природы государственныхъ доходовъ или отъ финансовой системы государства, а затѣмъ и отъ цѣлаго ряда другихъ моментовъ, каковы: географическое положеніе страны, правительственный уровень населенія (отъ этого зависитъ, напр., величина расхода по содержанію органовъ таможеннаго надзора), степень развитія производственной дѣятельности и мѣловыхъ отношеній (это вліяетъ, напр., на отношеніе издержекъ къ валовому доходу отъ государственныхъ желѣзныхъ дорогъ, отъ почты и телеграфа, отъ таможенныхъ сборовъ), распределеніе народнаго дохода (чѣмъ болѣе, напр., концентрированы доходы частныхъ лицъ, тѣмъ ниже издержки взиманія прямыхъ налоговъ) и т. д.

Наиболѣе крупною составною частью фискальныхъ расходовъ и одною изъ самыхъ крупныхъ статей въ современныхъ государственныхъ бюджетахъ вообще являются *расходы по государственнымъ долгамъ*. Причины возникновенія послѣднихъ были весьма различны, именно общественныя работы, реформы, бюджетные дефициты и главнымъ образомъ войны. Точная величина расходовъ по государственнымъ долгамъ, въ противоположность прочимъ фискальнымъ расходамъ, можетъ быть легко установлена. На основаніи вычисле-

ній *Zahn'a*, расходы по государственнымъ долгамъ по росписи на 1906 годъ въ 9 государствахъ составляли слѣдующія суммы <sup>1)</sup>:

Расходы по государственнымъ долгамъ по росписи на 1906 г.

Названія государствъ	Милліоны рублей	На 1 жителя приходится рублей	%-ое отношеніе къ суммѣ всѣхъ расходовъ	Названія государствъ
Германія	294,0	4,85	9,56	Германія
Австрія	150,4	5,75	21,08	Австрія
Венгрія	123,7	6,43	24,43	Венгрія
Италія	249,4	7,68	36,20	Италія
Франція	449,1	11,44	32,90	Франція
Россія	338,7	2,70	13,33	Россія
Великобританія	263,0	6,34	19,95	Великобританія
С.-А. Соед. Штаты	47,0	0,62	3,30	С.-А. Соед. Штаты
Японія	141,1	3,02	29,53	Японія

Данныя о величинѣ государственныхъ долговъ во всѣхъ Европейскихъ государствахъ за тотъ же 1906 г. (по росписямъ) приводить *Brachelli-Juraschek* <sup>2)</sup>.

§ 24. *Общія черты предметнаго состава расходовъ*. Изъ вышеизложеннаго (см. §§ 20—23) ясно, что въ большей части наиболѣе значительныхъ государствъ расходы по долгамъ и на вооруженныя силы поглощаютъ львиную долю (отъ 1/4 почти до 2/3) государственныхъ

<sup>1)</sup> *Zahn, D. Finanzen d. Grossmächte. Berlin, 1908. Стр. 20—22.*

<sup>2)</sup> Данныя эти слѣдующія: на 1 жителя приходится кронъ:

во Франціи . . . . . 31,49	въ Баваріи . . . . . 10,87
» Португаліи . . . . . 23,48	» Саксоніи . . . . . 10,69
» Бельгіи . . . . . 23,43	» Пруссіи . . . . . 9,44
» Испаніи . . . . . 20,49	» Сербіи . . . . . 8,44
» Италіи . . . . . 18,33	» Болгаріи . . . . . 7,57
» Великобританіи . . . . . 16,02	» Норвегіи . . . . . 6,87
» Австріи . . . . . 14,70	» Россіи . . . . . 6,77
» Греціи . . . . . 13,39	» Даніи . . . . . 4,02
» Румыніи . . . . . 13,32	» Швеціи . . . . . 3,69
» Венгріи . . . . . 13,23	» Люксембургъ . . . . . 3,22
» Турціи . . . . . 11,62	» Германской Имперіи . . . . . 2,64
» Вюртембергъ . . . . . 11,60	» Швейцаріи . . . . . 1,54
» Нидерландахъ . . . . . 11,38	

(*Brachelli-Juraschek, Die Staaten Europas, 5 изд. Leipzig, 1907. Стр. 961.*)



ныхъ бюджетовъ. Въ этомъ отношеніи изъ континентальныхъ европейскихъ государствъ въ наиболѣе благоприятныхъ условіяхъ находится *Германія*, а изъ входящихъ въ ея составъ государствъ—*Пруссія*, въ наименѣе же, повидимому, благоприятныхъ—*Великобританія* и *Франція*. Но, принимая въ расчетъ благосостояніе населенія, едва ли не въ наихудшемъ положеніи, въ разсматриваемомъ отношеніи, окажется *Италія*. Однако, отчасти отсутствіе, отчасти недостоверность данныхъ о благосостояніи населенія дѣлаетъ сравненіе тягости этихъ расходовъ для массы населенія очень затруднительнымъ.

Крупную статью расходовъ въ большинствѣ европейскихъ континентальныхъ государствъ составляютъ также издержки на общественныя работы, главнымъ образомъ на желѣзныя дороги, при чемъ средства для таковыхъ добываются преимущественно путемъ займовъ.

Къ сожалѣнію, во всѣхъ почти государствахъ росписи расходовъ и отчеты по исполненію этихъ росписей все еще составляютъ лишь по вѣдомствамъ, что не даетъ возможности имѣть достаточно точное и наглядное представленіе о предметномъ составѣ государственныхъ расходовъ.

§ 25. Государственные расходы Россіи по вѣдомствамъ и по предметамъ управленія. Въ нашихъ бюджетахъ, какъ и въ бюджетахъ всѣхъ почти государствъ, принята формальная классификація расходовъ, т. е. классификація по вѣдомствамъ. На ряду съ послѣднею, однако, съ 1907 года, т. е. начиная съ первой нашей росписи, которая внесена была въ Госуд. Думу и въ Госуд. Совѣтъ, въ нашихъ бюджетахъ въ видѣ приложенія, помѣщается предметный сводъ расходовъ, благодаря чему получается возможность наглядно обозрѣть сравнительную величину расходовъ на однородные предметы управленія. Вторая изъ двухъ нижеслѣдующихъ таблицъ представляетъ собою такой предметный сводъ обыкновенныхъ расходовъ по росписямъ на 1909 и 1910 г.г. и по проекту росписи на 1911 г., отличающійся отъ официальныхъ таблицъ лишь тѣмъ, что въ ней приведены, помимо абсолютныхъ, и относительныя числа, именно процентныя отношенія каждой статьи расхода къ суммѣ всѣхъ расходовъ.

Государственные расходы Россіи по росписи на 1910 г.—по вѣдомствамъ.

Обыкновенные расходы

	Рубли
Министерство Императорскаго Двора . . . . .	16359595
Высшія государственныя учрежденія . . . . .	9129117
Вѣдомство Святѣйшаго Синода . . . . .	34195217
Министерство Внутреннихъ Дѣлъ . . . . .	155236482
> Финансовъ . . . . .	424089866
> Юстиціи . . . . .	74503989
> Иностранныхъ Дѣлъ . . . . .	6174307
> Народнаго Просвѣщенія . . . . .	75998458
> Путей Сообщенія . . . . .	551221491
> Торговли и Промышленности . . . . .	38618909
Главное Управленіе Землеустройства и Земледѣлія . . . . .	85553655
> Государственнаго Коннозаводства . . . . .	1981448
Военное Министерство . . . . .	480716322
> Морское . . . . .	89247426
Государственный контроль . . . . .	10196857
Наатежи по государственнымъ займамъ . . . . .	406812174
На расходы, не предусмотрѣнные смѣтами, на экстренныя въ теченіе года надобности . . . . .	10000000
Итого обыкновенныхъ расходовъ . . . . .	2470035313

Чрезвычайные расходы

На расходы, связанные съ Русско-Японской войной и ея послѣдствіями . . . . .	2818565
На хозяйственно-операционные расходы военнаго вѣдомства . . . . .	50000000
На сооруженіе желѣзныхъ дорогъ . . . . .	62710310
На выдачу обществамъ желѣзныхъ дорогъ . . . . .	1400000
На погашеніе государственнаго долга . . . . .	4723692
Итого чрезвычайныхъ расходовъ . . . . .	121652567
<b>В С Е Г О . . . . .</b>	<b>2591687880</b>



Предметы управления	1909 г.		1910 г.		1911 г.	
	Тысячи рублей	%-ое отношение къ суммѣ всѣхъ расходовъ	Тысячи рублей	%-ое отношение къ суммѣ всѣхъ расходовъ	Тысячи рублей	%-ое отношение къ суммѣ всѣхъ расходовъ
Императорскій Дворъ	16360	0,67	16360	0,66	16359	0,64
Высшій госуд. учрежденія	10009	0,41	10808	0,44	9910	0,39
Церковное управление и духовенство	33702	1,38	36125	1,46	39441	1,55
Общія расходы по управленію	142270	5,83	143325	5,80	148006	5,81
Судъ и тюремная часть	62285	2,54	64998	2,63	67245	2,64
Полція	69024	2,82	68005	2,75	67725	2,66
Вышнія сношенія	4236	0,17	4214	0,17	4265	0,17
Медицинская и ветеринарная части	5666	0,23	5887	0,24	6069	0,24
Провѣщеніе, науки и искусства	61465	2,03	72575	2,91	86314	3,39
Почта, телеграфъ и телефонъ	53348	2,18	57185	2,32	62144	2,44
Пути сообщенія, кромѣ казен. желѣзн. дорогъ и порты	73681	3,01	57767	2,34	58152	2,28
Землеустройство, сельская промышленность и межвая часть	39481	1,61	49678	2,01	61259	2,41
Мѣры поощренія торговли и промышленности. Постройка зданий и приобрѣтеніе недвижимыхъ имуществъ	4826	0,20	4754	0,19	5213	0,21
Пособія и вознагражденія по разн. службамъ	14520	0,59	18453	0,75	23931	0,94
Оборона государства (армия и флотъ)	36281	1,48	32724	1,32	32152	1,26
Казенная винная операція	542110	22,13	549624	22,25	576433	22,64
Казенная желѣзныя дороги	210955	8,61	192887	7,81	187318	7,36
Казенная желѣзныя дороги	516736	21,10	513680	20,80	515370	20,24
Разныя хозяйствен. операціи казны (Лѣсная, Горнозавод., Монетн. Двора и др.)	37281	1,52	41305	1,67	43682	1,72
Расходы по пенсионному обеспеченію служащихъ и аренда	396363	16,18	406812	16,47	407266	16,00
Невыполненные расходы прежнихъ лѣтъ	102636	4,19	107269	4,34	112869	4,43
На расходы, не предусмотрѣнны сметами, на экстраординарныя въ теченіе года надобности	2800	0,11	5600	0,23	4800	0,19
<b>ИТОГО</b>	<b>2449335</b>	<b>100,00</b>	<b>2470035</b>	<b>100,00</b>	<b>2545923</b>	<b>100,00</b>

§ 26. Ростъ расходовъ. Въ историческомъ движеніи расходовъ современныхъ культурныхъ государствъ обнаруживается столь явная тенденція къ прогрессивному возрастанію, что *Wagner* даже формулировалъ «законъ» возрастающаго расширенія публичной дѣятельности и соответствующій ему финансово-хозяйственный «законъ» прогрессивнаго роста финансовыхъ потребностей и расходовъ на ихъ удовлетвореніе <sup>1)</sup>. Дѣйствительно, статистическія данныя указываютъ на изумительный ростъ публичныхъ расходовъ. Такъ, расходы *Франціи* возросли съ 1798 по 1901 г. на 374%, расходы *Великобританіи* съ 1797 по 1898/99 г. на 86%, расходы *Германской Имперіи* съ 1874 по 1900/01 г. на 226%, расходы *С.-А. Соед. Штатовъ* съ 1791 по 1901 г. на 16900% приблизительно, расходы нейтральной *Швейцаріи* съ 1850 по 1900 г. на 1433%, расходы *Японіи* съ 1868 по 1901 г. на 804%, расходы *Россіи* съ 1803 по 1903 г. на 1793% <sup>2)</sup>. По вычисленію *Kolb'a*, на одного жителя Европы въ 1786 г. приходилось 15 фр. <sup>3)</sup>, а въ 1906 г. почти 80 фр. <sup>4)</sup> доходовъ всѣхъ европейскихъ государствъ.

На 1 жителя приходилось государственныхъ доходовъ въ рубляхъ <sup>5)</sup>.

Въ государствахъ	Въ 1878 г. — по вычисленію <i>Gerstfeldt'a</i>	Въ 1906 г. — по вычисленію <i>Zahn'a</i>	Въ государствахъ
Германія	14,72	54,28	Германія
Австро-Венгрія	11,96	30,36	Австро-Венгрія
Франція	26,22	34,50	Франція
Россія	11,04	20,24	Россія
Великобританія	21,62	45,08	Великобританія

Конечно, это увеличеніе государственныхъ доходовъ и покрываемыхъ ими расходовъ въ значительной степени приходится на долю роста издержекъ на армию и флотъ и по государственнымъ долгамъ. Но и расходы внутренняго управленія растутъ довольно

<sup>1)</sup> *Wagner*, Grundlegung d. Polit. Ökonomie, 3 изд., I. Leipzig, 1893. Стр. 892 и сл. *Опъ же*, F. W., I, 3 изд. Leipzig, 1883. § 36.

<sup>2)</sup> См. *Huttin*, Основн. Начала финанс. науки, русск. пер. М., 1904. Стр. 45—59.

<sup>3)</sup> *Kolb*, Handb. d. vergleich. Statistik, 7 изд. Leipzig, 1875. Стр. 486.

<sup>4)</sup> *Brachelli-Juraschek*, D. Staaten Europas, 5 изд. Leipzig, 1907. Стр. 256.

<sup>5)</sup> *Zahn*, D. Finanzen d. Grossmächte. Leipzig, 1907. Стр. 14.



быстро, а подчас даже относительно быстрее расходовъ военного морского управления.

Не менѣе быстро, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ даже быстрее государственныхъ, растутъ расходы мѣстныхъ самоуправляющихся союзовъ, особенно же большихъ городскихъ общинъ. При этомъ нужно имѣть въ виду, что если очень большая часть государственнаго бюджета поглощается расходами на вооруженіе и на охранительныя цѣли вообще, то въ мѣстныхъ бюджетахъ, наоборотъ, преобладаютъ расходы на культурныя задачи. Нижеслѣдующая таблица, заимствованная у Adams'a <sup>1)</sup>, наглядно свидѣтельствуетъ о томъ, что во Франціи, Великобританіи и С.-А. Соед. Штатахъ мѣстные расходы растутъ быстрее государственныхъ.

Сравнительный ростъ госуд. и мѣстн. расходовъ.

Названія государствъ	Годы	Госуд. расходы—%—ья отношенія къ суммѣ госуд. и мѣстн. расходовъ	Мѣстн. расходы—%—ья отношенія къ суммѣ госуд. и мѣстн. расходовъ	Названія государствъ
Франція	1864	87	13	Франція
	1876	79	21	
	1890	70	30	
Великобританія	1840	84	16	Великобританія
	1850	81	19	
	1860	82	18	
	1870	66	34	
	1880	58	42	
	1890	56	44	
С.-А. Соед. Штаты	1850	49	51	С.-А. Соед. Штаты
	1860	39	61	
	1870	53	47	
	1880	47	53	
	1890	39	61	

<sup>1)</sup> The Science of Finance. New-York, 1898. Стр. 97.

Слѣдующія три таблицы даютъ возможность видѣть сравнительную быстроту нашихъ государственныхъ и мѣстныхъ расходовъ за періодъ времени 1870—1900 г.г.

Ростъ государственныхъ расходовъ Россіи <sup>1)</sup>.

Годы	Тысячи руб.	%-ое отношеніе къ 1870 г.
1870	563896	= 100
1875	604857	107
1880	793386	141
1885	913138	162
1890	1056512	187
1895	1520819	270
1900	1889216	335
1905	3204753	568

Ростъ земскихъ расходовъ въ земскихъ губерніяхъ по (смѣтамъ) <sup>2)</sup>.

Годы	Тысячи руб.	%-ое отношеніе къ 1871 г.
1871	20047	= 100
1875	27787	139
1880	35074	175
1885	43248	216
1890	47047	235
1895	65814	328
1900	88095	439

<sup>1)</sup> Составлено по даннымъ Госуд. Контроля объ исполненіи госуд. росписей. Ежегодники Министерства Финансовъ.

<sup>2)</sup> Вычислено по даннымъ, приведеннымъ А. Свирцевскимъ у Нитти, Осн. Нач. фин. науки, русск. пер. М., 1904. Стр. 597.



Ростъ расходовъ всѣхъ <sup>1)</sup> городовъ Россіи <sup>2)</sup>.

Г о д ы	Тысячи руб.	%-ое отношеніе къ 1870 году
1870	17004	= 100
1875	29641	174
1880	39167	230
1885	44941	264
1890	55881	329
1895	66686	392
1900	92886	546

Такимъ образомъ, за 30 лѣтъ (1870—1900 г.г.) мѣстные расходы въ Россіи безостановочно росли быстрѣ государственныхъ, а городскіе—быстрѣ земскихъ въ земскихъ губерніяхъ.

Возникаетъ, однако, вопросъ: *реально-ли* возрастаніе расходовъ, о которомъ свидѣлствуютъ цифры? Можно ли изъ роста расходовъ, въ ихъ денежномъ выраженіи, непосредственно заключать, и въ какой мѣрѣ, объ увеличеніи степени удовлетворенія принудительно-коллективныхъ потребностей, т. е. потребностей, удовлетворяемыхъ принудительными союзами? Итъ ли, помимо измѣненія степени удовлетворенія принудительно-коллективныхъ потребностей, еще другихъ моментовъ, оказывающихъ вліяніе на движеніе расходовъ? Для того, чтобы можно было безъ всякихъ оговорокъ дѣлать заключенія отъ величины расхода къ степени удовлетворенія потребностей, нужно, чтобы за разсматриваемый промежутокъ времени оставались безъ измѣненія слѣдующія условія: 1) распредѣленіе функций между принудительными союзами различнаго порядка и, слѣдовательно, законодательство страны, нормирующее это распредѣленіе, а также распредѣленіе задачъ между принудительными союзами, съ одной стороны, и свободными союзами, удовлетворяющими тѣ же потреб-

<sup>1)</sup> Кромѣ городовъ Царства Польскаго, Кавказа, областей Войска Донск., Амурск., Семирѣч., Тургайск., Закаспійск., Самаркандск., Сыр-Дарьинск., Уральск., Ферганской. Исключены, такимъ образомъ, всѣ тѣ города, которые не вошли въ Отчетъ о денежныхъ оборотахъ городскихъ кассъ за 1870 г., иначе ростъ расходовъ надлежало-бы до извѣстной степени отнести на счетъ прибавившихся городовъ, и получилась бы картина, менѣе соответствующая дѣйствительности.

<sup>2)</sup> Составлено по Отчетамъ о денежныхъ оборотахъ городскихъ кассъ. Изд. Хозяйственнаго Департамента Министерства Внутр. Дѣлъ.

ности, съ другой стороны; 2) размѣръ территоріи, на которую простирается власть подлежащаго принудительнаго союза; 3) бремя натуральныхъ повинностей; 4) отношеніе между расходами управленія и расходами фискальными; 5) количество населенія; 6) покупательная сила денегъ; 7) способъ составленія смѣтъ и отчетовъ <sup>1)</sup>. Измѣненіе каждаго изъ этихъ условій нарушаетъ то соответствіе, которое иначе было бы на лицо между ростомъ расходовъ и увеличеніемъ степени удовлетворенія коллективныхъ потребностей, и затрудняетъ, такимъ образомъ, сравненіе бюджетовъ одного и того же союза въ разные періоды времени, а различія, существующія въ тѣхъ же отношеніяхъ между отдѣльными союзами, затрудняютъ сравнительную оцѣнку бюджетовъ разныхъ союзовъ за то же время.— Измѣненія въ *распредѣленіи функций между союзами различнаго порядка*, въ связи съ измѣненіями въ распредѣленіи соответствующихъ издержекъ между средствами этихъ союзовъ, вызываютъ всегда увеличеніе расхода одного изъ нихъ, между тѣмъ какъ общая сумма удовлетворенія принудительно-коллективныхъ потребностей остается безъ перемѣны. Поэтому, законодательство о задачахъ управленія и расходахъ имѣетъ весьма большое значеніе, какъ при оцѣнкѣ роста расходовъ какого-либо союза, такъ и при сравненіи расходовъ разныхъ союзовъ.—Увеличеніе или уменьшеніе *территоріи*, подлежащей власти какого-либо союза, отражается на величинѣ расхода, совершенно не измѣняя, само по себѣ, степени удовлетворенія коллективныхъ потребностей, и потому при изслѣдованіи роста расходовъ союза всегда должно быть принято во вниманіе, точно также какъ и различіе по территоріальному размѣру двухъ союзовъ—при оцѣнкѣ относительной величины ихъ расходовъ.—Денежная величина расхода выражаетъ всегда, разумѣется, лишь денежную сумму, затрачиваемую на удовлетвореніе коллективныхъ потребностей. Но если въ созданіи некоторыхъ коллективныхъ благъ населеніе участвуетъ, помимо налоговъ, еще и трудомъ, отбывая *натуральныя повинности*, то сумма расходовъ союза не выразитъ во всей мѣрѣ степени, на которой стоитъ удовлетвореніе коллективныхъ потребностей.—Лишь *расходы управленія* въ тѣсномъ смыслѣ слова выражаютъ дѣйствительную степень удовлетворенія коллективныхъ потребностей, а потому при сравненіи бюджетовъ должно быть принято во вниманіе соотноше-

<sup>1)</sup> См. объ этомъ *Ниппи*, Осн. Нач. фин. науки, русск. перев. М., 1904. Стр. 59—70. *Wagner*, F. W., I, изд. 3. Leipzig, 1883. Стр. 24—25, 232—234.



не въ бюджетѣ между ними и *фискальными* расходами<sup>1)</sup>.—Возра-  
стане многихъ расходовъ только тогда реально, если оно превосхо-  
дитъ *ростъ населенія*. Въ противномъ случаѣ нѣтъ основанія пола-  
гать, что потребности стали удовлетворяться полнѣе. Обстоятельство  
это столь важно, что сопоставленіе роста расходовъ съ ростомъ на-  
селенія (*per capita*) сдѣлалось однимъ изъ наиболее употребитель-  
ныхъ приемовъ финансовой статистики.—Измѣненія *покупательной*  
*силы денегъ*—экономическій законъ, который всегда надлежитъ при-  
нимать во вниманіе при сравненіи величины расходовъ въ раз-  
ные промежутки времени. Однако, при изслѣдованіи движенія  
расходовъ за небольшой промежутокъ времени, можно отвѣситься  
отъ этого фактора, такъ какъ законъ измѣненія покупательной  
силы денегъ проявляется лишь черезъ сравнительно длинныя проме-  
жутки времени.—Что касается, наконецъ, *способа составленія сметы*  
*и отчетовъ*, то при финансово-статистическихъ сравненіяхъ, помимо  
отмѣченнаго уже классифицированія расходовъ по вѣдомствамъ, а не  
по предметамъ управленія, надлежитъ принимать во вниманіе, по-  
первыхъ, степень проведенія въ сметныхъ исчисленіяхъ и отчетности  
начала полноты расходныхъ статей и, во-вторыхъ, приблизительную  
денежную цѣнность затратъ, производимыхъ союзомъ ежегодно на  
турую, преимущественно въ видѣ отвода помѣщеній для разныхъ  
административныхъ надобностей въ принадлежащихъ союзу зданіяхъ  
—затратъ, весьма рѣдко приводимыхъ въ официальныхъ матеріалахъ  
въ денежномъ выраженіи.

### Литература къ главамъ II.

#### I. Общіе вопросы (природа, виды, дѣленія и классификаціи государственныхъ расходовъ, начала расходной политики).

Указанные на стр. 56 и сл. курсы и учебники: *Pay* (I, русск. перев., §§ 24—43), *Stein*'a (II, 5 изд., стр. 81—128), *Wagner*'a (I, 3 изд., §§ 33—35, 37, 42—43, 62—64, 149—151), *Handbuch der Polit. Ökon.* Schönberg'a (III, 4 изд.,

<sup>1)</sup> Такъ, по вычисленію *P. фонъ-Кауфмана* (Государственные и мѣст-  
ные расходы главнѣйшихъ европейскихъ странъ по ихъ назначеніямъ,  
русск. перев. Спб., 1895. Стр. 143) въ 1892/93 г. сумма всѣхъ расходовъ  
Пруссіи и Франціи соотвѣтственно составляла *per capita* 75,42 мар.  
и 68,53 мар., а за вычетомъ фискальныхъ расходовъ—43,25 мар. и 62,23 мар.  
Ясно, къ какимъ ошибочнымъ выводамъ можно прійти, оставляя безъ  
вниманія указанное обстоятельство.

*Geffcken*, Die Staatsausgaben, §§ 1—15), *Roscher-Gerlach*'a ( §§ 109, 112), *Cohn*'a  
( §§ 173—175), *Vocke* (стр. 408—418), *Eberberg*'a (9 изд., §§ 22, 24—30), *Jése*'a  
(стр. 371—379, 396), *Bastable*'я (2 изд., кн. I, гл. I; гл. VIII, §§ 1—4, 6), *Adams*'a  
(стр. 25—54, 79—82), *Cossa* (9 изд., отд. 2), *Нумми* (русск. перев., стр. 101—107),  
*Лебедева* (2 изд., стр. 255—257, 304—314), *Памлаевскаго* (стр. 24—31, 40—45),  
*Львова* (стр. 63—69).

#### II. Личныя потребности и способы ихъ удовлетворенія. Вознагражденіе госу- дарственныхъ служащихъ. Пенсіи.

*Kammerer*, La fonction publique en Allemagne. Paris, 1899. Стр. 284—  
323, 326—342, 363—376. *Heckel*, Besoldung u. Besoldungspolitik, статья въ  
*Handw. d. Staatswiss.* Conrad'a, 3 изд., II. *Elster*, Witwen u. Waisenver-  
sorgung, статья въ *Handw. d. Staatswiss.* Conrad'a, 2 изд., VII.—Указанные  
на стр. 56 и сл. курсы и учебники: *Pay* (I, русск. перев., §§ 56—66), *Wag-  
ner*'a (I, 3 изд., §§ 152—167), *Handbuch der Polit. Ökon.* Schönberg'a (III, 4 изд.:  
*Geffcken*, Die Staatsausgaben, §§ 16—18), *Roscher-Gerlach*'a ( §§ 113—116),  
*Cohn*'a ( §§ 176—184), *Vocke* (стр. 418—433), *Boucard-Jése*'a (I, 2 изд.,  
стр. 403—442), *Jése*'a (стр. 397—424), *Лебедева* (2 изд., стр. 265—287), *Пам-  
лаевскаго* (стр. 31—39), *Львова* (стр. 75—80).—*Otto Mayer*, Deutsches Verwal-  
tungsrecht (Systematisch. Handb. d. deutsch. Rechtswissenschaft von Bin-  
ding, VI), т. II. Leipzig, 1896. § 46. *Laband*, D. Staatsrecht d. Deutsch. Rei-  
ches, 4 изд., I. Tübingen, 1901. §§ 49—50. *Ulbrich*, D. österr. Staatsrecht,  
3 изд., Tübingen, 1904. § 154. *Berthélemy*, Traité élément. de droit admini-  
stratif, 4 изд. Paris, 1906. Стр. 765—771. *Moreau*, Droit administr. Paris, 1909.  
Стр. 183—193. *Errera*, Traité de droit public belge. Paris, 1909. §§ 212—219.  
*Gneist*, D. engl. Verwaltungsrecht, I. Berlin, 1883. § 26. *Hatschek*, Englisches  
Staatsrecht, II. Tübingen, 1906. §§ 248—249. *Градовскій*, Начала русск. го-  
суд. права, II. §§ 69—73, 84—86. Собр. Сочин., т. VIII. Спб., 1903. *Корку-  
новъ*, Русск. Госуд. Пр., I, 6 изд. Спб., 1908. § 41. *Лазаревскій*, Лекціи по  
русск. госуд. праву, I. Спб., 1908. Стр. 105—113.

#### III. Вещныя потребности и способы ихъ удовлетворенія.

*Huber*, Submissionswesen. Tübingen, 1885. *Huber*, Submissionswesen,  
статья въ *Handw. d. Staatswiss.* Conrad'a, 2 изд., VI.—Указанные на  
стр. 56 и сл. курсы и учебники: *Pay* (I, русск. перев., §§ 34—35, 67), *Wag-  
ner*'a (I, 3 изд., §§ 168—169), *Vocke* (стр. 433—438), *Jése*'a (стр. 428—435),  
*Памлаевскаго* (стр. 39—40).—*Berthélemy*, Traité élément. de droit administ.,  
4 изд. Paris, 1906. Стр. 601—627. *Moreau*, Droit administr. Paris, 1909.  
Гл. XVI—XVII. *Errera*, Traité de droit public belge. Paris, 1909. §§ 236—238.

#### IV. Расходы по содержанію органовъ верховной власти.

*Mischler*, Civilliste, статья въ *Handw. d. Staatswiss.* Conrad'a, 2 изд., III.  
*Heckel*, Civilliste, статья въ *Handw. d. Staatswiss.* Conrad'a, 3 изд., III. *Rin-  
telen*, Apanage, статья въ *Handw. d. Staatswiss.* Conrad'a, 2 или 3 изд., I.  
*Favin*, Liste civile, статья въ *Diction. d. Finances Say*'я, II. *Höfler*, Geschichte  
d. englischen Civilliste (1689—1830). Stuttgart, 1834. *Bonnange*, Ce que coûte  
le chef de l'état en monarchie et en république. Paris, 1888. *Milardier*, Ce



que coûte un empereur; liste civile de Napoleon III, 2 изд. Paris, 1871. *Osmonville*, Ce que coûte un monarque. Lyon, 1871. Histoire des listes civiles en Angleterre, en France et dans les principaux États. *Revue britannique*, 1871, IV, т. 20. *Séchet*, De l'indemnité parlementaire et autres avantages accessoires. Alençon, 1909.—*Adam Smith*, Wealth of Nations, кн. V, гл. I, часть IV.—Указанные на стр. 56 и сл. курсы и учебники: *Pay* (I, русск. перев., §§ 45—51, 68), *Wagner'a* (I, §§ 174—178), *Handbuch der Polit. Ökon. Schönberg'a* (III, 4 изд.: *Geffcken*, D. Staatsausgaben, § 20), *Roscher-Gerlach'a* (§§ 117—118), *Bastable'я* (2 изд., гл. VI, §§ 5—6), *Boucard-Jésé'a* (I, 2 изд., стр. 198—201), *Лебедева* (2 изд., стр. 257—264), *Патлаевскаго* (стр. 45—54), *Львова* (стр. 69—75).—*Laband*, D. Staatsrecht d. deutsch. Reiches, 4 изд., Tübingen, 1901. § 38. *Ulbrich*, D. österr. Staatsrecht, 3 изд. Tübingen, 1901. §§ 28, 36, 176. *Esmelin*, Éléments de droit constitutionnel, 5 изд. Paris, 1900. Стр. 596—597, 874—879. *Errera*, Traité de droit public belge. Paris, 1900. §§ 113, 128. *Hatschek*, Engl. Staatsrecht, I. Tübingen, 1905. § 122. *Коркунов*, Русск. Госуд. Право, I, 6 изд. Спб., 1908. § 26. *Лазаревский*, Лекции по русск. госуд. праву, I. Спб., 1908. Стр. 144—148, 342—343. *Ивановский*, Учебник госуд. права. Казань, 1908. Стр. 232, 397—398, 412—415.

#### V. Расходы по управлению международными сношениями и вооруженными силами.

*Adam Smith*, Wealth of Nations, кн. V, гл. I, часть I.—Указанные на стр. 56 и сл. курсы и учебники: *Pay* (I, русск. перев., §§ 72—78), *Wagner'a* (I, 3 изд., §§ 181—192), *Handbuch der Polit. Ökon. Schönberg'a* (III, 4 изд.: *Geffcken*, D. Staatsausgaben, § 21), *Roscher-Gerlach'a* (§§ 119—120), *Bastable'я* (2 изд., кн. I, гл. II), *Adams'a* (стр. 55—57), *Лебедева* (2 изд., стр. 293—298), *Патлаевскаго* (стр. 69—76).

#### VI. Расходы по управлению юстициею и полициею безопасности.

*Adam Smith*, Wealth of Nations, кн. V, гл. I, часть II.—Указанные на стр. 56 и сл. курсы и учебники: *Pay* (I, русск. перев., §§ 69—71), *Wagner'a* (I, 3 изд., §§ 179—180), *Handbuch der Polit. Ökon. Schönberg'a* (III, 4 изд.: *Geffcken*, D. Staatsausgaben, § 22), *Bastable'я* (2 изд., кн. I, гл. III), *Adams'a* (стр. 57—59), *Лебедева* (2 изд., стр. 287—289), *Патлаевскаго* (стр. 66—69).

#### VII. Расходы по внутреннему управлению.

*Adam Smith*, Wealth of Nations, кн. V, гл. I, часть III.—Указанные на стр. 56 и сл. курсы и учебники: *Pay* (I, русск. перев., §§ 79—80), *Wagner'a* (I, 3 изд., §§ 193—195), *Handbuch der Polit. Ökon. Schönberg'a* (III, 4 изд.: *Geffcken*, D. Staatsausgaben, §§ 23—26), *Roscher-Gerlach'a* (§ 121), *Bastable'я* (2 изд., кн. I, гл. IV—V, VI §§ 1—4), *Adams'a* (стр. 60—79), *Лебедева* (2 изд., стр. 289—293), *Патлаевскаго* (стр. 60—66).

#### VIII. Расходы по финансовому управлению.

Указанные на стр. 56 и сл. курсы и учебники: *Wagner'a* (I, 3 изд., §§ 170—173, 196), *Bastable'я* (2 изд., кн. I, гл. VI, § 7), *Лебедева* (2 изд., стр. 298—304), *Патлаевскаго* (стр. 56—60, 76—78).

#### IX. Ростъ расходовъ.

*Thion de la Chaume*, L'accroissement des budgets d'État au XIX siècle; causes et remèdes. Paris, 1900. *Roche*, Les budgets du XIX siècle et questions diverses. Paris, 1901. *Faure*, Les budgets contemporains. Budgets de la France depuis vingt ans et des principaux États de l'Europe depuis 1870. Paris, 1887. *Picot*, La progression des dépenses publiques de 1800 à 1886. Réforme sociale, III, 1887. *Nicolas*, Les budgets de la France depuis le commencement du XIX siècle. Paris, 1883. *Saint-Marc*, De la progression des budgets et du rôle de l'État, 1889. *Deschamps*, Les finances d'autrefois et celles d'aujourd'hui. Les Budgets de la France 1870—1902. Paris, 1902. *Ricca-Salerno*, La progression dei bilanci negli stati moderni. Archivio di statistica, III, 1878. *Salandra*, La progressione dei bilanci negli stati moderni. Archivio di statistica, III, 1878. *Graziani*, Intorno all'aumento progressivo delle spese pubbliche. Modena, 1887. *Nitti*, Il bilancio dello stato dal 1862 al 1896—97: prime linee di una inchiesta sulla ripartizione territoriale delle entrate e delle spese pubbliche in Italia. Napoli, 1900.—*Лижель*, Какъ англичане критикують государственные расходы (Ливерпульская ассоциация финанс. реформъ), 2 изд. (1908 года). М., годъ не обозначенъ. *Исаев*, О сокращеніи госуд. расходовъ. Спб., 1908.—Указанные на стр. 56 и сл. курсы и учебники: *Wagner'a* (I, 3 изд., §§ 35—37), *Roscher-Gerlach'a* (§§ 110—111), *Eheberg'a* (9 изд., § 23), *Leroi-Beaulieu* (7 изд., I, стр. 3—10; II, стр. 161—203), *Jésé'a* (стр. 380—387), *Bastable'я* (2 изд., кн. I, гл. VIII, § 5), *Adams'a* (стр. 33—36, 83—99), *Hummi* (русск. перев., разд. IV—VII), *Озерова* (I, 2 изд., разд. I).—См. также литературу к гл. I, разд. V (стр. 58—59).



### ГЛАВА III.

#### Государственное бюджетное (и финансово-законодательное) устройство.

Отдѣлъ I. Государственное бюджетное (и финансово-законодательное) устройство.—Общія начала и сравнительное право.

§ 27. Понятіе бюджета. Подъ бюджетомъ въ собственномъ и тѣсномъ смыслѣ слова разумѣется общее предположительное исчисленіе предстоящихъ расходовъ и ожидаемыхъ для покрытія ихъ доходовъ государства (или другого принудительнаго союза), съ подведеннымъ балансомъ, для опредѣленнаго періода будущаго времени, называемаго финансовымъ или бюджетнымъ періодомъ или годомъ.

Терминъ «бюджетъ» происходитъ отъ древне-французскаго «bouge», «bougette» (отъ кельтскаго «bulga») = кожаный мѣшокъ (сумка). Съ норманскимъ завоеваніемъ слово это проникло въ Англію, гдѣ превратилось въ «budget» и сдѣлалось однимъ изъ парламентскихъ терминовъ. Когда палата общинъ вотируетъ субсидіи королю, то передъ окончаніемъ засѣданія Канцлеръ Казначейства открываетъ портфель или папку, въ которой хранится пергаментъ или бумага съ соответствующимъ законопроектомъ. Этотъ актъ и назывался открытіемъ «бюджета», а названіе портфеля или папки — «бюджетъ» — перенесено было на содержимый въ немъ документъ. Въ концѣ 18 вѣка терминъ «budget» возвращается на свою родину, во Францію, и здѣсь получаетъ, сначала на общепотребительномъ и научномъ, а затѣмъ въ началѣ 19 вѣка, и на официальномъ языкѣ, впервые значеніе государственной, а также коммунальной, росписи расходовъ и доходовъ. Въ этомъ послѣднемъ смыслѣ слова «бюджетъ» сталъ общепотребительнымъ и научнымъ техническимъ терминомъ почти во всѣхъ культурныхъ языкахъ, не получивъ, однако, въ большей части государствъ официального признанія. Въ Англіи «бюджетомъ» официально называется въ настоящее время бюджетная рѣчь Канцлера Казначейства (см. § 38) У насъ официальными терминами являются «роспись», «смѣта», «росписаніе» («государственная роспись», «финансовая смѣта», «земская смѣта», «городская смѣта», «частное

росписаніе»). Терминъ «бюджетъ» примѣняется въ настоящее время и къ частному хозяйству, обыкновенно для обозначенія степени удовлетворенія потребностей лица при доходѣ опредѣленной величины.

Изъ приведеннаго опредѣленія понятія бюджета вытекаютъ слѣдующіе признаки этого понятія: 1) общій характеръ исчисленія; 2) предположительный характеръ исчисленія и отношеніе его къ будущей финансово-хозяйственной дѣятельности союза; 3) ограниченность, опредѣленность промежутка времени, предусматриваемаго исчисленіемъ.

По первому изъ этихъ признаковъ бюджетъ въ тѣсномъ и собственномъ смыслѣ слова отличается отъ всѣхъ тѣхъ частныхъ или специальныхъ смѣтныхъ исчисленій, предметомъ которыхъ являются расходы и доходы одного какого-либо вѣдомства, или же расходы и доходы, связанные съ дѣятельностью одного какого-либо должностнаго лица или учрежденія, или же расходы и доходы одной какой-либо территоріальной единицы союза, или же, наконецъ, расходы, вызванные какою-либо непредвидѣнною въ моментъ установленія бюджета задачею. По отношенію ихъ къ бюджету всѣ эти частныя или спеціальныя смѣтныя исчисленія дѣлятся на двѣ категоріи: 1) исчисленія, органически связанные съ бюджетомъ, входящія въ него составною частью и не нарушающія начала бюджетнаго единства, и 2) исчисленія, органически не связанные съ бюджетомъ и нарушающія начало единства бюджета, не входящія въ него составною частью, а дополняющія его. Къ первой изъ этихъ двухъ категорій относятся исчисленія, представляющія собою составныя части бюджета, элементы, изъ которыхъ онъ составляется и при помощи которыхъ онъ приводится въ исполненіе, каковы росписи министерствъ и отдѣльныхъ частей управленія и росписи различныхъ учреждений и должностныхъ лицъ въ предѣлахъ каждаго министерства и каждой отдѣльной части управленія, соответственнаго по нашему закону финансовыми смѣтами и частными росписаніями. Ко второй изъ двухъ различаемыхъ категорій смѣтныхъ исчисленій относятся: 1) дополнительные (къ бюджету) смѣты, находящіяся въ бюджетѣ лишь потому, что устанавливаемые ими расходы не могли быть предусмотрѣны во время установленія бюджета, и 2) спеціальныя въ собственномъ и прямомъ смыслѣ слова смѣты, органически не связанные съ бюджетомъ, выдѣленныя изъ послѣдняго или не включенныя въ него. Первоначально спеціальныя смѣты составляли общее правило, и бюджета въ собственномъ смыслѣ слова вообще не существовало. Существованіе послѣдняго обу-



словлено господством централизации и единства въ финансовомъ управленіи. Въ настоящее время спеціальныя смѣты, совершенно обособленныя отъ бюджета или связанныя съ послѣднимъ лишь посколькѣ итогъ ихъ даетъ избытокъ, поступающій въ общія средства государства, или, наоборотъ, дефицитъ, покрываемый изъ послѣднихъ, представляютъ собою исключенія изъ общаго правила. Все разсмотрѣнные виды смѣтныхъ исчисленій подходятъ подъ понятіе *бюджета въ широкомъ смыслѣ слова*.

По признаку *предположительнаго характера* исчисленія бюджета отличается отъ всѣхъ другихъ финансово-административныхъ актовъ, заключающихъ въ себѣ исчисленіе наступившихъ уже фактовъ хозяйственной жизни союза, каковы *балансы*, т. е. исчисленія актива и пассива государства къ опредѣленному моменту времени, и *отчеты*, т. е. данныя о расходахъ, доходахъ и другихъ, имѣющихъ ближайшее отношеніе къ финансовому хозяйству, явленія за истекшій періодъ времени.

Бюджетъ называютъ иногда *финансовымъ* или *хозяйственнымъ планомъ*. Часто однако эти термины употребляютъ въ различномъ смыслѣ, при чемъ подъ финансовымъ планомъ понимаютъ общій, типическій и постоянный принципъ, которымъ руководствуется принудительный союзъ въ своей политикѣ расходовъ и доходовъ, въ цѣляхъ достиженія постоянного равновѣсія между послѣдними, и который воплощается въ неперіодическихъ финансовыхъ законахъ, а подъ бюджетомъ — специальное и конкретное, ограниченное опредѣленнымъ промежуткомъ времени проявленіе или выраженіе финансового плана. Такимъ образомъ, по признаку ограниченности или опредѣленности промежутка времени, предусматриваемаго исчисленіемъ, бюджетъ отличается отъ хозяйственного или финансового плана.

§ 28. Назначеніе бюджета. Во всякомъ хозяйствѣ, какъ въ частномъ, такъ и въ финансовомъ, періодическій хозяйственный планъ независимо отъ порядка его установленія, выполняетъ весьма важное *техничко-хозяйственное* назначеніе. Для успѣшнаго веденія всякаго, не только финансового, но и частнаго хозяйства, требуется предварительное составленіе плана, тѣмъ болѣе обстоятельнаго, подробнаго и точнаго, чѣмъ обширнѣе и разнообразнѣе хозяйство, чѣмъ болѣе значеніе оно представляетъ. Изъ ограниченности способности человѣка къ предусмотрѣнію будущаго вытекаетъ необходимость приспособленія этого плана къ условіямъ времени, т. е. ограниченія его опредѣленными, болѣе или менѣе длинными, проме-

жутками времени. Составленіе періодическаго плана, при условіи достаточной полноты, единства, обстоятельности, точности и правдивости его, даетъ возможность принудительному союзу привести въ равновѣсіе его доходы съ расходами, примѣнить къ финансовому хозяйству въ возможно большей степени хозяйственный принципъ и, такимъ образомъ, достигнуть возможно болѣе полнаго и равномѣрнаго выполненія его задачъ при возможно меньшихъ издержкахъ и возможно меньшемъ обремененіи гражданъ матеріальными жертвами. Благодаря публикуемому во всеобщее свѣдѣніе бюджету, населеніе получаетъ наглядную картину финансового положенія союза, что увеличиваетъ его готовность участвовать въ тѣхъ матеріальныхъ жертвахъ, съ которыми связана всякая принудительная организація общества, и что побуждаетъ какъ гражданъ, такъ и иностранцевъ, добровольно отдавать свои сбереженія на нужды союза, т. е. помѣщать ихъ въ публичныя займы. Бюджетъ тѣмъ лучше выполняетъ свое технико-хозяйственное назначеніе, чѣмъ болѣе онъ удовлетворяетъ требованіямъ *полноты, единства, обстоятельности, точности, правдивости, наглядности, ясности* или публичности.

Помимо указаннаго основнаго, технико-хозяйственнаго, назначенія, не обусловленнаго опредѣленнымъ порядкомъ установленія его, бюджетъ можетъ выполнять и другое назначеніе, именно *правовое*, но лишь при томъ необходимомъ условіи, если функціи установленія и функціи исполненія бюджета обособлены въ рукахъ различныхъ и при томъ неравноправныхъ органовъ власти. И въ частномъ хозяйствѣ, которое непосредственно ведется одними за счетъ и по порученію другихъ лицъ, періодическій хозяйственный планъ, если онъ устанавливается довѣрителемъ, въ цѣляхъ ограниченія свободы дѣйствій довѣреннаго, становится для послѣдняго не только маршрутомъ цѣлесообразнаго въ технико-хозяйственномъ отношеніи пути, но и правовою нормою поведенія. Точно также и въ финансовомъ хозяйствѣ бюджетъ является для органовъ управленія, непосредственно вѣдающихъ производствомъ расходовъ и взиманіе доходовъ, правовою нормою, поскольку онъ устанавливается и предписывается имъ къ исполненію высшею надъ ними властью, независимо отъ того, является ли этою властью парламентъ, или коллегіативное единеніе монарха съ законодательными палатами, или абсолютный монархъ. Правовое назначеніе бюджета заключается въ томъ, что онъ представляетъ власти, устанавливающей его, высшее постоянное руководство въ веденіи финансового хозяйства, а также предварительный періодическій надзоръ и контроль надъ дѣятельностью органовъ под-



чиненнаго управленія. Неперіодическіе законы, регулирующие расходы и доходы государства, выражающіе общій, типическій и постоянный административный и финансовый планъ союза, сами по себѣ не являются достаточными средствами обеспечения надзора и контроля надъ дѣятельностью органовъ управленія, вслѣдствіе присущей всякому хозяйству потребности въ приспособленіи того постояннаго плана, по которому оно ведется, къ условіямъ времени. Бюджетъ придаетъ финансово-хозяйственной дѣятельности органовъ управленія характеръ исполненія специальной временной правовой нормы, благодаря чему, помимо общей достигается особая, бюджетная, правомѣрность во взиманіи доходовъ и производствѣ расходовъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и во всемъ управленіи. Кроме того, благодаря бюджету результаты веденія финансоваго хозяйства точно періодизируются и облакаются въ форму отчетности по исполненію бюджета, что облегчаетъ и послѣдующій контроль надъ закономѣрностью и целесообразностью финансоваго управленія. Въ правовомъ назначеніи бюджета заключается одна изъ важнѣйшихъ гарантій законности и целесообразности не только финансоваго, но и всего вообще управленія, въ виду того, что выполненіе всѣхъ задачъ управленія неразрывно связано съ финансами. Однако, если логически не опредѣленная форма государственнаго устройства, а опредѣленный порядокъ установленія бюджета является необходимымъ условіемъ правового его значенія, то исторически бюджетъ въ абсолютной монархіи, за немногими исключениями, къ которымъ относятся, напр., Пруссія и Россія, лишень былъ правового значенія. Правовое значеніе бюджета возникло, развилось и закрѣпилось вмѣстѣ съ представительною формою государственнаго устройства. Исторически и практически необходимымъ условіемъ правового значенія бюджета является пріобрѣтеніе палатами народныхъ представителей права періодическаго одобренія государственныхъ расходовъ и доходовъ, примѣненіе къ установленію бюджета законодательнаго порядка, т. е. совокупнаго волеизъявленія обѣихъ палатъ и монарха (въ конституціонныхъ монархіяхъ) или только палатъ (въ республикахъ и, если не по формѣ, то по существу, въ парламентарныхъ монархіяхъ). Во всѣхъ современныхъ представительныхъ государствахъ, въ противоположность абсолютнымъ монархіямъ, бюджетъ представляетъ, помимо технико-хозяйственнаго, известное, большее или меньшее—по объему и по степени не одинаковое во всѣхъ государствахъ—правовое значеніе, именно благодаря тому, что къ установленію его примѣняется *законодательный порядокъ*. Въ большей части современныхъ

представительныхъ государствъ бюджетъ облакается, кроме того, и въ *правовую форму закона*, который называется *бюджетнымъ* или (*періодическимъ*) *финансовымъ закономъ* и который, помимо бюджета, заключаетъ въ себѣ законодательный текстъ. Вотъ почему и самое понятіе бюджетнаго права является продуктомъ новѣйшей эпохи представительныхъ государствъ. Подъ *бюджетнымъ правомъ* разумѣютъ обыкновенно совокупность нормъ, регулирующихъ установленіе бюджета, и главнымъ образомъ бюджетную компетенцію законодательныхъ палатъ <sup>1)</sup>.

Въ непосредственной связи съ правовымъ стоитъ еще одно, третье, назначеніе бюджета, назначеніе *политическое*, которое не только исторически и практически, но и логически обусловлено представительною формою государственнаго устройства. Бюджетъ, въ установленіи котораго рѣшающей голосъ принадлежитъ законодательнымъ палатамъ, ставитъ правительство въ большую или меньшую политическую зависимость отъ послѣднихъ, является въ рукахъ парламента болѣе или менѣе сильнымъ средствомъ политическаго вліянія на правительство. Если бюджетная правомѣрность, а тѣмъ болѣе если, кроме того, и общая законность финансоваго управленія, какъ то вытекаетъ изъ правовой природы бюджета во многихъ государствахъ (см. § 40), обусловлены волеизъявленіемъ парламента, то ясно, что послѣдній обладаетъ меньшею или большею возможностью диктовать правительству свою волю.

§ 29. Историческое развитіе бюджетнаго (и финансово-законодательнаго) устройства. Бюджетъ не является необходимымъ условіемъ финансоваго хозяйства. Веденіе финансоваго хозяйства по періодическому конкретному, специальному, надѣленному правовою силою плану предполагаетъ известную сравнительно высокую ступень какъ культурнаго и общественнаго такъ и государственно-правового и финансово-хозяйственнаго развитія. Если идея веденія финансоваго хозяйства по опредѣленному плану, сравнительно давняго происхожденія, какъ и отдѣльныя спорадическія попытки примѣненія ея, то бюджетъ въ собственномъ и тѣсномъ смыслѣ слова, безъ котораго въ настоящее время немислимо ни одно цивилизованное государство, является продуктомъ культурнаго, экономическаго и публично-правового развитія новѣйшей эпохи исторіи.

<sup>1)</sup> Въ отличіе отъ бюджетнаго права въ этомъ *объективномъ* смыслѣ слова, подъ бюджетнымъ правомъ въ *субъективномъ* смыслѣ слова понимаютъ совокупность правъ законодательныхъ палатъ въ области бюджета.



Бюджетное дѣло у всѣхъ народовъ развивается медленно и постепенно на протяженіи вѣковъ. Исторически составленію и примѣненію въ финансовомъ хозяйствѣ плановъ предшествовали *исчисления наступившихъ уже моментовъ* хозяйственной жизни союза. Ни одно сколько-нибудь правильно поставленное хозяйство, если оно ведется за чужой счетъ, не можетъ обойтись безъ той или иной организациі отчетности и контроля. Поэтому потребность въ *отчетныхъ данныхъ* о произведенныхъ государственныхъ расходахъ и о положеніи государственной казны, вызываемая задачами руководства финансовымъ хозяйствомъ и контроля надъ финансовымъ управленіемъ, возникаетъ сравнительно рано. Другого рода документами, предшествовавшими планамъ, являются различные *инвентари* прежняго времени, содержащіе между прочимъ описанія доходнаго имущества государства. Въ средніе вѣка важное значеніе имѣли *поземельныя и межевыя книги*, служившія между прочимъ въ случаяхъ появленія чрезвычайныхъ государственныхъ задачъ основаніемъ для опредѣленія повинностей гражданъ. Наиболее знаменитая изъ нихъ *domsday-book*, составленная въ *Англіи* при Вильгельмѣ Завоевателѣ въ 1086 году, содержала поразительно точное описаніе распределенія поземельной собственности и всѣхъ отягощавшихъ ее сборовъ и повинностей. Этого рода документы и послужили, какъ полагаютъ, исходнымъ пунктомъ для возникновенія исчисленій смѣтнаго характера.

Составленіе и примѣненіе въ финансовомъ хозяйствѣ *плановъ* возникаетъ подъ давленіемъ тяжелой нужды въ эпохи политическихъ и финансовыхъ осложненій. Лишь чрезвычайныя обстоятельства принуждали правителей составлять обзорнія предстоящихъ расходовъ и ожидаемыхъ доходовъ. Обыкновенно войны и бремя личныхъ долговъ заставляли королей обращаться за помощью къ сословіямъ, для этого необходимо было наглядно доказать послѣднимъ, что ожидаемые доходы недостаточны для покрытія предстоящихъ расходовъ. Таковы были тѣ исчисленія расходовъ и доходовъ, которые представлены были во *Франціи* въ 1314 г. при Филиппѣ Красивомъ третьему полному собранію Генеральныхъ Штатовъ, а въ *Англіи* въ 1379 г. при Ричардѣ II парламенту. Эти первыя попытки смѣтныхъ исчисленій въ финансовомъ хозяйствѣ, служившія цѣли склоненія сословій къ одобренію новыхъ налоговъ, дѣлались нерегулярно, обыкновенно въ чрезвычайныхъ случаяхъ, и заключали въ себѣ скорѣе финансовые планы, нежели бюджеты. Исчисленія этого рода лишены были единства, полноты и наглядности и, соот-

вѣтственно своему назначенію, ограничивались данными о доходахъ, вслѣдствіе чего не связывали правителей въ отношеніи расходованія. Вообще смѣтный элементъ въ нихъ по сравненію съ отчетнымъ значительно отступалъ на задній планъ.—Первые опыты болѣе совершенной организациі бюджетнаго дѣла встрѣчаются уже въ 15 вѣкѣ, напр. въ *Бранденбургѣ* при Альбрехтѣ-Ахиллѣ, во *Франціи* при Карлѣ VII. Но это были отдѣльныя, по большей части случайныя, оставшіяся безъ подражанія со стороны преемниковъ попытки. Основной недостатокъ какъ смѣтныхъ, такъ и отчетныхъ исчисленій эпохи сословнаго государства заключался въ отсутствіи единства и полноты. Соответственно началу общей политической и административной децентрализациі и началу обособленности фондовъ и множественности кассъ, въ бюджетномъ и отчетномъ дѣлѣ господствовала система необъединенныхъ специальныхъ, предметныхъ и территориальныхъ, смѣтъ и отчетовъ. Первая попытка объединенія специальныхъ смѣтъ сдѣлана была во *Франціи* при Францискѣ I, но послѣ его смерти не была возобновлена.

Необходимымъ условіемъ развитія бюджетнаго дѣла, какъ и другихъ совершенныхъ финансово-хозяйственныхъ формъ, является *денежно-мѣнновой экономической строй*. Поэтому во главѣ бюджетнаго развитія идутъ *города*, гдѣ раньше всего совершился переходъ отъ замкнутого и натурально-мѣнноваго къ денежно-мѣнновому строю и, вмѣстѣ съ тѣмъ, отъ преимущественно-доменальной и регальной къ преимущественно-податной формѣ финансоваго хозяйства. Развитое податное хозяйство требуетъ веденія публичныхъ книгъ, въ цѣляхъ установленія податныхъ фактовъ. Изъ этихъ *городскихъ податныхъ книгъ* уже въ 16 вѣкѣ въ финансовомъ хозяйствѣ большихъ западно-европейскихъ городскихъ общинъ, въ связи съ совершенными формами отчетности и контроля, впервые возникаетъ сравнительно правильно и систематически поставленное бюджетное устройство. Лишь 100 лѣтъ спустя, въ связи съ дальнѣйшими успѣхами денежно-мѣнноваго хозяйственнаго строя, а также съ развитіемъ абсолютной королевской власти, политической и административной централизациі и концентраціи, болѣе совершенныя въ техническомъ отношеніи бюджетныя формы проникаютъ и въ область финансоваго хозяйства территориальныхъ государствъ.

Въ однихъ государствахъ въ 17 вѣкѣ, въ другихъ лишь въ 18 вѣкѣ начинается объединеніе специальныхъ смѣтъ въ одну государственную роспись. Во *Франціи* Сюлли въ 1601 году преподноситъ своему королю Генриху IV первую объединенную роспись. Этотъ



опытъ однако остается безъ повторенія до Кольбера. Последнему вновь удается объединить спеціальныя сметы и положить въ основаніе веденія финансоваго хозяйства бюджетное начало, а также осуществить весьма совершенную, приближающуюся къ современной, организацію бюджета, кассы и контроля, которая, однако, рушится съ его смертію. Столь же неудачно заканчиваются аналогичныя попытки Тюрга и Неккера. Последнему изъ нихъ принадлежитъ честь перваго опубликованія официального документа о государственныхъ финансахъ Франціи (*Compte rendu* 1781 г.), который, однако, заключалъ въ себѣ не роспись, а среднія за нѣсколько лѣтъ данныя о государственныхъ расходахъ и доходахъ. Лишь съ эпохи реставраціи, съ 1814 г., ежегодныя бюджеты становятся во Франціи постояннымъ явленіемъ. Въ Пруссіи первая объединенная, общая государственная роспись появляется въ 1688 г. при Фридрихѣ III (I) и съ тѣхъ поръ непрерывно періодически возобновляется. Первое опубликованіе прусской государственной росписи, въ противоположность остальнымъ германскимъ государствамъ и Австріи, относится еще къ эпохѣ абсолютной монархіи (къ 1821 году). Въ Австріи первая общая государственная роспись составляется лишь въ 1766 году при Маріи Терезіи, а первое опубликованіе ея относится къ 1848 году (въ 1849 г.).

Если въ отношеніи единства, полноты и вообще техники исчисления бюджетное дѣло сдѣлало значительные успѣхи при абсолютной монархическомъ строѣ, то послѣдній не благоприятствовалъ, однако, развитію правового значенія бюджета. Въ эпоху абсолютной монархіи бюджетъ представляетъ собою скорѣе техническую норму вырешеннаго распорядка финансоваго управленія, покрытую, за небольшими исключеніями, мракомъ таинственности, нежели правовую норму. Исходнымъ пунктомъ того развитія, которое завершилось современнымъ конституционнымъ финансовымъ и бюджетнымъ устройствомъ является право самообложенія и одобренія налоговъ средневековыхъ сословій. Основное различіе въ бюджетномъ устройствѣ сословнаго современнаго конституціоннаго государства, какъ на то указываетъ *Jellinek* <sup>1)</sup>, заключается въ томъ, что сословія представляли собою по отношенію къ государству какъ бы самостоятельную правовую корпорацію, которая путемъ двусторонней правовой сдѣлки съ государствомъ распоряжалась своими повинностями и которая пользовалась

<sup>1)</sup> Budgetrecht, статья въ *Handw. d. Staatswiss.* Conrad'a, II, изд. Стр. 1165.

лась правомъ одобренія налоговъ въ цѣляхъ удовлетворенія своихъ частныхъ сословныхъ интересовъ, тогда какъ современные законодательныя палаты являются органами правового государства, призванными (совмѣстно съ королемъ и его чиновниками) заботиться объ общемъ благѣ, вслѣдствіе чего бюджетное право ихъ принципиально лишено всякаго индивидуальнаго интереса. Родиною современнаго конституціоннаго финансоваго и бюджетнаго устройства, какъ и современнаго конституціоннаго устройства вообще, является Англія. Наибольшее вліяніе на дальнѣйшее развитіе его оказали французское законодательство эпохи революціи и консульства и французская практика эпохи реставраціи, начала которыхъ закрѣплены были въ бельгийской конституціи. Большая часть современныхъ государствъ усвоила въ большей или меньшей степени начала франко-бельгийскаго бюджетнаго устройства. На долю Франціи выпала также наибольшая заслуга въ дѣлѣ дальнѣйшаго усовершенствованія бюджетной техники, которая уже въ эпоху абсолютной монархіи сдѣлала, какъ указано было, значительные успѣхи.

Первымъ и исходнымъ этапомъ въ развитіи англійскаго финансоваго и бюджетнаго устройства является усвоеніе начала, по которому налогъ не можетъ быть установленъ безъ согласія плательщиковъ. Происхожденіе этого начала весьма древнее. Великая Хартия Вольностей 1215 г. и Статутъ о неналоженіи податей (*Statutum de tallagio non concedendo*) 1297 г., провозглашая право народныхъ представителей на одобреніе налоговъ, подтверждаютъ лишь старое начало, которое подвергалось нарушенію со стороны королей. Не смотря на неоднократныя нарушенія этого начала со стороны королевской власти и въ послѣдующее время, парламенту всегда удавалось добиваться новаго признанія его со стороны этой власти. Великая борьба между королевскою властью и парламентомъ при Стюартахъ завершается побѣдою парламента и окончательнымъ закрѣпленіемъ за нимъ права одобренія налоговъ въ Биллѣ о правахъ (*Bill of rights*) 1689 г. Торжество этого начала привело постепенно къ подчиненію парламенту *и другихъ источниковъ государственныхъ доходовъ* праву одобренія парламента. — Вторымъ этапомъ въ развитіи англійскаго финансоваго и бюджетнаго устройства, къ которому съ необходимостью привело осуществленіе парламентомъ права одобренія налоговъ, является усвоеніе начала, по которому поступающія отъ налоговъ суммы не могутъ быть употреблены на иныя, помимо тѣхъ, которыя одобрены плательщиками налоговъ. Въ теченіе долгаго времени королю принадлежала свобода распоряженія суммами, поступавшими отъ нало-



говъ, и парламентъ имѣлъ лишь право одобренія послѣднихъ. Но при Карлѣ II, ок. 1676 г., парламентъ добивается признанія за нимъ, вмѣсто одного лишь права одобренія налоговъ, безъ указанія назначенія ихъ, права одобренія налоговъ на опредѣленные цѣли, т. е. съ оговоркою, съ условіемъ, что отпущенныя суммы получать опредѣленное назначеніе, — съ такъ называемою «оговоркою о присвоеніи» (доходовъ опредѣленнымъ предметамъ расхода) (clause of appropriation). Послѣ революціи 1688 г. *начало одобренія расходовъ парламентомъ* получаетъ практическое осуществленіе. Разсмотрѣнный ходъ развитія англійскаго финансоваго устройства и привелъ къ послѣдней его стадіи: къ проведенію *начала періодическаго одобренія расходовъ и доходовъ* парламентомъ, къ приобретенію послѣднимъ *бюджетнаго права*. Въ связи съ развитіемъ бюджетнаго права парламента расширяется и кругъ расходовъ, подчиненныхъ вліянію парламента вообще, такъ какъ и послѣ революціи 1688 г. принадлежащее парламентау право одобренія расходовъ охватывало первоначально лишь часть расходовъ. — Возникновеніе въ Англіи *начала періодическаго одобренія расходовъ и доходовъ* парламентомъ относится къ эпохѣ 1688 г. Билль о правахъ 1688 г. лишалъ правительство права содержать постоянную армію въ мирное время безъ разрѣшенія парламента. Парламентъ постановилъ давать это разрѣшеніе періодически, лишь на одинъ годъ и, въ связи съ этимъ, сталъ періодически, ежегодно обсуждать и голосовать *расходы* на армію и флотъ. Но расходы по содержанію королевскаго дома и гражданскаго управленія, покрывавшіеся изъ суммъ, отпускавшихся по-прежнему королю по цивиль-листу, по-прежнему оставались необособленными и продолжали ускользать не только отъ періодическаго одобренія, но и вообще отъ всякаго вліянія парламента. Лишь позднеѣ, когда въ 18 вѣкѣ начался процессъ обособленія расходовъ гражданскаго управленія отъ личныхъ расходовъ короля, первые, по мѣрѣ движенія этого процесса, завершившагося лишь съ воцареніемъ королевы Викторіи въ 1837 г., все въ большемъ числѣ стали подпадать подъ власть парламента. Однако, не все эти расходы, а только часть ихъ подчинена была, на ряду съ расходами на войско и флотъ, праву періодическаго одобренія парламента, другая же часть, не смотря на ея разрывъ съ судьбою цивиль-листа, сохранила свой прежній постоянный характеръ. Что же касается *доходовъ*, то и между ними проведено было тождественное различіе, непосредственно послѣ революціи 1688 года. Усматривая въ доходахъ, право взиманія которыхъ ограничено краткимъ, годичнымъ, промежуткомъ времени, наилучшее

средство обезпеченія ежегоднаго созыва парламента, послѣдній добился подчиненія части налоговъ своему праву періодическаго, ежегоднаго, одобренія; другая же часть доходовъ исторически сохранила свой постоянный характеръ. Такъ возникла въ Англіи сохранившаяся тамъ до сихъ поръ *система неполнаго бюджетнаго права палаты или система правовой неполноты бюджета* или *система дѣленія бюджета на части*: 1) *постоянную* (установленную разъ навсегда, т. е. на неопредѣленное время) и 2) *перемѣнную* (подлежащую ежегодному одобренію парламента).

Большее, однако, значеніе для континентальныхъ государствъ Европы имѣло развитіе *французскаго* бюджетнаго устройства со времени революціи, такъ какъ большая часть конституцій этихъ государствъ, рецепируя соответствующія нормы бельгійской конституціи 1831 г., въ дѣйствительности усвоила въ большей или меньшей степени начала французскаго конституціоннаго законодательства эпохи революціи и консульства и французской бюджетной практики эпохи реставраціи. Исходный моментъ въ развитіи финансоваго и бюджетнаго устройства во Франціи былъ тотъ же, что и въ Англіи. Начало, по которому *налогъ не можетъ быть установленъ безъ согласія Генеральныхъ Штатовъ*, является безспорнымъ уже въ 14 вѣкѣ. Не смотря на то, что начало это подвергалось постояннымъ нарушеніямъ, а къ концу 16 вѣка и совершенно исчезло изъ практики, оно было еще въ концѣ 18 вѣка столь живо въ сознаніи населенія, что провозглашается всеми безъ исключенія наказами, которыми избиратели снабдили выборныхъ въ Генеральные Штаты 1789 года. 17 июня 1789 г. Национальное Собраніе окончательно провозгласило *право народныхъ представителей на одобреніе налоговъ*. Въ эпоху же революціи получило признаніе и право народныхъ представителей на установленіе *всѣхъ остальныхъ*, помимо налоговъ, *доходовъ*. Что касается расходовъ, то конституція 1791 г. впервые присваиваетъ Законодательному Корпусу, на ряду съ правомъ установленія налоговъ, *право установленія расходовъ*. Декретомъ Учредительнаго Собранія 7 октября 1789 г. введено было и *начало періодическаго одобренія налоговъ* народными представителями. Конституція 1791 г. по этому вопросу содержитъ статью слѣдующаго содержанія: «государственные налоги будутъ обсуждаться и устанавливаться Законодательнымъ Корпусомъ ежегодно и не будутъ имѣть силы позже послѣдняго дня сессіи, слѣдующей за той, въ которой они были установлены, если они не были нарочито возобновлены» (титуль V, ст. 1). Этотъ законъ устанавливаетъ два финансово- и бюджетно-правовыхъ на-



чала: 1) начало периодического одобрения налогов палатами народных представителей и 2) начало обусловленной, срочной и прерывающейся действия поданных законов, с которыми логически связано свободное, не ограниченное действием постоянных законов, бюджетное право палат в отношении налогов. С 1814 г. во Франции окончательно укореняются ежегодные бюджеты, и указанная статья конституции 1791 г. получает практическое применение. Точно также провозглашено было в эпоху революции и получило практическое применение со времени реставрации начало периодического одобрения расходов палатами народных представителей, т. е. бюджетное и при том свободное бюджетное право палат в отношении расходов. Весьма важное значение для бюджетного устройства современных континентальных государств имела также конституция VIII г., ст. 45 которой гласит: «правительство управляет доходами и расходами государства, соответственно годичному закону, определяющему размер тех и других». Со времени реставрации и эта статья получает практическое применение, и бюджет облекается в форму закона.

Изложенные бюджетно-правовые начала французского законодательства эпохи революции и консульства, получившие практическое применение начиная с эпохи реставрации, не были зафиксированы Конституционной Хартией 1814 г., ни последующими конституционными законодательными текстами. Первым конституционным законодательством, в значительной степени усвоившим их после того, как они получили уже практическое применение во Франции, является бельгийская конституция 1831 г. Ст. 115 бельгийской конституции гласит: «палаты ежегодно утверждают отчетный закон (la loi des comptes) и голосуют бюджет. Все доходы и расходы государства должны быть внесены в бюджет и в отчеты». Статья 111 той же конституции провозглашает: «налоги в пользу государства голосуются ежегодно. Законы, их устанавливающие, имеют силу лишь на один год, если они не возобновлены». Основные начала франко-бельгийского бюджетного устройства были усвоены в большей или меньшей степени большей частью континентальных государств. Процесс усвоения их продолжается до настоящего времени.

§ 30. Система и форма бюджета. Как из технико-хозяйственного, так и из правового назначения бюджета вытекает необходимость в последовательной, стройной, ясной, наглядной и достаточно специализированной системе бюджета.

Технико-хозяйственное значение бюджетной системы заключается в том, что она обуславливает точность, ясность, наглядность бюджета, а также публичность его, которая заключается не только в доступности его для всего населения, но и в легкой усваиваемости его для последнего. Поэтому система бюджета должна возможно более точно и непосредственно отражать всю индивидуальную природу финансового хозяйства союза, для чего в основание ее должен быть положен материальный признак, именно для расходов — предмет управления, а для доходов — хозяйственная природа источника поступления. Однако, потребности управления и особенности приготовления бюджета ставят препятствия для построения чисто материальной системы бюджета, и потому во всех государствах эта система носит в большей или меньшей степени формальный характер, т. е. в большей или меньшей степени соответствует системе органов управления.

Из правового назначения бюджета вытекает и правовое значение бюджетной системы, представляемое ею в том случае, когда бюджет, как это общепринято в настоящее время, устанавливается законодательными палатами не в целом, не одним голосованием (так называемым голосованием en bloc), а частью рядом голосований, при чем каждое отдельное голосование расходных назначений является специальным «присвоением» определенной суммы определенному назначению и имеет своим предметом одно из подразделений расходной части бюджета. Размер этих подразделений является, таким образом, обыкновенно мерою свободы для распорядительных действий органов управления по исполнению бюджета, устанавливая границу между областью закона и областью административного распоряжения. Чем специализированнее система бюджета, т. е. чем мельче ее подразделения, тем большая представляется возможность сузить вторую из этих областей на счет первой, тем специализированнее может быть бюджет в правовом отношении.

В каждом бюджете проводятся подразделения в двойном направлении: горизонтальном и вертикальном.

Главным подразделением бюджета в горизонтальном направлении является подразделение на расходную и доходную части или сметы. В одних бюджетах расходная часть предшествует доходной (Франция, Герм. Империя, Австрия), в других, наоборот, следует за нею (Пруссия и вообще большая часть союзных Германских государств, Россия). Первый порядок, как наиболее



соответствующий природѣ финансоваго хозяйства, заслуживаетъ предпочтенія. Каждая изъ этихъ частей бюджета заключаетъ въ себѣ дальнѣйшія подраздѣленія.—*Расходная* часть бюджета представляетъ собою обыкновенно лишь внѣшнее объединеніе отдѣльныхъ министерскихъ смѣтъ, которыя, такимъ образомъ, являются наиболѣе крупными подраздѣленіями и составными частями ея. Лишь расходы по цивиль-листу, по содержанию законодательныхъ палатъ, по государственному долгу, по пенсіямъ, а также издержки эксплуатаціи государственныхъ предпріятій и издержки взиманія налоговъ стоятъ часто внѣ этой *формальной министерской системы*. Формальной министерской системѣ расходной части бюджета присущъ тотъ недостатокъ, что она разъединяетъ нѣкоторые однородные по своему предмету расходы и тѣмъ самымъ затрудняетъ какъ объединеніе однородныхъ по предмету расходныхъ статей и сопоставленіе разнородныхъ расходныхъ статей между собою въ предѣлахъ одного и того же бюджета, такъ и изслѣдованія въ области сравнительной, международной, финансовой статистики. Предметная систематизація расходовъ, однако, связана съ большими трудностями административно-техническаго характера. Въ нѣкоторыхъ бюджетахъ въ предѣлахъ расходной смѣты въ горизонтальномъ направленіи проводится дѣленіе на *обыкновенные* или постоянные или текущіе и на *чрезвычайные* или единовременные расходы (*Германская Имперія, Пруссія*).—Что касается *доходной* смѣты, то въ большей части государствъ система ея носитъ, наоборотъ, въ большей или меньшей степени *матеріальный* характеръ: доходы классифицируются и систематизируются преимущественно по экономической и правовой природѣ источника ихъ. Лишь въ меньшей части государствъ, какъ напр., въ *Австріи, Норвегіи*, принята чисто-формальная система и для доходной смѣты, именно доходы систематизируются по министерствамъ заведывающимъ ими.—Подраздѣленія, проводимыя въ горизонтальномъ направленіи въ предѣлахъ расходной и доходной смѣты, въ различныхъ бюджетахъ различны по размѣру и названію. Въ бюджетахъ *Германской Имперіи* и *Пруссіи* расходная и доходная части дѣлятся, каждая, на *главы*; главы дѣлятся на *титулы*; бюджетно-правовое значеніе имѣютъ лишь титулы, число которыхъ составляетъ нынѣ для *Пруссіи* ок. 1800 (ок. 1600 титуловъ въ расходной смѣтѣ и ок. 200 въ доходной) и столько же приблизительно для *Германской Имперіи*. Въ бюджетѣ *Австріи* расходная и доходная части дѣлятся каждая, на *главы*; каждая глава дѣлится на *титулы*; каждый титулъ—на *параграфы*. Последніе имѣютъ бюджетно-право-

вое значеніе и соответствуютъ титуламъ германскаго и прусскаго бюджетовъ. Во *Франціи* наиболѣе крупными подраздѣленіями расходной части бюджета, не имѣющими спеціальнаго названія, являются *министерскія смѣты*, каждая изъ которыхъ дѣлится на *отдѣлы*; отдѣлы дѣлятся на *главы*, главы—на *статьи*, статьи—на *параграфы*; наиболѣе важными, имѣющими бюджетно-правовое значеніе, подраздѣленіями являются главы, число которыхъ въ бюджетѣ 1909 г. составляло 984. *Англійская* расходная часть бюджета состоитъ изъ трехъ частей: 1) смѣты расходовъ гражданскаго управленія, 2) смѣты расходовъ военно-сухопутнаго управленія и 3) смѣты расходовъ военно-морскаго управленія. Подраздѣленіемъ каждой изъ этихъ трехъ смѣтъ является *глава* (vote); главы (votes) дѣлятся на *подглавы* (subheads), последнія—на *статьи* (items); бюджетно-правовое значеніе имѣетъ дѣленіе на главы, число которыхъ составляетъ нынѣ 136.

Въ результатѣ подраздѣленія бюджета въ *вертикальномъ* направленіи получается нѣсколько вертикальныхъ столбцовъ, содержаніе которыхъ въ последовательномъ порядкѣ обыкновенно слѣдующее: названія раздѣловъ и номера ихъ по порядку—названія предмета расхода или источника дохода—денежная сумма расхода или дохода, назначенная на данный бюджетный періодъ,—денежная сумма расхода или дохода, установленная по бюджету предыдущаго періода или выполненная по отчету за послѣдній годъ,—отношеніе назначенія даннаго года къ назначенію предыдущаго года («по сравненію съ прошлымъ годомъ болѣе—менѣе») — краткія замѣчанія или поясненія, имѣющія характеръ преимущественно мотивовъ и потому лишенные бюджетно-правового значенія. Въ нѣкоторыхъ бюджетахъ (напр. въ *австрійскомъ*) дѣленіе расходовъ и доходовъ на постоянные и единовременные проводится въ вертикальномъ направленіи.

Бюджетъ сопровождается *приложеніями*, въ которыхъ помѣщаются обыкновенно министерскія смѣты, содержащія, по сравненію съ бюджетомъ, болѣе подробныя статьи расходовъ и доходовъ и болѣе подробныя обоснованія смѣтныхъ статей и размѣра ихъ. Приложенія эти лишены правового значенія.—Бюджету обыкновенно предшествуетъ законодательный текстъ, который и называется собственно *бюджетнымъ* или (*периодическимъ*) *финансовымъ закономъ*.—Проекту бюджета, но не бюджету, предшествуетъ обыкновенно также *объяснительная записка министра финансовъ*, содержащая или краткій очеркъ важнѣйшихъ бюджетныхъ итоговъ (большая часть *германскихъ* государствъ) или обстоятельное изложеніе всего финансоваго



положения союза (Франція, Россія), а также мотивы проектируемых финансовых реформъ.

§ 31. Техничко-хозяйственная полнота и единство бюджета. **Исключительность бюджета.** Для того, чтобы бюджетъ выполнялъ свое технико-хозяйственное назначеніе, должны быть проведены начала полноты, единства<sup>1)</sup> и исключительности бюджета.

*Техничко-хозяйственное начало полноты бюджета* требуетъ, чтобы смѣтному исчисленію подлежали все безъ исключенія расходы и доходы государства. Абсолютное проведеніе начала полноты бюджета выражается въ двоякомъ направленіи: 1) въ направленіи всего бюджета въ широкомъ смыслѣ слова, т. е. всѣхъ вообще смѣтныхъ исчисленій, и 2) въ направленіи отдѣльныхъ бюджетныхъ статей. Невключеніе въ общій бюджетъ или въ специальную смѣту расходовъ на какой-либо предметъ управленія или поступленій отъ какого-либо доходнаго источника дѣлаетъ весь бюджетъ въ широкомъ смыслѣ слова неполнымъ, и въ этомъ случаѣ можно говорить о нарушеніи начала полноты всего бюджета въ широкомъ смыслѣ слова. Исчисленіе отдѣльныхъ бюджетныхъ статей не въ полной, валовой, а въ частичной, чистой цифрѣ затраты или поступления матеріальныхъ средствъ, создаетъ неполноту отдѣльныхъ бюджетныхъ статей и даетъ основаніе говорить о нарушеніи начала полноты.

<sup>1)</sup> Отчетливая формулировка началъ полноты и единства бюджета представляетъ значительныя трудности, вслѣдствіе чего большей частью встрѣчающихся въ литературѣ формулировокъ присущи недостатки. Главные изъ этихъ недостатковъ слѣдующіе: 1) смѣшеніе началъ полноты и единства бюджета, 2) неразличеніе полноты всего бюджета въ широкомъ смыслѣ слова и полноты отдѣльныхъ бюджетныхъ статей, 3) неразличеніе внутренняго и внѣшняго единства бюджета, а въ предѣлахъ послѣдняго—единства бюджетной системы и единства бюджетнаго документа, 4) неразличеніе технико-хозяйственной и правовой полноты бюджета (о послѣдней см. § 39), 5) смѣшеніе началъ полноты и единства бюджета съ началами единства фонда и кассъ (объ этихъ началахъ см. гл. V). Недостатки эти въ большей или меньшей степени присущи ученіямъ *Wagner'a* (F. W., I, 3 изд., §§ 109, 112), *Stourm'a* (Le Budget, изд. Paris, 1906. Гл. VI, IX, X § 2, XI § 1), *Heckel'a* (D. Budget. Leipzig, 1898. Стр. 36—45, 81—87), *Seidler'a* (Budget u. Budgetrecht. Wien, 1885. Гл. III §§ 1—3), *Schanz'a* (Budget, статья въ Handw. d. Staatswiss. Conrad'a, II, 2 изд., стр. 1142 и сл.; или 3 изд., III, стр. 282 и сл.), *Schwarz'a* (Form. Finanzverwaltung in Preussen u. im Reich. Berlin, 1907. Стр. 18—30). Въ значительной степени свободно отъ этихъ недостатковъ ученіе *Boucard-Jésu's* (Éléments, I, 2 изд., стр. 87—101, 107—122) и *Jésu'a* (Cours élément., стр. 148—151, 161—168), къ которому изложенное въ текстѣ стоитъ ближе всего.

*начала отдѣльныхъ бюджетныхъ статей* или начала валового смѣтнаго исчисленія. Проведеніе обоихъ этихъ началъ является необходимымъ условіемъ для проведенія правового начала полноты бюджета, согласно которому все смѣтныя исчисленія должны имѣть, помимо технико-хозяйственного, и правовое значеніе (см. объ этомъ § 39).

Полное проведеніе начала единства бюджета предполагаетъ объединеніе смѣтныхъ исчисленій въ двоякомъ отношеніи: 1) внутреннемъ или матеріальномъ и 2) внѣшнемъ или формальномъ. Внутреннее единство бюджета выражается въ единствѣ бюджетнаго баланса и нарушается необъединенностью, множественностью бюджетныхъ балансовъ. Внѣшнее единство бюджета выражается въ единствѣ 1) бюджетнаго документа и 2) бюджетной системы. Необъединеніе смѣтныхъ исчисленій въ одномъ документѣ или въ одной системѣ нарушаетъ внѣшнее единство бюджета. Съ нарушеніемъ единства бюджетнаго баланса необходимо связана внѣшняя множественность бюджета (документа или только системы). Наоборотъ, внѣшняя множественность бюджета того или другого вида совместима съ единствомъ бюджетнаго баланса.

Первыя встрѣчающіяся въ исторіи смѣтныя исчисленія не отличались ни полнотою, ни единствомъ. Предметная и территориальная раздѣльность фондовъ и кассъ, децентрализація финансоваго управленія вообще обусловливали какъ внѣшнюю, такъ и внутреннюю множественность смѣтъ, а также неполноту смѣтныхъ исчисленій въ двоякомъ указанномъ направленіи. Обособленнымъ специальнымъ фондамъ и кассамъ соответствовали обособленныя спеціальныя смѣтныя исчисленія, затемнявшія общую картину финансоваго положенія союза. Лишь съ того времени, когда устанавливается общеніе между отдѣльными фондами, т. е. избытки богатыхъ фондовъ начинаютъ стягиваться въ центральную кассу для покрытія расходовъ центрального управленія и дефицитовъ бѣдныхъ фондовъ, съ централизаціею и концентраціею финансоваго управленія вообще, становится возможнымъ какъ внѣшнее, такъ и внутреннее объединеніе смѣтныхъ исчисленій. Нѣкоторыми государствами, напр. Пруссіею, Австріею, Франціею (поскольку тамъ вообще въ эту эпоху встрѣчаются смѣтныя исчисленія), еще въ эпоху абсолютной монархіи принципиально усваивается начало единства бюджета. Но эти общія смѣты эпохи абсолютной монархіи по существу своему отличались неполнотою какъ въ цѣломъ, такъ и въ отдѣльныхъ статьяхъ своихъ. Въ нихъ не только отсутствовали расходы на нѣкоторые предметы управленія и поступления отъ нѣкоторыхъ доходныхъ источни-



ковъ, но и входящія въ нихъ смѣтныя назначенія исчислялись въ полной, валовой, а лишь въ частичной, чистой цифрѣ расходованія и поступления, т. е. въ окончательныхъ итогахъ (сальдо). Въ этихъ чистыхъ бюджетахъ прежняго времени расходъ на какой-либо предметъ управленія проводился лишь въ той цифрѣ, въ какой онъ превышалъ поступленіе отъ того же предмета управленія, т. е. въ какой онъ обременялъ центральную кассу, а доходъ отъ какого-либо источника—лишь въ той цифрѣ, въ какой онъ превышалъ издержки управленія тѣмъ же источникомъ, т. е. въ какой онъ обогащалъ центральную кассу. Начало неполноты отдѣльныхъ бюджетныхъ статей или начало чистаго смѣтнаго исчисления, лежавшее въ основаніи этихъ смѣтъ, способствовало затемненію истинной картины финансоваго положенія государства. Изъ нихъ нельзя было вывести заключенія о всей величинѣ податнаго бремени, лежавшаго на населеніи, такъ какъ въ нихъ не показывались издержки взиманія налоговъ и пошлинъ, ни объ относительной доходности государственныхъ имуществъ и предпріятій, такъ какъ въ нихъ отсутствовали издержки эксплуатаціи послѣднихъ, ни о всей величинѣ издержекъ предметовъ управленія, съ которыми связаны спеціальныя доходы, такъ какъ въ нихъ не входили эти послѣдніе. Лишь позже, уже въ эпоху правового государства, когда возникла настоятельная потребность въ возможно большей ясности и доступности бюджета для всего народа и въ особенности для его представителей въ законодательныхъ палатахъ и когда бюджетъ приобрѣлъ дѣйствительное правовое значеніе, проведено было начало полноты бюджета. Впервые начала полноты всего бюджета и полноты отдѣльныхъ бюджетныхъ статей провозглашены были и проведены на практикѣ во Франціи, въ эпоху реставраціи, гдѣ непосредственнымъ результатомъ примѣненія второго изъ этихъ двухъ началъ было пониженіе издержекъ взиманія и приобрѣтенія государственныхъ доходовъ. За Франціею въ этомъ направленіи вскорѣ послѣдовали другія государства.

Въ настоящее время начала полноты и единства бюджета принципиально усвоены всѣми почти культурными государствами, и отступленія отъ нихъ представляютъ собою исключенія изъ общаго правила. Изъ обоихъ началъ сравнительно большимъ нарушеніемъ подвергается нынѣ начало единства бюджета.

Изъ немногочисленныхъ *нарушеній начала полноты бюджета* наиболѣе сравнительно распространенными являются пробѣлы, образуемые въ смѣтныхъ исчисленіяхъ—какъ въ общемъ бюджетѣ, такъ и въ спеціальныхъ смѣтахъ—слѣдующими статьями расхода и до-

хода: 1) суммами, выручаемыми нѣкоторыми вѣдомствами, особенно военнымъ и морскимъ, отъ продажи негоднаго имущества (контрагентамъ казны при заключеніи съ ними договоровъ на новый подрядъ или поставку—французская практика); 2) непосредственно поступающими въ пользу должностныхъ лицъ суммами отъ сборовъ, взимаемыхъ за услуги, оказываемыя государственными учрежденіями (напр., гонорара профессоровъ, сборовъ, взимаемыхъ нотаріусами, судебными приставами, нештатными русскими консулами); 3) суммами, представляющими собою денежную оцѣнку производимыхъ натурою затратъ, какъ напр. употребленія принадлежащихъ государству земельныхъ участковъ и зданій для нуждъ государственныхъ учрежденій (денежная оцѣнка доходности этихъ имуществъ, которая должна была бы входить въ бюджетъ соотвѣтственною статьею расхода и дохода, ни въ одномъ почти государствѣ, кромѣ Италіи, не подлежитъ смѣтному исчисленію); 4) спеціальными операціями казначейства.—Въ нѣкоторыхъ государствахъ, какъ напр. во Франціи, денежные выдачи изъ государственныхъ кассъ, представляющія собою заимобразные авансы, подлежащіе возмѣщенію, или, наоборотъ, возмѣщенія предварительно поступившихъ суммъ, а также денежные поступления въ государственныя кассы, представляющія собою возмѣщенія или авансированія указанныхъ выдать, не проводятся чрезъ бюджетъ, чтобы не затемнять и не нарушать истиннаго бюджетнаго равновѣсія и итога, и представляютъ собою, такимъ образомъ, *внѣбюджетныя, спеціальныя операціи* казначейства. Техникохозяйственныя соображенія требуютъ, чтобы практика этого рода, нарушающая начало полноты всего бюджета, не примѣнялась ни къ операціямъ, въ которыхъ возмѣщеніе отдѣлено отъ авансированія длиннымъ промежуткомъ времени, ни къ операціямъ, въ которыхъ фактъ или размѣръ возмѣщенія представляютъ элементъ недостоверности. Съ этой точки зрѣнія допустимымъ и правильнымъ представляется отнесеніе къ числу внѣбюджетныхъ кассовыхъ операцій поступленій и обратныхъ выдать денежныхъ обезпеченій, представляемыхъ чиновниками (нынѣшняя французская практика). Примѣромъ безусловно недопустимыхъ внѣбюджетныхъ кассовыхъ операцій являются заимобразныя выдачи процентовъ по гарантируемымъ государствомъ акціямъ и облигаціямъ частныхъ желѣзнодорожныхъ обществъ и возмѣщенія этихъ выдать (прежняя французская практика).

*Начало единства бюджета* чаще всего *нарушается* слѣдующими четырьмя причинами: 1) множественностью бюджетнаго документа, 2) установленіемъ расходовъ и доходовъ въ теченіе бюджетнаго



периода, дополнительно къ общему бюджету, 3) выдѣленіемъ расходовъ и доходовъ нѣкоторыхъ государственныхъ учреждений и предприятий въ спеціальныя смѣты и 4) выдѣленіемъ нѣкоторыхъ расходовъ и доходовъ въ чрезвычайную смѣту.

Въ противоположность бюджетамъ большей части остальныхъ государствъ, бюджеты *Анліи, Бельгіи, Италіи* и *С.-А. Соед. Штатовъ* не объединяются въ одномъ документѣ, а состоятъ изъ *рѣдкихъ отдѣльных документовъ* и, такимъ образомъ, хотя и обладаютъ внутреннимъ единствомъ, но лишены единства внѣшняго (см. объ этомъ также § 38).

Во всѣхъ государствахъ единство бюджета, какъ внѣшнее, такъ и внутреннее, весьма часто нарушается *сверхбюджетными* или *сверхсмѣтными назначеніями*, т. е. расходами и доходами, устанавливаемыми въ теченіе бюджетнаго періода, дополнительно къ общему бюджету. Эти назначенія объединяются обыкновенно съ бюджетными назначеніями въ отчетахъ по исполненію бюджета, которые, такимъ образомъ, даютъ болѣе полную и истинную картину финансоваго положенія государства, нежели бюджеты. Техничко-хозяйственная сторона вопроса о сверхбюджетныхъ назначеніяхъ подробно разсматривается при изложеніи правовой стороны этого вопроса (въ § 45).

Выдѣленіе расходовъ и доходовъ отдѣльныхъ государственныхъ учреждений и предприятий въ *спеціальныя смѣты*, не входящія органической составною частью въ общій бюджетъ, встрѣчается въ настоящее время довольно часто. Выдѣленіе это является либо 1) средствомъ нагляднаго сопоставленія расходовъ какого-либо учреждения или предприятия съ его доходами, либо 2) слѣдствіемъ, хотя логически и необходимымъ, финансово-правового олицетворенія какого-либо государственнаго учреждения или предприятия, т. е. предоставленія ему правъ отдѣльнаго финансоваго союза.—Примѣръ *выдѣленія расходовъ и доходовъ* отдѣльныхъ учреждений и предприятий *въ италійскомъ сопоставленія* ихъ представляетъ *Франція*, гдѣ нѣсколько (въ настоящее время восемь) учреждений и предприятий имѣютъ спеціальныя смѣты расходовъ и доходовъ съ отдѣльными балансами; эти смѣты проводятся чрезъ общій бюджетъ не полностью, а лишь въ окончательныхъ итогахъ, т. е. въ цифрѣ превышенія ихъ доходовъ надъ расходами или, наоборотъ, ихъ расходовъ надъ доходами; въ цѣляхъ соблюденія единства бюджетнаго документа смѣты эти прикладываются въ видѣ приложения къ общему бюджету (подъ названіемъ Budgets annexes). Практика этого рода, нарушающая внутреннее единство бюджета, поскольку въ спеціальную смѣту выдѣляются расходы

и доходы государственныхъ предприятий, преслѣдуетъ цѣль нагляднаго изображенія значенія послѣднихъ, какъ источниковъ чистаго дохода государства, посредствомъ распространенія на нихъ правилъ хозяйственнаго счетоводства, т. е. сопоставленія ихъ доходовъ съ расходами и подведенія отдѣльнаго для каждаго изъ нихъ баланса. Что же касается выдѣленія въ спеціальныя смѣты расходовъ и доходовъ государственныхъ учреждений, являющихся источниками доходовъ, то при этомъ преслѣдуется цѣль отчетливаго изображенія размѣра участія въ содержаніи ихъ государства, сверхъ приносимыхъ ими доходовъ. Однако, указанныя цѣли могутъ быть достигнуты и безъ нарушенія начала единства бюджета, какъ о томъ свидѣтельствуетъ современная *прусскія* практика, заслуживающая въ этомъ отношеніи преимущества предъ французскою. Въ Пруссіи съ 1897 года, по инициативѣ министра финансовъ Микеля, ежегодно, въ видѣ приложения къ бюджету, публикуется смѣта чистыхъ государственныхъ расходовъ и доходовъ. Въ послѣднее время и въ Германской Имперіи введена та же практика.—*Финансово-правовое олицетвореніе* учреждений и предприятий, являющееся слѣдствіемъ, хотя и не необходимымъ, имущественно-правового олицетворенія, т. е. присвоенія имъ правъ юридическихъ лицъ, выражается въ томъ, что эти учреждения и предприятия, не теряя характера государственныхъ, для покрытія своихъ расходовъ надѣляются собственными, обособленными отъ прочихъ государственныхъ, источниками доходовъ. Олицетвореніе это представляетъ извѣстныя выгоды: 1) оно привлекаетъ пожертвованія, такъ какъ даетъ жертвователямъ увѣренность въ томъ, что приношенія ихъ будутъ употреблены согласно ихъ волѣ; 2) оно даетъ большую свободу и независимость хозяйственнымъ распоряженіямъ и дѣйствіямъ должностныхъ лицъ; 3) оно поощряетъ къ сбереженіямъ, такъ какъ послѣдніе не поглощаются другими предметами управленія. Но оно имѣетъ своимъ обычнымъ послѣдствіемъ нарушеніе единства бюджета въ отношеніи не только внѣшнемъ, но и внутреннемъ: расходы и доходы финансово-олицетворенныхъ учреждений и предприятий исчисляются въ обособленныхъ спеціальныхъ смѣтахъ съ отдѣльными балансами и совершенно не проводятся чрезъ общій бюджетъ. Нѣкоторая связь между этими смѣтами и общимъ бюджетомъ существуетъ лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда въ число обособленныхъ источниковъ доходовъ олицетворенныхъ учреждений и предприятий входятъ пособія изъ общегосударственныхъ средствъ. Изъ государственныхъ предприятий чаще всего олицетворяются государственные банки (напр. прусскій государственный банкъ—*Seehandlung*).



Государственные предприятия олицетворяются вообще рѣдко. Но зато во всѣхъ почти государствахъ встрѣчается много финансово-олицетворенныхъ государственныхъ учреждений, каковы главнымъ образомъ различныя благотворительныя, медицинскія, ученые, учебныя и художественныя заведенія.

Основаніемъ для выдѣленія изъ общаго бюджета *чрезвычайной сметы* является непостоянный, единовременный, чрезвычайный характеръ нѣкоторыхъ расходовъ<sup>1)</sup>, допускающій покрытіе поступлениями непостояннаго же, чрезвычайнаго характера, т. е. такими, которыя «по своей экономической природѣ неспособны къ правильному

<sup>1)</sup> Точное разграниченіе обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ расходовъ представляетъ значительныя трудности. Какъ старые писатели, начиная съ *Seckendorf'a*, такъ и большинство новыхъ кладутъ въ основаніе данному дѣленію расходовъ признакъ *правильности или неправильности повторенія расхода* изъ одного финансоваго періода въ другой. Однако признакъ этотъ самъ по себѣ является недостаточно опредѣленнымъ и при томъ поверхностнымъ, такъ какъ не содержитъ указанія на факторы обуславливающій періодичность однихъ и неперіодичность другихъ расходовъ. Заслуга устраненія недостатковъ традиціоннаго ученія объ обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ расходахъ принадлежитъ *Carl Dietzel* (D. System d. Staatsanleihen. Heidelberg, 1855. Стр. 90 и сл.) и *Wagner* (F. W., I, 3 изд., § 63), которые, работая надъ теоріею покрытія государственныхъ расходовъ и ища въ характерѣ расходовъ основанія для установленія предѣловъ допустимаго пользованія государственнымъ кредитомъ, положили въ основаніе дѣленія расходовъ на обыкновенные и чрезвычайные признакъ *продолжительности результата, достигаемаго посредствомъ расхода*. Это ученіе представляетъ собою примѣненіе къ финансовому хозяйству понятія оборотнаго и постояннаго капитала—примѣненіе отчасти непосредственное (что касается издержекъ государственныхъ имуществъ и предприятий), отчасти лишь по аналогіи (въ отношеніи чисто-административныхъ расходовъ), чего *Wagner* и *Dietzel*, какъ представители теоріи государственнаго производства (см. выше § 2, стр. примѣч.), сами не оговариваютъ. Обыкновенные расходы выполняютъ свое назначеніе лишь въ теченіе одного финансоваго періода, представляя собою, подобно оборотному капиталу, затрату хозяйственныхъ благъ, переходящую всею своею цѣнностью въ «продуктъ» (государственныя услуги) въ теченіе одного «производственнаго» (финансоваго) періода и потому требующую періодическаго возобновленія приблизительно въ томъ же размѣрѣ. Чрезвычайные же расходы, подобно постоянному капиталу, представляютъ собою затрату хозяйственныхъ благъ, переносящую «продуктъ» (государственныя услуги) въ теченіе одного «производственнаго» (финансоваго) періода лишь часть своей цѣнности и потому требующую періодическаго возобновленія.

му повторенію изъ одного періода въ другой»<sup>1)</sup>. Современныя теоріи покрытія государственныхъ расходовъ и государственнаго кредита въ извѣстныхъ случаяхъ допускаютъ, а въ нѣкоторыхъ (затраты постояннаго капитала въ государственныя доходныя имущества и предприятия) даже требуютъ покрытія чрезвычайныхъ расходовъ поступлениями непостояннаго характера, важнѣйшимъ источникомъ которыхъ является нынѣ публичный кредитъ. Однако этимъ нисколько не предрѣшается вопросъ о выдѣленіи чрезвычайныхъ расходовъ и доходовъ въ чрезвычайную смету. Покрытіе чрезвычайныхъ расходовъ чрезвычайными доходами вполне осуществимо и при соблюденіи въ этомъ отношеніи начала единства бюджета во всей его непривосновенности, о чемъ свидѣтельствуетъ практика государствъ, не прибѣгающихъ къ чрезвычайнымъ сметамъ, каковы въ настоящее время *Франція, Италия, Австрія*. Къ тому же чрезвычайнымъ сметамъ присущи серьезныя практическія недостатки. Нынѣ господствующая финансовая теорія рѣшаетъ вопросъ о выборѣ источника покрытія государственныхъ расходовъ, сводящійся практически къ вопросу о выборѣ между налогомъ и займомъ, исходя не исключительно изъ характера расхода, но принимая во вниманіе и другія обстоятельства, важнѣйшимъ изъ которыхъ является вліяніе того или другаго источника покрытія на экономическое положеніе страны. Между тѣмъ существованіе чрезвычайной сметы вводитъ органы, устанавливающіе бюджетъ, въ искушеніе пользоваться шире, чѣмъ то допускаетъ теорія, источниками непостоянныхъ доходовъ, и главнымъ образомъ кредитомъ, для покрытія чрезвычайныхъ расходовъ, а также переносить въ чрезвычайную смету обыкновенные расходы и, такимъ образомъ, маскировать дефицитъ общаго или обыкновеннаго бюджета, а вмѣстѣ съ тѣмъ и истинное финансовое положеніе государства. Недостатки эти въ особенной мѣрѣ свойственны были чрезвычайнымъ сметамъ, къ которымъ неоднократно прибѣгала въ своей бюджетной исторіи *Франція*. Эти сметы нарушали единство бюджета, внутреннее и внѣшнее. Упраздненіе послѣдней изъ нихъ, состоявшееся въ 1891 г., имѣло своимъ послѣдствіемъ замедленіе роста государственной задолженности. Весьма быстрый ростъ задолженности *Германской Имперіи* за послѣднее время нѣкоторые исследователи, какъ напр. *Schwarz*<sup>2)</sup>, ставятъ въ связь съ введеніемъ

<sup>1)</sup> Wagner, F. W., I, 3 изд., § § 65, 197.

<sup>2)</sup> Formelle Finanzverwaltung in Preussen und im Reich. Berlin, 1907. Стр. 21.



тамъ въ 1889/90 бюджетномъ году чрезвычайной смѣты. Къ числу государствъ, въ которыхъ существуютъ въ настоящее время чрезвычайныя смѣты, кромѣ *Германской Имперіи*, относятся *Бельгія*, *Венгрія*, *Россія*. Въ противоположность *Бельгіи*, чрезвычайныя смѣты *Германской Имперіи* и *Россіи* нарушаютъ только внѣшнее единство бюджета, и при томъ лишь единство бюджетной системы, оставляя неприкосновеннымъ какъ единство бюджетнаго баланса, такъ и единство бюджетнаго документа. При этомъ въ обоихъ этихъ государствахъ кругъ расходовъ, вносимыхъ въ чрезвычайную смѣту, до нѣкоторой степени прочно установленъ—въ Германской Имперіи соглашеніемъ между правительствомъ и Рейхстагомъ, а въ Россіи закономъ—для того, чтобы при избыткѣ обыкновенныхъ доходовъ покрываемая ими часть расходовъ чрезвычайной смѣты не переносилась изъ послѣдней въ общій бюджетъ, а при недостаткѣ обыкновенныхъ доходовъ для покрытія всѣхъ расходовъ общаго бюджета—дефицитъ послѣдняго не переносился изъ него въ чрезвычайную смѣту и не маскировался такимъ образомъ. Въ *Англіи* и *Пруссіи*, не смотря на номинальное отсутствіе чрезвычайныхъ смѣтъ, чрезвычайные расходы покрываемые путемъ займовъ, часто не вносятся въ общій бюджетъ, а исчисляются лишь въ законахъ, устанавливающихъ выпуски соответственныхъ займовъ, въ видѣ сверхбюджетныхъ назначеній, вследствие чего нарушается единство бюджета, не только внѣшнее, документальное, но и внутреннее.—Чрезвычайныя смѣты не слѣдуетъ смѣшивать съ *чрезвычайными* или *единовременными расходами общаго или обыкновеннаго бюджета*, выдѣленіе которыхъ въ предѣлахъ единой бюджетной системы представляетъ интересъ какъ практическій, такъ и научный (для цѣли сравнительной финансовой статистики). Это проводится въ настоящее время дѣленіемъ расходовъ на обыкновенныя и чрезвычайныя въ предѣлахъ единой бюджетной системы въ *Англіи*, *Франціи* (за исключеніемъ смѣтъ министерствъ военнаго и публичныхъ работъ), *Россіи*. Къ числу государствъ, усвоившихъ и сохраняющихъ это дѣленіе, принадлежатъ *Австрія*, *Италія*, а также *Германская Имперія*, гдѣ въ обыкновенномъ бюджетѣ остаются сравнительно мелкіе чрезвычайные расходы, покрываемые доходами постоянного характера, и *Пруссія*, поскольку чрезвычайные расходы ея не выдѣляются изъ общаго бюджета въ видѣ сверхсмѣтныхъ назначеній.

Согласно началу исключительности бюджета, въ одномъ томъ же бюджетѣ не должны совмѣщаться расходы и доходы разныхъ финансовыхъ союзовъ, или, иначе, каждый финансовый союзъ

долженъ имѣть отдѣльный бюджетъ. Государственный бюджетъ долженъ быть свободенъ отъ расходовъ и доходовъ финансово-автономныхъ союзовъ, входящихъ въ его составъ, каковы: полусуверенныя государства—части сложнаго государства—, политически-автономныя области (напр. нѣкоторыя британскія колоніи, Финляндія); области, обладающія лишь правами отдѣльныхъ финансовыхъ союзовъ (французскія колоніи; до извѣстной степени земли, находящіяся подъ протекторатомъ Германской Имперіи); мѣстные союзы. Въ бюджетѣ государства, какъ и въ бюджетахъ этихъ союзовъ, должна оставлять слѣдъ лишь связь между ихъ финансами, если и поскольку таковая существуетъ. Начало исключительности бюджета въ настоящее время проведено во всѣхъ государствахъ въ полной мѣрѣ. Наиболѣе извѣстный примѣръ нарушения этого начала, отошедшій уже въ область исторіи, представляла *Франція*, гдѣ до 1892 г. въ государственный бюджетъ включались, въ видѣ специальной смѣты, расходы и доходы мѣстныхъ союзовъ, именно всѣ расходы и доходы департаментовъ и доходы общинъ отъ такъ называемыхъ добавочныхъ (къ государственнымъ налогамъ) сантимовъ.

§ 32. Исчисленіе величины бюджетныхъ статей. Одними изъ основныхъ свойствъ, которыми долженъ обладать бюджетъ, являются *точность и соответствие действительности*. Средствомъ достиженія послѣднихъ, на ряду съ возможно большимъ сокращеніемъ періода приготовленія бюджета и приближеніемъ начала этого періода къ началу бюджетнаго года (см. § 34), служитъ правильное исчисленіе величины отдѣльныхъ бюджетныхъ статей.

Величина однихъ изъ подлежащихъ внесенію въ бюджетъ статей, какъ расходныхъ, такъ и доходныхъ, точно опредѣлена, или во всякомъ случаѣ предѣлена соответствующими законами, административными распоряженіями и договорами; величина другихъ, наоборотъ, не вытекаетъ непосредственно изъ послѣднихъ и должна быть исчислена органами, вѣдающими приготовленіе бюджета. Къ числу бюджетныхъ статей первой категоріи относятся: изъ расходовъ, напр., проценты и погашенія по государственнымъ займамъ, точно установленныя въ абсолютныхъ числахъ пособия другимъ (вышнимъ и низшимъ) принудительнымъ союзамъ и частнымъ учрежденіямъ, содержаніе государственныхъ служащихъ, цивиль-листъ, а изъ доходовъ, напр., контингентированные или раскладочные налоги, пособия, получаемыя отъ другихъ принудительныхъ союзовъ, обыкновенно арендная плата отъ государственныхъ имуществъ и



предприятий. Бюджетныя статьи этого рода вносятся въ бюджетъ въ цифрѣ, прямо установленной въ соответствующемъ законѣ, административномъ распоряженіи или договорѣ (напр. пособие въ пользу какого-либо учрежденія, контингентированный налогъ), или же въ цифрѣ, поддающейся точному вычисленію на основаніи определенныхъ данныхъ (напр. проценты и погашенія по займамъ, содержаніе государственныхъ служащихъ, арендная плата отъ государственныхъ имуществъ). Но большая часть доходовъ и часть расходовъ, въ особенности чрезвычайныхъ, принадлежитъ ко второй категоріи. Эти статьи могутъ быть лишь предположительно, съ большою или меньшею степенью вѣроятности, приблизительно установлены путемъ оцѣнки.

Все достоинство *оцѣнки* бюджетныхъ статей заключается въ ея точности, т. е. въ соответствіи предположенія дѣйствительности, въ совпаденіи гипотетическихъ цифровыхъ данныхъ бюджета съ реальными данными отчета по исполненію бюджета. Колебанія между бюджетными и отчетными данными несущественны и неизбежны лишь до извѣстныхъ предѣловъ, за которыми они вызываютъ вредныя послѣдствія для финансоваго хозяйства и могутъ быть устранены путемъ примѣненія наиболѣе совершенныхъ, наиболѣе соответствующихъ даннымъ конкретнымъ финансово-хозяйственнымъ условіямъ, приемовъ оцѣнки. Техничко-хозяйственное значеніе уклоненія дѣйствительныхъ расходовъ и поступленій отъ предположенныхъ бюджетныхъ различно, въ зависимости отъ того, каково ихъ направленіе: положительное (сбереженіе въ расходахъ, избытокъ доходовъ) или отрицательное (перерасходъ, дефицитъ доходовъ), т. е. въ зависимости отъ того, оказывается ли оцѣнка по сравненію съ дѣйствительностью пессимистическою или же, наоборотъ, оптимистическою.

Въ результатѣ *оптимистической*, т. е. преуменьшенной оцѣнки расходныхъ назначеній или преувеличенной оцѣнки доходныхъ предположеній, получается превышеніе выполненныхъ расходовъ надъ дѣйствительно поступившими доходами, т. е. *дефицитъ*, скрытый въ бюджетѣ и обнаруживаемый лишь изъ отчета, такъ называемый *дѣйствительный* (въ противоположность такъ называемому *бюджетному* предусмотрѣнному въ бюджетѣ) дефицитъ, для покрытія котораго въ обоихъ этихъ случаяхъ должны быть изысканы дополнительные, сверхбюджетныя доходы. Преуменьшенная оцѣнка расходныхъ назначеній вызываетъ, кромѣ того, необходимость въ дополнительныхъ сверхбюджетныхъ расходныхъ назначеніяхъ. Отрицательная сторона сверх-

бюджетныхъ расходовъ и доходовъ заключается въ томъ, что дополнительные смѣты и спеціальныя законы, въ которыхъ они нечисляются и устанавливаются, во-первыхъ, нарушаютъ единство бюджета, а во-вторыхъ создаютъ сравнительно большую независимость органовъ исполнительной власти отъ законодательныхъ учрежденій, такъ какъ послѣднія не имѣютъ возможности останавливаться на обсужденіи ихъ съ такою же обстоятельностью, съ какою они разсматриваютъ общій бюджетъ. Сверхбюджетнымъ расходамъ присущъ, кромѣ того, еще тотъ недостатокъ въ правовомъ отношеніи, что они часто производятся безъ предварительнаго одобренія законодательной власти и подлежатъ лишь послѣдующему ея утвержденію (см. также § 45).

Результатомъ *пессимистической*, т. е. преувеличенной оцѣнки расходныхъ назначеній или преуменьшенной оцѣнки доходныхъ предположеній, является превышеніе доходовъ надъ расходами, т. е. скрытый въ бюджетѣ и обнаруживаемый лишь изъ отчета *дѣйствительный* (въ противоположность явному, *бюджетному*) *избытокъ*, подлежащій свободному распоряженію. Если дефициты, скрытые или дѣйствительные и явные или бюджетные—послѣдніе, поскольку они не оправдываются правильнымъ выборомъ источника покрытія расходовъ—, представляются безусловно отрицательными, то избытки, на первый взглядъ по крайней мѣрѣ,—даже желательными. Однако, государство, какъ объяснено было выше (см. § 2, стр. 6), не нуждается въ накопленіи денежныхъ фондовъ, и потому вполне можетъ обойтись безъ избытковъ. Между тѣмъ послѣдніе имѣютъ отрицательныя стороны, какъ принципиальныя, такъ и практическія. Принципиальная отрицательная сторона избытковъ, какъ явныхъ, такъ и скрытыхъ, заключается: въ томъ излишнемъ обремененіи населенія матеріальными жертвами въ пользу государства, результатомъ котораго они являются: въ избыткѣ, если только онъ по размѣру своему имѣетъ практическое значеніе, выражается всегда излишекъ матеріальнаго обремененія населенія въ данномъ финансовомъ періодѣ. Конечно, этотъ излишекъ можетъ быть возвращенъ населенію посредствомъ пониженія его матеріальнаго бремени въ послѣдующіе финансовыя періоды. Однако, для населенія имѣетъ значеніе не только размѣръ матеріальнаго обремененія въ пользу государства, но и извѣстное распределеніе его во времени, въ данномъ случаѣ между финансовыми періодами, и, такимъ образомъ, связанныя съ избытками матеріальныя жертвы не поддаются полному возмѣщенію. Къ тому же на практикѣ избытки далеко не всегда ведутъ къ пониженію налоговъ и часто открываютъ просторъ для излишняго или, во всякомъ слу-



чаѣ, недостаточно обдуманнаго, случайнаго расходованія—расходованія во что бы то ни стало <sup>1)</sup>).

Уклоненія бюджетныхъ предположеній отъ дѣйствительныхъ затратъ и поступленій, связанная съ разсмотрѣнными послѣдствіями, получаются либо *случайно*, ненамѣренно, въ результатъ непреодолимаго степенія обстоятельствъ (конъюнктуры) или несовершенства въ приемахъ оцѣнки, либо же *намѣренно* вызываются тѣми или другими мотивами составителей бюджета.—Намѣренное преуменьшеніе расходныхъ или преувеличеніе доходныхъ исчисленій представляетъ собою средство замаскировать дефицитъ или вообще прикрасить финансовое положеніе союза въ глазахъ населенія и въ особенности кредиторовъ. Къ этому средству въ указанныхъ цѣляхъ прибѣгаютъ иногда государства отсталыя и обремененныя долгами (Турція, Египетъ). Кроме того, преуменьшенная оцѣнка расходныхъ назначеній или преувеличенная оцѣнка доходныхъ предположеній является въ рукахъ правительства средствомъ воздѣйствія на законодательныя палаты. Если есть опасеніе, что послѣднія сократятъ испрашиваемыя кредиты, то для правительства представляетъ расчетъ испросить меньшій кредитъ, или показать большій доходъ, а дефицитъ пополнить путемъ сверхсѣтныхъ назначеній (см. стр. 167). Съ этой цѣлью къ данному приему прибѣгаютъ иногда и правительства культурныхъ государствъ.—Намѣренное преувеличеніе расходныхъ назначеній или преуменьшеніе доходныхъ предположеній, т. е. намѣренное достиженіе избытковъ можетъ служить средствомъ скрытаго образованія свободной наличности для какой-либо надобности. Такъ, начиная съ 1888 г. непрерывно изъ года въ годъ примѣнялась преуменьшенная оцѣнка доходныхъ статей въ цѣляхъ накопленія свободной наличности для покрытія чрезвычайныхъ расходовъ. Кроме того, къ разсматриваемому приему могутъ прибѣгать правительства

<sup>1)</sup> Объ этомъ свидѣтельствуетъ опытъ *Франціи* въ періодъ 1879—1882 г.г., когда быстрый ростъ поступленій отъ косвенныхъ налоговъ, не учитывавшійся въ бюджетѣ, вызывалъ значительные избытки (въ среднемъ 175 милл. фр. въ годъ), для которыхъ изыскивались назначенія. Палаты поспѣшно и недостаточно обдуманно одобряли за счетъ этихъ избытковъ чрезвычайные сверхсѣтные расходы и понижали налоги. Въ результатъ возникъ даже дефицитъ, такъ какъ величина одобренныхъ за счетъ избытковъ расходовъ превзошла размѣръ послѣднихъ. То же положеніе вещей наблюдалось и въ С.-А. Соед. Штатахъ, гдѣ съ 1865 г. до 1891 г. хроническіе избытки способствовали чрезмѣрному увеличенію расходовъ, въ особенности на пенсіи.

въ цѣляхъ воздѣйствія на законодательныя палаты, которыя охотнѣе одобряютъ расходы, если есть свободныя средства для покрытія ихъ.

Въ цѣляхъ достиженія возможно большаго соответствія бюджетныхъ предположеній дѣйствительности финансовая практика выработала извѣстные методы оцѣнки бюджетныхъ статей, неподдающихся простому вычисленію. Методы эти слѣдующіе: 1) автоматическій, 2) методъ среднихъ чиселъ, 3) методъ майорацій, 4) методъ прямой оцѣнки. Первые три изъ этихъ методовъ примѣняются почти исключительно къ оцѣнкѣ доходныхъ статей, четвертый — въ равной мѣрѣ къ оцѣнкѣ какъ доходныхъ, такъ и расходныхъ статей.

*Автоматическій методъ* заключается въ томъ, что за величину бюджетнаго предположенія принимается вполнѣ опредѣленная, точная цифра поступленія за послѣдній изъ истекшихъ годовъ, о которыхъ имѣются отчетныя данныя. Автоматическій методъ значительно упрощаетъ процедуру оцѣнки, вноситъ въ нее устойчивость, опредѣленность и устраняетъ изъ нея всякій произволъ. Наряду съ этими достоинствами, этому методу присущи и недостатки, вытекающіе изъ самаго существа его. При примѣненіи его оцѣнка становится шаблонною, неприспособленною къ конкретнымъ условіямъ предусматриваемаго періода финансового хозяйства, и въ то же время выражаетъ всю индивидуальность послѣдняго изъ истекшихъ годовъ, о которыхъ имѣются отчетныя данныя. Вслѣдствіе этого въ періоды хозяйственнаго подъема и упадка автоматическій методъ оцѣнки создаетъ значительныя уклоненія бюджетныхъ данныхъ отъ дѣйствительныхъ. Поэтому условіями примѣненія этого метода является постоянство, неподвижность условій существованія финансового хозяйства. Автоматическій методъ выработался во *Франціи*, гдѣ главнымъ образомъ и примѣнялся и еще примѣняется для оцѣнки доходныхъ бюджетныхъ статей <sup>1)</sup>. Онъ впервые введенъ былъ тамъ въ эпоху реставраціи въ 1823 г. и примѣнялся съ этого времени до 1852 г., затѣмъ съ 1864 г. по 1882 г. и съ 1885 г. по настоящее время <sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Исключеніе представляютъ собою лишь прямые налоги, величина поступленій отъ которыхъ устанавливается во *Франціи* по методу прямой оцѣнки.

<sup>2)</sup> Въ основаніе величины бюджетнаго предположенія во *Франціи* кладется цифра поступленія за послѣдній изъ истекшихъ годовъ, о которыхъ имѣются отчетныя данныя, т. е. за предшествующій предпоследнему или за предпоследній годъ (напр. для бюджета на 1910 годъ отчетныя данныя за 1907 или 1908 годъ) (отсюда другое названіе этого метода:



*Методъ среднихъ чиселъ* заключается въ томъ, что для установленія величины бюджетнаго предположенія выводится средняя изъ отчетныхъ данныхъ за нѣсколько послѣднихъ лѣтъ, обыкновенно за 2—5 лѣтъ. Этотъ методъ устраняетъ одинъ изъ недостатковъ автоматическаго метода, именно индивидуальность величины бюджетнаго предположенія, связанную съ послѣднимъ. ненормальное уклоненіе отдѣльнаго года полностью отражается на оцѣнкѣ при примѣненіи автоматическаго метода; методъ же среднихъ чиселъ выравниваетъ индивидуальныя уклоненія отдѣльныхъ періодовъ и потому въ большей степени соответствуетъ подвижнымъ условіямъ существованія финансоваго хозяйства, нежели методъ автоматическій.

Однако, и методъ среднихъ чиселъ достигаетъ цѣли лишь при условіи, если подвижность поступленій изъ года въ годъ не обнаруживаетъ опредѣленной тенденціи, и непримѣнимъ къ случаямъ, когда въ этой подвижности наблюдается опредѣленная, возрастающая или убывающая, тенденція. Въ этихъ случаяхъ для достиженія правильной оцѣнки надлежитъ къ цифрѣ поступления за послѣдній отчетный годъ прибавить коэффициентъ возрастанія или убыванія поступленія. Въ виду того, что случаи возрастающей тенденціи поступленій встрѣчаются на практикѣ чаще, нежели противоположныя, учетъ этой тенденціи при оцѣнкѣ бюджетныхъ статей развился въ особый методъ, который, какъ и автоматическій, употреблялся во Франціи, подъ именемъ *метода майораций* (*système des majorations*). Методъ майораций послѣдовательно примѣнялся во Франціи къ бюджетамъ 1853—1855 г.г. въ цѣляхъ учета наблюдавшагося тамъ въ то время быстрого роста поступленій отъ косвенныхъ налоговъ. Затѣмъ, когда въ періодъ 1879—1882 г.г. косвенные налоги вновь обнаружили весьма быстрый ростъ, который, въ виду примѣненія въ то время автоматическаго метода оцѣнки, создавалъ значительные бюджетные избытки, министръ финансовъ Léon Say въ цѣляхъ уничтоженія послѣднихъ и тѣхъ отрицательныхъ результатовъ къ которымъ они приводили, добился въ 1882 г. восстановленія метода майораций<sup>1)</sup>. Послѣдній примѣнялся тамъ только до 1884 г.

*système de l'antépénultième année или de la pénultième année*). Эта цифра подвергается затѣмъ вполнѣ опредѣленнымъ поправкамъ, именно такимъ, которыя обусловливаются измѣненіями въ податномъ законодательствѣ, вполнѣ достоверными событіями (напр. размѣромъ урожая), високоснымъ годомъ и т. д.

<sup>1)</sup> Съ 1883 г. въ основаніе оцѣнки клалась во Франціи по-прежнему отчетная цифра за предпослѣдній годъ (*pénultième année*), которая

Изъ изложеннаго ясно, что каждому изъ рассмотрѣнныхъ методовъ оцѣнки присущи какъ достоинства, такъ и недостатки, что ни одинъ изъ нихъ не можетъ претендовать на абсолютное господство, и что приложимость каждаго изъ нихъ опредѣляется данными конкретными, индивидуальными условіями существованія финансоваго хозяйства. Задача органовъ, вѣдающихъ приготовленіе бюджета, должна заключаться не въ однообразномъ изъ года въ годъ примѣненіи къ оцѣнкѣ какого-либо опредѣленнаго метода, а, наоборотъ, въ умѣломъ выборѣ для очереднаго бюджетнаго года того метода или, вѣрнѣе, того сочетанія различныхъ, для различныхъ бюджетныхъ статей, методовъ, которое наиболее соответствуетъ предполагаемому въ предусматриваемомъ періодѣ условіямъ жизни финансоваго хозяйства во всемъ ихъ разнообразіи и во всей ихъ индивидуальности. Система оцѣнки, индивидуализирующая бюджетныя статьи и условія существованія финансоваго хозяйства и комбинирующая различныя пріемы оцѣнки, и преимущественно три основныхъ рассмотрѣнныхъ пріема, — система, представляющая собою въ сущности, по мѣткому замѣчанію Stourm'a, отсутствіе всякой системы<sup>1)</sup>, называется системою или *методомъ прямой оцѣнки*. Методъ прямой оцѣнки повсюду почти примѣняется къ оцѣнкѣ значительной части расходныхъ статей, а въ Англии, С.-А. Соед. Штатахъ, Италіи, Бельгіи, Германской Имперіи, Пруссіи и въ другихъ союзныхъ германскихъ государствахъ и къ оцѣнкѣ доходныхъ статей. При этомъ, въ однихъ изъ этихъ государствъ, какъ въ Англии, оцѣнка совершенно лишена какихъ-либо опредѣленныхъ руководящихъ началъ: она является продуктомъ свободнаго творчества органовъ управленія. Англійская оцѣнка бюджетныхъ статей отличается наибольшою точностью, что объясняется, помимо примѣненія разсматриваемаго метода, особенностями англійскаго бюджетнаго устройства<sup>2)</sup>. Въ другихъ же государствахъ, примѣняющихъ методъ

затѣмъ увеличивалась на средній приростъ за 5 предшествующихъ лѣтъ. Примѣненіе этого метода съ 1883 г. не только не дало желательныхъ результатовъ, но привело къ дефицитамъ, продолжавшимся до 1887 г., вслѣдствіе того, что съ этою реформою оцѣнки случайно совпала приостановка быстрого роста поступленій. Въ результатѣ Франціи пришлось съ 1885 г. вернуться къ автоматическому методу.

<sup>1)</sup> Le Budget, изд. 5. Paris, 1906. Стр. 187.

<sup>2)</sup> Такъ, во-первыхъ, въ Англии принята система установленія бюджета не до начала бюджетнаго періода, а въ теченіе послѣдняго, благодаря чему правительство имѣетъ возможность производить оцѣнку бюджетныхъ статей частью до наступленія двухъ послѣднихъ мѣсяцевъ



прямой оцѣнки (въ *Германской Имперіи, Пруссіи*), въ основаніе оцѣнки кладется средняя за періодъ отъ 2 до 5 лѣтъ (въ зависимости отъ размѣра колебанія той или другой статьи), и эта цифра подвергается затѣмъ поправкамъ по свободному усмотрѣнію органовъ, приготовляющихъ бюджетъ, при чемъ обыкновенно принимается во вниманіе возрастающая или убывающая тенденція дохода, измѣненія въ условіяхъ рынка, въ цѣнахъ, въ общемъ хозяйственномъ положеніи страны, въ законодательствѣ и т. д.

§ 33. **Бюджетный періодъ.** Въ значительно большей части государствъ бюджетъ устанавливается на *одинъ* годъ. Болѣе длинные бюджетные періоды не соотвѣтствуютъ подвижному, эластичному характеру современнаго финансоваго хозяйства. Удлиненіе бюджетнаго періода за предѣлы одного года уменьшило бы достовѣрность, точность бюджетнаго исчисления, увеличило бы мѣру необходимаго обращенія къ сверхсѣтнымъ назначеніямъ, а также ослабило бы вліяніе и контроль народнаго представительства въ дѣлахъ финансоваго и всего вообще управленія. Вслѣдствіе этого законодательныя палаты отстаиваютъ годовые бюджетные періоды, представляющіе собою въ то же время наиболѣе дѣйствительную гарантію ежегоднаго созыва ихъ. Въ видѣ исключенія *многочисленныя* бюджетные періоды сохранились еще въ нѣкоторыхъ *германскихъ* государствахъ. Такъ, въ *Баваріи, Саксоніи, Вюртембергѣ, Баденѣ, Брауншвейгѣ, Кобургъ-Готтесбургѣ* бюджетъ устанавливается на два года, въ *Саксенъ-Веймарѣ, Ольденбургѣ, Саксенъ-Мейнингенѣ, Саксенъ-Альтенбургѣ, Шварцбургѣ-Рудольштадтѣ, Вальдекѣ* и княжествахъ *Рейссъ*—на три года, въ *Шварцбургѣ-Сондерсгаузенѣ*—на четыре года. Въ государствахъ съ

года, предшествующаго бюджетному, частью уже по наступленіи послѣдняго (расходныя сѣмты вносятся въ парламентъ обыкновенно позже чѣмъ за два мѣсяца до начала бюджетнаго года, а доходная сѣмта докладывается Канцлеромъ Казначейства парламенту въ его «бюджетной рѣчи», произносимой имъ обыкновенно уже по наступленіи бюджетнаго періода), а затѣмъ подвергать ее еще дальнѣйшимъ исправленіямъ до конца первой половины бюджетнаго періода, когда окончательно устанавливается бюджетъ (Appropriation Act); во-вторыхъ, бюджетный періодъ совпадаетъ тамъ съ періодомъ исполненія бюджета, и потому отчетъ по исполненію бюджета за истекшій бюджетный періодъ изговляется и публикуется непосредственно по окончаніи послѣдняго, вслѣдствіе чего въ основаніе оцѣнки бюджетныхъ статей, по крайней мѣрѣ доходныхъ, могутъ быть положены отчетныя данныя не за предпоследній, а за послѣдній изъ истекшихъ бюджетныхъ періодовъ, напр. для бюджета на 1910—11 г. (1 апр.—31 марта) данныя за 1909—10 г.

многочисленными бюджетными періодами для каждаго отдѣльнаго года одного и того же финансоваго періода устанавливаются или различныя (*Вюртембергъ, Баденъ*), или же равныя цифры бюджетныхъ предположеній (*Баварія, Саксонія*). Многочисленныя бюджетные періоды пригодны лишь для сравнительно малоподвижныхъ условій жизни финансоваго хозяйства. Въ то же время они въ свою очередь до нѣкоторой степени задерживаютъ ростъ расходовъ, и въ этомъ заключается ихъ положительная сторона. Другимъ достоинствомъ многочисленныхъ бюджетныхъ періодовъ является то, что они способствуютъ увеличенію общей производительности работы законодательныхъ палатъ, сокращая количество времени и труда, затрачиваемое послѣдними на обсужденіе и голосованіе бюджета. Устраненіе соотвѣтствующаго недостатка *годовых* бюджетныхъ періодовъ можетъ быть до известной степени достигнуто проведеніемъ одной изъ слѣдующихъ двухъ системъ: 1) *старой нидерландской системы* примѣненія къ части расходовъ и доходовъ многолѣтняго бюджетнаго періода или системы совмѣстнаго *смѣшаннаго примѣненія годовичнаго и многолѣтняго* бюджетнаго періода или системы дѣленія бюджета на годовичную и многолѣтнюю части и 2) *англійской системы* неполнаго бюджетнаго права палатъ или *правовой неполноты бюджета* или системы дѣленія бюджета на постоянную и на подвижную части. Первая изъ этихъ двухъ системъ, въ настоящее время нигдѣ не примѣняемая, была въ употребленіи до 1830 г. въ Нидерландахъ, гдѣ бюджетъ дѣлился на чрезвычайный, устанавливавшійся на одинъ годъ, и на обыкновенный, устанавливавшійся на 10 лѣтъ. Нидерландскій 10-лѣтній бюджетный періодъ является длиннѣйшимъ въ исторіи и практикѣ. Объ англійской системѣ см. § 39.

Въ *большой части государствъ Европы* (во Франціи, Испаніи, Баваріи, Саксоніи, Баденѣ, Австро-Венгріи, Швеціи, Бельгіи, Голландіи, Люксембургѣ, Швейцаріи, Греціи, Россіи, Финляндіи и нѣкоторыхъ другихъ небольшихъ государствахъ) и *центральной и южной Америки* начало и конецъ бюджетнаго періода совпадаютъ съ началомъ и концомъ *календарнаго года* (1 янв.—31 дек.). Въ другихъ государствахъ—въ *Англіи, Германской Имперіи, Пруссіи, Вюртембергѣ* и нѣкоторыхъ мелкихъ *германскихъ* государствахъ, а также въ *Даніи, Румыніи, Британской Индіи*—бюджетный періодъ продолжается съ 1 апрѣля по 31 марта, а въ *Италіи, Португаліи, Норвегіи, Сербіи, С.-А. Соед. Штатахъ, Канадѣ, Бразиліи, Мексикѣ, Японіи*—съ 1 июля по 30 іюня. Выборъ для начала и конца бюджетнаго періода сроковъ, не совпадающихъ съ началомъ и концомъ календарнаго года, объяс-



няется временемъ засѣданій законодательныхъ палатъ. Главныя сессіи послѣднихъ обыкновенно приходятся на зимніе мѣсяцы. Такимъ образомъ при началѣ бюджетнаго года съ 1 января палаты не успѣваютъ рассмотреть въ этому времени бюджета. Приходится допустить веденіе государственнаго хозяйства въ теченіе извѣстнаго времени безъ бюджета, или же, во избѣжаніе этого, палаты разсматриваютъ бюджетъ не на предстоящій годъ, а на слѣдующій за нимъ. Такой порядокъ существуетъ во *Франціи*, гдѣ бюджетъ составляется обыкновенно болѣе чѣмъ за годъ до вступленія его въ дѣйствіе. Въ теченіе этого времени въ ходѣ государственнаго хозяйства часто наступаютъ непредусмотрѣнныя измѣненія, и приходится дѣлать отступленія отъ первоначальнаго бюджета. Въ виду возникающихъ отсюда неудобствъ, во Франціи неоднократно возбуждался вопросъ о назначеніи бюджетныхъ сроковъ, соответствующихъ времени засѣданій палатъ, но до сихъ поръ тамъ удержался старый порядокъ.

Само собою разумѣется, что всѣ счета по государственному хозяйству за извѣстный бюджетный періодъ не могутъ быть вполнѣ сведены какъ разъ къ сроку его окончанія. Поэтому, въ нѣкоторыхъ государствахъ (во *Франціи*, *Бельгіи*, *Испаніи*, *Германской Имперіи*, *Пруссіи*, *Австріи*, *Греціи*, *Румыніи*, *Россіи*) *счетный періодъ* или *періодъ исполненія бюджета* не совпадаетъ съ бюджетнымъ, а продолжается нѣсколько долѣ послѣдняго, охватывая, кромѣ него, еще нѣкоторый, дополнительный, періодъ, который называется въ нашемъ правѣ *льготнымъ срокомъ*<sup>1)</sup>. Наиболѣе длинный льготный срокъ существуетъ въ *Бельгіи*, гдѣ исполненіе бюджета продолжается до 31 октября слѣдующаго года, т. е. 22 мѣсяца. Во *Франціи* льготный срокъ, различный для различныхъ операций по исполненію бюджета, колеблется отъ одного до семи мѣсяцевъ. Въ *Германской Имперіи* и *Пруссіи* этотъ срокъ составляетъ 2½ мѣсяца. Въ другихъ же государствахъ (въ *Анліи*, *С.-А. Соед. Штатахъ*, *Италіи*) льготнаго срока не существуетъ, и счетный періодъ или періодъ исполненія бюджета совпадаетъ съ періодомъ бюджетнымъ.

§ 34. Составленіе проекта бюджета. Бюджетная (и финансово-законодательная) инициатива. Изъ примѣненія къ установленію бюджета законодательнаго порядка вытекаетъ, что онъ въ процессъ своего обра-

<sup>1)</sup> Во французскомъ правѣ періодъ, охватывающій бюджетный годъ и льготный срокъ, называется *exercice*; въ нашемъ же правѣ нѣтъ соответственнаго термина.

зованія проходитъ чрезъ тѣ же стадіи, что и законъ. Стадіи эти слѣдующія: 1) составленіе проекта бюджета, 2) инициатива бюджета<sup>1)</sup>, 3) окончательное установленіе содержанія бюджета, 4) санкція бюджета и 5) публикація бюджета.

Въ то время какъ составленіе законопроекта, представляя собою актъ, лишенный правового значенія, можетъ быть выполнено какъ правительственнымъ учрежденіемъ или членами законодательныхъ палатъ, такъ и частными лицами, *составленіе проекта бюджета* ни по техническимъ, ни по правовымъ условіямъ недоступно для послѣднихъ. По общему правилу въ *Европѣ* повсюду<sup>2)</sup>, въ отличіе отъ С.-А. Соед. Штатовъ, о которыхъ рѣчь впереди, составленіе проекта бюджета сосредоточено въ рукахъ *правительства*. Работа по примѣненію постоянныхъ финансовыхъ и административныхъ законовъ къ конкретнымъ и специальнымъ условіямъ опредѣленнаго періода времени, по предположительному исчисленію бюджетныхъ статей и уравновѣшенію расходовъ съ доходами—работа, благодаря которой бюджетъ выполняетъ свое технико-хозяйственное назначеніе,—предполагаетъ въ исполнителяхъ ея спеціальныя практическія познанія и навыки, каковыми могутъ обладать только правительственные органы, призванные выполнять бюджетныя предположенія и несущіе отвѣтственность за это выполненіе. Вотъ почему работа по составленію проекта бюджета, по крайней мѣрѣ въ основной, фундаментальной ея части, составляетъ естественную функцію правительственныхъ органовъ.

<sup>1)</sup> Какъ въ общей, финансово-научной и публично-правовой, такъ и въ монографической литературѣ обыкновенно не различаютъ этихъ первыхъ двухъ стадій. Однако, если подѣ инициативою бюджета, по аналогіи съ инициативою закона, понимать внесеніе проекта бюджета на разсмотрѣніе того учрежденія, которому принадлежитъ право окончательнаго установленія содержанія бюджета, что единственно правильно, то ясно, что инициативѣ бюджета предшествуетъ стадія составленія проекта бюджета. При этомъ эта послѣдняя стадія регулирована нормами права, въ противоположность стадіи составленія законопроекта, которая лишена правового значенія и потому не включается въ число стадій процесса образованія закона.

<sup>2)</sup> Утвержденіе *Heckel*'я (D. Budget. Leipzig, 1898. Стр. 78—79), что въ *Анліи* наблюдается исключеніе изъ этого общаго правила, въ виду того, что Канцлеръ и члены Казначейства, приготавлиющіе окончательный проектъ бюджета, принадлежатъ къ партіи парламентскаго большинства, является по меньшей мѣрѣ непонятнымъ. Отсюда необходимо вытекаетъ, что англійское и вообще парламентарное государственное устройство является исключеніемъ изъ общаго правила!!



Составление проекта бюджета должно, конечно, *начинаться заблаговременно до начала финансового периода*. Между тем, одними из основных свойств, которыми должно обладать всякое сметное исчисление, являются точность и соответствие действительности, а последние обеспечиваются в тем большей мере, чем ближе наступление предусматриваемого исчислением периода времени, чем короче промежуток времени, отделяющий начало составления бюджета от начала исполнения его. Чем длиннее этот промежуток времени, тем в большей степени приходится прибегать к сверхбюджетным назначениям и вообще уклоняться от бюджета. Поэтому правильное решение вопроса о выборе срока для начала составления бюджета представляет значительные практические трудности. В различных государствах рассматриваемый вопрос разрешается различно, при чем это различие обусловлено не столько тем, что в одних государствах работа по приготовлению бюджета совершается медленно, чем в других, сколько тем, что в различных государствах проект бюджета вносится в парламент в различные сроки, т. е. в сроки более или менее близкие к началу бюджетного периода. Наиболее длинным является промежуток времени между началом составления проекта бюджета и наступлением бюджетного года во *Франции*, составляя обыкновенно 17 месяцев, при чем проект бюджета вносится в палату депутатов еще в первые месяцы года, предшествующего бюджетному<sup>1)</sup>. Наиболее кратким является этот промежуток времени в *Англи*, где сметы расходов (*Estimates*) вносятся в парламент обыкновенно позже, чем за два месяца до наступления бюджетного года, а так как приготовление их отнимает предварительно 3—4 месяца, то следовательно от начала составления их до наступления бюджетного года проходит от 5 до 6 месяцев; что же касается сметы доходов, то она обладает еще большей точностью, так как она докладывается парламенту Канцлером Казначейства в его «бюджетной

<sup>1)</sup> Точно также в *Бельгии* проект бюджета вносится в парламент по крайней мере за 10 месяцев до начала бюджетного периода, при чем срок этот предписан там законом. В *Италии* закон возлагает на правительство обязанность вносить проект бюджета в парламент за 8 месяцев до наступления бюджетного периода. В *Германской Империи* работы по составлению проекта бюджета начинаются за 13 месяцев, а вносится последний в парламент за четыре месяца до начала финансового периода. В *Пруссии* работы по составлению проекта бюджета начинаются за год, а вносится последний в парламент за три месяца до начала финансового периода.

речи», которая произносится им послѣ 1 апрѣля, т. е. по наступлении уже бюджетнаго года.

Изъ техническихъ условій работы по составленію проекта бюджета необходимо вытекаетъ, что работа эта должна *начинаться на мѣстахъ, на периферіи управленія, и затѣмъ послѣдовательно подниматься къ центру*. Должностныя лица, непосредственно выдающія на мѣстахъ предметами управленія, препровождая по начальству сметныя исчисленія предстоящихъ въ очередномъ финансовомъ году необходимыхъ и полезныхъ, по ихъ мнѣнію, расходовъ. Высшіе на мѣстахъ (провинціальныя, департаментскія, губернскія, областныя и т. д.) органы управленія объединяютъ, систематизируютъ и подвергаютъ исправленіямъ и измѣненіямъ сметныя исчисленія, полученныя ими отъ подчиненныхъ мѣстъ, и затѣмъ отсылаютъ ихъ подлежащему центральному начальству. Каждый *департаментъ* или отдѣлъ или главное управленіе *министерства* въ свою очередь объединяетъ, систематизируетъ и подвергаетъ пересмотру полученныя отъ подчиненныхъ мѣстъ сметныя назначенія, а также присоединяетъ къ нимъ свои сметныя исчисленія, относящіяся къ центральнымъ и общимъ нуждамъ даннаго вѣдомства. Изъ этихъ сметъ департаментовъ, отдѣловъ и главныхъ управленій въ каждомъ министерствѣ подъ непосредственнымъ вѣдѣніемъ министра (обыкновенно въ департаментѣ или отдѣлѣ, завѣдывающемъ отчетностью или въ канцеляріи министра) составляется обыкновенно одна общая *министерская смета*. Министру принадлежитъ рѣшающая власть въ дѣлѣ составленія проекта сметы его вѣдомства. Предметомъ этихъ министерскихъ сметъ являются преимущественно расходы, доходы же входятъ въ нихъ лишь поскольку управленіе источниками тѣхъ или иныхъ изъ нихъ изъято по какимъ-либо административнымъ соображеніямъ изъ вѣдѣнія министерства финансовъ. На приготовленіи министерскихъ сметъ и заканчивается работа отдѣльныхъ административныхъ вѣдомствъ, послѣ чего начинается работа специально-финансоваго вѣдомства, каковымъ является въ большей части государствъ *Министерство Финансовъ*<sup>1)</sup>. Министръ финансовъ, при содѣйствіи одного изъ департаментовъ или отдѣловъ, обыкновенно специально вѣдающаго дѣла, относящагося къ формальному порядку финансоваго хозяйства, составляетъ изъ всѣхъ министерскихъ сметъ, въ томъ числѣ и изъ

<sup>1)</sup> Въ *Англи* специально-финансовымъ вѣдомствомъ является Казначейство съ Канцлеромъ во главѣ, въ *Италии* Министерство Финансовъ и Министерство Казначейства, въ *Германской Имперіи* — Казначейство съ Секретаремъ во главѣ.



своей вѣдомственной сметы, *проектъ бюджета*. Въ частности обыкновенныя бюджетныя функціи министра финансовъ въ періодъ составленія проекта бюджета слѣдующія: 1) составленіе расходной министерской сметы своего вѣдомства; 2) систематическое объединеніе всѣхъ расходныхъ министерскихъ сметъ; 3) приготовленіе общей сметы доходовъ, которая въ отношеніи источниковъ, находящихся въ непосредственномъ вѣдѣніи министерства финансовъ, является продуктомъ самостоятельной работы этого вѣдомства, а въ отношеніи источниковъ доходовъ, завѣдываемыхъ другими вѣдомствами, — результатомъ объединенія доходныхъ сметъ этихъ послѣднихъ; 4) составленіе объяснительной записки къ проекту; 5) дальнѣйшее направленіе проекта.

Совокупность министерскихъ расходныхъ сметъ, составляющихъ расходную часть бюджета, выражаетъ ту мѣру требованій, кака въ данный моментъ предъявляется выполненіемъ задачъ принудительнаго союза къ матеріальнымъ средствамъ послѣдняго, и вмѣстѣ съ тѣмъ мѣру выполненія этихъ задачъ. Изъ природы же каждаго дѣла управленія, какъ говоритъ *v. Stein*, вытекаетъ, что оно въ своихъ стремленіяхъ, а потому и въ своихъ финансовыхъ требованіяхъ, не знаетъ мѣры, не знаетъ объективной границы, и что чѣмъ дѣльнѣе оно, тѣмъ безпощаднѣе оно посягаетъ на матеріальныя силы государства. Ограниченность матеріальныхъ средствъ, доступныхъ распоряженію государства, вызываетъ необходимость ограниченія этихъ стремленій управленія. Въ результатъ происходитъ постоянная *борьба между управленіемъ и финансами*, между отдѣльными административными министерствами — расточителями и министерствомъ финансовъ — хранителемъ матеріальныхъ силъ государства<sup>1)</sup>. Такимъ образомъ, если przygotowательная бюджетная работа отдѣльных административныхъ министерствъ сосредоточена на расходахъ, то центръ тяжести дѣятельности министра финансовъ лежитъ въ изысканіи способовъ покрытія этихъ расходовъ, въ противодѣйствіи тѣмъ изъ нихъ, которые превосходятъ предѣлъ допустимаго обремененія матеріальной силы государства, и, такимъ образомъ, въ водвореніи равновѣсія между расходами и доходами. Однако, министръ финансовъ не пользуется въ настоящее время по общему правилу никакими правовыми преимуществами предъ своими товарищами. Ему принадлежитъ лишь право просмотра, но не право контроля и мѣненія министерскихъ сметъ. Слѣдовательно, долженъ существовать

<sup>1)</sup> *v. Stein*, Lehrb. d. F. W., I. 5 изд., стр. 211 и сл.

какой-либо иной выходъ изъ указанного конфликта между управленіемъ и финансами, на тотъ случай, когда министру финансовъ не удастся силою своего компетентнаго авторитета, силою своего правительственнаго воздѣйствія умѣрить требованія того или иного изъ своихъ товарищей. Такимъ выходомъ является принятый въ большинствѣ государствъ порядокъ, по которому приготовленный министромъ финансовъ проектъ бюджета не является еще окончательнымъ правительственнымъ проектомъ, а вносится имъ въ тотъ органъ, который призванъ объединять и направлять дѣятельность отдѣльныхъ министерствъ, т. е. въ *кабинетъ* или *советъ министровъ*, для окончательнаго составленія. Не добившись соглашенія съ кѣмъ-либо изъ своихъ товарищей, министръ финансовъ при окончательномъ составленіи правительственнаго проекта бюджета апеллируетъ ко всѣмъ остальнымъ, излагаетъ имъ свои замѣчанія, свои соображенія, планъ предлагаемыхъ имъ измѣненій, т. е. сокращеній, и вопросъ рѣшается коллегиально, по большинству голосовъ. Окончательно редактированный правительственный проектъ бюджета, облакаемый въ большей части государствъ въ форму *проекта бюджетнаго* или (періодическаго) *финансоваго закона*, вносится въ законодательныя палаты отъ имени *главы государства* и потому подлежитъ обыкновенно предварительному утвержденію послѣдняго. Утвержденный главою государства проектъ бюджета *публикуется* и вносится въ законодательныя палаты обыкновенно Министромъ Финансовъ (въ Англіи Канцлеромъ Казначейства<sup>1)</sup>), въ Италіи Министромъ Казначейства, въ Германской Имперіи Секретаремъ Казначейства).

Актъ внесенія проекта бюджета на разсмотрѣніе учреждений, которымъ принадлежитъ право окончательнаго установленія содержанія бюджета, называется *бюджетною инициативою*. Последняя въ *Европѣ* по общему правилу, въ противоположность С.-А. Соед. Штатамъ, составляетъ право и обязанность правительства. На *континентѣ Европы* по общему правилу, въ противоположность Англіи, право бюджетной инициативы принадлежитъ, однако, не только правительству, но и членамъ законодательныхъ палатъ. Подъ *правомъ бюджетной инициативы членовъ законодательныхъ палатъ* разумѣется право ихъ, по поступленіи правительственнаго проекта бюджета въ подлежащую палату, вносить на разсмотрѣніе послѣдней и требовать отъ нея голосованія въ порядкѣ установленія бюджета

<sup>1)</sup> Исключеніе представляютъ собою военная и морская расходныя сметы, вносимыя въ парламентъ непосредственно начальниками подлежащихъ вѣдомствъ.



таких поправок къ этому проекту, которыя увеличиваютъ расходы на предметы, предусмотрѣнные правительственнымъ проектомъ, или вводятъ новые расходы. Такимъ образомъ, при наличности у членовъ парламента права бюджетной инициативы послѣдній имѣетъ право при окончательномъ установленіи содержанія бюджета дополнить предложенія правительственнаго проекта по предложеніямъ отдѣльныхъ его членовъ, безъ согласія правительства. Наоборотъ, при отсутствіи у членовъ парламента права бюджетной инициативы бюджетная компетенція парламента ограничивается правомъ принятія, сокращенія или отклоненія предложеній правительственнаго проекта. Противъ бюджетной инициативы парламента и въ пользу исключительной бюджетной инициативы правительства приводится рядъ соображеній, изъ которыхъ наиболѣе вѣскими являются слѣдующія два: 1) только правительство обладаетъ специальными техническими познаніями и практическимъ умѣніемъ, необходимыми для исчисления бюджетныхъ статей и уравновѣшенія расходовъ съ доходами, а поэтому осуществленіе палатами бюджетной инициативы приводитъ къ включенію въ бюджетъ неправильныхъ смѣтныхъ исчисленій и къ нарушенію равновѣсія между расходами и доходами, достигнутому правительственнымъ проектомъ; 2) имѣя часто наклонность къ неумѣреннымъ демократическимъ реформамъ, находясь въ зависимости отъ избирателей, парламенты, не смотря на ихъ естественное отвращеніе къ увеличенію податнаго бремени населенія, отличаются естественной расточительностью, будучи въ то же время свободны отъ всякой ответственности, тогда какъ министръ финансовъ отличается, наоборотъ, естественною бережливостью, а весь кабинетъ въ цѣломъ, хотя въ немъ и преобладаютъ министры-расточители, связанъ политической ответственностью, если не вездѣ передъ парламентомъ, то въ всякомъ случаѣ передъ главою государства; поэтому исключительная бюджетная инициатива правительства препятствуетъ легкому и неостаточно обдуманному увеличенію расходовъ. Система исключительной бюджетной инициативы правительства возникла и дѣйствуетъ въ Англійи, а потому и называется англійскою. Наоборотъ, на континентѣ Европы преобладаетъ система совмѣстной или совѣщательной, правительственной и парламентской, бюджетной инициативы, которая называется поэтому континентальною. Въ Англійи правительству принадлежитъ исключительное право инициативы только въ отношеніи бюджета, но и въ отношеніи постоянныхъ финансовыхъ законовъ. Согласно англійскому финансовому и бюджетному устройству всякое мѣропріятіе, имѣющее своимъ непосредственнымъ или хотя лишь косвеннымъ послѣдствіемъ расходъ для госу-

дарственнаго казначейства или увеличеніе платежнаго бремени для населенія, должно исходить отъ правительства или имѣть въ немъ поддержку. Палата Общинъ не одобряетъ расходовъ, если они не испрашиваются короною: «корона испрашиваетъ, общины отпускаютъ, лорды соизволяютъ» («la couronne demande, les communes accordent, les lords consentent»). Палата Общинъ одобряетъ новые налоги и увеличиваетъ существующіе, лишь постольку это необходимо для покрытія одобренныхъ ею расходовъ или для устраненія дефицита. Палата Общинъ допускаетъ обсужденіе предложеній объ уменьшеніи или уничтоженіи налоговъ, лишь при условіи, если при этомъ предлагается увеличеніе существующихъ налоговъ или введеніе новыхъ налоговъ въ соответствующемъ размѣрѣ. Бюджетная и финансово-законодательная власть Палаты Общинъ сводится: 1) къ праву уменьшенія или отклоненія испрашиваемыхъ короною кредитовъ и 2) къ праву введенія новыхъ налоговъ взаменъ существующихъ или взаимъ вновь предлагаемыхъ правительствомъ. Однако и эти права Палаты Общинъ имѣютъ на практикѣ небольшое значеніе, такъ какъ она рѣдко ихъ осуществляетъ. На континентѣ Европы примѣненіе англійской системы является исключеніемъ изъ общаго правила. Такъ напримѣръ, согласно конституціи Греціи, «по инициативѣ палаты не можетъ быть сдѣлано ни одно предложеніе, связанное съ увеличеніемъ государственныхъ расходовъ, касающееся установленія вкладовъ или пенсій...» (ст. 24). Во всѣхъ же почти остальныхъ государствахъ континента Европы палатамъ, на ряду съ правительствомъ, принадлежитъ право финансово-законодательной и бюджетной инициативы. Однако, что касается практическаго значенія принадлежащаго палатамъ въ этихъ государствахъ права бюджетной инициативы, то оно въ различныхъ государствахъ различно, главнымъ образомъ въ зависимости отъ формы государственнаго устройства. Въ парламентарныхъ государствахъ, напр. во Франціи, Италіи, парламенты имѣютъ наклонность широко пользоваться и даже злоупотреблять правомъ бюджетной инициативы. Наоборотъ, въ конституціонныхъ монархіяхъ, напр. въ Германской Имперіи, Пруссіи, гдѣ правительственная власть сильна, практическое значеніе парламентской бюджетной инициативы ничтожно. Типическою страной господства парламентской бюджетной инициативы, особенно до начала нынѣшняго вѣка, является Франція. Съ самаго начала третьей республики сперва Національное Собраніе, а затѣмъ Палата Депутатовъ широко пользовались и даже злоупотребляли правомъ бюджетной инициативы. Конституціонные законы 1875 г. не оставили никакими ограниченными условіями права финансово-законодательной и бюджетной



инициативы членов палат. Члены Палаты Депутатов постоянно выступали съ предложениями объ увеличені расходовъ и объ уменьшені податного бремени при разсмотрѣніи бюджета, какъ въ бюджетной комисіи, такъ и въ общемъ собраніи Палаты, и послѣдняя часто принимала ихъ. Всѣ попытки ограничить парламентскую бюджетную инициативу въ конституціонно-законодательномъ порядкѣ, напр. предложеніе Гамбетты 1881 г., не имѣли успѣха, пока наконецъ сама Палата Депутатовъ не пришла къ сознанію необходимости самоограниченія въ разсматриваемомъ отношеніи. Въ 1900 г. Палата Депутатовъ въ порядкѣ измѣненія наказа подвергла свое право бюджетной инициативы слѣдующимъ двумъ ограниченіямъ: 1) никакая поправка и никакая дополнительная статья къ правительственному проекту бюджетнаго закона, увеличивающія расходы, не могутъ быть внесены послѣ трехъ засѣданій, слѣдующихъ за раздачею доклада бюджетной комисіи, относящагося къ соответствующей главѣ бюджета; 2) никакое предложеніе, направленное на увеличені личныхъ расходовъ (окладовъ содержанія государственныхъ служащихъ, пенсій) за предѣлы, установленные дѣйствующими законами, не можетъ быть сдѣлано въ формѣ поправки или дополнительной статьи къ правительственному проекту бюджетнаго закона, а должно быть сдѣлано въ формѣ спеціального законопроекта. Типомъ государства, гдѣ бюджетная инициатива парламента лишена всякаго практическаго значенія, является *Пруссія*. По установившемуся обычаю, прусская нижняя палата увеличиваетъ расходныя назначенія правительственнаго проекта бюджета или дополняетъ ихъ новыми лишь съ согласія правительства.

Въ противоположность разсмотрѣнному, принятому въ Европѣ порядку, въ *С.-А. Соед. Штатахъ* приготовленіе бюджета, какъ въ постоянныхъ финансовыхъ законахъ, сосредоточено въ рукахъ Палаты Представителей, именно въ рукахъ Постоянныхъ Комитетовъ ея, изъ которыхъ наибольшее значеніе имѣютъ Комитетъ Присвоеній (Committee on Appropriations), приготовляющій большую часть Биллей о Присвоеніи, т. е. расходныхъ смѣтъ (см. §§ 38—39), и Комитетъ Способовъ и Средствъ (Committee of Ways and Means), приготовляющій Билли о Доходахъ, т. е. постоянные законы о налогахъ и законы о займахъ. Однако правительство не устранено тамъ вовсе отъ участія въ приготовленіи бюджета и финансовыхъ законовъ. По это участіе ограничено лишь начальною стадіею работы<sup>1)</sup>. Въ связи съ такимъ по-

<sup>1)</sup> Ежегодно Секретарь Казначейства отсылаетъ въ Палату Представителей два документа: 1) Докладъ, содержащій данныя о всѣхъ пред-

рядкомъ составленія проекта бюджета и проектовъ финансовыхъ законовъ, правительство лишено въ *С.-А. Соед. Штатахъ* права бюджетной и финансово-законодательной инициативы, и тамъ дѣйствуетъ система исключительной бюджетной и финансово-законодательной инициативы членовъ парламента. Особенности *С.-А.* системы объясняются: 1) особенностью государственнаго устройства Штатовъ, съ его рѣзкимъ обособленіемъ законодательной и исполнительной власти, въ силу котораго правительство устранено отъ всякаго участія въ законодательствѣ и лишено права составленія законопроектовъ и права законодательной инициативы по всѣмъ вообще вопросамъ; 2) особенностью таможенной политики Штатовъ, при которой постоянное въ нормальные годы превышеніе доходовъ надъ расходами устраняло до сихъ поръ заботы о бюджетномъ равновѣсіи и вопросъ о покрытіи дефицита и дѣлало возможнымъ обходиться въ дѣлѣ приготовленія бюджета безъ ближайшаго участія финансоваго вѣдомства.

§ 35. Окончательное установленіе содержанія бюджета: порядокъ обсуждения и голосованія проекта бюджета (и финансовыхъ законопроектовъ) палатами. Санція и публикація бюджета. Бюджетная работа палатъ дѣлается на двѣ стадіи: на подготовительную или предварительную и на окончательную или заключительную. Окончательному обсужденію и голосованію проекта бюджета въ публичномъ общемъ собраніи палаты предшествуетъ предварительное тщательное, подробное изслѣдованіе проекта.

*Подготовительную* или *предварительную* работу удобнѣ производить въ небольшомъ кругу членовъ палаты или, хотя въ общемъ собраніи всѣхъ членовъ, но съ устраненіемъ изъ обихода его всякой торжественности, всякихъ сложныхъ, стѣснительныхъ формъ дѣлопроизводства. Соответственно этому, существуютъ двѣ основныя системы организациі предварительной бюджетной работы палатъ: 1) англійская система комитетовъ всей палаты и 2) континентальная система палатскихъ комиссій.

стоящихъ государственныхъ доходахъ и расходахъ, а также замѣчанія о податной системѣ и предложенія объ измѣненіи ея; 2) такъ называемое годовое «Письмо», содержащее смѣтныя исчисленія различныхъ вѣдомствъ на предстоящій бюджетный періодъ. Получивъ эти два документа, Комитетъ Присвоеній и другіе Комитеты Палаты Представителей, вѣдающіе расходы, приступаютъ къ бюджетной работѣ и составляютъ безъ всякаго дальнѣйшаго участія правительства проектъ бюджета, въ видѣ ряда Биллей о Присвоеніи (Appropriation Bills) (см. §§ 38—39), нисколько не будучи связаны правительственными предположеніями de jure и мало считающа съ ними de facto. Точно такъ же Комитетъ Способовъ и Средствъ приготовляетъ Билли о Доходахъ (Revenue Bills).



*Англійская система комитетовъ всей палаты*, не получившая никакого почти распространения на континентѣ Европы, применяется въ *Англии* для предварительнаго разсмотрѣнія всѣхъ вообще важнѣйшихъ вопросовъ, подлежащихъ разрѣшенію парламента<sup>1)</sup>. Для предварительнаго разсмотрѣнія проекта бюджета Палата Общинъ преобразуется въ два Комитета всей Палаты (Committee of the whole House): 1) Комитетъ Субсидій (Committee of Supply), разсматривающій перемѣнные расходы, «дарованіе субсидій» на нихъ и 2) Комитетъ Спосособовъ и Средствъ (Committee of Ways and Means), разсматривающій вопросы объ отпускѣ суммъ на эти расходы изъ общаго фонда доходовъ и всѣ вопросы о доходахъ. Комитетъ всей Палаты представляетъ собою ту же палату съ нижеслѣдующими лишь особенностями: 1) предѣдательствуетъ на засѣданіяхъ Комитетовъ не предѣдатель Палаты Общинъ—Спикеръ (Speaker), а специально избранный Предѣдатель Комитетовъ (такъ называемый Chairman of the Committees), на обязанности котораго лежитъ докладъ общему собранію Палаты о принятыхъ Комитетами рѣшеніяхъ, дѣлаемый имъ въ устной формѣ; 2) засѣданія Комитетовъ лишены всякой торжественности; 3) на засѣданіяхъ Комитетовъ не соблюдается правило, по которому членъ палаты не имѣетъ права говорить по одному и тому же вопросу болѣе одного раза. На ряду съ недостаткомъ англійской системы Комитетовъ всей Палаты, заключающимся въ томъ, что составъ участниковъ предварительнаго разсмотрѣнія бюджета можетъ постоянно измѣняться и носить случайный характеръ, ей присущи крупныя достоинства. Доступность работы въ Комитетахъ для каждаго члена палаты широко открываетъ двери для членовъ, наиболѣе интересующихся финансами, наиболѣе свѣдущихъ въ нихъ, обеспечивая, такимъ образомъ, возможно лучше безпартийность и дѣловитость предварительнаго разсмотрѣнія бюджета.

Вторая изъ двухъ указанныхъ основныхъ системъ организаціи предварительной бюджетной работы палатъ, именно *система палатскихъ комиссій* является общепринятою на континентѣ Европы. Непосредственно по внесеніи въ палату (*Франція, Австрія*) или послѣ общихъ бюджетныхъ преній (*Германская Имперія, Пруссія*) проектъ бюджета дѣлится, какъ это принято въ большей части государствъ, или лишь въ нѣкоторыхъ частяхъ своихъ, представляющихъ особенно важное значеніе, какъ это принято въ *Германской Имперіи, Пруссіи*, передается для предварительнаго изслѣдованія въ комиссію изъ сравнительно небольшого числа членовъ палаты. Нѣкоторыя палаты образуютъ для разсмотрѣнія проекта бюджета и всѣхъ вообще финансовыхъ вопросовъ одну постоянную, т. е. съ опредѣленною по роду дѣлъ компетенцію, комиссію, которая называется *бюджетною* или *финансовою*. Другія же палаты образуютъ двѣ комиссіи: 1) *бюджетную*, для разсмотрѣнія проекта бюджета и представленій о сверхбюджетныхъ назначеніяхъ, и 2) *финансовую*, для разсмотрѣнія всѣхъ остальныхъ финансовыхъ вопросовъ, и главнымъ образомъ податныхъ законопроектовъ. Полномочія членовъ этихъ комиссій прекращаются обыкновенно съ окончаніемъ бюджетной работы или съ окончаніемъ сессіи. Иногда для разсмотрѣнія какаго-либо финансоваго законопроекта ad hoc избирается специальная, въ противоположность постоянной, комиссія. Въ большей части государствъ (во *Франціи, Бельгій, Нидерландахъ, Германской Имперіи, Пруссіи* и др.) принятъ способъ избранія членовъ бюджетной и другихъ комиссій по отдѣламъ или бюро, между которыми всѣ члены палаты периодически распределяются по жребію. Каждый отдѣлъ или бюро, составъ котораго оказывается чисто случайнымъ, выдѣляетъ изъ своей среды или выбираетъ изъ состава всей палаты одного или нѣсколькихъ членовъ комиссіи. Назначеніе этого способа заключается въ противодѣйствіи партийности состава комиссій<sup>1)</sup>. Непосредственно общимъ собраніемъ палаты избираются бюджетныя комиссіи обѣихъ палатъ въ *Италіи*. Чѣмъ болѣе партийный характеръ носитъ составъ комиссій, чѣмъ въ большей мѣрѣ проведено при избраніи ихъ начало пропорціональнаго представительства, тѣмъ болѣе получается соотвѣтствіе между постановле-

<sup>1)</sup> Возникновеніе этой системы въ *Англии* восходитъ ко временамъ Тюдоровъ и Стюартовъ, когда Палата Общинъ стала прибѣгать къ ней для того, чтобы освободиться отъ предѣдательства Спикера, который при монархахъ этихъ династій являлся не парламентскимъ дѣятелемъ, а «окомъ государевымъ», и чтобы такимъ образомъ добиться свободы слова. Система эта первоначально примѣнялась лишь къ обсужденію податныхъ вопросовъ, впоследствии же была распространена на всѣ важнѣйшіе вопросы.

или послѣ общихъ бюджетныхъ преній (*Германская Имперія, Пруссія*) проектъ бюджета дѣлится, какъ это принято въ большей части государствъ, или лишь въ нѣкоторыхъ частяхъ своихъ, представляющихъ особенно важное значеніе, какъ это принято въ *Германской Имперіи, Пруссіи*, передается для предварительнаго изслѣдованія въ комиссію изъ сравнительно небольшого числа членовъ палаты. Нѣкоторыя палаты образуютъ для разсмотрѣнія проекта бюджета и всѣхъ вообще финансовыхъ вопросовъ одну постоянную, т. е. съ опредѣленною по роду дѣлъ компетенцію, комиссію, которая называется *бюджетною* или *финансовою*. Другія же палаты образуютъ двѣ комиссіи: 1) *бюджетную*, для разсмотрѣнія проекта бюджета и представленій о сверхбюджетныхъ назначеніяхъ, и 2) *финансовую*, для разсмотрѣнія всѣхъ остальныхъ финансовыхъ вопросовъ, и главнымъ образомъ податныхъ законопроектовъ. Полномочія членовъ этихъ комиссій прекращаются обыкновенно съ окончаніемъ бюджетной работы или съ окончаніемъ сессіи. Иногда для разсмотрѣнія какаго-либо финансоваго законопроекта ad hoc избирается специальная, въ противоположность постоянной, комиссія. Въ большей части государствъ (во *Франціи, Бельгій, Нидерландахъ, Германской Имперіи, Пруссіи* и др.) принятъ способъ избранія членовъ бюджетной и другихъ комиссій по отдѣламъ или бюро, между которыми всѣ члены палаты периодически распределяются по жребію. Каждый отдѣлъ или бюро, составъ котораго оказывается чисто случайнымъ, выдѣляетъ изъ своей среды или выбираетъ изъ состава всей палаты одного или нѣсколькихъ членовъ комиссіи. Назначеніе этого способа заключается въ противодѣйствіи партийности состава комиссій<sup>1)</sup>. Непосредственно общимъ собраніемъ палаты избираются бюджетныя комиссіи обѣихъ палатъ въ *Италіи*. Чѣмъ болѣе партийный характеръ носитъ составъ комиссій, чѣмъ въ большей мѣрѣ проведено при избраніи ихъ начало пропорціональнаго представительства, тѣмъ болѣе получается соотвѣтствіе между постановле-

<sup>1)</sup> Способъ избранія членовъ палатскихъ комиссій по отдѣламъ или бюро не устраняетъ политической окраски состава ихъ, но лишь ослабляетъ ее, противодѣйствуетъ ей, и то лишь при условіи, конечно, что каждый отдѣлъ ограниченъ въ выборѣ членовъ комиссіи кругомъ входящихъ въ него членовъ палаты. Поэтому въ *Германской Имперіи* и *Пруссіи*, гдѣ, въ противоположность *Франціи, Бельгій, Нидерландамъ*, отдѣлы пользуются правомъ избирать въ комиссіи лицъ, отнесенныхъ жребіемъ въ другой отдѣлъ, палаты имѣютъ полную возможность проводить въ комиссіи лицъ, заранѣе намѣченныхъ междупартийнымъ соглашеніемъ, что и происходитъ на самомъ дѣлѣ.



ниями комиссий и голосованиями палаты. Задачей бюджетной комиссии является составление доклада общему присутствию палаты по предмету проекта бюджета и отстаивание его, наряду с министром финансов, перед этим присутствием. С этой целью бюджетная комиссия подвергает проект бюджета подробному критическому разсмотрению и предварительному голосованию, а также принимает ряд предложений, направленных на изменение и дополнение проекта. В результате первоначальный правительственный проект докладывается комиссией палате болѣе или менѣе видоизмененнымъ. Особенно великъ объемъ изменений, вносимыхъ въ проектъ бюджета Бюджетною Комиссией французской Палаты Депутатовъ, которая, по выраженію Léon'a Say'a, «считаетъ своимъ долгомъ приготовить бюджетъ, какъ будто бы она была министромъ», и является «тайнымъ, хотя и весьма замѣтнымъ, министерствомъ»<sup>1)</sup>. Наоборотъ, сравнительно незначительны изменения, вносимыя въ проектъ бюджетными комиссиями германскаго Рейхстага и прусской нижней палаты. Для выполнения поставленной ей задачи бюджетная комиссия распределяетъ свою работу между своими членами: на одного изъ нихъ (главнаго докладчика) возлагается обыкновенно общій доклад по бюджетнымъ итогам и по общему финансовому положенію государства, на другихъ (спеціальныхъ докладчиковъ)—спеціальныя доклады по отдѣльнымъ частямъ проекта. Иногда бюджетная комиссия распределяетъ свой трудъ между подкомиссиями, на которыя она распадается (Франція). Смѣта каждаго министерства, часто даже каждаго учрежденія, составляетъ предметъ спеціальнаго доклада. Необходимыя справки бюджетныя комиссии требуютъ отъ министерствъ и получаютъ ихъ въ письменной или устной формѣ. Принятая бюджетною комиссией постановленія составляютъ предметъ одного или, чаще, нѣсколькихъ докладовъ общему собранію палаты, и главный докладчикъ одинъ или все докладчики комиссии, каждый по предмету своей спеціальности, выступаютъ передъ палатою и отстаиваютъ эти постановленія. Доклады бюджетной комиссии дѣлаются или въ словесной формѣ (таково общее правило въ Германской Имперіи и Пруссіи), или въ письменной и печатной (Франція, Австрія).

Какъ бы сочетаніемъ обѣихъ разсмотрѣнныхъ системъ организаци предварительной бюджетной работы палаты является система, принятая въ С.-А. Соед. Штатахъ. Центр тяжести бюджетной дѣятельности палаты лежитъ тамъ въ работѣ комиссій, такъ на-

<sup>1)</sup> Boucard et Jéze, *Eléments de la science des Finances*, 2 изд. Paris, 1902. I, стр. 287—288.

зываемыхъ Постоянныхъ Комитетовъ. Но проектъ бюджета не поступаетъ изъ послѣднихъ непосредственно на обсужденіе и голосованіе палаты, а предварительно проходитъ черезъ Комитеты всей Палаты, организованные и функционирующіе на тѣхъ же точно началахъ, что и англійскіе. Постоянные Комитеты Палаты Представителей и Сената С.-А. Соед. Штатовъ представляютъ рядъ особенностей, по сравненію съ континентальными бюджетными комиссиями. Во-первыхъ, эти Комитеты носятъ постоянный характеръ, выражающійся не только въ томъ, что компетенція ихъ опредѣляется родомъ дѣла, но и въ томъ, что члены ихъ избираются на два года, т. е. на срокъ полномочій Конгресса. Во-вторыхъ, члены Постоянныхъ Комитетовъ Палаты Представителей<sup>1)</sup> не избираются собраніемъ, а назначаются председателемъ палаты—Спикеромъ. Послѣдній принадлежитъ всегда къ господствующей въ палатѣ политической партіи, представителей которой онъ преимущественно и назначаетъ во все наиболѣе важныя Постоянные Комитеты, каковыми являются, конечно, финансовыя. Третьею отличительною чертой С.-А. системы организаци подготовительной бюджетной работы палаты является то, что послѣдняя не возлагается на одну комиссію, а распределяется между нѣсколькими комиссиями. Наибольшее значеніе среди послѣднихъ представляютъ Комитетъ Присвоеній (Committee on Appropriations) Палаты Представителей и одноименный съ нимъ Комитетъ Сената. Между этимъ и другими Комитетами каждой палаты распределяется работа по разсмотрѣнію бюджета, т. е. Биллей о Присвоеніи (см. также стр. 182 и сл. и §§ 38—39). Въ этой множественности комиссій, соединенной съ полною почти разобщенностью ихъ, а также въ отсутствіи Комитета, призваннаго объединять бюджетныя назначенія и уравнивать расходы съ доходами (см. также стр. 183), заключается важный недостатокъ С.-А. системы. Комитетъ Способовъ и Средствъ Палаты Представителей и Комитетъ Финансовъ Сената не призваны къ этой работѣ, такъ какъ функціи ихъ заключаются въ разсмотрѣніи не бюджета, а Биллей о Доходахъ (см. стр. 182). Наконецъ, четвертою отличительною чертою С.-А. системы является то, что Постоянные Комитеты Палаты Представителей «играютъ роль министровъ»<sup>2)</sup>, т. е. въ рукахъ ихъ смѣшиваются функціи по окончательному установленію содержанія бюджета съ функціями по составленію проекта бюджета, и въ этомъ заключается ихъ важный недостатокъ.

<sup>1)</sup> Члены Комитетовъ С.-А. Сената избираются общимъ собраніемъ.

<sup>2)</sup> Вильсонъ, Государств. строй Соед. Штатовъ, русск. переводъ П. Гронскаго и Ф. Корсакова. Спб., 1909. Стр. 149.



*Заключительная стадия* прохождения проекта бюджета чрез палаты состоитъ въ обсужденіи и голосованіи проекта въ общемъ или такъ называемомъ пленарномъ собраніи палаты. Проектъ бюджета подлежитъ обыкновенно тому же числу чтеній, что и законопроектъ, или меньшему. Число чтеній проекта бюджета колеблется между однимъ и тремя. Такъ, во *Франціи* для проекта бюджета установлено одно чтеніе, въ *Англии*, *Германской Имперіи*, *Пруссіи* и *Австріи*—три чтенія. Происходящія въ палатѣ пренія по бюджету дѣлятся на общія и на спеціальныя. Съ общихъ преній по бюджету обыкновенно начинается бюджетная работа общаго собранія палаты. Они происходятъ или до передачи проекта въ комисію (*Германская Имперія*, *Пруссія*) или по представленіи доклада послѣдней (*Франція*, *Австрія*). Содержаніемъ общихъ преній по бюджету являются не только вопросы финансоваго хозяйства, но и вопросы общей политики государства, какъ внутренней, такъ и виѣшней. Засѣданіе, посвященное общимъ преніямъ по бюджету, является въ жизни палаты тѣмъ большимъ днемъ, когда лидеры различныхъ палатскихъ партій высказываютъ свое отношеніе къ политикѣ министерства-стоящаго у власти, обращаются къ послѣднему съ запросами и интерpellациями, а также выступаютъ съ предложеніями реформъ въ области какъ финансоваго, такъ и другихъ отраслей управленія. Въ этомъ политическомъ содержаніи общихъ преній по бюджету является то центральное положеніе, которое занимаютъ финансы въ системѣ управленія, та неразрывная связь, которая существуетъ между управленіемъ и финансами: нѣтъ вопроса управленія, который не былъ бы связанъ болѣе или менѣе тѣсно съ финансами, какъ и нѣтъ финансоваго вопроса, который не имѣлъ бы административнаго интереса. За общими преніями, если палата не отклоняетъ проекта цѣликомъ, наступаютъ спеціальныя пренія по бюджету, которыя состоятъ въ постатейномъ обсужденіи и голосованіи проекта. Предметомъ этихъ преній являются спеціальныя вопросы не только финансоваго, но и административнаго содержанія, въ особенности поскольку обсуждается смѣта расходовъ. По окончаніи спеціальныхъ преній и установленіи отдѣльныхъ частей проекта послѣдній вновь голосуется въ цѣломъ.

Выполненіе бюджетныхъ функций палатами поглощаетъ много труда и времени, что отражается неблагоприятно не только на общей производительности ихъ труда, но и на качествѣ ихъ бюджетной работы. Такъ, во *Франціи* одно лишь общее собраніе Палаты Депутатовъ посвящаетъ бюджету обыкновенно свыше 50 засѣданій, растя-

нутыхъ на протяженіи 3 мѣсяцевъ. Поэтому возникаетъ вопросъ о *средствахъ сокращенія бюджетной работы палатъ*. Важнѣйшими изъ такихъ средствъ являются слѣдующія три: 1) отмѣченный уже выше, принятый въ *Германской Имперіи* и *Пруссіи* *порядокъ передачи въ бюджетную комисію* не всего проекта въ цѣломъ, а лишь отдѣльныхъ, важнѣйшихъ, наиболѣе спорныхъ частей его; 2) *англійская система выдѣленія изъ бюджета постоянной части*, не подлежащей періодическому одобренію палатъ и включаемой въ бюджетъ лишь въ цѣляхъ соблюденія технико-хозяйственнаго начала полноты послѣдняго; 3) *контингентированіе* нормами внутреннего распорядка (наказами) *числа засѣданій*, посвящаемыхъ одобренію бюджета. Такъ, въ *Англии* число засѣданій Палаты Общинъ, посвященныхъ расходнымъ смѣтамъ, не должно превышать 20 дней (въ крайнемъ случаѣ оно можетъ достигать 23 дней) и не должно затягиваться позже 5 августа. Въ *С.-А. Соед. Штатахъ* контингентировано время работы Комитета Присвоеній Палаты Представителей, который обязанъ представить Палатѣ докладъ о Вилляхъ о Присвоеніи не позже, чѣмъ чрезъ 30 дней по открытіи сессіи.

Что касается *санкцій и публикаціи* бюджета, то къ нимъ вездѣ по общему правилу примѣняются конституціонно-правовыя нормы о санкціи и публикаціи законовъ, и эти стадіи въ процессѣ образованія бюджета никакихъ правовыхъ особенностей не представляютъ. Не только въ республикахъ, поскольку тамъ вообще президенту принадлежитъ право санкціи, и въ парламентарныхъ монархіяхъ, но и въ конституціонныхъ монархіяхъ принадлежащее главамъ государства право вето—абсолютнаго или отлагательнаго—лишено практическаго значенія, и санкція бюджета является чисто формальнымъ актомъ.

§ 36. *Относительное участіе верхней и нижней палаты въ установленіи бюджета (и въ финансовомъ законодательствѣ)*. Большею частью государства съ двухпалатною системою усвоено начало привилегированнаго положенія нижней палаты въ отношеніи финансовъ и начало равноправія обѣихъ палатъ въ отношеніи всѣхъ другихъ отраслей законодательства. Остальные государства, составляющія меньшую часть, распадаются на двѣ группы, къ одной изъ которыхъ относятся государства, усвоившія *начало привилегированнаго положенія нижней палаты въ отношеніи не только финансовъ, но и всѣхъ вообще отраслей законодательства* (*Нидерланды, Норвегія и Португалія*), а къ другой—государства, не дѣлающія и для финансовъ отступленія отъ общаго начала равноправія обѣихъ палатъ



(Швейцарскій Союзъ, Швеція, болѣе половины Штатовъ Сѣверной Америки).

Между государствами, отступающими въ отношеніи финансовъ отъ общаго, усвоеннаго ими, начала равноправія обѣихъ палатъ, существуетъ различіе въ двоякомъ отношеніи—въ отношеніи 1) объема и 2) характера преимуществъ нижней и соответствующихъ ограниченій верхней палаты.

Различіе въ отношеніи объема преимуществъ нижней и соответствующихъ ограниченій верхней палаты заключается въ томъ, что въ однихъ государствахъ, составляющихъ меньшую часть (Данія, Вюртембергъ, Японія), преимущества нижней палаты относятся только къ бюджету, т. е. къ періодическимъ финансовымъ законамъ, въ другихъ же, составляющихъ значительно большую часть (всѣ почти остальные государства этой группы),—и къ постояннымъ финансовымъ законамъ. Между государствами, принадлежащими ко второй изъ этихъ двухъ группъ, существуетъ въ свою очередь различіе, заключающееся въ томъ, что въ однихъ изъ нихъ предметомъ преимуществъ нижней палаты, кромѣ періодическихъ финансовыхъ законовъ, являются лишь чисто-финансовые постоянные законы, т. е. законы о доходахъ и главнымъ образомъ о налогахъ (Французская практика), въ другихъ же и административно-финансовые законы, т. е. законы, непосредственно нормирующие не финансы, а первичныя задачи управленія, но вмѣстѣ съ тѣмъ обременяющіе государство расходами или, наоборотъ, устанавливающіе по какимъ-либо административнымъ соображеніямъ въ пользу государства новый источникъ дохода (напр. денежный штрафъ, въ видѣ угрозы за нарушеніе нормы) (англійское право).

Что касается характера преимуществъ нижней и соответствующихъ ограниченій верхней палаты въ области финансовъ, то въ этомъ отношеніи нужно различать двѣ системы конституціоннаго права: 1) англійскую систему приоритета нижней палаты и устраненія верхней палаты отъ внесенія поправокъ въ финансовые законопроекты и 2) сѣверо-американскую систему приоритета нижней палаты и равноправія обѣихъ палатъ въ отношеніи внесенія поправокъ въ финансовые законопроекты.

Начало привилегированнаго правового положенія нижней палаты въ отношеніи финансовъ впервые проведено было въ конституціонномъ устройствѣ Англій. Здѣсь издавна установился традиціонный взглядъ, по которому налогъ не можетъ взиматься безъ согласія тѣхъ, кто его платитъ. Поэтому уже въ 14 вѣкѣ, непосредственно

послѣ распадена парламента на двѣ палаты, Общины, какъ представительницы интересовъ всего народа, начинаютъ притязать на привилегированное по сравненію съ Лордами, представителями интересовъ одного сословія, положеніе именно въ отношеніи «дарованія субсидій» королю. Предметомъ притязанія Палаты Общинъ первоначально является лишь право приоритета, т. е. право одобренія налоговъ въ первую очередь. Это право уже въ началѣ правленія Ричарда II получаетъ свое выраженіе въ ресстрахъ парламента въ формулѣ: «субсидіи отпущены Общинами съ согласія Лордовъ». На протяженіи 15 и 16 вѣковъ право приоритета въ отношеніи одобренія налоговъ все болѣе и болѣе закрѣпляется за Палатою Общинъ. При Стюартахъ Общины напрягаютъ всѣ усилія къ тому, чтобы отстоять это право, усматривая въ немъ средство обезпеченія ихъ созыва и вмѣстѣ съ тѣмъ орудіе борьбы съ королевскою властью, опирающейся на аристократію. При Карлѣ II и Яковѣ II Палата Общинъ уже не довольствуется, однако, правомъ приоритета. Въ цѣляхъ самосохраненія она теперь притязаетъ въ вопросахъ обложенія не только на первое, но и на послѣднее слово. Въ 1671 году Палата Общинъ дѣлаетъ первое постановленіе, коимъ отрицаетъ за Лордами право внесенія поправокъ въ законопроекты о налогахъ—право, безспорно принадлежащее Лордамъ и осуществлявшееся ими до царствованія Карла II. Въ 1678 году Палата Общинъ дѣлаетъ по данному вопросу второе постановленіе, въ которомъ въ еще болѣе вразумительныхъ выраженіяхъ присваиваетъ себѣ въ отношеніи законопроектовъ о налогахъ, помимо права приоритета, исключительное право окончательнаго установленія содержанія законопроекта, оставляя за Лордами лишь право принятія или отклоненія законопроекта цѣликомъ. Въ теченіе 18 вѣка и до реформы избирательнаго права 1832 года, пока Лорды были всемогущи и фактически руководили Палатою Общинъ, они не имѣли практическаго интереса добиваться возстановленія своихъ прежнихъ правъ въ области финансоваго законодательства, а послѣ 1832 года, съ демократизаціею состава Палаты Общинъ, благоприятный для этого моментъ былъ уже ими упущенъ. Въ 19 вѣкѣ могущественная Палата Общинъ не только окончательно закрѣпляетъ за собою свои прежнія два преимущества въ отношеніи всѣхъ законопроектовъ финансоваго содержанія или «денежныхъ» (money bills), но и добивается новыхъ. Принадлежащее Палатѣ Лордовъ и до сихъ поръ право отклоненія финансовыхъ законопроектовъ цѣликомъ, лишенное всякаго практическаго значенія въ отношеніи бюджета, т. е. годовыхъ финансовыхъ законовъ, до 1860 г. изрѣдка осуществлялось ею



въ отношеніи не періодическихъ финансовъ законовъ. Но съ 1861 г. получила примѣненіе практика «загроможденія» (tacking) финансовыми, въ особенности податными, реформами годового финансового закона, устанавливающего подвижные доходы на очередной финансовый годъ (см. § 38)<sup>1)</sup>. Практика эта, которая стала широко и послѣдовательно примѣняться съ 1894 г., принуждаетъ Палату Лордовъ къ альтернативному рѣшенію: либо къ принятію цѣликомъ Финансового Билля (Finance Bill) (какъ называется съ 1894 г. законопроектъ, объединяющій проектъ доходной смѣты съ проектами финансовыхъ, въ особенности податныхъ, реформъ), либо къ отклоненію его цѣликомъ и, слѣдовательно, къ столь революціонному акту, какъ отклоненіе (доходной) части бюджета. Предъ этимъ именно актомъ не остановились Лорды въ 1909 г., отклонивъ Финансовый Билль 1909/1910 г. и вызвавъ тѣмъ самымъ знаменитый конфликтъ между двумя палатами парламента и тяжелый политическій кризисъ, переживаемый нынѣ Англіею<sup>2)</sup>. Относительное участіе обѣихъ палатъ

<sup>1)</sup> Въ 1860 г. Палата Лордовъ отклонила одобренный Палатою Общинъ законопроектъ объ отмѣнѣ налога на бумагу, внесенный Канцлеромъ Казначейства Гладстономъ. Палата Общинъ усмотрѣла въ этомъ актѣ верхней палаты посягательство на принадлежащее ей исключительное право дарованія субсидій коронѣ. Для того, чтобы заставить Лордовъ дать согласіе на эту податную реформу, Канцлеръ Казначейства, вновь внося черезъ годъ въ парламентъ проектъ этой реформы, на этотъ разъ объединилъ его съ проектомъ годового финансового закона, устанавливающего подвижные доходы на очередной финансовый годъ, въ одинъ законопроектъ. Поставленные такимъ образомъ въ необходимость либо принять, либо отвергнуть этотъ законопроектъ Лорды предпочли избѣжать конфликта, который на этотъ разъ, какъ конфликтъ бюджетный, угрожалъ болѣе тяжелыми послѣдствіями, и дали согласіе на реформу.

<sup>2)</sup> Канцлеръ Казначейства Давидъ Ллойд-Джорджъ внесъ въ 1909 г. въ парламентъ «соціалистическій» (по выраженію консерваторовъ) Финансовый Билль на 1909/1910 г., въ которомъ правительство предложило для покрытія новыхъ расходовъ (главнымъ образомъ расходовъ на пенсіи для престарѣлыхъ и на судостроеніе) рядъ податныхъ реформъ, именно увеличеніе нѣкоторыхъ старыхъ налоговъ (подоходнаго, на автомобили, на спиртные напитки, наслѣдственныхъ пошлинъ, гербового сбора съ переезда недвижимыхъ имуществъ и цѣнныхъ бумагъ, таможенной пошлины на табакъ), а также введеніе трехъ новыхъ поземельныхъ налоговъ: 1) налога на незаработанный приростъ цѣнности недвижимыхъ имуществъ; 2) налога на незастроенные и не эксплуатируемые земельные участки; 3) налога на выгоды, достигающіяся землевладѣльцу по окончаніи долговъ

англійскаго парламента въ чисто-финансовомъ законодательствѣ прекрасно характеризуетъ лордъ Chatham: «Установленіе налоговъ (въ Англіи) не является отраслью ни правительственной, ни законодательной власти. Налоги являются добровольнымъ даромъ одной Палаты Общинъ... Участіе лордовъ и короны въ установленіи налога

срочнаго аренднаго договора). Консерваторы усмотрѣли въ значительномъ увеличеніи поземельнаго обложенія, предложенномъ правительствомъ, соціалистическую тенденцію, посягательство на институтъ частной собственности и открыли по всей странѣ ожесточенную кампанію, противъ податной реформы и Финансового Билля. Подъ вліяніемъ агитаціи консервативной партіи возбужденіе широкихъ круговъ населенія противъ податной реформы было столь велико, что Лорды рѣшились на конфликтъ съ Палатою Общинъ, принявшей значительнымъ большинствомъ голосовъ Финансовый Билль, съ небольшими лишь измѣненіями противъ правительственныхъ предположеній. 30 ноября (н. ст.) 1909 года Палата Лордовъ значительнымъ большинствомъ голосовъ отклонила Финансовый Билль, принявъ резолюцію, предложенную лордомъ Лэндсдоуномъ, гласившую: «эта палата (Лордовъ) не считаетъ себя вправе дать согласіе на этотъ (Финансовый) билль до представленія его на судъ страны». Вслѣдъ за этимъ послѣдовало обращеніе правительства къ избирателямъ, т. е. роспускъ нижней палаты и назначеніе новыхъ выборовъ. Результатъ происходившихъ въ январѣ и февралѣ 1910 г. генеральныхъ выборовъ обнаружилъ почти равное соотношеніе силъ обѣихъ руководящихъ парламентскихъ партій: консерваторовъ и либераловъ (избрано было 273 консерватора и уніониста и 275 либераловъ). Благодаря ирландскимъ націоналистамъ (представленнымъ въ парламентѣ 82 членами) и членамъ рабочей партіи (число которыхъ составляло 40), поддерживающимъ либеральную кабинетъ Асквита, послѣдній сохранилъ власть. Послѣ отклоненія Лордами Финансового Билля 1909 г. ограниченіе правъ верхней палаты посредствомъ особаго закона сдѣлалось важнѣйшимъ пунктомъ программы либеральной партіи. Съ этою цѣлью правительство внесло въ Палату Общинъ 21 февраля (н. ст.) законодательныя предположенія, по которымъ верхняя палата устраняется отъ всякаго вліянія на финансовое законодательство («денежный билль» становится закономъ и безъ согласія Палаты Лордовъ, если такой билль не будетъ принятъ безъ поправокъ этою палатою черезъ мѣсяць по внесеніи его въ нее), и подвергается ограниченіямъ въ своихъ законодательныхъ правахъ вообще. При этомъ правительство потребовало, чтобы эти предположенія были одобрены Палатою Общинъ до обсужденія Финансоваго Билля 1909 года. 7 и 12 апрѣля (н. ст.) 1910 г. предположенія эти были приняты Палатою Общинъ. Непосредственно послѣ этого, 18 апрѣля правительство внесло въ Палату Общинъ отклоненный Лордами Финансовый Билль 1909 г., который былъ вторично принятъ этою палатою 27 апрѣля. Въ тотъ же день Финансовый Билль 1909 г. переданъ былъ Палатѣ Лордовъ, которая сдержала свое обѣщаніе и, послѣ состоявшагося суда страны, дала на него свое согласіе на другой же день (28 апрѣля). 30 апрѣля 1910 г. правительство внесло въ Па-



необходимо лишь для того, чтобы придать ему форму закона<sup>1)</sup>. Видомъ финансовыхъ законовъ, въ образованіи которыхъ Палата Лордовъ принимаетъ еще довольно дѣятельное участіе, являются административно-финансовые законы (см. стр. 190), хотя она и лишена права внесенія поправокъ въ статьи этихъ законовъ финансоваго содержанія.

Не смотря на то, что въ государствахъ съ выборнымъ составомъ верхней палаты отсутствуютъ тѣ основанія, которыя привели къ ограниченіямъ правъ Палаты Лордовъ, состоящей преимущественно изъ наследственныхъ членовъ, составители конституціи С.-А. Соед. Штатовъ тѣмъ не менѣе заимствовали изъ англійскаго права одно изъ двухъ преимуществъ нижней палаты въ области финансовъ — именно право приоритета, предоставивъ верхней палатѣ наравнѣ съ нижней право внесенія поправокъ въ финансовые законопроекты<sup>2)</sup>.

Палату Общинъ законопроектъ, въ которомъ получили развитіе основныя начала, содержащіяся въ предположеніяхъ, одобренныхъ этою палатою 7 и 12 апрѣля того же года. 16 ноября (н. ст.) 1910 г. законопроектъ этотъ внесенъ былъ въ Палату Лордовъ, которая, въ отвѣтъ на требованіе правительства о принятіи его безъ поправокъ, уклонилась отъ обсуждения и голосованія его. 28 ноября (н. ст.) парламентъ былъ вновь распущенъ. Результатъ происходившихъ въ концѣ ноября и первой половинѣ декабря (н. ст.) 1910 г. генеральныхъ выборовъ весьма мало отличается отъ результата предыдущихъ выборовъ.

<sup>1)</sup> Boucard et Jéze, *Eléments de la science des finances*, 1, 2 изд. Paris 1902. Стр. 228.

<sup>2)</sup> На Конвентѣ 1787 года въ Филадельфіи въ пользу приоритета Палаты Представителей были высказаны Франклиномъ соображенія, дающія обоснованіе привилегированному положенію нижней палаты въ области финансовъ въ государствахъ съ федеративнымъ строемъ вообще. Сущность ихъ сводится къ слѣдующему: для того, чтобы Сенатъ уравновѣшивалъ преобладающее вліяніе крупныхъ штатовъ въ Палатѣ Представителей и, такимъ образомъ, выполнялъ свое назначеніе охраны автономіи мелкихъ штатовъ, нужно, чтобы всѣ штаты, независимо отъ пространства и населенія каждаго изъ нихъ, пользовались въ немъ одинаковымъ вліяніемъ и получили въ немъ равное представительство (каждый штатъ посылаетъ въ Сенатъ по два представителя); но для того, чтобы мелкіе штаты, располагающіе большинствомъ голосовъ въ Сенатѣ, не имѣли возможности взвалить все бремя расходовъ Союза на плечи населенія крупныхъ штатовъ, необходимо, чтобы Палата Представителей, въ которой послѣдніе располагаютъ большинствомъ голосовъ, имѣла право приоритета въ области финансоваго законодательства, рѣшающее вліяніе на которое всегда оказываетъ та палата, которая пользуется правомъ приоритета.

Конституція С.-А. Соед. Штатовъ предоставляетъ Палатѣ Представителей право приоритета лишь въ отношеніи податныхъ законопроектовъ, но практика распространила это право и на законопроекты о расходахъ.

Изъ двухъ разсмотрѣнныхъ системъ наибольшее распространеніе въ Европѣ получила сѣверо-американская. Англійская система первоначально была рецепирована лишь Пруссіею и тремя южно-германскими государствами: Баденомъ, Вюртембергомъ и Гессеномъ. Въ Пруссіи съ самаго начала англійская система примѣнена была только къ бюджету, въ отношеніи же остальныхъ финансовыхъ законовъ преимущества нижней палаты ограничены были лишь правомъ приоритета. Баденъ и Вюртембергъ первоначально распространили англійскую систему на всѣ финансовые законы, но недавно (Баденъ въ 1904 году, Вюртембергъ въ 1906 году), въ связи съ реформами избирательнаго права и съ нѣкоторою демократизаціею состава верхнихъ палатъ, расширили права послѣднихъ въ области финансовъ. Въ настоящее время верхнія палаты этихъ государствъ лишены права внесенія поправокъ лишь въ бюджетъ, въ отношеніи же постоянныхъ финансовыхъ законовъ Баденъ перешелъ къ сѣверо-американской системѣ, а Вюртембергъ даже усвоилъ начало равноправія обѣихъ палатъ. Правомъ приоритета и исключительнымъ правомъ инициативы и внесенія поправокъ въ отношеніи финансовыхъ законопроектовъ пользуются нижнія палаты также въ Нидерландахъ, Норвегіи и Португаліи, усвоившихъ начало привилегированнаго положенія нижней палаты въ отношеніи всѣхъ вообще отраслей законодательства, не смотря на то, что въ первыхъ двухъ изъ этихъ государствъ составъ верхнихъ палатъ чисто выборный. Наиболѣе далеко по пути ограниченія правъ верхней палаты въ области финансовъ пошла Румыніа, гдѣ Сенатъ, состоящій преимущественно изъ выборныхъ членовъ, хотя и надѣленъ правомъ внесенія поправокъ во всѣ вообще законы о расходахъ и доходахъ, совершенно устранилъ однако отъ участія въ одобреніи бюджета, который непосредственно изъ нижней палаты поступаетъ на утвержденіе короля. Всѣ почти остальные европейскія государства — Франція, Бельгія, Данія, Італія, Испанія, Австрія, Баварія, Саксонія, изъ которыхъ только въ первыхъ двухъ составъ верхней палаты чисто выборный, — а также Японія рецепировали сѣверо-американскую систему. Начало приоритета нижней палаты, по существу сходно формулированное въ конституціонныхъ законодательствахъ различныхъ государствъ, получило въ нихъ, однако, въ зависимости отъ реального соотноше-



нія силъ обѣихъ палатъ, различное практическое значеніе, въ особенности въ отношеніи бюджета. Типичнымъ является относительное участіе обѣихъ палатъ въ установленіи бюджета при системѣ приоритета, съ одной стороны, въ *С.-А. Соед. Штатахъ*, съ другой — во *Франціи*. Въ первомъ изъ этихъ двухъ государствъ практическое значеніе приоритета для нижней палаты ничтожно<sup>1)</sup>. Наоборотъ, во Франціи участіе Сената въ бюджетной работѣ незначительно, и практическое значеніе приоритета для Палаты Депутатовъ весьма велико<sup>2)</sup>.

§ 37. Конфликтъ между верхнею и нижнею палатою по бюджетнымъ вопросамъ и способы разрѣшенія его. Въ государствахъ съ двухпалатною системою, гдѣ по общему правилу<sup>3)</sup> для установленія бюджета тре-

<sup>1)</sup> Въ *С.-А. Соед. Штатахъ* преимущество нижней палаты въ установленіи бюджета исчерпывается обсужденіемъ и голосованіемъ бюджета въ первую очередь и связаннымъ съ этимъ присвоеніемъ большей части времени, имѣющагося въ распоряженіи обѣихъ палатъ для бюджетной работы; право Сената на внесеніе поправокъ въ бюджетъ не подвергается сомнѣнію ни въ теоріи, ни на практикѣ, и онъ широко пользуется этимъ правомъ, оказывая на Билли о Присвоеніи влияния во всякомъ случаѣ не меньшее, нежели Палата Представителей.

<sup>2)</sup> Это объясняется двумя обстоятельствами. Во-первыхъ, фактически французскій Сенатъ не имѣетъ возможности сколько-нибудь серьезно относиться къ своей бюджетной работѣ вслѣдствіе того чрезмѣрно короткаго промежутка времени, какой ему оставляетъ для этой работы Палата Депутатовъ. Именно къ Франціи примѣнимъ господствующій въ литературѣ, слишкомъ обобщающій взглядъ на значеніе приоритета, слѣдующимъ образомъ формулированный *Stourm*'омъ: «приоритетъ въ отношеніи бюджета почти равнозначущъ съ превосходствомъ», «кто первымъ изслѣдуетъ бюджетъ и налагаетъ на него свой отпечатокъ, тотъ имѣетъ много шансовъ стать его творцомъ» (*Stourm, Le Budget*, изд. 6. Paris 1909. Стр. 298). Во-вторыхъ, во Франціи, въ особенности въ депутатскихъ кругахъ, господствуетъ своеобразная теоретическая конструкция конституціоннаго закона, устанавливающаго приоритетъ нижней палаты въ отношеніи финансовъ. Согласно этой конструкціи, изъ приоритета нижней палаты логически вытекаетъ лишеніе верхней палаты права голосованія тѣхъ статей бюджета, которая предварительно не была голосована, т. е. не были одобрены нижнею палатою, откуда слѣдуетъ, что Сенатъ имѣетъ право отклонить проектъ цѣликомъ или въ части, уменьшить размѣръ одобренныхъ Палатою расходовъ или доходовъ, но не имѣетъ права ни увеличивать ихъ, ни возстановлять отклоненныя Палатою Депутатовъ расходовъ или доходовъ.

<sup>3)</sup> Исключеніемъ является конституціонное право *Румыніи*, по которому верхняя палата устранена отъ всякаго участія въ одобреніи бюджета.

буется согласное одобреніе его обѣими палатами, всегда возможны случаи конфликта между палатами по бюджетнымъ вопросамъ. Въ особенной мѣрѣ подвержены этого рода конфликту государства, въ которыхъ верхняя палата на ряду съ нижнею надѣлена правомъ внесенія поправокъ въ бюджетъ. Но и въ государствахъ, гдѣ верхняя палата лишена этого права, возможность конфликта не исключена, хотя и ограничена въ значительно большей части этихъ государствъ, вслѣдствіе усвоеннаго ими начала приоритета нижней палаты, единственнымъ, да и то практически маловѣроятнымъ, случаемъ конфликта, именно вызваннымъ отклоненіемъ верхнею палатою бюджета цѣликомъ. Конфликты между палатами, неизбежны при двухпалатной системѣ по всякъ вообще законодательнымъ вопросамъ, имѣютъ различное значеніе, въ зависимости отъ того, является ли предметомъ ихъ постоянный законъ или періодическій финансовый законъ. Въ то время, какъ конфликтъ между палатами не по бюджетному вопросу, не имѣя непосредственно иного послѣдствія, кромѣ оставленія открытымъ возбужденнаго вопроса, кромѣ отсрочки проектируемой реформы и сохраненія существующаго положенія вещей на неопредѣленное время, угрожаетъ лишь законодательнымъ застоємъ, конфликтъ по бюджетному вопросу, дѣлая невозможнымъ утвержденіе бюджета, лишаетъ дѣятельность органовъ управленія бюджетной правомѣрности, а по многимъ конституціоннымъ законодательствамъ, кромѣ того, угрожаетъ и приостановленіемъ закономѣрнаго теченія управленія, т. е. самой жизни государства (см. §§ 40—41). Изъ правового назначенія бюджета вытекаетъ необходимость въ существованіи нормы конституціоннаго права, предусматривающей и разрѣшающей именно конфликтъ по бюджетнымъ вопросамъ, — необходимость тѣмъ большая, чѣмъ равноравнѣе положеніе обѣихъ палатъ въ отношеніи бюджета. Вотъ почему, съ одной стороны, нѣкоторыя конституціонныя законодательства предусматриваютъ конфликтъ между палатами по бюджетнымъ вопросамъ и устанавливаютъ способы для его разрѣшенія, а, съ другой стороны, при отсутствіи въ законѣ такихъ способовъ, сами палаты стремятся въ случаѣ конфликта прийти къ добровольному соглашенію путемъ переговоровъ и взаимныхъ уступокъ.

Конфликтъ между палатами поддается разрѣшенію и разрѣшается нѣкоторыми конституціонными законодательствами слѣдующими четырьмя способами: 1) компромисомъ, достигаемымъ при посредствѣ согласительной комисіи; 2) голосованіемъ обоихъ разногласныхъ мнѣній тою и другою палатою и рѣшеніемъ вопроса по большинству голосовъ въ обѣихъ палатахъ; 3) альтернативнымъ на-



дѣленіемъ правовую силу постановленія одной изъ двухъ палатъ.  
4) продленіемъ правового дѣйствія бюджета предыдущаго года въ отношеніи статей, составляющихъ предметъ разногласія между палатами.

При примѣненіи перваго изъ указанныхъ способовъ, вопросъ составляющій предметъ разногласія между палатами, передается на предварительное рѣшеніе *согласительной комисіи*, образуемой изъ равнаго числа членовъ обѣихъ палатъ. Постановленіе этой комисіи не является обязательнымъ для палатъ, и лишь послѣдующее принятіе его обѣими палатами безъ всякихъ оговорокъ и измѣненій влечетъ конецъ конфликту. Къ способу этому обычно прибѣгаютъ для разрѣшенія конфликтовъ по бюджетнымъ вопросамъ палаты *С.-А. Соед. Штатовъ*, которыя всегда почти санкционируютъ постановленія своей согласительной комисіи (*Conference Committee*). Этотъ же способъ предусмотрѣнъ конституціонными законодательствами *Саксоніи*, *Португаліи*, *Даніи* и *Россіи* въ качествѣ *обязательной попытки* (*Саксонія* и *Португалія*), къ которой должны, или *факультативной* попытки (*Данія* и *Россія*), къ которой могутъ, по почину одной изъ нихъ, прибѣгнуть палаты въ цѣляхъ полюбовнаго разрѣшенія конфликта по всемъ вообще законодательнымъ вопросамъ. Такимъ образомъ, передача вопроса, составляющаго предметъ разногласія, на предварительное рѣшеніе согласительной комисіи является на самомъ дѣлѣ не средствомъ разрѣшенія конфликта, а лишь опредѣленною обычно или предусмотрѣнною закономъ формою организаціи факультативнаго или обязательнаго веденія переговоровъ между палатами въ цѣляхъ достиженія добровольнаго соглашенія и взаимныхъ уступокъ. Поэтому разсмотрѣнный способъ самъ по себѣ недостаточенъ и требуетъ субсидіарнаго примѣненія другихъ.

Въ противоположность первому, второй изъ указанныхъ способовъ, именно *голосованіе обѣихъ разногласныхъ мнѣній тою и другою палатою и рѣшеніе вопроса по большинству голосовъ въ обѣихъ палатахъ*, является наиболее простымъ и наименѣе произвольнымъ средствомъ радикальнаго разрѣшенія конфликта по всякомъ бюджетному вопросу. Это единственный способъ, примѣнимый къ разрѣшенію не только всѣхъ случаевъ конфликта по специальному вопросу, но и случая конфликта, вызваннаго отклоненіемъ одной изъ палатъ всего бюджета цѣликомъ. Этотъ способъ предписанъ действующими законодательствами *Швеціи*, *Бадена*, *Вюртемберга* и *Гессена*. Въ послѣднихъ трехъ государствахъ онъ находитъ примѣненіе въ единственно возможномъ тамъ случаѣ конфликта, именно

въ случаѣ отклоненія верхнею палатою бюджета цѣликомъ. Онъ допускаетъ примѣненіе въ двоякой формѣ: а) въ формѣ *отдѣльнаго голосованія каждою палатою* обѣихъ разногласныхъ мнѣній съ послѣдующимъ подсчетомъ общаго числа голосовъ, поданныхъ въ обѣихъ палатахъ за то и другое мнѣніе, при чемъ слѣдовательно верхъ беретъ мнѣніе той палаты, къ которому присоединяется наибольшее число голосовъ въ обѣихъ палатахъ (*Швеція*, *Баденъ*, *Вюртембергъ*); б) въ формѣ *совмѣстнаго голосованія обѣими палатами* обѣихъ разногласныхъ мнѣній на устраиваемомъ для этой цѣли общимъ собраніи ихъ, на которомъ спорный вопросъ и рѣшается по большинству голосовъ (*Гессенъ*).

Столь же радикальнымъ, сколь и второй, но менѣе простымъ, болѣе искусственнымъ, произвольнымъ, является *способъ альтернативнаго разрѣшенія конфликта* въ пользу мнѣнія той или другой палаты, въ зависимости отъ того, на сторонѣ каковаго изъ нихъ имѣется преимущество въ извѣстномъ отношеніи. Это такъ называемое во Франціи «ученіе объ альтернативномъ послѣднемъ словѣ, принадлежащемъ, въ зависимости отъ случая, то одной, то другой палатѣ» (выраженіе *Jules Ferry*, употребленное имъ въ рѣчи на засѣданіи Палаты Депутатовъ въ 1885 г.)<sup>1)</sup> Какъ въ дѣйствующемъ правѣ и въ законодательныхъ предположеніяхъ, такъ и во взглядахъ нѣкоторыхъ изслѣдователей получили выраженіе двѣ точки зрѣнія, съ которыхъ оцѣниваются сравнительные достоинства и недостатки разногласныхъ мнѣній палатъ въ цѣляхъ альтернативнаго разрѣшенія конфликта: а) точка зрѣнія непосредственнаго интереса финансоваго хозяйства и непосредственнаго интереса плательщиковъ налоговъ и б) точка зрѣнія интереса сохраненія существующаго въ государствѣ порядка вещей.—Съ первой изъ этихъ двухъ точекъ зрѣнія конфликтъ *альтернативно разрѣшается въ пользу мнѣнія той палаты, которая отстаиваетъ сравнительно менѣе большой расходъ* или сравнительно менѣе большой размѣръ налога. Этотъ способъ разрѣшенія конфликта принятъ *австрійскимъ* законодательствомъ, по которому, въ случаяхъ разногласія между палатами относительно размѣра статьи бюджета, принятою считается низшая цифра. Ученіе объ альтернативномъ разрѣшеніи конфликта въ смыслѣ, наиболее благоприятномъ для плательщиковъ налоговъ, развито было во Франціи въ парламентскихъ рѣчахъ *Jules Ferry*, который въ качествѣ предсѣдателя Совѣта Министровъ въ 1884 году предлагалъ измѣнить въ этомъ

<sup>1)</sup> *Stourm, Le Budget*, 6 изд. Paris, 1909. Стр. 307.



смыслъ соответствующую статью конституціоннаго закона, а также докладчикомъ сенатской комисіи *Dauphin'*омъ въ его докладахъ въ 1884 и 1885 г.г. Представителемъ этого ученія является также *Stourm*. Легко видѣть, что способъ альтернативнаго разрѣшенія конфликта въ смыслѣ, наиболѣе благоприятномъ для финансоваго хозяйства и для плательщиковъ налоговъ, примѣнимъ ко всемъ случаямъ конфликта, кромѣ того, который возникаетъ вследствие отклоненія одной изъ палатъ всего бюджета цѣликомъ. — Со второй изъ двухъ указанныхъ точекъ зрѣнія конфликтъ *альтернативно разрѣшается въ интересахъ сохраненія существующаго въ государствѣ порядка вещей*. Эта точка зрѣнія встрѣчается въ тройной формулировкѣ, изъ которыхъ одна получила свое выраженіе, на ряду съ первою точкою зрѣнія, въ ученіи указанныхъ французскихъ представителей альтернативнаго разрѣшенія конфликта, другая — въ ученіи *Leroy-Beaulieu*, третья — въ нашемъ дѣйствующемъ правѣ. — Все вышеуказанные французскіе представители ученія объ альтернативномъ разрѣшеніи конфликта въ смыслѣ, наиболѣе благоприятномъ для плательщиковъ налоговъ, отступаютъ отъ этого ученія въ отношеніи того случая, когда конфликтъ вызванъ несогласіемъ одной палаты съ такимъ постановленіемъ другой, послѣдствіемъ котораго является приостановленіе дѣйствія постоянного закона. Въ этомъ случаѣ, когда одна палата своимъ голосованіемъ пытается приостановить въ бюджетномъ порядкѣ дѣйствіе постоянного закона, т. е. прибѣгаетъ къ такъ называемому бюджетному порядку законодательныхъ реформъ, а другая не присоединяется къ этому голосованію, конфликтъ долженъ быть разрѣшенъ въ пользу мнѣнія послѣдней, хотя бы мнѣніе первой было болѣе благоприятно для интересовъ плательщиковъ налоговъ. Согласно этой формулировкѣ конфликтъ разрѣшается *въ пользу мнѣнія палаты, отстаивающей сохраненіе существующаго въ государствѣ порядка въ томъ видѣ, въ какомъ онъ нормированъ постоянными законами*. Такая формулировка ученія объ альтернативномъ разрѣшеніи конфликта представляетъ собою необходимый, при системѣ непосредственнаго дѣйствія этихъ законовъ (см. § 40), выводъ изъ нормы конституціоннаго права, по которой приостановленіе дѣйствія закона требуетъ согласнаго волеизъявленія обѣихъ палатъ. Эта формулировка даетъ возможность разрѣшить конфликтъ лишь въ одномъ случаѣ, именно, когда одна палата пытается прибѣгнуть къ бюджетному порядку въ цѣляхъ законодательной реформы, а другая на это не соглашается. Вотъ почему данный способъ разрѣшенія конфликта въ ученіи *Jules Ferry*, *Dauphin'*а и *Stourm'*а стоитъ

второмъ планѣ и является дополнительнымъ. — *Leroy-Beaulieu* формулируетъ свой взглядъ въ отношеніи французскаго законодательства *de lege ferenda* слѣдующимъ образомъ: «Мнѣніе той палаты должно брать верхъ, которая стремится просто къ тому, чтобы сохранить въ неприкосновенности существующій порядокъ вещей»<sup>1)</sup>. Онъ поясняетъ свой взглядъ такъ: если одна палата желаетъ внести въ бюджетъ новый расходъ, а другая противъ этого, то новый расходъ не долженъ быть внесенъ; если, наоборотъ, одна палата желаетъ исключить или уменьшить расходъ, внесенный въ бюджетъ предыдущаго года, а другая противъ этого, то расходъ долженъ быть сохраненъ въ томъ видѣ, въ какомъ онъ существовалъ. Такимъ образомъ, согласно этой формулировкѣ, конфликтъ разрѣшается *въ пользу мнѣнія палаты, отстаивающей существующій въ государствѣ административный порядокъ въ томъ видѣ, въ какомъ онъ воплощался въ бюджетъ предыдущаго года*. Однако, спрашивается: какъ разрѣшается конфликтъ въ тѣхъ случаяхъ, когда обѣ палаты согласны отступить отъ бюджета предыдущаго года, но въ различной мѣрѣ, т. е. согласны внести въ бюджетъ новую статью, но расходятся по вопросу о размѣрѣ ея, или же согласны увеличить или уменьшить раньше существовавшую статью расхода или дохода, но расходятся по вопросу о мѣрѣ увеличенія или уменьшенія? Ко всемъ этимъ случаямъ конфликта предлагаемый *Leroy-Beaulieu* способъ непримѣнимъ. — Примѣнимость къ большому кругу случаевъ приобретаетъ способъ разрѣшенія конфликта въ интересахъ сохраненія существующаго въ государствѣ порядка вещей при той формулировкѣ, какую онъ получилъ въ *русскомъ* дѣйствующемъ правѣ. Такъ, по нашимъ бюджетнымъ правиламъ 8 марта 1906 года, въ случаяхъ разногласія между палатами по вопросу о мѣрѣ увеличенія или уменьшенія существовавшаго раньше расхода, т. е. въ случаяхъ, когда обѣ палаты согласны увеличить или уменьшить раньше существовавшій расходъ, но несогласны по вопросу о мѣрѣ этого увеличенія или уменьшенія, расходъ вносится въ бюджетъ въ цифрѣ, ближайшей къ назначенію предыдущаго года. Согласно этой формулировкѣ, конфликтъ разрѣшается *въ пользу палаты, мнѣніе которой сравнительно болѣе благоприятно для сохраненія существующаго въ государствѣ административнаго строя въ томъ видѣ, въ какомъ онъ воплощался въ бюджетъ предыдущаго года*. Такой способъ разрѣшенія конфликта,

<sup>1)</sup> «L'avis, qui doit prévaloir, c'est celui de la Chambre qui veut purement et simplement maintenir l'état de choses existant». *Traité de la science des finances*, II, 7 изд. Paris, 1906. Стр. 19.



хотя и имѣть гораздо большую примѣнимость, нежели предыдущий, все же не охватываетъ всѣхъ специальныхъ случаевъ конфликта. Онъ непримѣнимъ къ случаямъ, когда предметомъ конфликта является не размѣръ статьи, существовавшей въ бюджетѣ предыдущаго года, а новая статья расхода или дохода или же размѣръ послѣдней.

Наконецъ, послѣдній изъ указанныхъ четырехъ способовъ заключается въ томъ, что вызывающая разногласіе между палатами статья включается въ бюджетъ въ томъ видѣ, въ какомъ она внесена была въ бюджетъ предыдущаго года, или, иначе говоря, *правовое дѣйствіе бюджета предыдущаго года получаетъ продленіе еще на одинъ годъ въ отношеніи тѣхъ статей, по которымъ палаты пришли къ соглашенію*. Этотъ способъ, принятый русскимъ действующимъ законодательствомъ, въ качествѣ основного, для разрѣшенія всѣхъ случаевъ разногласія по вопросу о величинѣ расходовъ, кромѣ приведеннаго выше, такъ же, какъ и только-что рассмотрѣнный, непримѣнимъ ко всѣмъ тѣмъ случаямъ, когда предметомъ разногласія является не статья, входившая въ предыдущій бюджетъ, и не размѣръ ея, а новая статья расхода или дохода или же размѣръ послѣдней.

**§ 38. Правовая форма бюджета. Бюджетный законъ.** Во всѣхъ почти современныхъ государствахъ бюджетъ облекается въ правовую форму закона, который называется *бюджетнымъ* или *(периодическимъ финансовымъ) закономъ* и который, помимо бюджета, заключаетъ въ себѣ законодательный текстъ.

Въ противоположность бюджетамъ большей части другихъ государствъ, бюджеты *Англии, Бельгии, Италии, С.-А. Соед. Штатовъ* не объединяются въ одинъ законъ, а распределяются между *нѣсколькими отдельными законами*, вслѣдствіе чего нарушается внѣшнее документальное единство бюджета (см. § 31). Такъ въ *Англии* нѣтъ ни единого проекта бюджетнаго закона, ни единого бюджетнаго закона. Проектъ расходной части бюджета, вносимый въ Палату Общинъ въ видѣ трехъ формально не объединенныхъ смѣтъ (*Estimates*) (см. стр. 155), утверждается сперва частично и предварительнымъ (см. § 41) двумя законами, которые называются Актами о Консолидированномъ Фондѣ (*Consolidated Fund Acts*)<sup>1)</sup>, а затѣмъ полностью и окончательно Актомъ о Присвоеніи (суммъ опредѣленнымъ предметамъ)

<sup>1)</sup> Эти законы различаются по номерамъ: Consolidated Fund (№ 1) Act и Consolidated Fund (№ 2) Act. Эти законы называются иначе Ways and Means Acts.

тамъ управленія) (*Appropriation Act*<sup>1)</sup>). Проектъ доходной части бюджета утверждается Финансовымъ Актомъ (*Finance Act*). Въ Актъ о Присвоеніи (*и Estimates*) и Финансовый Актъ включаются лишь переменные расходы и доходы, подлежащіе ежегодному одобренію парламента (см. § 39). Поправку къ нарушеніямъ единства и полноты бюджета, связанную съ такою практикою, вносить устный докладъ Канцлера Казначейства—такъ называемый «Бюджетъ» или «Бюджетная рѣчь» (*Budget* или *Budget Speech* или *Financial Statement*)—, представляемый имъ Палатѣ Общинъ, заседающей на правахъ Комитета Спесобовъ и Средствъ. Въ этомъ докладѣ приводятся, объединяются и балансируются смѣтные исчисления всѣхъ расходовъ и доходовъ государства.—Въ *Бельгии* проектъ бюджета вносится въ парламентъ въ видѣ цѣлаго ряда отдельныхъ законопроектовъ и утверждается въ соответственномъ числѣ законовъ<sup>2)</sup>; расходы и доходы общаго или обыкновеннаго бюджета объединяются и балансируются лишь въ объяснительной запискѣ Министра Финансовъ. Та же практика принята въ *Италии*, гдѣ однако всѣ смѣтные исчисления объединяются и балансируются въ периодическомъ законѣ о доходахъ. Бельгійская и итальянская практика преслѣдуютъ ту цѣль, чтобы верхняя палата имѣла возможность приступить къ бюджетной работѣ, не дожидаясь прохожденія всего бюджета чрезъ нижнюю палату.—Въ *С.-А. Соед. Штатахъ*, гдѣ правовое значеніе имѣетъ лишь расходная часть бюджета (см. § 39), послѣдняя распределена между *нѣсколькими законами*, которые называются *Биллями о Присвоеніи* (*Appropriation Bills*)<sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> Другое, также сокращенное, названіе этого акта: Consolidated Fund (Appropriation) Act.

<sup>2)</sup> Доходная часть общаго или обыкновеннаго бюджета составляетъ въ *Бельгии* одинъ законъ, расходная же часть этого бюджета распределяется между *нѣсколькими законами*, при чемъ расходы каждаго министерства составляютъ по крайней мѣрѣ одинъ законъ; кромѣ того, двумя отдельными законами утверждаются чрезвычайная смѣта и смѣта переходныхъ суммъ.

<sup>3)</sup> Во *Франции*, хотя проектъ бюджетнаго закона и представляетъ собою единое цѣлое, но изъ него выдѣляется смѣта прямыхъ налоговъ, которая утверждается въ видѣ специального закона, обыкновенно за *нѣсколько мѣсяцевъ до утвержденія общаго бюджетнаго закона*. Это дѣлается для того, чтобы предоставить органамъ мѣстнаго управленія (Генеральнымъ и Окружнымъ Совѣтамъ) достаточный срокъ для выполнения функций по раскладкѣ тѣхъ прямыхъ налоговъ, которые носятъ раскладочный характеръ, и по установленію добавочныхъ (къ государственнымъ налогамъ) сантимовъ въ пользу мѣстныхъ союзовъ.



Текст бюджетного закона состоит обыкновенно из нѣсколькихъ статей, которыя, конечно, не слѣдуетъ смѣшивать со статьями бюджета, т. е. подраздѣленіями бюджетной системы (см. § 30). Содержание текста бюджетнаго закона въ различныхъ государствахъ различно. Необходимую составную часть его является указаніе на утверженіе слѣдующаго за текстомъ бюджета. Кроме того, въ текстахъ бюджетныхъ законовъ часто содержатся статьи, коими дается полномочіе на совершеніе финансовыхъ операций, требующихъ спеціальнаго разрѣшенія законодательной власти, именно: на заключеніе займа, на отчужденіе государственныхъ недвижимыхъ имуществъ, на производство спеціальныхъ операций казначейства, на передвиженіе кредитовъ изъ одного бюджетнаго подраздѣленія, имѣющаго правовое значеніе, въ другое таковое же, или изъ одного финансового періода въ другой. Разрѣшенія на производство такихъ операций даются иногда спеціальными періодическими финансовыми законами, которые нарушаютъ единство бюджетнаго закона, а также, поскольку смѣтные исчисленія расходовъ и доходовъ, разрѣшаемыхъ этими законами, не проводятся чрезъ бюджетъ, единство бюджета. Единство бюджетнаго закона, какъ и единство бюджета, нарушается также спеціальными періодическими финансовыми законами, утверждающими сверхбюджетные расходы. Такого нормальное, естественное содержаніе текста періодическихъ финансовыхъ законовъ большей части государствъ.

Нѣкоторыми государствами — Франціею, Италіею, Англіею (въ отношеніи Финансоваго Акта, см. стр. 192), С.-А. Соед. Штатами — усвоена практика «загроможденія» періодическихъ финансовыхъ законовъ реформами, т. е. законодательными постановленіями общаго и постояннаго характера<sup>1)</sup>. Въ указанныхъ государствахъ проекты реформъ, преимущественно финансовыхъ и въ особенности податныхъ, вносятся въ законодательныя палаты часто не въ формѣ спеціальныхъ законопроектовъ, а въ формѣ ряда статей текста очереднаго проекта періодическаго финансового закона, и получаютъ такимъ образомъ, утвержденіе въ порядкѣ установленія бюджета. Такого рода практика вызываетъ основательныя возраженія какъ съ теоретической, такъ и съ практической точки зрѣнія. Во-первыхъ

<sup>1)</sup> На русскомъ языкѣ нѣтъ употребительнаго термина для обозначенія этой практики или реформъ, къ которымъ она примѣнена. У насъ употребляется «Verpackung», въ Англіи — «tacks», «tacking», въ С.-А. Соед. Штатахъ — «riders» (всадники). Во Франціи получаетъ распространеніе терминъ: «adjonctions budgétaires», предложенный Jéso'омъ.

она противорѣчитъ назначенію бюджета (см. § 28). Во-вторыхъ, не смотря на то, что бюджетъ облачается въ форму закона и, слѣдовательно, въ правовомъ отношеніи, казалось бы, безразлично, проводится ли реформа посредствомъ спеціальнаго закона или посредствомъ загроможденія періодическаго финансового закона, и что на сторонѣ послѣдняго порядку даже преимущества простоты и быстроты дѣлопроизводства, практика этого рода нарушаетъ не только права верхнихъ палатъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда послѣднія лишены права внесенія поправокъ въ бюджетъ или во все вообще законы финансового содержанія, но и права главы государства, которому во всехъ почти государствахъ принадлежитъ лишь право вето всего законопроекта въ цѣломъ. Такъ, стремленіе предохранить реформу отъ возможнаго вето со стороны президента республики и вызывало обыкновенно въ жизни разсматриваемую практику въ С.-А. Соед. Штатахъ. Во Франціи же и въ Англіи практика загроможденія бюджетнаго закона преслѣдуетъ преимущественно цѣль обезпеченія успѣха реформъ, которая могла бы встрѣтить противодѣйствіе со стороны верхней палаты. Въ-третьихъ, обсужденіе законодательными палатами проектовъ реформъ въ порядкѣ установленія бюджета обременяетъ и задерживаетъ и безъ того сложную и поглощающую много времени бюджетную работу палатъ, неблагоприятно отзываясь въ то же время на качествѣ какъ этой послѣдней, такъ и искусственно пристегиваемой къ ней законодательно-преобразовательной работы. Въ-четвертыхъ, постоянные законы, утвержденные, какъ статьи бюджетнаго закона, оказываются разбросанными по различнымъ періодическимъ финансовымъ законамъ, что затрудняетъ доступъ къ нимъ. Конституціи многихъ отдѣльныхъ Штатовъ Сѣв. Америки, а также нѣкоторыхъ германскихъ союзныхъ государствъ — Саксоніи, Вюртемберга, Бадена — содержатъ постановленія, запрещающія загроможденіе бюджетнаго закона.

§ 39. Правовая полнота бюджета. Полнота бюджетнаго права (и финансово-законодательныхъ правъ) палатъ. Во всехъ современныхъ государствахъ палатамъ принадлежитъ право одобренія всехъ, за небольшими исключеніями, государственныхъ расходовъ и доходовъ, т. е., иначе говоря, ни одинъ расходъ и ни одинъ доходъ не могутъ быть установлены безъ предварительнаго разрѣшенія въ законодательномъ порядкѣ. Лишь въ отношеніи бюджетнаго права палатъ, т. е. права періодическаго одобренія расходовъ и доходовъ, наблюдается существенное различіе между европейскими континентальными государ-



ствами, съ одной стороны, и Англию и С.-А. Соед. Штатами, съ другой. Въ то время, какъ въ континентальныхъ европейскихъ государствахъ предметомъ права періодическаго одобренія палатъ являются по общему правилу все расходы и доходы государства, и, следовательно, этими государствами принципиально усвоено соответствующее технико-хозяйственному (см. § 31) правовое начало полноты бюджета, въ Англии и С.-А. Соед. Штатахъ, не смотря на проведение тамъ технико-хозяйственнаго начала полноты бюджета, праву періодическаго одобренія палатъ подчинены принципиально не все расходы и доходы государства, а лишь некоторые, вследствие чего бюджетъ только въ части своей имѣетъ правовое значеніе. Такимъ образомъ, въ отношеніи правовой полноты бюджета и полноты бюджетнаго права палатъ нужно различать двѣ системы: 1) английскую систему правовой неполноты бюджета или неполнаго бюджетнаго права палатъ или дѣленія бюджета на постоянную и подвижную части <sup>1)</sup>, и 2) континентально-европейскую систему правовой полноты бюджета или полнаго бюджетнаго права палатъ.

Въ § 29 показано было, какъ возникло въ Англии дѣленіе расходовъ и доходовъ на части: 1) переменную или подвижную, подлежащую ежегодному одобренію парламента, и 2) постоянную, одобренную парламентомъ разъ навсегда, т. е. на неопредѣленное время.—Переменные расходы и доходы составляютъ исключительный предметъ бюджетнаго права палатъ. Они подлежатъ ежегодному одобренію парламента, и при томъ не только въ отношеніи величины смѣтныхъ статей, но и въ отношеніи самаго факта внесенія ихъ въ бюджетъ. Закономѣрность производства этихъ расходовъ и взиманія этихъ доходовъ необходимо обусловлена ежегоднымъ одобреніемъ ихъ парламентомъ. Внесеніе ихъ въ бюджетъ имѣетъ, следовательно, какъ технико-хозяйственное, такъ и правовое значеніе. Лишь переменные расходы вносятся въ смѣты расходовъ (Estimates) и составляютъ предметъ обсужденія и голосованія Комитета Субсидій (отсюда названіе ихъ: Supply services). Они утверждаются сперва предварительнымъ и частично двумя Актами о Консолидированномъ Фондѣ, а затѣмъ окончательно и полностью Актомъ о Присвоеніи (см. стр. 202 и сл.). Точно также лишь переменные доходы вносятся въ Финансовый Билль и составляютъ предметъ обсужденія и голосованія Комитета Способовъ и Средствъ.—Постоянные расходы и доходы не составляютъ пред-

<sup>1)</sup> Английскую систему часто называютъ системою Консолидированнаго Фонда, что неправильно.

мета бюджетнаго права парламента. Они подвергаются ежегодно смѣтному исчисленію со стороны Канцлера Казначейства, но изъяты отъ ежегоднаго обсужденія и голосованія парламента. Закономѣрность производства этихъ расходовъ и взиманія этихъ доходовъ основана непосредственно на постоянныхъ законахъ, установившихъ ихъ. Они одобрены парламентомъ разъ навсегда, т. е. на неопредѣленное время, впродъ до отмены ихъ посредствомъ спеціального закона. Они защищены отъ реформъ въ бюджетномъ порядкѣ, т. е. въ порядкѣ отклоненія или уменьшенія парламентомъ соответствующей статьи бюджета <sup>1)</sup> (см. § 42). Постоянные расходы и доходы ежегодно докладываются Канцлеромъ Казначейства парламента въ его Бюджетной Рѣчи передъ Комитетомъ Способовъ и Средствъ, что имѣетъ исключительно технико-хозяйственное значеніе, именно послѣдовательное проведеніе начала полноты бюджета. Постоянные расходы называются въ Англии расходами Консолидированнаго Фонда (Charges on the Consolidated Fund или Consolidated Fund services) <sup>2)</sup>. Они не вносятся въ расходныя смѣты (Estimates).—Около  $\frac{1}{4}$  расходовъ и около  $\frac{1}{5}$  доходовъ носятъ въ Англии постоянный характеръ. Расходы по государственному долгу, по цивиль-листу, по содержанію королевской фамиліи, по пенсіямъ, по содержанію судебныхъ мѣстъ и по вознагражденію некоторыхъ должностныхъ лицъ носятъ постоянный, все остальные—переменный характеръ. Изъ доходовъ переменными являются въ настоящее время лишь два налога: общеподоходный и таможенный сборъ съ чая.—Английская система выполняетъ въ конституціонномъ устройствѣ двойное назначеніе, польза котораго различно оцѣнивается различными исследователями и политическими дѣятелями. Во-первыхъ, она обусловливаетъ сокращеніе бюджетной работы палатъ. Во-вторыхъ, сохраняя за парламентомъ во всей силѣ бюджетное право въ отношеніи одной части и совершенно устраняя его отъ всякаго вліянія въ бюджетномъ порядкѣ на другую часть доходовъ и расходовъ и на соответствующія отрасли законодательства, она не лишаетъ парламента такого сильнаго орудія борьбы за

<sup>1)</sup> Бюджетный порядокъ законодательныхъ реформъ не слѣдуетъ смѣшивать съ разсмотрѣннымъ выше (см. стр. 204 и сл.) порядкомъ законодательныхъ реформъ посредствомъ загроможденія періодическаго финансового закона.

<sup>2)</sup> Прежде лишь постоянные доходы составляли Консолидированный Фондъ, но съ 1846 года послѣдній образуется изъ всехъ доходовъ, какъ постоянныхъ, такъ и переменныхъ, и названіе это не соответствуетъ действительности.



свою власть, какимъ является отклоненіе бюджета, но все же час-  
тично парализуетъ разрушительное дѣйствіе этого орудія (см. § 42).  
Первое изъ этихъ двухъ назначеній одни считаютъ полезнымъ, дру-  
гое—практически ничтожнымъ на томъ основаніи, что въ составъ  
постоянныхъ расходовъ и доходовъ и безъ того входятъ такіе, ко-  
торые по большей части наименѣе обременяютъ палаты и въ отно-  
шеніи которыхъ палаты ограничиваются обыкновенно чисто фор-  
мальнымъ голосованіемъ. Второе изъ этихъ двухъ назначеній встрѣ-  
чается въ равной мѣрѣ отрицательное отношеніе со стороны какъ  
крайнихъ сторонниковъ, такъ и крайнихъ противниковъ парламен-  
тарнаго строя.—Англійская система усвоена С.-А. Соед. Штатами,  
гдѣ все безъ исключенія доходы и часть расходовъ носятъ постоян-  
ный характеръ <sup>1)</sup>.

Въ европейскихъ континентальныхъ государствахъ по общему  
правилу все расходы и доходы государства составляютъ предметъ  
бюджетнаго права палатъ и подлежатъ періодическому одобренію  
послѣднихъ. Исключенія изъ этого общаго правила чаще всего явля-  
ются слѣдствіемъ нарушеній технико-хозяйственнаго начала полноты  
бюджета (см. стр. 158 и сл.), а также тѣхъ отступленій отъ начала  
единства бюджета, которыя вызываются финансово-правовымъ раз-  
цѣпленіемъ государственныхъ учреждений и предпріятій (см. стр. 161  
и сл.).

§ 40. Правовая природа бюджета. Сила бюджетнаго права палатъ. Изъ  
изложеннаго выше (въ § 39) ясно, что бюджетъ при извѣстныхъ  
условіяхъ можетъ быть въ меньшей или большей мѣрѣ лишенъ пра-  
воваго значенія, представляя собою актъ исключительно технико-хо-  
зяйственнаго порядка. Такъ, въ представительныхъ государствахъ

<sup>1)</sup> Важнѣйшими изъ постоянныхъ расходовъ являются въ Соед. Штатахъ расходы по государственному долгу, по взиманію тамо-  
женныхъ сборовъ и по содержанію должностныхъ лицъ судебного ве-  
домства. По даннымъ для 1906/1907 г. постоянные расходы составляютъ  
1/3 всехъ расходовъ. Доходы и постоянные расходы подвергаются еже-  
годно смѣтному исчисленію лишь со стороны правительства и приводятся  
въ годовомъ Докладѣ Секретаря Казначейства—единственномъ документѣ,  
объединяющемъ все доходы и расходы (см. стр. 182 и сл. прим.). Лишь  
остальная часть расходовъ ежегодно вносится въ Билли о Присвоеніи  
(см. стр. 203) и подлежитъ періодическому одобренію палатъ. Такимъ  
образомъ, бюджетъ С.-А. Соед. Штатовъ лишь въ отношеніи части рас-  
ходовъ представляетъ правовое значеніе, и при томъ такое же, какъ въ  
ремѣнную часть англійскаго бюджета.

какъ указано было, бюджетъ выполняетъ исключительно технико-  
хозяйственное назначеніе въ отношеніи тѣхъ статей расходовъ и  
доходовъ, которыя вносятся въ него непосредственно властью прави-  
тельства и изъяты отъ періодическаго одобренія палатъ. Въ отноше-  
ніи же статей расходовъ и доходовъ, подлежащихъ періодическому  
одобренію палатъ, бюджетъ всегда является актомъ не только техни-  
ко-хозяйственнаго, но и правового порядка. Такимъ образомъ, по-  
скольку бюджетъ вообще является правовымъ актомъ, возникаетъ  
вопросъ о его правовой природѣ, являющейся весьма спорнымъ въ  
литературѣ <sup>1)</sup>.

Во всехъ конституціонныхъ государствахъ бюджетъ предста-  
вляетъ собою по формѣ законъ. Исходя отсюда, изслѣдователи, усма-  
тривающіе признакъ понятія закона въ формѣ акта и не дѣлающіе  
различія между матеріальнымъ содержаніемъ и формою закона, смо-  
трятъ на бюджетъ, какъ на законъ <sup>2)</sup>. Наоборотъ, все почти изслѣ-  
дователи, дѣлающіе различіе между матеріальнымъ содержаніемъ и  
формою закона и различающіе понятіе закона въ матеріальномъ  
смыслѣ и понятіе закона въ формальномъ смыслѣ слова, видятъ въ  
бюджетѣ актъ управленія, облеченный въ форму закона, т. е. законъ  
въ формальномъ, но не въ матеріальномъ смыслѣ слова. Второе изъ

<sup>1)</sup> Критическій обзоръ новѣйшей германской литературы о право-  
вой природѣ бюджета, имѣющей наибольшее значеніе для даннаго вопро-  
са, дѣлаетъ Laband въ своемъ сочиненіи: D. Staatsrecht d. Deutsch. Rei-  
ches, IV, 4 изд. Tübingen и Leipzig, 1901. Стр. 532—555. Превосходно из-  
слѣдованъ вопросъ, какъ въ теоретическомъ, такъ и въ позитивно-право-  
вомъ отношеніи въ новѣйшемъ (незаконченномъ еще) изслѣдованіи  
Jesse'a (Le Budget, I. Paris, 1910. Стр. 48—92), представляющемъ собою во-  
обще выдающійся, едва ли не лучший и наиболѣе капитальный въ совре-  
менной литературѣ, систематическій трудъ о бюджетномъ правѣ. Въ  
основаніе ниже излагаемаго въ текстѣ ученія, которое ни по существу,  
ни по формулировкѣ не совпадаетъ вполне ни съ однимъ изъ встрѣча-  
ющихся въ литературѣ, положены взгляды, развитые преимущественно  
Laband'омъ (D. Budgetrecht nach den Bestimmungen d. preuss. Verfassungs-  
urkunde. Berlin, 1871, и вышеуказанное сочиненіе, IV, 4 изд., §§ 130—131),  
Jellinek'омъ (Budgetrecht, статья въ Handw. d. Staatswiss. Conrad'a II,  
2 изд., или III, 3 изд.), Boucard-Jesse'омъ (Éléments, I, 2 изд. Стр. 165—189),  
Jesse'омъ (см. выше).

<sup>2)</sup> Главными представителями этого ученія являются: Maritz (Über  
d. konstitutionellen Begriff d. Gesetzes. Tübingen, 1880), Zorn (Staatsrecht,  
I, 2 изд. Berlin, 1895. § 16), Hänel (D. Gesetz im formellen u. materiel-  
len Sinne. Studien zum deutsch. Staatsrecht II, Leipzig, 1888). Въ нашей  
литературѣ сторонникомъ этого взгляда является проф. Н. Лазаревскій  
(Лекціи по русск. госуд. праву, I. Спб., 1908. Стр. 436—439, 470—471).



этих двух учений является нѣтъ господствующимъ <sup>1)</sup>. Однако, сущность проблемы о правовой природѣ бюджета заключается не въ вопросѣ объ отношеніи формы закона къ содержанию закона, а въ вопросѣ о правовомъ дѣйствіи бюджетнаго закона, т. е. о правовомъ отношеніи его къ финансовому управленію. Отвѣтъ же на этотъ вопросъ не данъ въ разрѣшеніи вопроса объ отношеніи формы закона къ содержанию закона, не вытекаетъ логически изъ отвѣта на вопросъ, является ли бюджетъ закономъ или актомъ управленія, облеченнымъ въ форму закона.

Во всѣхъ почти бюджетахъ встрѣчаются *расходы и доходы* которые не имѣютъ въ своемъ правовомъ основаніи постоянныхъ законовъ или заключенныхъ правительствомъ на основаніи послѣднихъ договоровъ, т. е. лишены, какъ выражаются въ нашихъ парламентскихъ кругахъ, легальныхъ титуловъ и непосредственно установлены бюджетнымъ закономъ. Въ отношеніи такихъ расходовъ и доходовъ бюджетный законъ всегда является необходимымъ условіемъ законности финансоваго управленія, представляя собою актъ полномочія на производство расходовъ или взиманіе доходовъ органами управленія, актъ свободнаго правового творчества власти, устанавливающей бюджетъ. Палатамъ принадлежитъ въ отношеніи такихъ бюджетныхъ статей *свободное, неограниченное бюджетное право*. Однако, большая часть расходныхъ и доходныхъ статей, внесенныхъ въ бюджетъ, обоснована, т. е. установлена или обусловлена

<sup>1)</sup> Наибольше видными представителями этого учения, принятаго значительно большею частью изслѣдователей нѣмецкихъ, французскихъ и италіанскихъ (въ англійской литературѣ вопросъ изслѣдованъ мало, являются: Jellinek (статья въ Handw. d. Staatswiss. Conrad'a III, 3 изд. стр. 320), Laband (D. Budgetrecht nach d. Bestimmungen d. preuss. Verfassungsurkunde, Berlin, 1871; и D. Staatsrecht d. Deutsch. Reiches, IV, 4 изд. Tübingen, 1901. § 130), Esmein (Éléments de droit constitutionnel, 5 изд. Paris, 1909. Стр. 15, 879—880, 897—898).—Проф. Н. Коркуновъ, не смотря на то что отрицаетъ различіе между матеріальнымъ и формальнымъ понятіемъ закона («все, постановляемое правительствомъ съ участіемъ народного представительства, составляетъ законодательный актъ». Русск. Гос. Прав., II, 2 изд. Спб., 1897. Стр. 11), видитъ въ бюджетѣ административный актъ («бюджетъ... по содержанию это административная мѣра». Тамъ же, стр. 122).—Нѣкоторые изслѣдователи комбинируютъ оба учения. Такъ по Duguit (L'État, le droit objectif et la loi positive. Paris, 1901. Стр. 524, сл.; и Конституц. право, русск. пер. А. Яценко и др. М., 1908. Стр. 211 и сл.) бюджетъ въ своей расходной части всегда является актомъ управленія, а въ доходной части—закономъ, поскольку законы о доходахъ *leges annuae*.

постоянными законами или заключенными правительствомъ на основаніи послѣднихъ договоровъ въ отношеніи предмета расхода или источника дохода, а иногда и въ отношеніи размѣра. Въ отношеніи такихъ бюджетныхъ статей возникаетъ вопросъ: какое правовое значеніе имѣетъ бюджетный законъ и періодическое установленіе законодательною властью расходовъ и доходовъ, если послѣдніе установлены или обусловлены постоянными законами, т. е. были уже однажды одобрены законодательною властью на время неопредѣленное или, хотя и опредѣленное, но превышающее продолжительность финансоваго періода.

Въ отношеніи статей, основанныхъ на постоянныхъ законахъ, бюджетъ можетъ имѣть двойное правовое значеніе. Эти два правовыя значенія бюджета логически связаны съ двумя различными системами правового дѣйствія указанныхъ законовъ, т. е. логически изъ нихъ вытекаютъ или логически къ нимъ приводятъ. Такимъ образомъ, правовое значеніе бюджета можетъ быть характеризовано посредствомъ системы правового дѣйствія постоянныхъ законовъ о расходахъ и доходахъ въ широкомъ смыслѣ слова, подъ которыми нужно понимать законы, обосновывающіе, т. е. непосредственно устанавливающіе или обуславливающіе (т. е. требующіе для приведенія ихъ въ дѣйствіе расходванія или собиранія матеріальныхъ средствъ) расходы и доходы. Системы эти слѣдующія: 1) система непосредственнаго, постояннаго и непрерывнаго дѣйствія и 2) система обусловленнаго, срочнаго и прерывающагося дѣйствія законовъ о расходахъ и доходахъ или такъ называемая система годовыхъ законовъ (*leges annuae*).

При системѣ непосредственнаго, постояннаго и непрерывнаго дѣйствія законовъ о расходахъ и доходахъ, приведеніе этихъ законовъ въ исполненіе органами управленія не обусловлено періодическимъ разрѣшеніемъ законодательной власти. Дѣйствіе этихъ законовъ не ограничено продолжительностью финансоваго или бюджетнаго періода. Отсутствіе къ началу бюджетнаго періода утвержденнаго въ установленномъ порядкѣ бюджета не приостанавливаетъ дѣйствія этихъ законовъ, не лишаетъ органовъ управленія полномочія на производство распорядительныхъ и исполнительныхъ операцій по производству расходовъ и взиманію доходовъ, дѣлаетъ финансовое управленіе бюджетно-незаконнымъ, но не ставитъ его внѣ закона вообще. Бюджетъ не является, такимъ образомъ, актомъ полномочія на производство расходовъ и взиманіе доходовъ органами управленія въ теченіе опредѣленнаго періода времени. Это полномо-



чие дается непосредственно соответствующими постоянными законами о расходах и доходах и является постоянным. Въ бюджетъ заключается лишь предварительное утверждение законодательной властью того плана, которому органы управления будутъ слѣдовать въ очередномъ бюджетномъ году въ ихъ дѣятельности по приведенію въ дѣйствіе постоянныхъ законовъ о расходахъ и доходахъ. Этимъ утверженіемъ законодательная власть, съ одной стороны, суживаетъ область примѣненія административнаго распоряженія и сферу свободнаго усмотрѣнія органовъ управления, а съ другой стороны, предварительно слагаетъ съ послѣднихъ отвѣтственность за ихъ дѣятельность по производству расходовъ и взиманію доходовъ въ теченіе опредѣленнаго періода времени въ той мѣрѣ, въ какой они будутъ слѣдовать въ этой своей дѣятельности бюджету. Такимъ образомъ, бюджетъ при системѣ постоянного дѣйствія законовъ о расходахъ и доходахъ, какъ это прекрасно выяснено *Laband'омъ* примѣнительно къ германскому имперскому праву, представляетъ собою лишь *актъ предварительнаго періодическаго контроля законодательной власти надъ дѣятельностью органовъ управления по примѣненію постоянныхъ законовъ о расходахъ и доходахъ къ конкретнымъ и специальнымъ условіямъ опредѣленнаго періода времени*<sup>1)</sup>. Если постоянные законы о расходахъ и доходахъ имѣютъ непосредственное, постоянное и непрерывное дѣйствіе, то ясно, что отклоненіе палатою какой-либо статьи, внесенной въ бюджетъ на основаніи закона, или уменьшеніе палатою статьи до того предѣла, при которомъ фактически приостанавливается дѣйствіе соответствующаго закона, ничтожно по своему правовому значенію, такъ какъ для приостановленія дѣйствія или отмѣны закона требуется соглашеніе между всеми факторами законодательной власти, т. е. обѣими палатами (главою государства), односторонней же воли одной изъ палатъ для этого недостаточно. Поэтому *бюджетное право палатъ* при разсматриваемой системѣ является *ограниченнымъ, связаннымъ постановленіями дѣйствующихъ законовъ*. Оно сводится къ *праву періодическаго одобренія размѣра сметныхъ статей*, поскольку послѣднія могутъ колебаться въ предѣлахъ, поставленныхъ имъ постоянными законами о расходахъ и доходахъ, и потому обладаетъ, по сравненію съ бюджетнымъ правомъ палатъ при второй изъ двухъ различаемыхъ системъ

<sup>1)</sup> По этому вопросу нельзя согласиться съ *Jesse'омъ* (*Le Budget*, стр. 51—60), отрицающимъ всякое правовое значеніе за бюджетомъ, если онъ не является «актомъ-условіемъ», т. е. актомъ необходимаго для органовъ управления полномочія на производство финансовыхъ операций.

стемъ правового дѣйствія законовъ о расходахъ и доходахъ, меньшей силою.

При системѣ обусловленную, срочную и прерывающуюся дѣйствія законовъ о расходахъ и доходахъ, приведеніе этихъ законовъ въ исполненіе органами управления обусловлено періодическимъ согласіемъ законодательной власти и ограничено продолжительностью финансоваго періода. Отсутствіе къ началу финансоваго періода утвержденаго въ установленномъ порядкѣ бюджета приостанавливаетъ дѣйствіе этихъ законовъ, лишая органы управления полномочія на производство распорядительныхъ и исполнительныхъ операций по производству расходовъ и взиманію доходовъ, дѣлая финансовое управленіе не только бюджетно-неправомѣрнымъ, но и внѣ-законнымъ вообще. Поэтому эти законы, по назначенію своему постоянные, по правовому своему дѣйствію являются срочными, обыкновенно годичными (*leges annuae*). Бюджетъ представляетъ собою, такимъ образомъ, не только актъ періодическаго предварительнаго контроля законодательной власти надъ дѣятельностью органовъ управления по примѣненію постоянныхъ законовъ о расходахъ и доходахъ къ конкретнымъ и специальнымъ условіямъ опредѣленнаго періода времени, но и *исходящей отъ законодательной власти акты полномочія на приведеніе въ дѣйствіе органами управления постоянныхъ законовъ о расходахъ и доходахъ въ теченіе опредѣленнаго періода времени*. Отсюда ясно, что отклоненіе или существенное уменьшеніе одною изъ двухъ палатъ какой-либо статьи проекта бюджета влечетъ за собою приостановленіе дѣйствія соответствующаго закона и вмѣстѣ съ тѣмъ приостановленіе выполненія соответствующей задачи управления. *Бюджетное право палатъ* является, такимъ образомъ, *формально свободнымъ*. Оно не ограничено, не связано постановленіями дѣйствующихъ законовъ. Оно заключаетъ въ себѣ не только право періодическаго одобренія размѣра сметныхъ статей, но и *право періодическаго одобренія предметовъ расходовъ и источниковъ доходовъ*, и слѣдовательно обладаетъ по сравненію съ предыдущею системою большею силою.

Мѣстомъ происхожденія второй изъ двухъ разсмотрѣнныхъ системъ бюджетнаго устройства является *Англія*, но болѣе систематическую формулировку и болѣе широкое примѣненіе получила эта система впервые во *Франціи* (см. § 29). Поскольку *англійскій* бюджетъ вообще имѣетъ правовое значеніе, т. е. въ отношеніи переменныхъ расходовъ и доходовъ (см. § 39), онъ представляетъ собою, согласно толкованію конституціонной практики и единодушному мнѣнію изслѣ-



дователей (вопреки старому, всеми отвергнутому взгляду *Gneist'a*), актъ полномочія на производство расходовъ и взиманіе доходовъ органами управленія въ теченіе опредѣленнаго промежутка времени парламенту принадлежить въ отношеніи этихъ расходовъ и доходовъ свободное бюджетное право. Во *Франціи* не только всѣ законы о налогахъ въ широкомъ смыслѣ (т. е. о налогахъ и пошлинахъ), что является безспорнымъ, въ виду прямого смысла закона (именно послѣдней статьи ежегоднаго бюджетнаго закона), но и всѣ законы о расходахъ, согласно толкованію парламентской практики и господствующему въ литературѣ мнѣнію, имѣютъ обусловленное и срочное дѣйствіе. Лишь въ отношеніи всѣхъ остальныхъ доходовъ, т. е. главнымъ образомъ поступленій отъ государственныхъ имуществъ и предприятий, французскій бюджетъ представляетъ собою исключительно актъ періодическаго предварительнаго контроля законодательной власти надъ дѣятельностью органовъ управленія по веденію финансоваго хозяйства въ теченіе опредѣленнаго періода времени. Право на взиманіе этихъ доходовъ имѣетъ въ своемъ основаніи частно-правовыя сдѣлки, заключаемыя правительствомъ на основаніи специальныхъ полномочій, непосредственно вытекающихъ изъ постоянныхъ законовъ. Ни въ одномъ, кажется, государствѣ, кромѣ *Венгріи*, гдѣ бюджетъ имѣетъ то же правовое значеніе, что во *Франціи*, въ отношеніи всѣхъ доходовъ и расходовъ<sup>1)</sup>, законы, относящіеся къ частно-хозяйственнымъ доходамъ, не носятъ срочнаго характера. То же правовое значеніе, что по французскому праву, имѣетъ бюджетъ по *бельгійскому* и *австрійскому* праву—не только въ отношеніи налоговъ, что вытекаетъ непосредственно изъ конституціонныхъ законовъ этихъ государствъ, но и въ отношеніи расходовъ, согласно господствующему въ литературѣ мнѣнію. Система непосредственнаго и постоянного дѣйствія законовъ о расходахъ и доходахъ усвоена *Германскою Имперіею* и *Пруссіею*, согласно господствующему среди германскихъ юристовъ ученію, а также *Японіею*. Въ нѣкоторыхъ государствахъ обѣ системы получили совмѣстное примѣненіе. Такъ, въ *Италіи*, по господствующему мнѣнію, законы о расходахъ имѣютъ годовичное, а податные законы—постоянное дѣйствіе.

§ 41. Финансовое управленіе безъ бюджетнаго закона. Изъ періодическаго характера бюджетнаго закона вытекаетъ возможность случаевъ наступленія финансоваго періода до утвержденія соответствующаго

<sup>1)</sup> *Klimes*, D. Rechnungs- u. Kontrollwesen d. ungarischen Staates Berlin, 1910. Стр. VIII и сл.

юшаго бюджетнаго закона. Такие случаи могутъ быть вызваны одною изъ слѣдующихъ двухъ причинъ: 1) неокончаніемъ къ началу финансоваго періода работы по установленію бюджета; 2) неразрѣшимымъ конфликтомъ по бюджетному вопросу между палатами, или между одною или обѣими палатами, съ одной стороны, и правительствомъ, съ другой. Отсутствие бюджетнаго закона оказываетъ различное правовое дѣйствіе на финансовое управленіе при системѣ непосредственнаго и при системѣ обусловленнаго дѣйствія законовъ о расходахъ и доходахъ. При системѣ непосредственнаго дѣйствія этихъ законовъ отсутствие бюджетнаго закона лишаетъ правительство полномочія лишь на производство тѣхъ расходовъ и на взиманіе тѣхъ доходовъ, правовымъ основаніемъ которыхъ является исключительно бюджетный законъ. При системѣ же обусловленнаго дѣйствія этихъ законовъ отсутствие бюджетнаго закона лишаетъ правительство полномочія и на производство операций по тѣмъ расходамъ и доходамъ, которые обоснованы постоянными законами. Каково бы ни было однако правовое значеніе бюджетнаго закона, отсутствие послѣдняго нарушаетъ конституціонно-правовую норму, предписывающую періодическое установленіе бюджета въ опредѣленномъ порядкѣ, и дѣлаетъ финансовое управленіе бюджетно-неправомѣрнымъ. Вотъ почему конституціонныя законодательства нѣкоторыхъ и практика многихъ государствъ усвоили извѣстные способы временной замѣны бюджетнаго закона.

Наиболѣе распространеннымъ способомъ замѣны бюджетнаго закона является *порядокъ частичнаго утвержденія бюджета посредствомъ временнаго или предварительнаго бюджетнаго закона*. Примѣненіе этого способа предполагаетъ наличность сессіи палатъ и отсутствіе вышеуказаннаго конфликта. Способъ этотъ примѣняется въ двойномъ видѣ: 1) въ видѣ порядка утвержденія отдѣльныхъ статей бюджета на весь финансовый періодъ и 2) въ видѣ порядка утвержденія бюджета на часть финансоваго періода, на одинъ или нѣсколько мѣсяцевъ, или такъ называемаго порядка предварительныхъ двѣнадцатыхъ долей.—*Порядокъ утвержденія отдѣльныхъ статей бюджета на весь финансовый періодъ* усвоенъ лишь *Англіею*, гдѣ онъ примѣняется въ видѣ правила, въ видѣ системы установленія бюджета въ теченіе финансоваго періода. Палата Общинъ никогда не оканчиваетъ обсужденія и голосованія бюджета до 1 апрѣля. Билль о Присвоеніи и Финансовый Билль утверждаются обыкновенно въ іюль или августъ, а иногда даже позже. Финансовый Актъ требуетъ предварительной замѣны какимъ-либо закономъ, благо-



даря установившемуся обычаю, по которому докладываемыя Канцлеромъ Казначейства Комитету Способовъ и Средствъ Палаты Общинъ предположенія о переменныхъ доходахъ на очередной финансовый годъ и о податныхъ реформахъ приводятся въ исполнение непосредственно, на другой же день по одобрении ихъ этимъ Комитетомъ, не дожидаясь прохождения Финансоваго Билля чрезъ Общепалату. Что же касается Акта о Присвоении, то онъ предварительно замѣняется двумя Актами о Консолидированномъ Фондѣ, которыми утверждаются въ общихъ максимальныхъ суммахъ частичныя полномочія на производство расходовъ по отдѣльнымъ главамъ (votes) смѣтъ (эти полномочія называются votes on account). Въ виду того, что этими законами суммы не специализируются, не «присваиваются» опредѣленнымъ предметамъ управленія, правительство, имѣя въ своемъ распоряженіи нѣкоторую общую сумму, можетъ распределять ее по своему усмотрѣнію между тѣми главами, полномочія на расходы по которымъ уже получены. Специализация, «присвоеніе» суммъ содержится лишь въ Актѣ о Присвоении, которымъ дается общее и окончательное полномочіе на производство всѣхъ расходовъ. Англійская система установленія бюджета въ теченіе финансоваго періода создаетъ весьма точное соотвѣтствіе между бюджетными предположеніями и дѣйствительностью (см. стр. 171, прим. 2), и въ этомъ ея назначеніе и достоинство. Однако, системѣ этой присущъ важный недостатокъ, заключающійся въ томъ, что при ней бюджетъ въ значительной степени теряетъ одно изъ элементарныхъ своихъ свойствъ, именно свойство предположительности исчисленія, характеръ плана.—Въ государствахъ континента Европы по общему правилу примѣняется или такъ называемый *порядокъ утвержденія бюджета на одинъ или нѣсколько мѣсяцевъ* или такъ называемый *порядокъ предварительныхъ двѣнадцатыхъ долей*. Въ виду того, что этими государствами усвоена система установленія бюджета до наступленія финансоваго года, порядокъ предварительныхъ двѣнадцатыхъ долей является въ нихъ не системой, а вспомогательнымъ средствомъ, поправкою къ несвоевременному установленію бюджета, вызываемому случайными, ненормальными обстоятельствами или же недостатками бюджетнаго устройства, и главнымъ образомъ неправильнымъ соотношеніемъ между сессіями палатъ и началомъ бюджетнаго года (см. стр. 173 и сл.). Порядокъ предварительныхъ двѣнадцатыхъ долей особенно часто примѣняется въ *Франціи, Бельгии, Италиі, Австріи*, гораздо рѣже въ *Германской Имперіи и Пруссіи*.

Другимъ способомъ замѣны бюджетнаго закона является *порядокъ*

*доказательнаго продленія правового дѣйствія бюджетнаго закона истекшаго періода властью правительства*. Способъ этотъ примѣняется при всякой причинѣ наступленія финансоваго періода до утвержденія бюджетнаго закона и при всякихъ условіяхъ. Но если примѣненіе его не обставлено никакими ограничительными условіями, то онъ ставитъ правительство въ независимое отъ парламента положеніе и не только лишаетъ бюджетъ почти всякаго политическаго значенія, но и угрожаетъ правовому его значенію. Разсматриваемый способъ усвоенъ законодательствами *Испаниі, Португаліи, Швеціи, Румыніи, Болгаріи, Турціи, Японіи и Россіи*. *Шведская* конституція предусматриваетъ продленіе правового дѣйствія бюджета истекшаго года лишь на случай, если сессія Риксдага закрыется до установленія очереднаго бюджета, и лишь на срокъ до начала ближайшей будущей сессіи. Сходное по существу постановленіе содержится въ *болгарской* конституціи. По *испанской* и *румынской* конституціямъ правовое дѣйствіе бюджета не можетъ быть продолжено дольше, чѣмъ на одинъ годъ. По *турецкой* конституціи правовое дѣйствіе бюджета можетъ быть продолжено лишь на одинъ годъ и лишь въ случаѣ роспуска парламента. Никакихъ ограниченій ни въ отношеніи условій, ни въ отношеніи срока продленія правового дѣйствія бюджета не содержатъ соотвѣтствующія постановленія законодательствъ *Японіи и Россіи*.—Законодательства нѣкоторыхъ союзныхъ германскихъ государствъ, усвоившихъ систему срочнаго дѣйствія всѣхъ или нѣкоторыхъ податныхъ законовъ, предоставляютъ правительству при извѣстныхъ, точно опредѣленныхъ, условіяхъ отсутствія бюджетнаго закона *полномочіе на взиманіе налоговъ* въ теченіе нѣкотораго времени *по окончаніи финансоваго періода*. Такъ, полномочіе правительства на взиманіе налоговъ продолжается по истеченіи бюджетнаго періода: въ *Баваріи* и *Баденѣ* въ теченіе 1/2 года, въ *Саксоніи* въ теченіе 1 года.

§ 42. Правовая природа бюджета и политическое значеніе его. Два разсмотрѣнныхъ выше (въ § 40) правовыя значенія бюджета въ равной мѣрѣ соотвѣтствуютъ какъ технико-хозяйственному и правовому назначенію бюджета (см. § 28), такъ и интересамъ финансоваго и народнаго хозяйства. Бюджетъ вполне выполняетъ свое технико-хозяйственное назначеніе, если заключающійся въ немъ планъ является примѣненіемъ къ конкретнымъ и специальнымъ условіямъ опредѣленнаго періода времени того постояннаго и типическаго административнаго и финансоваго плана, который воплощенъ въ нормахъ



права постоянного характера. Равнымъ образомъ выполняетъ бюджетъ и свое правовое назначеніе, если законодательной власти принадлежит высшее руководство въ веденіи финансоваго хозяйства и предварительный періодическій надзоръ и контроль надъ примѣненіемъ исполнительною властью постоянныхъ законовъ о расходахъ и доходахъ, и если, такимъ образомъ, дѣятельность органовъ управления по производству расходовъ и взиманію доходовъ приобретаетъ характеръ исполненія специальной временной правовой нормы и особую, помимо и въ предѣлахъ общей, бюджетную правомѣрность. Какъ бы ни была полезна и желательна съ точекъ зрѣнія финансоваго и всего народнаго хозяйства работа палатъ по части сокращенія расходовъ и облегченія лежащаго на населеніи податнаго бремени—работа, въ которой заключается естественное призваніе представителей народа и его платежныхъ силъ,—однако интересы правомѣрнаго постоянного, непрерывнаго и устойчиваго существованія и развитія государственной и общественной жизни, и въ томъ числѣ тѣхъ же финансоваго и народнаго хозяйства, ставятъ предѣлы этой работѣ палатъ, связывая ее постановленіями дѣйствующихъ законовъ и условіями заключенныхъ правительствомъ на основаніи послѣднихъ договоровъ. Есть, однако, одинъ интересъ, которому обѣ разсмотрѣнныя системы правового дѣйствія законовъ о расходахъ и доходахъ отвѣчаютъ дѣйствительно не въ равной степени. Это интересъ парламента и его политической власти.

Законодательныя палаты имѣютъ возможность оказывать воздействие на правительство, подчинять последнее своей волѣ, благодаря бюджету, однимъ изъ слѣдующихъ трехъ средствъ: 1) критикою правительственныхъ мѣропріятій, предьявленіемъ правительству запросовъ и интерпелляцій, въ связи съ обсужденіемъ бюджета; 2) загроможденіемъ бюджетнаго закона чуждымъ бюджету законодательнымъ матеріаломъ; 3) измѣненіемъ или отклоненіемъ правительственныхъ бюджетныхъ предположеній.

*Критика правительственныхъ мѣропріятій, предьявленіе правительству запросовъ и интерпелляцій, въ связи съ обсужденіемъ бюджета, является средствомъ воздействия на правительство, доступнымъ великому парламенту, независимо отъ силы его бюджетнаго права. Оно является наиболѣе мирнымъ, наименѣе сильно дѣйствующимъ изъ трехъ указанныхъ средствъ. Оно представляетъ особую цѣнность для палатъ въ конституціонныхъ монархіяхъ, гдѣ народнымъ представителямъ затруднены вообще способы воздействия на правительство, отвѣтственное политически лишь передъ монар-*

хомъ. Въ парламентарныхъ же государствахъ оно имѣетъ наибольшее сравнительно значеніе для оппозиціонныхъ политическихъ группъ, представленныхъ въ парламентѣ меньшинствомъ.

Что же касается второго и третьяго изъ указанныхъ трехъ средствъ, то правовой результатъ примѣненія ихъ и практическое значеніе ихъ различны именно въ зависимости отъ правовой природы бюджета и силы бюджетнаго права палатъ, а также отъ формы государственнаго устройства.

Если палата обуславливаетъ принятіе бюджета проведеніемъ какой-либо реформы, на которую правительство не соглашается, и съ этою цѣлью *загромождаетъ реформою бюджетный законъ*, то успѣхъ этого средства воздействия на правительство различенъ въ зависимости отъ того, какое правовое дѣйствіе имѣетъ бюджетный законъ, какая въ государствѣ функционируетъ система правового дѣйствія постоянныхъ законовъ о расходахъ и доходахъ. Практическое же значеніе этого способа различно въ зависимости отъ того, парламентарная ли или не парламентарная форма государственнаго устройства въ странѣ: въ парламентарныхъ государствахъ при нормальномъ теченіи политической жизни у парламента отсутствуетъ практическая надобность обращаться къ порядку законодательныхъ реформъ путемъ загроможденія періодическаго финансоваго закона въ дѣляхъ воздействия на правительство, въ не парламентарныхъ же государствахъ таковая надобность можетъ представиться во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда нѣтъ согласія между парламентскимъ большинствомъ и правительствомъ, стоящимъ у власти.

*Измѣненіе или отклоненіе парламентомъ правительственныхъ бюджетныхъ предположеній* въ политическихъ дѣляхъ можетъ выразиться въ слѣдующихъ формахъ: 1) въ формѣ номинальнаго измѣненія испрашиваемаго расходнаго назначенія или кредита, 2) въ формѣ существеннаго измѣненія или отклоненія испрашиваемаго кредита, 3) въ формѣ отклоненія нѣкоторой суммы испрашиваемыхъ кредитовъ и 4) въ формѣ отклоненія бюджета цѣликомъ.

*Номинальное измѣненіе парламентомъ испрашиваемаго правительствомъ кредита*, напр. увеличеніе или уменьшеніе кредита на 100 руб. или на 1 рубль, является способомъ выраженія правительству извѣтнаго политическаго пожеланія, способомъ приглашенія правительства къ проведенію какой-либо реформы въ соотвѣтствующей отрасли управленія или же способомъ выраженія правительству легкаго порицанія. Примѣненіе этого способа имѣетъ то же политическое значеніе, что и голосованіе резолюціи, т. е. лишено не-



посредственного результата. Однако, въ парламентарныхъ государствахъ голосованіе номинальнаго измѣненія испрашиваемаго правительства кредита является не только просьбою, но и угрозою, которая можетъ привести къ голосованію, выражающему недовѣріе правительству, и къ отставкѣ послѣдняго<sup>1)</sup>.

*Существенное измѣненіе или отклоненіе парламентомъ испрашиваемаго правительствомъ кредита* является средствомъ проведения законодательной реформы, которой не сочувствуетъ правительство. Голосованіе существенно увеличенія испрашиваемаго кредита съ цѣлю проведения реформы само по себѣ недостаточно для достиженія этой цѣли. Такое голосованіе ставитъ лишь правительство въ матеріальную возможность провести реформу, которой добивается парламентъ, но не обязываетъ его къ этому, такъ какъ въ этомъ случаѣ юридически не обязано использовать весь кредитъ, предоставленный въ его распоряженіе. Однако, въ парламентарныхъ государствахъ такое голосованіе ставитъ на карту политическую ответственность министерства, которое, подъ страхомъ выраженія ему недовѣрія, бываетъ вынуждено дать согласіе на реформу. Большой практической интересъ представляетъ *голосованіе существенно уменьшенія или отклоненія испрашиваемаго кредита*. Поскольку испрашиваемый кредитъ не имѣетъ въ своемъ основаніи постояннаго закона, существенное уменьшеніе его, независимо отъ правовой природы бюджета и формы государственнаго устройства, всегда является сильнымъ средствомъ воздѣйствія на правительство, такъ какъ лишаетъ его права произвести расходъ, на который испрашивается кредитъ. Голосованіе же существенно уменьшенія или отклоненія испрашиваемаго кредита, въ правовомъ основаніи котораго лежитъ законъ, имѣетъ различное правовое дѣйствіе, въ зависимости отъ правовой природы бюджета, именно отъ системы дѣйствія постоянныхъ законовъ о расходахъ. Лишь при системѣ обусловленнаго дѣйствія

<sup>1)</sup> Случай номинальнаго измѣненія испрашиваемаго правительствомъ кредита былъ уже и въ нашей недолголтней парламентской практикѣ. На засѣданіи 2 апрѣля 1908 года Государственная Дума при обсужденіи и голосованіи бюджета на 1908 годъ приняла предложеніе графа В. Бобринскаго объ уменьшеніи на 1 рубль кредита на содержаніе центральныхъ учреждений Министерства Путей Сообщенія, въ видѣ протеста противъ нарушенія правительствомъ закона (ст. 11 Зак. Осн. и ст. 31, п. 1 Учр. Гос. Дум), выразившагося въ продленіи на одинъ годъ временныхъ штатовъ этого министерства не въ законодательномъ, а въ верховно-административномъ порядкѣ.

этихъ послѣднихъ парламенту юридически доступенъ такъ называемый *бюджетный порядокъ законодательныхъ реформъ*, т. е. способъ приостановленія дѣйствія закона путемъ голосованія существенно уменьшенія или отклоненія соответствующаго кредита. При системѣ же непосредственнаго дѣйствія законовъ о расходахъ такое голосованіе не производитъ правового результата. Бюджетный порядокъ реформъ представляетъ для палатъ при парламентарной и при не парламентарной формѣ государственнаго устройства столь же различное практическое значеніе, сколь и порядокъ реформъ посредствомъ загроможденія бюджетнаго закона. Слѣдуетъ имѣть въ виду, что и при системѣ постояннаго дѣйствія законовъ о расходахъ и при не парламентарной формѣ государственнаго устройства голосованіе парламентомъ существенно уменьшенія или отклоненія кредитовъ является стѣснительнымъ и безразличнымъ для правительства, въ силу одного лишь факта создающагося конфликта.

Что касается, наконецъ, *отклоненія и некоторой суммы испрашиваемыхъ кредитовъ*, т. е. кредитовъ на расходы какого либо учрежденія или цѣлаго вѣдомства, и *отклоненія бюджета и ликомъ*, то такого рода голосованія представляютъ собою наиболее рѣзкую форму выраженія недовѣрія правительству, наиболее повелительную форму обращенія къ министру или ко всему кабинету съ требованіемъ объ отставкѣ. Такого рода голосованія не имѣютъ явнаго назначенія, помимо политическаго, всегда являясь отказомъ въ кредитахъ не правительству вообще, а лишь опредѣленному министру или всему кабинету министровъ, стоящему въ данное время у власти. Это наиболее сильное орудіе борьбы парламента за свою политическую власть встрѣчаетъ различную, противоположную оцѣнку со стороны различныхъ политическихъ дѣятелей и изслѣдователей. Оцѣнка эта обусловливается тѣмъ или инымъ отношеніемъ къ парламентарной формѣ государственнаго устройства. Сторонникамъ парламентаризма отклоненіе бюджета парламентомъ представляется: для странъ парламентарныхъ средствомъ обезпеченія устойчиваго существованія этой формы государственнаго устройства, орудіемъ, которое должно храниться въ арсеналѣ парламентскихъ боевыхъ средствъ на случай посягательства правительства на права и власть парламента, а для государствъ не парламентарныхъ—средствомъ борьбы за парламентаризмъ. Противники парламентаризма, наоборотъ, видятъ въ отклоненіи бюджета страшное разрушительное орудіе, угрожающее самому существованію государства, примѣненіе котораго не можетъ быть оправдано никакими условіями политической жизни.



Къ первымъ принадлежатъ обыкновенно представители лѣвыхъ, радикальныхъ и либеральныхъ, политическихъ партій, а также большинство ученыхъ въ парламентарныхъ государствахъ, особенно въ Англии, Франціи и Бельгій<sup>1)</sup>, къ вторымъ—представители правыхъ консервативныхъ политическихъ партій и большинство ученыхъ въ конституціонныхъ монархіяхъ, въ особенности германскихъ. И тѣ, и другіе, а также безпристрастные и нейтральные въ вопросѣ парламентаризмъ изслѣдователи часто допускаютъ ошибки въ своихъ разсужденіяхъ. Такъ, многіе изъ нихъ видятъ сущность проблемы въ вопросѣ о томъ, имѣетъ ли парламентъ право отклонить бюджетъ. Но, вѣдь, имѣетъ ли парламентъ это право или нѣтъ, отклоненіе бюджета парламентомъ возможно, и, слѣдовательно, возникаетъ вопросъ о томъ, какое правовое дѣйствіе производитъ этотъ актъ. И вотъ этотъ именно послѣдній вопросъ, въ которомъ вся сущность проблемы объ отклоненіи бюджета парламентомъ, обходится, а если и ставится, то разрѣшается такъ, какъ если бы отклоненіе бюджета по всѣмъ конституціоннымъ законодательствамъ производило одинакъ и тотъ же правовой результатъ<sup>2)</sup>. Между тѣмъ послѣдній различенъ

<sup>1)</sup> Исключеніе представляютъ собою италянскіе ученые, большинство которыхъ, слѣдуя своимъ германскимъ учителямъ, отрицательно относится къ отклоненію бюджета.

<sup>2)</sup> Указанная въ текстѣ постановка и разрѣшеніе получила проблему объ отклоненіи бюджета и у видныхъ представителей нашей литературы. Такъ, съ одной стороны, проф. Н. М. Коркуновъ полагаетъ, что «законодательное учрежденіе не можетъ по своему усмотрѣнію отвергать весь бюджетъ цѣликомъ» и что если «изданіе законовъ есть право», то «составленіе (?) бюджета—обязанность» (Русское госуд. право, II, 2 изд. Спб., 1897. Стр. 122). Вопросъ же о правовыхъ послѣдствіяхъ отклоненія бюджета проф. Коркуновъ разрѣшаетъ для всѣхъ представительныхъ государствъ такъ, какъ его разрѣшаетъ Laband (см. выше стр. 212) для германскаго имперскаго права (тамъ же, стр. 124). Съ другой стороны, проф. Н. И. Лазаревскій (по примѣру Stourm'a, который въ правѣ отклоненія бюджета видитъ необходимое, логическое послѣдствіе принадлежащаго парламенту права одобренія бюджета, не сомнѣваясь въ томъ, что «безъ одобренія бюджета ни расходы, ни доходы не могли бы существовать» ни въ одномъ государствѣ. См. Le Budget, 5 изд., стр. 384) дальше полагаетъ, что, «если парламенту предоставлено право утверждать бюджетъ, то онъ несомнѣнно имѣетъ право и не утверждать (?) его иначе утверженіе не имѣло бы никакого смысла» (Лекціи по русск. госуд. праву, I. Спб., 1908. Стр. 468). Вопросъ же о правовомъ дѣйствіи отклоненія бюджета и проф. Лазаревскій разрѣшаетъ такъ, какъ если бы онъ одинаково разрѣшался по всѣмъ законодательствамъ: «Вопросъ о юридической природѣ бюджета въ большинствѣ странъ никакихъ сомнѣній

въ зависимости отъ правовой природы бюджета. Отклоненіе бюджета, какъ это ясно изъ предшествующаго изложенія (см. §§ 39—40), производитъ далеко не одинаковый правовой результатъ при системѣ правовой полноты и при системѣ правовой неполноты бюджета, при системѣ непосредственнаго правового дѣйствія, при смѣшанной системѣ дѣйствія и при системѣ обусловленнаго дѣйствія законовъ о расходахъ и доходахъ. Но и при этой послѣдней системѣ дѣйствія законовъ о расходахъ и доходахъ правовой результатъ отклоненія бюджета парализуется въ тѣхъ государствахъ, конституціи которыхъ устанавливаютъ такой законный порядокъ на случай отсутствія утвержденнаго въ установленномъ порядкѣ бюджета, примѣненіе котораго не требуется волеизъявленія парламента, именно порядокъ продленія правового дѣйствія бюджетнаго закона истекшаго періода властью правительства. Точно также наличность предусмотрѣннаго конституціею способа разрѣшенія конфликта между палатами, примѣнимаго въ даннымъ случаямъ конфликта, парализуетъ правовой результатъ отклоненія бюджета одною изъ двухъ палатъ и при системѣ обусловленнаго дѣйствія законовъ о расходахъ и доходахъ. Далѣе, какъ сторонники, такъ и противники отклоненія бюджета часто чрезмѣрно обобщаютъ и преувеличиваютъ практическое значеніе этого акта парламента: первые преувеличиваютъ его полезное значеніе, вторые—его отрицательная стороны. Въ государствахъ съ устойчивымъ парламентарнымъ строемъ, гдѣ одного голосованія недовѣрія по адресу правительства, стоящаго у власти, достаточно для смѣны его, въ примѣненіи от-

не возбуждаетъ: это есть законъ, являющийся единственнымъ и необходимымъ юридическимъ основаніемъ для взиманія налоговъ (?) и для производства государственныхъ расходовъ» (тамъ же, стр. 470), и далѣе: «... если парламентъ отказываетъ правительству въ утвержденіи (?) бюджета получается управленіе не только безъ формально утвержденного плана государственнаго хозяйства, но и безъ юридическаго основанія для всѣхъ государственныхъ доходовъ (?) и расходовъ» (тамъ же, стр. 471). То же по существу разсужденіе у проф. М. И. Фридмана: «Совершенно очевидно, что юридически право согласія на бюджетъ (?) безспорно включаетъ въ себя и право отказа: иначе право согласія обратилось бы въ обязанность вотировать бюджетъ» (Наше законодательство о бюджетѣ, статья, помещенная въ сборникѣ: Вопросы госуд. хозяйства и бюджетн. права, I. Спб., 1907, стр. 22, и въ видѣ приложения къ русск. переводу книги Стурма. Бюджетъ, Спб., 1907, стр. 584). Правовымъ послѣдствіемъ отклоненія бюджета, по мнѣнію проф. Фридмана, является всегда и вездѣ «страшное экономическое потрясеніе», заключающееся въ томъ, что всѣ обязательства государства перестаютъ оплачиваться, всѣ учрежденія и предпріятія государства перестаютъ функционировать (тамъ же, стр. 22—23 или стр. 584).



клонения бюджета отсутствует практическая надобность, о чем свидетельствует парламентская практика *Англии* и *Франции*. Лишь в случае сопротивления правительства воле парламента, т. е. в случае посягательства правительства на существующую форму государственного устройства, может возникнуть в парламентарном государстве практическая надобность в употреблении этого орудия, на стороне которого в этом случае, конечно, все преимущественно мирного, безкровного и законного средства борьбы. Это упускается из виду противниками отклонения бюджета, которые слишком сгущают краски, рисуя фантастическую картину разрушения государства, вызванного отклонением бюджета, тогда как последнее не имеет никогда иного назначения, помимо воздействия на кабинет, в целях принуждения его к отставке, и всегда направлено не против государства, а против правительства, стоящего у власти. Что касается государств не парламентарных, то, конечно, неограниченное, свободное бюджетное право парламента логически противоречит последовательному проведению конституционного устройства с политически безответственной перед парламентом исполнительною властью. В этих государствах отклонение бюджета создает конфликт между парламентом, требующим смены министерства путем законного средства, и главою государства, независимого от парламента в выборе министров, — конфликт, разрешение которого легко переносится с почвы права на почву

<sup>1)</sup> В истории *Англии* известен лишь один случай, когда Палата Общин прибегла к своему бюджетному праву в целях воздействия на кабинет. Именно в 1784 году Палата Общин по предложению лидера оппозиции Фокса несколько раз к ряду откладывала голосование Bills о Присвоении в целях свержения кабинета Виллјама Питта. Этот конфликт окончился победою Питта, которому за три месяца удалось привлечь на свою сторону парламентское большинство. С тех пор Палата Общин не имела надобности прибегать к отклонению бюджета, хотя бы в виде угрозы, и отклонение бюджета хранится, как вырываются английские юристы, в арсенале конституционных гарантий, покрываясь ржавчиною. — Точно также история *Франции* дает лишь один примѣръ угрозы Палаты Депутатов правительству отклонением бюджета. Такъ, в 1877 году Палата Депутатов отложила голосование бюджета на 1878 годъ в целях свержения стоявшего тогда у власти кабинета не располагавшаго довериемъ большинства Палаты. Президентъ республики маршалъ Макъ-Магонъ за двѣ недѣли до начала бюджетнаго периода 15 декабря — подчинился однако воле Палаты Депутатовъ и призвалъ къ власти новое министерство изъ среды большинства Палаты, послѣ чего бюджетъ былъ немедленно принятъ.

произвола, силы, реального соотношения силъ, какъ это видно на примѣрѣ прусскаго бюджетнаго конфликта 1862—66 г.г. Однако политическая жизнь не парламентарныхъ государствъ свидетельствуетъ о томъ, что и въ этихъ государствахъ палаты не прибѣгаютъ къ бюджетному праву в целях воздействия на правительство, да и принятая въ этихъ государствахъ, по большей части, система постоянного или смѣшаннаго правового действия законовъ о расходахъ и доходахъ устраняетъ наиболее опасную сторону конфликтовъ этого рода. Изъ истории политической жизни конституционныхъ монархий извѣстенъ едва ли не одинъ примѣръ серьезнаго бюджетнаго конфликта между правительствомъ и парламентомъ. Это прусскій бюджетный конфликтъ 1862—66 г.г. <sup>1)</sup>

§ 43. Предѣлы, полагаемые бюджетомъ (и финансовыми законами) власти правительства. Кредиты и ихъ виды. Правовая специализированность бюджета. Власть правительства в области установления финансовыхъ мероприятий ограничивается, поскольку къ этому установлению применяется законодательный порядокъ или, имея в виду лишь представительныя государства, привлекаются палаты. Если законодательный порядокъ применяется лишь къ (не периодическому) установлению доходовъ, т. е. источниковъ и размѣра доходовъ, то правительство, поскольку порядокъ этотъ применяется, ограничивается известною максимальной суммою денежныхъ средствъ, доступныхъ распоряженію, или такъ называемыхъ (денежныхъ) *кредитовъ*, но сохраняетъ независимость въ установлении предметовъ и размѣра расходовъ, пользуясь свободою распределения кредитовъ по предметамъ управления, ничѣмъ не ограничевою, и свободою распределения кредитовъ по периодамъ времени, ограничевою лишь природою уста-

<sup>1)</sup> В 1862 г. прусская нижняя палата отклонила внесенные въ проектъ бюджета на 1862 г. новые кредиты на переустройство армии. Послѣ этого голосования председатель совѣта министровъ князь Бисмаркъ взялъ назадъ проектъ бюджета изъ Палаты Представителей и внесъ его на одобрение Палаты Господь, которая не замедлила принять его въ правительственной редакціи. Четыре бюджета одинъ за другимъ (1862—1865 г.г.) не были голосованы нижнею палатою и были санкціонированы королемъ по принятии ихъ одною лишь верхнею палатою. Послѣ удачнаго исхода войны съ Австріею, который оправдалъ произведенныя преобразования армии и поднялъ престижъ правительства въ глазахъ населенія, Палата Представителей дала послѣдующее одобрение бюджетамъ послѣднихъ лѣтъ, когда король къ ней обратился за таковымъ и призналъ при этомъ всю неконституционность предшествовавшаго управления, обѣщая впредь поддерживать конституціи.



повленныхъ закономъ доходовъ. Такіе кредиты, открываемые постоянными законами и не имѣющіе спеціальнаго назначенія, называются *постоянными неспеціализированными кредитами*.— Власть правительства по распоряженію кредитами подвергается ограниченію съ примѣненіемъ законодательнаго порядка къ (не періодическому) установленію расходовъ, т. е. предметовъ и размѣра расходовъ, или, иначе говоря, съ проведеніемъ начала не періодической, постоянной спеціализации или, по англійской терминологіи, присвоенія кредитовъ. Въ той мѣрѣ, въ какой проводится это начало, правительство ограничивается въ свободѣ распредѣленія кредитовъ по предметамъ управленія, а также по періодамъ времени, поскольку установленные постоянными законами расходы являются періодическими, требующими правильнаго возобновленія, или срочными, требующими выполненія къ опредѣленному моменту времени. Такіе кредиты, открываемые постоянными законами и имѣющіе спеціальное назначеніе, называются *постоянными спеціальными или спеціализированными кредитами*.— Другого рода ограниченіямъ подвергается власть правительства съ примѣненіемъ законодательнаго порядка къ періодическому установленію доходовъ и расходовъ, т. е. къ установленію бюджета. Поскольку законодательный порядокъ примѣнялся къ не періодическому установленію источниковъ и размѣра доходовъ, распространеніе его на періодическое установленіе доходовъ не ставитъ власти правительства въ области установленія доходовъ новыхъ по существу ограниченій. Лишь въ той мѣрѣ, въ какой законодательный порядокъ распространяется на періодическое установленіе доходовъ, источниковъ и размѣръ или только размѣръ которыхъ устанавливался въ административномъ порядкѣ, власть эта подвергается новымъ по существу ограниченіямъ. Примѣненіе законодательнаго порядка къ періодическому установленію расходовъ придаетъ кредитамъ неперіодическій характеръ. Въ той мѣрѣ, въ какой примѣняется этотъ порядокъ, т. е. проводится правовое начало полноты расходной части бюджета (см. § 39), правительству періодически открываются кредиты, необходимые для производства расходовъ въ теченіе бюджетнаго періода, такъ называемые *періодическіе кредиты*: 1) *бюджетные*, открываемые бюджетнымъ закономъ, и 2) *сверхбюджетные*, открываемые особыми періодическими финансовыми законами дополнительно къ бюджетному, въ случаѣ недостатка бюджетныхъ кредитовъ (см. § 45). Отсюда ясно различіе, наблюдаемое въ разсматриваемомъ отношеніи между Англією и С.-А. Соед. Штатами, съ одной стороны, и государствами континента Европы, съ другой. Въ *Англіи* и *С.-А. Соед.*

*Штатахъ*, гдѣ принята система правовой неполноты бюджета, дѣленію расходовъ на постоянные и на переменные соответствуетъ дѣленіе кредитовъ на постоянные и на періодическіе. Въ *государствахъ же континента Европы*, усвоившихъ по общему правилу систему правовой полноты бюджета, постоянные кредиты представляютъ собою исключеніе изъ общаго правила. Такимъ образомъ, для этихъ государствъ вопросъ о спеціализации кредитовъ принципиально совпадаетъ съ вопросомъ о спеціализации бюджетныхъ (и сверхбюджетныхъ) кредитовъ или съ вопросомъ о правовой спеціализации бюджета.

Бюджетные кредиты, какъ и постоянные, могутъ быть либо не спеціализированы, либо спеціализированы. Соответственно этому, получаются двѣ системы бюджетныхъ кредитовъ: 1) система неспеціализированныхъ кредитовъ или система правовой неспеціализированности бюджета и 2) система спеціализированныхъ кредитовъ или система правовой спеціализированности бюджета.

При *системѣ неспеціализированныхъ бюджетныхъ кредитовъ* или *системѣ правовой неспеціализированности бюджета* періодически открывается на всѣ расходы бюджетнаго періода одна общая сумма кредитовъ, за предѣлы которой правительство не имѣетъ права выходить, но въ распредѣленіи которой по предметамъ управленія оно бюджетомъ не связано. Такимъ образомъ, при разсматриваемой системѣ власть правительства по распредѣленію суммъ бюджетныхъ кредитовъ по предметамъ управленія ограничена лишь въ той мѣрѣ, въ какой къ (не періодическому) установленію предметовъ и размѣра расходовъ примѣняется законодательный порядокъ, а именно: 1) поскольку величина того или другого расхода нормирована закономъ и не можетъ быть правительствомъ измѣнена безъ предварительнаго разрѣшенія законодательной власти и 2) поскольку тотъ или другой расходъ по предмету своему требуетъ предварительнаго разрѣшенія законодательной власти и не можетъ быть произведенъ правительствомъ безъ такого разрѣшенія. Для того, чтобы правительство дѣйствительно было ограничено на время бюджетнаго періода общемою суммою открытыхъ ему бюджетныхъ кредитовъ, необходимы: 1) запретъ для правительства увеличивать сумму бюджетныхъ кредитовъ на счетъ какихъ-либо внѣбюджетныхъ суммъ, т. е. проведеніе начала технико-хозяйственной полноты бюджета, и 2) запретъ увеличивать сумму кредитовъ одного бюджетнаго періода на счетъ кредитовъ другого, т. е. проведеніе начала закрытія кредитовъ, не использованныхъ для нуждъ бюджетнаго періода до его окончанія, или



начала обособленности или раздельности кредитовъ различныхъ бюджетныхъ периодовъ. Расходная часть бюджета можетъ быть при рассматриваемой системѣ специализирована по отдѣльнымъ статьямъ, но специализация эта лишена правового значенія и выполняетъ лишь технико-хозяйственное назначеніе. Точно также лишено правового значенія обсужденіе и голосованіе расходной части бюджета палатами по отдѣльнымъ статьямъ, если правительство имѣетъ право передвигать кредиты изъ одного подраздѣленія въ другое въ предѣлахъ всего бюджета. На практикѣ при системѣ правовой неспециализированности бюджета палатамъ принадлежитъ по большей части лишь право голосованія общей суммы расходовъ, и это дало основаніе большинству изслѣдователей называть рассматриваемую систему системой голосованія бюджета цѣликомъ (en bloc), что неправильно. Система правовой неспециализированности бюджета, ограничивая періодическій предварительный контроль законодательной власти надъ финансовымъ управленіемъ въ максимальной степени, лишаетъ бюджетъ почти всякаго правового значенія и потому встрѣчаетъ единодушное осужденіе со стороны какъ изслѣдователей, такъ и политическихъ дѣятелей. Все современные государства, за исключеніемъ едва ли не одной лишь Греціи, усвоили принципиально систему правовой специализированности бюджета.

При системѣ специализированныхъ бюджетныхъ кредитовъ или системѣ правовой специализированности бюджета періодическое открывається рядъ кредитовъ, специализированныхъ, присвоенныхъ отдѣльнымъ вѣдомствамъ или предметамъ управленія, размѣрамъ каждаго изъ которыхъ правительство связано при распределеніи всей суммы бюджетныхъ кредитовъ. Для проведенія этой системы необходимо не только 1) надѣленіе палатъ, какъ органовъ, окончательно устанавливающихъ содержаніе бюджета въ представительныхъ государствахъ, правомъ специализированнаго голосованія бюджета, т. е. голосованія по отдѣльнымъ статьямъ, по бюджетнымъ подраздѣленіямъ того или другого размѣра, но и 2) лишеніе правительства права увеличивать кредиты однихъ бюджетныхъ подраздѣленій, по которымъ палаты голосуютъ бюджетъ, на счетъ другихъ, т. е. передвигать кредиты между бюджетными подраздѣленіями, по которымъ палаты голосуютъ бюджетъ. Такія бюджетныя подраздѣленія, по которымъ палаты голосуютъ бюджетъ и между которыми правительство лишено права передвиженія кредитовъ, выполняютъ помимо технико-хозяйственнаго, и правовое назначеніе и называются бюджетно-правовыми. Проведеніе системы правовой специализированности бюджета предполагаетъ, кромѣ того, и тѣ два запрета для правительства, которые необходимы въ цѣляхъ максимальнаго ограниченія общей суммы бюджетныхъ кредитовъ, именно: 3) запретъ увеличивать кредиты на счетъ внѣбюджетныхъ суммъ и 4) запретъ увеличивать кредиты одного бюджетнаго періода на счетъ кредитовъ другого, т. е. передвигать кредиты изъ одного бюджетнаго періода въ другой (см. стр. 227 и сл.). Свобода распоряженія кредитами, оставаемая при рассматриваемой системѣ правительству бюджетомъ, исчерпывается правомъ передвиженія кредитовъ изъ одной статьи бюджета, имѣющей лишь технико-хозяйственное значеніе, въ другую въ предѣлахъ одного и того же бюджетно-правового подраздѣленія или, какъ иначе говорятъ, правомъ замѣны недостатковъ по однимъ статьямъ сбереженіями по другимъ въ предѣлахъ одного и того же бюджетно-правового подраздѣленія. Осуществленіе этого права во всехъ государствахъ юридически ограничено въ той мѣрѣ, въ какой оно (не періодическому) установленію предметовъ и размѣра расходовъ примѣняется законодательный порядокъ, а именно: 1) поскольку величина того или другого расхода нормирована закономъ и не можетъ быть правительствомъ измѣнена безъ предварительнаго разрѣшенія законодательной власти и 2) поскольку тотъ или другой расходъ по предмету своему не можетъ быть отнесенъ ни къ одной изъ статей бюджета и требуетъ предварительнаго разрѣшенія законодательной власти. Въ государствахъ же парламентарныхъ осуществленіе этого права ограничивается, кромѣ того, политической, т. е. политически санкціонированною, обязанностью правительства подчиняться волѣ парламента, въ чемъ и какъ бы эта воля ни выражалась. Поэтому, поскольку парламентъ при обсужденіи бюджета выражаетъ свою волю относительно употребленія кредитовъ по статьямъ менѣе крупнымъ, нежели бюджетно-правовыя подраздѣленія, голосуя эти статьи, бюджетъ въ парламентарныхъ государствахъ подвергается дальнѣйшей специализации, ставящей власти правительства политическіе предѣлы.

*Бюджетъ можетъ быть специализированъ въ правовомъ отношеніи въ меньшей или большей степени—по болѣе или менѣе крупнымъ подраздѣленіямъ бюджетной системы: по наиболѣе крупнымъ подраздѣленіямъ, соответствующимъ министерскимъ смѣтамъ, по подраздѣленіямъ, соответствующимъ наиболѣе крупнымъ подраздѣленіямъ министерскихъ смѣтъ, и т. д. Если правовая неспециализированность бюджета встрѣчаетъ единодушное осужденіе, то и противъ слишкомъ большой степени правовой специализации бюджета имѣются серьезныя*



возражения. Недостатки чрезмерно большой правовой специализации бюджета следующие: 1) обременение законодательных палат излишней работой; 2) отсутствие возможности покрывать остатки от кредитов по одним бюджетным подразделениям дефициты в кредитах по другим и в результате обилие закрываемых кредитов по одним бюджетным подразделениям и сверхсметных кредитов по другим; 3) ослабление у органов управления стимула къ бережливости и усиление их готовности исчерпать открытый имъ кредитъ; 4) освобождение органов управления от доли административной работы и вмѣстѣ съ тѣмъ отъ соответственной доли ответственности. Вотъ почему большинство изслѣдователей высказывается за умеренную правовую специализацию бюджета, не идущую дальше второстепенныхъ подразделеній министерскихъ сметъ, каковая и усвоена большею частью современныхъ государствъ. Степень правовой специализированности бюджета опредѣляется, конечно, отношеніемъ реальныхъ силъ народнаго представительства и правительства. Особенный интересъ въ этомъ отношеніи представляетъ Франція, въ исторіи бюджетно-правовой специализации которой наглядно отражалась политическая исторія<sup>1)</sup>. Однако, если примѣръ изъ исторіи Франціи свидѣтельствуетъ о томъ, что степень правовой специализированности бюджета находится въ прямой зависимости отъ степени власти и могущества народнаго представительства, то современные примѣры указываютъ скорѣе на то, что эта зависимость является не прямою, а обратною. Такъ, на примѣръ, прусскій современный бюджетъ, въ которомъ свыше 1600 бюджетно-правовыхъ

<sup>1)</sup> Законодательныя собранія эпохи консульства и первой имперіи голосовали бюджетъ цѣликомъ (en bloc). Въ эпоху реставраціи закономъ 1817 г. бюджетъ впервые подвергается правовой специализации, именно по министерскимъ сметамъ. Въ 1827 г. правовая специализированность бюджета проводится по менѣ крупнымъ подразделеніямъ—по отдѣламъ министерскихъ сметъ. Однимъ изъ послѣдствій революціи 1830 г. явилось усиленіе правовой специализированности бюджета до еще болѣе мелкихъ подразделеній—до главъ министерскихъ сметъ. Со второю имперією восстанавливается правовая специализированность бюджета по министерскимъ сметамъ. Хотя въ 1861 г. введено было голосованіе бюджета по отдѣламъ, а въ 1869 г. даже по главамъ министерскихъ сметъ, но это не усилило правовой специализированности бюджета, такъ какъ правительство сохранило право передвиженія кредитовъ въ предѣлахъ министерскихъ сметъ. Лишь съ третьею республикою, именно по закону 1871 г., окончательно устанавливается правовая специализированность бюджета по главамъ. Съ 1871 г. число главъ французскаго бюджета значительно возросло.

подразделеній, болѣе специализированъ въ правовомъ отношеніи, нежели французскій бюджетъ, въ которомъ нынѣ 984 такихъ подразделеній. И, наоборотъ, сравнительно наименѣ специализированнымъ въ правовомъ отношеніи является нынѣ англійскій бюджетъ, число бюджетно-правовыхъ подразделеній котораго составляетъ 136. При этомъ въ Англии за послѣднее время наблюдалось сокращеніе правовой специализированности бюджета. Это, конечно, объясняется прочностью англійскаго парламентарнаго строя, тѣмъ довѣріемъ, которымъ пользуется правительство у всемогущаго англійскаго парламента.

Во всѣхъ почти государствахъ допускаются нѣкоторыя отступленія отъ общаго, усвоеннаго ими, начала правовой специализации бюджета. Эти отступленія выражаются въ непосредственномъ нарушеніи одного изъ тѣхъ четырехъ началъ, которыя являются способами проведенія системы специализированности бюджета (см. стр. 228 и сл.). Начало специализированнаго голосованія бюджета палатами нарушается во многихъ государствахъ неспециализированными, не присвоенными опредѣленнымъ предметамъ управления бюджетными кредитами на сверхсметные расходы (см. § 45). Запретъ увеличивать кредиты отдѣльныхъ бюджетныхъ подразделеній на счетъ внѣбюджетныхъ суммъ нарушается предоставленіемъ правительству права производить сверхсметные расходы за счетъ позаимствованій изъ какого-либо спеціальнаго внѣбюджетнаго фонда или за счетъ непредусмотрѣнныхъ бюджетомъ поступленій случайнаго характера (см. § 45). Въ отношеніи нѣкоторыхъ бюджетныхъ статей или цѣльныхъ вѣдомствъ законодательная власть иногда освобождаетъ правительство отъ запрета передвигать кредиты между бюджетными подразделеніями, выполняющими правовое назначеніе (см. § 45). Наконецъ, нѣкоторымъ кредитамъ, чаще всего кредитамъ строительнымъ, законодательная власть присваиваетъ дѣйствіе на время двухъ и болѣе періодовъ исполненія бюджета, чѣмъ нарушается начало раздѣльности кредитовъ различныхъ бюджетныхъ періодовъ.

§ 44. Бюджетная правомѣрность (и закономѣрность) финансоваго управленія. Уклоненія финансоваго управленія отъ бюджета. Правительство въ своихъ дѣйствіяхъ по производству расходовъ и взиманію доходовъ должно оставаться въ тѣхъ предѣлахъ, которые ставятъ его власти бюджетъ и постоянные законы о расходахъ и доходахъ, иначе говоря, финансовое управленіе должно быть бюджетно-правомѣрнымъ и закономѣрнымъ. Однако, изъ предположительнаго характера бюд-



жета, изъ отношенія его къ будущему періоду времени, изъ этого элементарнаго признака его, вытекаетъ неизбежность *уклоненій финансово-административной дѣйствительности отъ бюджета*, выполненныхъ расходовъ и доходовъ отъ предполагаемыхъ. Такимъ образомъ, вопросъ о бюджетной правомѣрности финансоваго управленія сводится къ вопросу о бюджетной правомѣрности уклоненій отъ бюджета. Точно также и вопросъ о закономѣрности финансоваго управленія, поскольку она непосредственно выражается въ результатахъ исполненія бюджета<sup>1)</sup>, сводится къ вопросу о закономѣрности уклоненій отъ бюджета.

Если въ основаніе технико-хозяйственной оцѣнки соответствія между дѣйствительными и предполагаемыми расходами и доходами должны быть положены уклоненія отъ бюджета, какъ совокупности основныхъ смѣтныхъ исчисленій, которыя были установлены, или во всякомъ случаѣ должны были быть установлены, къ началу бюджетнаго періода, то въ основаніе бюджетно-правовой оцѣнки этого соответствія, т. е. оцѣнки бюджетной правомѣрности финансоваго управленія должны быть положены уклоненія отъ бюджета и бюджетнаго закона, какъ совокупности всѣхъ смѣтныхъ исчисленій и періодическихъ финансовыхъ законовъ, установленныхъ не только къ началу, но и въ теченіе бюджетнаго періода. Такимъ образомъ, получается *двойное понятіе уклоненій финансоваго управленія отъ бюджета: широкое*, имѣющее лишь технико-хозяйственное значеніе, *и тѣсное*, представляющее и правовое значеніе. Въ основаніе оцѣнки закономѣрности уклоненій отъ бюджета, имѣющихъ бюджетно-правовое значеніе, должны быть положены постоянные законы о расходахъ и доходахъ въ томъ видѣ, въ какомъ они дѣйствовали не къ началу, а въ теченіе бюджетнаго періода, т. е. со всѣми тѣми измѣненіями, которымъ они подверглись въ теченіе бюджетнаго періода, поскольку эти измѣненія подлежали приведенію въ исполненіе до истеченія бюджетнаго періода.

Уклоненія финансоваго управленія отъ бюджета по технико-

<sup>1)</sup> Установленіемъ предметовъ расходовъ, источниковъ доходовъ и размѣра расходовъ и доходовъ не исчерпывается содержаніе финансовыхъ законовъ постояннаго характера. Эти законы нормируютъ также расходы, извлеченія доходовъ и завѣдыванія денежнымъ и матеріальнымъ имуществомъ государства. Соответствіе дѣйствій органовъ управленія этимъ послѣднимъ законамъ не обнаруживается, конечно, непосредственно изъ результатовъ исполненія бюджета.

хозяйственному значенію своему могутъ быть *положительными*— избытокъ доходовъ, сбереженіе въ расходахъ—или *отрицательными*—дефицитъ доходовъ, сверхбюджетный расходъ.— Положительныя уклоненія въ расходахъ и отрицательныя въ доходахъ могутъ быть *временными* или *окончательными*.— По характеру своему уклоненія могутъ быть *количественными* или *качественными*. Количественныя уклоненія выражаются въ несоответствіи между величиною выполненныхъ и величиною предполагаемыхъ расходовъ или доходовъ, качественныя—въ несовпаденіи дѣйствительныхъ предметовъ расходовъ или источниковъ доходовъ съ бюджетными.— По непосредственному основанію своему уклоненія могутъ быть *произвольными* или *непроизвольными*. Первые непосредственно зависятъ отъ воли органовъ управленія, отъ рѣшеній, принятыхъ ими въ теченіе бюджетнаго періода, вторыя непосредственно возникаютъ въ результатъ непреодолимаго стеченія обстоятельствъ (конъюнктуры) или неправильнаго исчисленія величины бюджетныхъ статей или недостаточной предусмотрительности составителей бюджета.

*Количественныя положительныя и отрицательныя уклоненія въ доходахъ* возникаютъ на практикѣ обыкновенно произвольно, и постольку не имѣютъ правового значенія. Если же эти уклоненія возникаютъ въ результатъ произвольнаго измѣненія правительствомъ предполагаемаго размѣра доходовъ, то они бюджетно-неправомѣрны и незаконны, поскольку къ періодическому и не періодическому установленію размѣра доходовъ, къ которымъ они относятся, примененъ былъ законодательный порядокъ.— *Качественныя положительныя уклоненія въ доходахъ*, т. е. поступления, источникъ которыхъ бюджетомъ не предусмотрѣнъ, также носятъ на практикѣ обыкновенно произвольный, случайный характеръ и постольку не представляютъ правового значенія. Произвольныя же уклоненія этого рода бюджетно-неправомѣрны и незаконны въ той мѣрѣ, въ какой для періодическаго и не періодическаго установленія источниковъ доходовъ, составляющихъ предметъ ихъ, предписанъ законодательный порядокъ.— *Качественныя отрицательныя уклоненія въ доходахъ*, т. е. полныя пробѣлы въ поступленіи отъ какихъ-либо предусмотрѣнныхъ бюджетомъ источниковъ, въ противоположность разсмотрѣннымъ, носятъ на практикѣ обыкновенно произвольный характеръ. Бюджетная правомѣрность и закономѣрность такихъ уклоненій различна, въ зависимости отъ источника и назначенія дохода. Извлеченіе обыкновенныхъ доходовъ всегда составляетъ обязанность правительства, заключеніе же займовъ и совер-



шеніе другихъ финансовыхъ операций, являющихся источниками чрезвычайныхъ доходовъ, составляетъ обязанность правительства, лишь поскольку этимъ доходамъ дается специальное, чрезвычайное же, назначеніе, т. е. поскольку они назначаются для покрытія какихъ-либо определенныхъ чрезвычайныхъ расходовъ. Если же правительство получаетъ полномочіе на заключеніе займа или совершеніе другой какой-либо финансовой операции для покрытія предполагаемаго въ поступленіи обыкновенныхъ доходовъ дефицита, то это полномочіе отпадаетъ съ ненаступленіемъ послѣдняго. — Отрицательныя уклоненія въ доходахъ могутъ быть *окончательными* или *временными*. Доходы, извлеченіе которыхъ не началось, т. е. распорядительныя дѣйствія по извлеченію которыхъ не начаты до конца того бюджетнаго періода, на который они были установлены, не могутъ быть извлекаемы по наступленіи новаго за счетъ истекшаго бюджетнаго періода, и потому составляютъ *окончательные дефициты*. Доходы, извлеченіе которыхъ началось до окончанія бюджетнаго періода, но не закончилось до окончанія счетнаго періода, т. е. распорядительныя дѣйствія по извлеченію которыхъ начаты до истеченія бюджетнаго періода, но не закончены до окончанія счетнаго періода, или хотя и закончены, но поступления которыхъ не послѣдовало до конца счетнаго періода, составляютъ *временные дефициты* или *активные остатки*. Они причисляются къ тому счету на періоду, въ теченіе котораго поступаютъ.

*Количественныя положительныя уклоненія въ расходахъ, т. е. сбереженія въ расходахъ, если они произвольны, являются въ правовомъ отношеніи безразличными, такъ какъ кредиты всегдѣ имѣютъ значеніе обязательнаго максимальнаго предѣла. Но если остатокъ отъ кредита образуется вслѣдствіе произвольнаго уменьшенія правительствомъ предполагаемаго размѣра расхода, то уменьшеніе является бюджетно-неправомѣрнымъ и незаконномѣрнымъ, поскольку къ періодическому и не періодическому установленію минимальнаго размѣра расхода примѣненъ былъ законодательный порядокъ. — Качественныя положительныя уклоненія въ расходахъ, т. е. полныя пробѣлы въ расходахъ, которымъ присвоены спеціальныя кредиты, безразличны въ правовомъ отношеніи, поскольку они произвольны, т. е. поскольку задача, составляющая предметъ расхода, выполнена, не смотря на пробѣлы въ расходѣ, или не могла быть выполнена. При отсутствіи же этихъ условій, уклоненіе является бюджетно-неправомѣрнымъ и незаконномѣрнымъ, поскольку къ періодическому и не періодическому установленію предмета расхода при-*

мѣненъ былъ законодательный порядокъ. — Положительныя уклоненія въ расходахъ могутъ быть *окончательными* или *временными*. Расходы, производство которыхъ не началось, т. е. распорядительныя дѣйствія по производству которыхъ не начаты до конца того бюджетнаго періода, на который они установлены, не могутъ быть по общему правилу произведены по наступленіи новаго за счетъ кредитовъ истекшаго бюджетнаго періода, и соответствующіе бюджетныя кредиты, какъ неиспользованные, подлежатъ закрытію къ концу бюджетнаго періода, составляя *окончательныя сбереженія*. Исключеніемъ изъ этого общаго правила являются кредиты, которымъ присвоено законодательною властью правовое дѣйствіе въ теченіе двухъ или болѣе лѣтъ. Расходы, производство которыхъ началось до окончанія бюджетнаго періода, но не закончилось до окончанія періода исполненія бюджета, т. е. распорядительныя дѣйствія по производству которыхъ начаты до окончанія бюджетнаго періода, но не закончены до окончанія періода исполненія бюджета, или хотя закончены, но платежъ по которымъ не состоялся до окончанія періода исполненія бюджета, должны быть все-таки произведены, такъ какъ истеченіе этого послѣдняго періода не прекращаетъ правъ кредиторовъ государства, требованія которыхъ не оплачены<sup>1)</sup>, и соответствующіе кредиты, использованные, но неизрасходованные, составляютъ *временныя сбереженія* или *пассивныя остатки*. Если бы эти послѣдніе закрывались къ окончанію періода исполненія бюджета, то для оплаты остающихся въ силѣ претензій кредиторовъ казны должны были бы быть открыты законодательною властью новыя кредиты, что представляло бы излишнюю и обременительную формальность. Вотъ почему даже наиболее совершенныя законодательства, каково, напр., *французское*, сохраняютъ за пассивными остатками при извѣстныхъ условіяхъ силу по истеченіи счетнаго періода, принимая въ то же время извѣстныя мѣры къ тому, чтобы эти кредиты не получали иного назначенія, и ограничивая ихъ силу извѣстнымъ періодомъ времени<sup>2)</sup>. Выдачи за счетъ истекшихъ

<sup>1)</sup> Эти права погашаются или общегражданскою исковою давностью (Пруссія, Италія, Англія, Россія), или спеціальною, напр. пятилѣтнею (Франція, Бельгія).

<sup>2)</sup> Такъ, во Франціи къ окончанію каждаго счетнаго періода министры составляютъ именныя списки кредиторовъ казны, претензіи которыхъ не оплачены; оплата этихъ претензій не требуетъ открытія новыхъ кредитовъ парламентомъ при условіи, если она производится за счетъ остатковъ отъ бюджетныхъ кредитовъ истекшаго счетнаго періода;



счетныхъ періодовъ причисляются къ тому счетному періоду, въ теченіе котораго онѣ производятся.

Что касается отрицательныхъ количественныхъ и качественныхъ уклоненій въ расходахъ или сверхбюджетныхъ расходовъ, то значеніе ихъ, въ отличіе отъ разсмотрѣнныхъ видовъ уклоненій, столь велико, что къ вопросу о бюджетной правомѣрности ихъ практически сводится вопросъ о бюджетной правомѣрности финансоваго управленія.

§ 45. **Сверхбюджетные расходы.** Бюджетные кредиты имѣютъ всегда значеніе обязательнаго максимальнаго предѣла, до котораго правительство облечено довѣріемъ, акредитовано законодательною властью въ распоряженіи денежными средствами государства въ теченіе опредѣленнаго періода времени. Всякое превышеніе специализированнаго бюджетнаго кредита или сверхкредитный расходъ или количественное отрицательное уклоненіе, какъ и всякій расходъ, предмету котораго бюджетнаго кредита не присвоено, т. е. расходъ, который по предмету своему не можетъ быть отнесенъ на счетъ какого-либо изъ открытыхъ кредитовъ, или расходъ безкредитный или качественное отрицательное уклоненіе отъ бюджета являются принципиально бюджетно-неправомѣрными. Однако, изъ предположительнаго характера бюджета, изъ отношенія его къ будущему періоду времени вытекаетъ неизбѣжность, а равно и цѣлесообразность дополненія въ нѣкоторыхъ случаяхъ бюджетныхъ кредитовъ, какъ въ количественномъ, такъ и въ качественномъ отношеніи. Для того, чтобы бюджетная правомѣрность финансоваго управленія не нарушалась сверхбюджетными или сверхсмѣтными расходами послѣдніе должно быть распространено начало предварительнаго періодическаго установленія расходовъ законодательною властью, т. е. правительствомъ должны быть предварительно испрашиваемы у законодательной власти сверхбюджетные періодическіе кредиты на эти расходы. Въ противномъ случаѣ, т. е. если правительство имѣетъ право производить сверхсмѣтные расходы безъ предварительнаго разрѣшенія законодательной власти, подрывается всякое правовое значеніе бюджета. Правда, производя собственною властью сверхсмѣтный расходъ, правительство при такихъ условіяхъ беретъ на

претензія, не вошедшая въ названные списки, оплачивается за счетъ кредита, провизорно открываемаго декретомъ; лишь если для оплаты претензіи не хватаетъ остатка отъ бюджетнаго кредита истекшаго счетнаго періода, необходимый кредитъ открывается специальнымъ закономъ.

себя отвѣтственность за этотъ актъ и обязано испросить у законодательной власти послѣдующее одобреніе, опасеніе не добиться котораго связываетъ свободу его дѣйствій и заставляетъ ограничиваться въ осуществленіи принадлежащаго ему права случаями болѣе или менѣе дѣйствительной необходимости. Однако, послѣдующее одобреніе расходовъ, которые уже произведены или производство которыхъ уже начато, является само по себѣ простою формальностью. Вотъ почему законодательство и практика большей части государствъ усвоили начало предварительнаго одобренія сверхсмѣтныхъ расходовъ законодательною властью. Исключеніемъ является, на примѣръ, прусское конституціонное законодательство, по которому сверхсмѣтные расходы подлежатъ лишь послѣдующему одобренію палаты.

Однако, если законодательствомъ и практикою всѣхъ почти государствъ усвоено начало предварительнаго одобренія сверхсмѣтныхъ расходовъ законодательною властью, то повсюду это начало имѣетъ значеніе общаго правила, изъ котораго допускаются извѣстныя отступленія. Въ сущности къ примѣненію начала предварительнаго одобренія сверхсмѣтныхъ расходовъ законодательною властью не встрѣчается никакого практическаго затрудненія при условіи, если надобность въ сверхсмѣтномъ расходѣ совпадаетъ съ сессією законодательныхъ палатъ. Отступленія отъ этого начала, строго говоря, неизбежны лишь въ случаяхъ совпаденія двухъ условій, именно неотложной надобности въ сверхсмѣтномъ расходѣ съ отсутствіемъ сессіи палатъ. Однако опытъ свидѣтельствуетъ о томъ, что отсутствіе въ законѣ всякихъ отступленій отъ начала предварительнаго одобренія сверхсмѣтныхъ расходовъ или ограниченіе этихъ отступленій случаями дѣйствительной необходимости не достигаетъ цѣли, давая правительству поводъ дѣйствовать внѣ закона. Правительство производитъ въ этомъ случаѣ расходъ съ превышеніемъ кредита или безъ кредита подъ страхомъ политической и частно-правовой отвѣтственности, а затѣмъ обращается къ законодательной власти не за послѣдующимъ одобреніемъ, а за прощеніемъ. Опасеніе не добиться послѣдняго, конечно, связываетъ, ограничиваетъ свободу дѣйствій органовъ управленія. Однако, прощеніе, помимо своего предупредительнаго, устрашающаго значенія, по существу носитъ столь же формальный характеръ, какъ и послѣдующее одобреніе. Вотъ почему конституціонныя законодательства или практика всѣхъ почти государствъ нормируютъ отступленія отъ начала предварительнаго одобренія сверхсмѣтныхъ расходовъ законодательною властью, предоставляя правительству часто довольно широкія полномочія по произ-



водству сверхсметных расходов без предварительного разрешения законодательной власти. Таким образом, во всех почти современных государствах правительству принадлежит право производства сверхсметных расходов без предварительного разрешения законодательной власти, но осуществление этого права обставляется теми или иными ограничениями. Эти ограничения относятся либо непосредственно и главным образом к суммѣ сверхсметных расходов, подлежащих производству без предварительного разрешения законодательной власти, и к источнику покрытия этих расходов, либо к другимъ условиямъ, наличность которыхъ необходима для производства сверхсметного расхода без предварительного разрешения законодательной власти, каковы: степень неотложности расхода, отношение момента наступления потребности въ расходѣ къ сессіи палатъ, причина отсутствия сессіи палатъ, видъ сверхсметного расхода, предметъ расхода, административный порядокъ предварительного разрешения расхода. Соответственно характеру и виду этихъ ограничений получаютъ различные порядки производства сверхсметныхъ расходовъ безъ предварительного разрешения законодательной власти. Порядки эти можно свести къ слѣдующимъ пяти системамъ: 1) система бюджетнаго кредита на сверхсметные расходы, 2) система специального вѣбюджетнаго фонда для заимообразнаго покрытия сверхсметныхъ расходовъ, 3) система покрытия сверхсметныхъ расходовъ случайными поступлениями, 4) система передвиженія бюджетныхъ кредитовъ и 5) система обусловленнаго производства сверхсметныхъ расходовъ безъ предварительнаго разрешения законодательной власти въ неограниченныхъ размѣрахъ.

*Система бюджетнаго кредита на сверхсметные расходы* заключается въ томъ, что ежегодно въ бюджетъ вносится определенная сумма, не специализированная, не присвоенная какому либо определенному предмету управления, а предоставленная въ распоряженіе правительства для покрытия сверхсметныхъ расходовъ того или другого вида или всехъ видовъ, по всемъ или лишь по нѣкоторымъ определеннымъ вѣдомствамъ. Система эта обладаетъ большими достоинствами: 1) она въ сущности нарушаетъ не начало предварительнаго періодическаго одобренія расходовъ законодательной властью, а лишь начало правовой специализации бюджета; 2) она устанавливаетъ окончательный источникъ покрытия сверхсметныхъ расходовъ и, такимъ образомъ, предупреждаетъ нарушеніе бюджетнаго равновѣсія, которому эти расходы угрожаютъ. Но разсматриваемой системѣ не чужды и недостатки, заключающіеся въ томъ

что правительство, имѣя въ своемъ свободномъ распоряженіи максимальную сумму кредита на сверхсметные расходы, имѣетъ извѣстный просторъ для производства этихъ расходовъ и легко поддается искушенію исчерпать весь кредитъ. Поправкою этого недостатка служитъ возможное уменьшеніе суммы бюджетнаго кредита на сверхсметные расходы. Однако, при чрезмѣрномъ уменьшеніи этой суммы, разсматриваемая система перестаетъ выполнять свое назначеніе. Вотъ почему разсматриваемая система, получившая примѣненіе во многихъ государствахъ, стоитъ во всехъ почти государствахъ, усвоившихъ ее, на второмъ планѣ и примѣняется совмѣстно съ другими. Изъ современныхъ государствъ наиболѣе широкое примѣненіе получила система бюджетнаго кредита на сверхсметные расходы въ *Италии*, гдѣ организація ея достигла сравнительно наибольшаго совершенства<sup>1)</sup>.

*Система специальнаго вѣбюджетнаго фонда для заимообразнаго покрытия сверхбюджетныхъ расходовъ* заключается въ томъ, что правительство имѣетъ право производить сверхсметные расходы въ предѣлахъ и за счетъ заимообразныхъ авансовъ изъ специальнаго фонда. Эти позайметванія подлежатъ возмѣщенію изъ кредитовъ, которые должны быть испрошены впоследствии у законодательной власти. Система эта примѣняется въ настоящее время въ *Англии*, гдѣ въ распоряженіи правительства имѣются два фонда, служащіе источниками заимообразнаго покрытия сверхсметныхъ расходовъ<sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Въ *Италии* въ бюджетъ вносится ежегодно два кредита: одинъ на «непредвидѣнные» «факультативные», другой на «необходимые» сверхсметные расходы. Бюджетный законъ ежегодно перечисляетъ расходы, относимые къ числу «необходимыхъ». Бюджетный кредитъ на «необходимые» сверхсметные расходы расходуется по распоряженіямъ Министра Казначейства, зарегистрированнымъ независимымъ контрольнымъ учрежденіемъ—Счетною Палатою. Что же касается кредита на «непредвидѣнные» расходы, то распоряженіе имъ предоставлено правительству лишь на время отсутствія сессіи парламента и то лишь для покрытия сверхкредитныхъ, а не безкредитныхъ расходовъ. Для производства сверхкредитныхъ расходовъ за счетъ этого кредита въ отсутствіе сессіи палатъ требуется королевскій декретъ, изданный по представленію Министра Казначейства, послѣ предварительнаго обсужденія вопроса въ Совѣтѣ Министровъ, зарегистрированныйъ Счетною Палатою и опубликованный въ официальныхъ вѣдомостяхъ. Декретъ этотъ по возобновленіи сессіи парламента долженъ быть обращенъ въ законъ.

<sup>2)</sup> До 1832 г. въ *Англии* примѣнялась система бюджетнаго кредита для покрытия безкредитныхъ сверхсметныхъ расходовъ военнаго управления. Остатки отъ этого кредита не закрывались, а накапливались, обра-



При системѣ покрытія сверхбюджетныхъ расходовъ случайными поступлениями правительство имѣетъ право производить сверхсметные расходы за счетъ и въ предѣлахъ случайныхъ, не предусмотрѣнныхъ бюджетомъ, поступлений. На произведенные въ такомъ порядкѣ сверхсметные расходы правительствомъ должно быть испрошено у законодательной власти послѣдующее одобреніе. Система эта примѣняется въ Англии для покрытія безкредитныхъ и сверхкредитныхъ сверхсметныхъ расходовъ, преимущественно гражданского управленія. Бюджетныя подраздѣленія, по которымъ допускаются сверхсметные расходы за счетъ случайныхъ поступлений, опредѣляются Казначействомъ съ утвержденія парламента. Эти сверхсметные расходы подлежатъ послѣдующему одобренію парламента.

Система передвиженія кредитовъ заключается въ томъ, что законодательная власть освобождаетъ правительство въ отношеніи нѣкоторыхъ опредѣленныхъ бюджетныхъ подраздѣленій, имѣющихъ бюджетно-правовое значеніе, или даже всей сметы какого-либо вѣдомства отъ запрета передвигать кредиты для того, чтобы дать ему право и возможность производить сверхсметные расходы по одному опредѣленному бюджетному подраздѣленію въ предѣлахъ и за счетъ сбереженій, получаемыхъ по другимъ опредѣленнымъ бюджетнымъ подраздѣленіямъ. Система эта весьма распространена въ Германской Имперіи и въ Пруссіи, въ бюджетахъ которыхъ встрѣчается не мало подраздѣленій (титуловъ), между которыми правительство имѣетъ право пере-

зую специальный фондъ (Army Extraordinaries). Этотъ специальный фондъ (Army Extraordinaries Fund, переименованный съ 1840 г. въ Commissary Chest Fund, а съ 1856 г. въ Treasury Chest Fund) и получилъ съ 1832 г. назначеніе источника заимобразнаго покрытія сверхсметныхъ безкредитныхъ расходовъ не только военного, но и гражданского управленія. Позаимствованія изъ него дѣлаются съ разрѣшенія Казначейства. Они пополняются за счетъ послѣдующихъ кредитовъ, отпускаемыхъ парламентомъ. Съ 1816 по 1861 г. система бюджетнаго кредита практиковалась въ Англии и для покрытія безкредитныхъ сверхсметныхъ расходовъ гражданского управленія. Остатки отъ этого кредита равнымъ образомъ не закрывались, а накапливались, образуя специальный фондъ. Въ 1861 г. когда Англія отказалась отъ системы бюджетнаго кредита и для покрытія безкредитныхъ сверхсметныхъ расходовъ гражданского управленія составившей изъ остатковъ отъ этого кредита специальный фондъ (Civil Contingencies Fund) получилъ также назначеніе источника заимобразнаго покрытія безкредитныхъ и сверхкредитныхъ расходовъ гражданского управленія. Авансы изъ этого фонда разрѣшаются Казначействомъ и возмѣщаются изъ послѣдующихъ кредитовъ, отпускаемыхъ парламентомъ.

двигать кредиты. Система передвиженія кредитовъ примѣняется и въ Англии, гдѣ она является нормальнымъ способомъ покрытія сверхсметныхъ расходовъ военно-сухопутнаго и военно-морского вѣдомствъ съ 1846 г. Съ 1862 г. передвиженія кредитовъ въ предѣлахъ каждой изъ сметъ этихъ двухъ вѣдомствъ носятъ предварительный характеръ и требуютъ послѣдующаго одобренія парламента. Начальники двухъ названныхъ вѣдомствъ имѣютъ, такимъ образомъ, право въ широкой мѣрѣ производить сверхсметные расходы безъ предварительнаго разрѣшенія парламента, подъ предварительнымъ контролемъ лишь Казначейства, каковой является для нихъ извѣстною сдержкою.

При системѣ обусловленнаго производства сверхбюджетныхъ расходовъ безъ предварительнаго разрѣшенія законодательной власти въ не ограниченныхъ размѣрахъ правительство, не будучи связано ни максимальной суммой, ни опредѣленнымъ источникомъ временнаго покрытія расходовъ, имѣетъ право при наличности указанныхъ въ законѣ условій временно открывать собственною властью сверхсметные кредиты, которые подлежатъ послѣдующему одобренію законодательной власти. Характеромъ и числомъ устанавливаемыхъ закономъ условій опредѣляется при этой системѣ степень власти правительства по производству сверхсметныхъ расходовъ безъ предварительнаго разрѣшенія законодательной власти. Соответственно тому, разсматриваемая система можетъ получить весьма различное выраженіе въ конституціонномъ законодательствѣ. Она можетъ быть формулирована такимъ образомъ, что право правительства производить сверхсметные расходы безъ предварительнаго разрѣшенія законодательной власти подвергается весьма существеннымъ ограниченіямъ. Но она можетъ быть формулирована и такъ, что правительство имѣетъ возможность, оставаясь на почвѣ закона, лишитъ общее начало предварительнаго разрѣшенія сверхсметныхъ расходовъ законодательную власть всякаго практическаго значенія. Типическимъ примѣромъ первой изъ этихъ двухъ формулировокъ является законодательство Франціи <sup>1)</sup>, типическимъ примѣромъ второй—практика

<sup>1)</sup> Условія, наличность которыхъ необходима для осуществленія правительствомъ права временнаго открытія сверхсметныхъ кредитовъ безъ предварительнаго разрѣшенія парламента, по французскому законодательству слѣдующія: 1) періодъ времени, когда парламентъ не засѣдаетъ (въ случаѣ собственнаго закрытія сессіи (а не по причинѣ перерыва сессіи, вызваннаго или роспуска палаты депутатовъ); 2) а) принадлежность «дополнительнаго» (по терминологіи французскаго права—*crédit supplémentaire*) кредита къ числу, такъ называемыхъ во французскомъ бюджетномъ правѣ, «выбранныхъ» кредитовъ (*crédits évaluatifs* или *services votés*) (противопо-



Германской Имперіи <sup>1)</sup> и законодательство Россіи <sup>2)</sup>.

Сверхсѣтными расходамъ, если даже они предварительно уст  
навливаются законодательною властью, присущъ рядъ недостатковъ  
въ технико-хозяйственномъ отношеніи. Сверхсѣтные расходы на  
рушаются, во-первыхъ, благодаря специальнымъ дополнительнымъ  
сѣтамъ и законамъ, въ которыхъ они исчисляются и устанавли  
ваются, единство бюджета и бюджетнаго закона (см. §§ 31 и 38).  
Во-вторыхъ, они нарушаютъ бюджетное равновѣсіе и способствуютъ  
дефицитамъ. Въ-третьихъ, сверхсѣтные расходы способствуютъ  
чрезмѣрно легкому и недостаточно оправдываемому обстоятельствомъ  
росту расходовъ. Это объясняется тѣмъ, что они или не подвергаются  
предварительному обсужденію законодательной власти вовсе, или хотя  
и подвергаются таковому, но не вызываютъ къ себѣ со стороны  
парламента достаточно вдумчиваго и критическаго отношенія, въ  
виду того, что они обсуждаются въ теченіе бюджетнаго періода,  
когда парламентъ не занятъ специально бюджетными вопросами и  
отвлеченъ другими дѣлами, и при томъ изолировано отъ всѣхъ дру  
гихъ расходовъ и безотносительно къ вопросу о равновѣсіи между  
доходами и расходами. Что касается второго изъ указанныхъ не  
достатковъ сверхсѣтныхъ расходовъ, то поправками его служатъ слѣ  
дующія мѣропріятія: 1) возложеніе на правительство обязанности

лагаемыхъ кредитамъ ограниченнымъ—crédits limitatifs) и при томъ перс  
численныхъ въ очередномъ бюджетномъ законѣ; б) принадлежность  
„экстраординарнаго“ (по терминологіи французскаго права) кредита къ  
числу такихъ, предметомъ которыхъ является не „созданіе новой услуги“  
а „расширеніе услуги, предусмотрѣнной бюджетнымъ закономъ, за пре  
дѣлы, установленныя этимъ закономъ“; 3) открытіе кредита декретомъ  
президента республики, изданнымъ по представленію Совѣта Министровъ  
и по выслушаніи мнѣнія Государственнаго Совѣта; 4) внесеніе декрета  
объ открытіи сверхсѣтнаго кредита на утвержденіе парламента въ те  
ченіе двухъ недѣль по открытіи ближайшей его сессіи.

<sup>1)</sup> Непредусмотрѣнный конституціею Германской Имперіи вопросъ о  
сверхсѣтныхъ расходахъ рѣшается на практикѣ въ томъ смыслѣ, что  
предварительное одобреніе этихъ расходовъ законодательною властью  
требуется лишь, если сумма необходимаго сверхсѣтнаго кредита дости  
гаетъ нѣкоторой значительной высоты. Если же сумма эта незначитель  
на или если расходъ долженъ быть произведенъ во время отсутствія  
сессіи парламента, то достаточно лишь послѣдующаго одобренія со сто  
роны послѣдняго. Такимъ образомъ, вопросъ о порядкѣ производствъ  
сверхсѣтныхъ расходовъ предоставленъ въ Германской Имперіи свобод  
ному усмотрѣнію правительства.

<sup>2)</sup> См. гл. III, отд. II.

присоединять къ предположеніямъ о сверхсѣтныхъ кредитахъ, вно  
симымъ въ парламентъ, указанія на источникъ покрытія (француз  
ское и бельгійское законодательство, не достигающія цѣли, въ виду  
слишкомъ общей формулировки, въ которой дѣлаются эти указанія);  
2) скрѣпа или контрасигнированіе министромъ финансовъ предположе  
ній о дополнительныхъ кредитахъ и внесеніе ихъ имъ въ палаты  
(французское законодательство). Поправками третьяго изъ трехъ ука  
занныхъ недостатковъ сверхсѣтныхъ расходовъ служатъ: 1) напо  
минаніе парламенту объ испрошенныхъ и одобренныхъ уже имъ въ  
текущемъ бюджетномъ періодѣ сверхсѣтныхъ кредитахъ, посред  
ствомъ соответствующаго объявленія въ залѣ засѣданія палаты  
(французскій законъ 1849 г., оставшійся безъ примѣненія) или по  
средствомъ соответствующаго приложенія къ каждому новому пред  
положенію о дополнительномъ кредитѣ, вносимому въ парламентъ  
(современная французская практика); 2) объединеніе и группировка  
министромъ финансовъ правительственныхъ предположеній о сверх  
сѣтныхъ кредитахъ и внесеніе ихъ имъ въ парламентъ не по мѣрѣ  
надобности, а по достиженіи суммы испрашиваемыхъ кредитовъ нѣ  
которой, болѣе или менѣе значительной, высоты (напр. въ Англии  
дополнительныя сѣты—supplementary estimates—вносятся въ парла  
ментъ одинъ или два раза въ годъ; во Франціи министръ финансовъ  
долженъ сгруппировать предположенія о сверхсѣтныхъ кредитахъ  
по крайней мѣрѣ за одинъ мѣсяць). Поправкою второго и третьяго  
изъ указанныхъ недостатковъ сверхсѣтныхъ расходовъ служитъ  
система основнаго и дополнительнаго бюджета, заключающаяся въ  
томъ, что въ теченіе бюджетнаго періода правительство вноситъ въ  
парламентъ изготовленный имъ проектъ второго бюджета, который  
содержитъ расходныя предположенія, дополняющія въ количествен  
номъ и качественномъ отношеніяхъ назначенія основнаго, устано  
вленнаго до наступленія бюджетнаго періода бюджета, а также пред  
положенія объ источникахъ покрытія ихъ. Дополнительный бюджетъ  
устанавливается въ томъ же порядкѣ, что и основной. Система ос  
новнаго и дополнительнаго бюджета примѣнялась во Франціи въ  
эпоху второй имперіи съ 1863 г. по 1871 г. и нынѣ примѣняется  
въ Италіи. Наконецъ, поправкою всѣхъ трехъ указанныхъ недо  
статковъ сверхсѣтныхъ расходовъ служитъ система предваритель  
наго и окончательнаго бюджета, при которой бюджетъ устанавли  
вается до наступленія бюджетнаго періода лишь предварительно, а  
затѣмъ въ теченіе бюджетнаго періода вновь вносится правитель  
ствомъ въ парламентъ со всѣми дополненіями и поправками, въ ко



торых оказалась надобность за время, истекшее со дня его предварительного утверждения, для окончательного установления. Система предварительного и окончательного бюджета принята была в Италии до 1884 г. Окончательный бюджет, в отличие от дополнительного, не дополняет, а замещает первоначальный бюджет. Как систем основного и дополнительного бюджета, так и систем предварительного и окончательного бюджета присущ тот недостаток, что интерес парламента сосредоточивается лишь на одном из двух бюджетов (при первой систем—на основном, при второй—на окончательном): «лучший бюджет вытѣсняет худший», как выражается *Stourm*, применяя сюда то известное выражение, в которомъ *Gresham* формулировалъ одинъ изъ законовъ денежнаго обращения <sup>1)</sup>.

Отдѣлъ II. Государственное бюджетное (и финансово-законодательное) устройство.—Русское право.

§ 46. Историческое развитіе русскаго бюджетнаго устройства. Источники дѣйствующаго русскаго бюджетнаго права. Въ Россіи уже въ XVII вѣкѣ дѣлались попытки смѣтныхъ исчисленій въ области государственныхъ финансовъ. Исчисленія государственныхъ расходовъ и доходовъ XVII вѣка, какъ и позднѣйшія Табели, Вѣдомости и Окладныя Россписанія XVIII вѣка были весьма несовершенны, отличаясь неполнотой, неясностью, неточностью, недостоверностью, непериодичностью, отсутствіемъ баланса доходовъ и расходовъ, недоступностью для населенія. Эти исчисленія лишены были всякаго правового значенія и представляли собою скорѣе отчетныя, нежели смѣтныя данныя. Лишь въ царствованіе Екатерины II, съ учрежденіемъ Экспедицій о государственныхъ доходахъ и расходахъ, Казенныхъ Палатъ и Казначействъ (см. гл. IV) и съ нѣкоторымъ упорядоченіемъ счетоводства и отчетности, когда свѣдѣнія о государственныхъ доходахъ и расходахъ сдѣлались болѣе регулярными, полными и точными, явилась возможность составлять бюджетъ. Составлявшіяся Экспедиціями Табелями государственныхъ доходовъ и расходовъ конца Екатерининской эпо-

<sup>1)</sup> Le Budget, 6 изд. Paris, 1909. Стр. 338.

хи, хотя были въ технико-хозяйственномъ отношеніи нѣсколько совершеннѣе предшествующихъ исчисленій, по-прежнему лишены были правового значенія и весьма мало связывали дѣйствія органовъ управленія. Онѣ не облакались въ форму правовой нормы и не всегда даже подписывались Генераль-Прокуроромъ. Лишь съ воцареніемъ Императора Павла Петровича начинается утвержденіе проектовъ бюджетовъ Высочайшею властью. Къ царствованію Императора Павла относится также упрощеніе и улучшеніе бюджетной системы <sup>1)</sup>.

Водвореніе періодическихъ, ежегодныхъ смѣтныхъ исчисленій, а также первый опытъ нормированія составленія, утвержденія и исполненія бюджета относятся къ эпохѣ царствованія Императора Александра I. Уже манифестомъ 8 сентября 1802 г. объ учрежденіи министерствъ на министровъ возложена была обязанность ежегодно, въ началѣ октября мѣсяца, доставлять Министру Финансовъ «ясный и подробный» Планъ или Табель расходовъ по ихъ вѣдомству на предстоящій годъ, а на Министра Финансовъ—обязанность составлять ежегодно изъ этихъ Табелей подробный Штатъ общихъ государственныхъ расходовъ, а также готовить Генеральную Вѣдомость о доходахъ на наступающій годъ и представлять ихъ въ ноябрѣ мѣсяцѣ на разсмотрѣніе и утвержденіе Государя черезъ Комитетъ Министровъ. По утвержденіи бюджетъ долженъ былъ отсылаться Министромъ Финансовъ къ Государственному Казначейу для исполненія <sup>2)</sup>. Въ 1809 г. *М. М. Сперанскимъ* выработанъ былъ *Планъ Финансовъ*, который заключалъ въ себѣ проектъ финансовыхъ реформъ, необходимыхъ для упорядоченія разстроенныхъ финансовъ государства, для уравновѣшенія доходовъ съ расходами. Вторая часть Плана Финансовъ, подъ названіемъ: «Постоянное устройство финансовъ на будущее время съ 1810 года», заключала въ себѣ проектъ бюджетныхъ правилъ. Это была первая попытка сравнительно обстоятельнаго нормированія нашего бюджетнаго устройства на современныхъ началахъ, попытка устраненія того порядка, при которомъ «годовая смѣта», по выраженію *М. М. Сперанскаго*, «была не что иное, какъ пустой

<sup>1)</sup> Въ бюджетахъ этой эпохи расходы распределяются по вѣдомствамъ, а доходы классифицируются по матеріальному признаку и дѣлятся на три, наиболѣе крупныя, группы, каковы: 1) окладные, 2) окладные, по временамъ переменѣющіеся и 3) неокладные доходы.

<sup>2)</sup> Проекты бюджетовъ на 1803—1806 г.г. внесены были Министромъ Финансовъ графомъ *А. П. Васильевымъ* въ Комитетъ Министровъ; разсмотрѣнные и нѣсколько измѣненные послѣднимъ, они въ такомъ видѣ утверждены были Государемъ. Проекты бюджетовъ на 1807—1810 г.г. внесены были однако не въ Комитетъ Министровъ, а въ Комитетъ Финансовъ.



канцелярскій обрядъ, полезный для подробности низшаго управленія, но ничтожный въ общемъ ходѣ государственныхъ дѣлъ<sup>1)</sup> 2). Высказанная въ Планѣ Финансовъ мысль, что бюджетныя и сверхбюджетныя предположенія должны поступать на Высочайшее утверждение по предварительномъ обсужденіи ихъ въ Государственномъ Совѣтѣ, была усвоена и закрѣплена Образованіемъ Государственнаго Совѣта 1 января 1810 г. Въ вообщемъ предположенія второй части Плана Финансовъ, по предварительномъ одобреніи ихъ Государственнымъ Совѣтомъ, были Высочайше утверждены 29 августа 1810 г. Правила о составленіи, установленіи и исполненіи Государственной Росписи вошли въ Наказъ Министру Финансовъ 25 июня 1811 г., представляющей собою отчасти буквальное повтореніе положеній Плана Финансовъ. Правила Наказа регулировали бюджетное устройство до реформы 1862 г. 3). Съ 1812 г. введена была новая система смѣты

<sup>1)</sup> Министерство Финансовъ, 1802—1902, I. Спб., 1902. Стр. 176.

<sup>2)</sup> По мысли *М. М. Сперанскаго*, вѣдомства должны въ 1810 г. на основаніи данныхъ за два или три послѣднихъ года составить и затѣмъ представить чрезъ Государственный Совѣтъ на Высочайшее утверженіе главную образцовую смѣту расходовъ, которая должна имѣть руководящее значеніе для послѣдующихъ смѣтъ. Министръ Финансовъ обязанъ ежегодно составлять изъ частныхъ смѣтъ вѣдомствъ общую смѣту всѣхъ расходовъ и присоединять къ ней предварительное исчисленіе всѣхъ доходовъ. Эта общая смѣта вносится въ октябрѣ на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта и, по Высочайшемъ утвержденіи ея, обращается въ «финансовый законъ всѣхъ приходовъ и расходовъ» предстоящаго года. При исполненіи смѣты министры не должны превышать открытыхъ имъ кредитовъ и преступать за предѣлы срока дѣйствительныхъ смѣтъ. Сверхсмѣтные расходы представляются съ заключеніемъ Министра Финансовъ на Высочайшее утверженіе чрезъ Государственный Совѣтъ.

<sup>3)</sup> Наказъ 1811 г. воспроизвелъ мысль *М. М. Сперанскаго* объ образцовой, «общей» по терминологіи Наказа, смѣтѣ, съ которой надлежало согласовывать годовыя смѣты. Однако, уже въ августѣ 1811 г. Министръ Финансовъ *Д. А. Гурьевъ* внесъ въ Государственный Совѣтъ представленіе о затрудненіяхъ, встрѣченыхъ въ составленіи образцовой смѣты. Не смотря на то, что Государственный Совѣтъ не согласился съ этимъ мнѣніемъ и вновь обязалъ Министра Финансовъ составить образцовую смѣту и внести ее на законодательное разсмотрѣніе, эта послѣдняя такъ и не была составлена. Попытка составленія нормальнаго бюджета, на основаніи отчетныхъ данныхъ о поступленіи доходовъ за пять послѣднихъ лѣтъ, въ цѣляхъ ограниченія дальнѣйшаго роста расходовъ сдѣлана была позже, въ 1830 г., Министромъ Финансовъ *Е. Ф. Канкринъ*, но совершенно не достигла цѣли, какъ и послѣдующія попытки этого рода, сдѣланныя въ 1835 и 1857 г.г.

доходовъ<sup>1)</sup>. Законодательный порядокъ, который долженъ былъ применяться къ установленію бюджета и сверхбюджетныхъ расходовъ съ 1811 г., прочно водворился далеко не сразу. Въ царствованіе Императора Александра I въ законодательномъ порядкѣ установлены были лишь бюджеты на 1811, 1812, 1816, 1818 и 1820 г.г., которые внесены были Министромъ Финансовъ въ Государственный Совѣтъ и были Высочайше утверждены по разсмотрѣніи ихъ въ послѣднемъ<sup>2)</sup>. Въ царствованіе Николая Павловича обсужденіе смѣтныхъ предположеній происходило въ Комитетѣ Финансовъ, послѣ чего проектъ бюджета подносился Министромъ Финансовъ на предварительное Высочайшее одобреніе, а затѣмъ вносился въ Государственный Совѣтъ, откуда поступалъ уже на окончательное Высочайшее утверженіе. Такого рода порядокъ, при которомъ въ Государственный Совѣтъ вносился проектъ бюджета, удостоенный уже Высочайшаго одобренія, фактически устранялъ Государственный Совѣтъ отъ всякаго участія въ работѣ по установленію бюджета. Только съ 1851 г. Государственный Совѣтъ привлеченъ былъ къ дѣйствительному участію въ обсужденіи проекта бюджета. Высочайшимъ повелѣніемъ 23 января 1854 г. введенъ былъ слѣдующій порядокъ установленія бюджета: вѣдомства вносили свои смѣты въ Департаментъ Государственной Экономіи Государственнаго Совѣта, гдѣ онѣ обсуждались и согласовывались при участіи министровъ; заключенія Департамента поступали на Высочайшее утверженіе, послѣ чего Министръ Финансовъ составлялъ проектъ Государственной Росписи и вносилъ его въ Комитетъ Финансовъ; журналъ Комитета и проектъ подносились на усмотрѣніе Государя, а затѣмъ проектъ вносился въ Государственный Совѣтъ, откуда поступалъ, наконецъ, на Высочайшее утверженіе. Этотъ по-

<sup>1)</sup> Система эта, въ ея наиболѣе крупныхъ шести составныхъ частяхъ, слѣдующая: 1) подати, 2) доходы экономическіе, 3) пошлины, 4) займы, 5) доходы чрезвычайные и 6) особыя суммы, предполагаемая къ поступленію въ государственный доходъ.

<sup>2)</sup> Бюджеты на 1813—1815 г.г., какъ требовавшіе особенной тайны, внесены были Министромъ Финансовъ по Высочайшему повелѣнію, не въ Государственный Совѣтъ, а въ секретный Комитетъ Финансовъ. Бюджеты на 1817, 1819 и 1821 г.г. прошли чрезъ Государственный Совѣтъ, но предварительно разсмотрѣны были Комитетомъ Министровъ. Бюджеты на 1822 и 1823 г.г. были предварительно разсмотрѣны въ особомъ Финансовомъ Комитетѣ и затѣмъ внесены въ Государственный Совѣтъ. Бюджеты на 1824 и 1825 г.г., по разсмотрѣніи ихъ въ Комитетѣ Финансовъ, были предварительно одобрены Государемъ и послѣ этого внесены Министромъ Финансовъ въ Государственный Совѣтъ «для окончательнаго уваженія и для поднесенія на Высочайшее утверженіе».



рядомъ соблюдался до реформы 1862 г. Съ 1833 г. устанавливается и поныѣ употребляемая форма утвержденія Государственной Росписи. До 1832 г. послѣдняя утверждалась собственноручною подписью Государя, а съ 1833 г. утвержденіе дается Государемъ подписью: «Быть по сему», подписывается же роспись Предѣдателя Государственнаго Совѣта.

Не смотря на всю заслугу *М. М. Сперанскаго*, намѣтившаго все почти основныя начала, на которыхъ зиждется бюджетное устройство современныхъ представительныхъ государствъ, бюджетная практика въ періодъ дѣйствія правилъ 1811 г. была во многихъ отношеніяхъ весьма несовершенна. Это объясняется, во-первыхъ, тѣмъ, что въ бюджетныхъ правилахъ 1811 г. не были достаточно полно обстоятельно и послѣдовательно проведены основныя начала Плана Финансовъ, а во-вторыхъ, тѣмъ, что до конца царствования Императора Николая Павловича законодательный порядокъ установленнаго бюджета на практикѣ почти не примѣнялся. Недостатки бюджетной практики были весьма серьезны. Начало полноты бюджета проведено было далеко недостаточно. Вѣдомства имѣли въ своемъ свободномъ распоряженіи крупныя спеціальныя средства, такъ называемыя экономическіе капиталы, составлявшіеся изъ неиспользованныхъ бюджетныхъ кредитовъ, которые не закрывались къ концу бюджетнаго періода и вновь чрезъ бюджетъ не проводились, и изъ спеціальныхъ также не проводившихся чрезъ бюджетъ, доходовъ. Предположенія вѣдомствъ не обосновывались данными и расчетами, необходимыми для повѣрки ихъ. Бюджеты и вообще свѣдѣнія о государственныхъ финансахъ хранились въ строгой тайнѣ и были недоступны для населенія. Бюджеты, хотя и утверждались Высочайшею властью, но очень мало связывали дѣйствія органовъ управления, и послѣдніе свободно передвигали кредиты изъ одного бюджетнаго подраздѣленія въ другое, изъ одного бюджетнаго періода въ другой. Представленія о сверхсѣтныхъ кредитахъ, требовавшихъ быстроты или тайны, направлялись въ законодательномъ порядкѣ, а непосредственно подносились на Высочайшее одобреніе. Необходимость кореннаго преобразования бюджетнаго, какъ и финансово-административнаго, кассоваго и контрольнаго, устройства сознавалась давно и обратила на себя было вниманіе Императора Николая I въ началѣ 50-хъ годовъ, но крымская война отвлекла взоры отъ этой реформы. Вопросъ о реформѣ бюджетнаго устройства поставленъ былъ на очередь въ первые годы царствования Императора Александра II, въ связи съ вопросомъ объ усовершенствованіи отчетности и контроля.

Въ 1856 г., по мысли Великаго Князя Константина Николаевича, командированъ былъ по Высочайшему повелѣнію за границу для изученія системы государственной отчетности и контроля въ главнѣйшихъ государствахъ континента Европы *В. А. Татариновъ*, будущій Государственный Контролеръ, выдвинувшійся своими проектами о реформѣ контроля. *В. А. Татариновъ* изучилъ въ Бельгій, Франціи, Австріи и Пруссіи не только устройство отчетности и контроля, но по собственной инициативѣ, также устройство финансового управления, кассы и бюджета. Намѣченный *В. А. Татариновымъ*, по возвращеніи изъ заграничной командировки, планъ реформы бюджетнаго, финансово-административнаго, кассоваго и ревизіоннаго устройства, въ его коренныхъ началахъ, утвержденъ былъ Государемъ, по разсмотрѣніи его въ особой Высшей коммисіи, 18 февраля 1859 г. Для разработки и развитія коренныхъ началъ реформы и составленія правилъ образована была при Государственномъ Контролѣ подъ предсѣдательствомъ *В. А. Татаринова* особая Спеціальная коммисія изъ представителей всѣхъ вѣдомствъ. Выработанныя Спеціальною коммисіею Правила о составленіи, разсмотрѣніи, утвержденіи и исполненіи Государственной Росписи и Финансовыхъ Сѣтъ министерствъ и главныхъ управленій, по обсужденіи ихъ въ Государственномъ Совѣтѣ, были Высочайше утверждены 22 мая 1862 г. Спеціальною коммисіею разслѣдованы были, въ связи съ приготовленіемъ этихъ правилъ, спеціальныя капиталы, находившіеся въ свободномъ распоряженіи вѣдомствъ, въ результатѣ чего около 300 капиталовъ разныхъ наименованій на сумму свыше 55 милл. руб., согласно Высочайше утвержденнымъ 13 февраля и 22 апрѣля 1860 г. журналамъ Комитета Финансовъ, переданы были въ распоряженіе Министерства Финансовъ и назначены главнымъ образомъ на погашеніе внутреннихъ срочныхъ долговъ государственнаго казначейства, а все сборы и доходы, служившіе образованію этихъ капиталовъ, обращены въ общіе доходы государства. Опубликованіе бюджетовъ началось еще до осуществленія реформы 22 мая, именно Высочайше утвержденнымъ 1 января 1862 г. журналомъ Комитета Финансовъ постановлено было опубликовать бюджетъ на 1862 г. Въ этомъ журналѣ Комитета Финансовъ между прочимъ писалъ: «Какъ ни необходимы, какъ ни существенны для устройства финансовъ мѣры сокращенія расходовъ и увеличенія доходовъ, но онѣ останутся тщетными, если вѣстѣ съ тѣмъ не будетъ положено начало къ возстановленію довѣрія къ будущности финансовъ Россіи, ибо въ этомъ только случаѣ можно надѣяться заключить заемъ и остановить паденіе денежныхъ



знаковъ и вексельнаго курса. Довѣріе же можетъ быть возстановлено не иначе, какъ полною откровенностью Правительства относительно своихъ финансовъ. Слѣное довѣріе, довѣріе по преданію, основанное на неопредѣленныхъ, но общепринятыхъ понятіяхъ о ресурсахъ Россіи, не имѣетъ уже прежней силы; возстановить его въ нашъ вѣкъ публичности невозможно; но оно можетъ быть возстановлено на другихъ основаніяхъ, конечно, не вдругъ, а постепенно. Первый шагъ къ этому есть обнародованіе росписей<sup>1)</sup>. Роспись на 1862 г. опубликована была въ повременныхъ изданіяхъ (въ Сѣверной Почтѣ, Journal de St.-Petersbourg и Deutsche Akademische Zeitung). Роспись на 1863 г. составлена была уже по новымъ правиламъ. Въ нее включено было новыхъ, не проводившихся прежде чрезъ бюджетъ, доходовъ на сумму около 43 милл. руб. и расходовъ на сумму около 38 милл. руб. Одновременно съ представленіемъ на Высочайшее утвержденіе чрезъ Государственный Совѣтъ бюджета на 1863 г. Министръ Финансовъ представилъ Государю докладъ, объяснявшій главные итоги бюджета и особенности его по сравненію съ бюджетомъ предыдущаго года. Этотъ докладъ Высочайше разрѣшено было напечатать въ повременныхъ изданіяхъ, вмѣстѣ съ Росписью. Публикація всеподданнѣйшихъ докладовъ Министра Финансовъ о Государственной Росписи стала съ этого времени правиломъ, которое неуклонно соблюдалось.

Современное бюджетное устройство наше нормируется: 1) Выс. Утв. 22 мая 1862 г. Правилами о составленіи, разсмотрѣніи, утвержденіи и исполненіи Государственной Росписи и Финансовыхъ Сметъ министерствъ и главныхъ управленій или, такъ называемыми, Общими Сметными Правилами (Общ. Сметн. Прав.) и послѣдующими отдѣльными узаконеніями, частью дополнившими, частью измѣнившими ихъ, поскольку эти Правила и послѣдующія дополненія и измѣненія ихъ не отмѣнены или не измѣнены бюджетными Правилами 8 марта 1906 г. и Указомъ 19 октября 1905 г. о мѣрахъ къ укрѣпленію единства въ дѣятельности министерствъ и главныхъ управленій, коимъ преобразованъ былъ Совѣтъ Министровъ (Учр. Сов. Мин.) (см. стр. 42)<sup>2)</sup>; 2) нѣкоторыми особенными прави-

<sup>1)</sup> Выс. Утв. 1 янв. 1862 г. журналъ Комитета Финансовъ. *Я. Перринъ*, Историческій обзоръ росписей госуд. доходовъ и расходовъ 1844 по 1863 годъ включительно. Спб., 1898. Стр. 207.

<sup>2)</sup> Прав. Гос. Росп., ст. 1 примѣч. (по Прод. 1908 г.).

<sup>3)</sup> Правила 1862 г. не вошли въ нынѣ дѣйствующее изданіе Свода Законовъ. Они помѣщены во Второмъ Полномъ Собраніи Законовъ, т. XXXVII № 38309 и въ Учр. Мин., по Прод. 1876 г. (приложенія къ ст. 221).

лами, относящимися къ военному и морскому вѣдомствамъ, а также къ государственнымъ кредитнымъ учрежденіямъ; 3) Правилами о порядкѣ разсмотрѣнія Государственной Росписи доходовъ и расходовъ, равно о производствѣ изъ казны расходовъ, Росписью не предусмотрѣнныхъ, 8 марта 1906 г. (Прав. Гос. Росп.) (см. стр. 41)<sup>1)</sup>.

§ 47. Система и форма русскаго бюджета. Государственный бюджетъ въ собственномъ и тѣсномъ смыслѣ слова (см. стр. 140 и сл.), посвящій въ нашемъ законодательствѣ названіе *Государственной Росписи* доходовъ и расходовъ, составляется у насъ изъ такъ называемыхъ частныхъ *Финансовыхъ Сметъ* высшихъ государственныхъ учрежденій, министерствъ и главныхъ управленій<sup>2)</sup>. Каждое высшее государственное учрежденіе (Госуд. Совѣтъ, Госуд. Дума, Госуд. Канцелярія, Канцелярія Совѣта Министровъ, Собственная Его Императорскаго Величества Канцелярія и Канцелярія Его Императорскаго Величества по принятію прошеній) имѣетъ отдѣльную Финансовую Смету. Что же касается министерствъ и главныхъ управленій, то по установившейся издавна практикѣ многія министерства имѣютъ не одну общую, а нѣсколько отдѣльныхъ *Финансовыхъ Сметъ*<sup>3)</sup>. Кроме того, отдѣльную Финансовую Смету—такъ называемую смету по системѣ государственнаго кредита—составляютъ платежи по государственнымъ займамъ. Особою дополнительною статьею, не проводимою ни по одной Финансовой Сметѣ, показывается

<sup>1)</sup> Всѣ указанныя узаконенія, со всѣми позднѣйшими дополненіями и измѣненіями, а также съ циркулярными разъясненіями Министерства Финансовъ и Государственнаго Контроля, равно какъ и другія, имѣющія отношеніе къ бюджетному устройству, нормы объединены въ сборникъ: Правила и формы сметнаго, кассоваго и ревизіоннаго порядка, составленномъ *В. Саковичемъ и Н. Широковымъ* (изд. 4, Спб., 1908). Этотъ сборникъ цитируется въ послѣдующемъ изложеніи подъ названіемъ: *Правила и Формы*.

<sup>2)</sup> Общ. Сметн. Прав., ст. 1.

<sup>3)</sup> Такъ, Военное Министерство до 1910 г. имѣло десять сметъ, съ упраздненіемъ же Главнаго Управленія Казачьихъ Войскъ въ проектѣ бюджета на 1911 г. число сметъ этого Министерства сокращено до *девяти*, Министерство Финансовъ имѣетъ *восемь* сметъ, Главное Управленіе Землеустройства и Земледѣлія—*семь* сметъ, Министерство Путей Сообщенія и Министерство Торговли и Промышленности имѣютъ по *три* сметы, Министерство Внутреннихъ Дѣлъ и Министерство Юстиціи—по *двѣ* сметы. Лишь вѣдомство Святѣйшаго Синода и Министерства: Императорскаго Двора, Иностранныхъ Дѣлъ, Народнаго Просвѣщенія и Морское, а также Главное Управленіе Государственнаго Коннозаводства и Государственный Контроль имѣютъ по *одной* сметѣ.



въ Государственной Росписи лишь кредитъ «на расходы, не пред-  
смотрѣнные смѣтами, на экстренныя въ теченіе года надобности».

*Государственная Роспись въ доходной своей части* представляетъ систематическое объединеніе по матеріальному признаку, по хозяйственно-правовой природѣ источника дохода, доходныхъ Финансовыхъ Смѣтъ. Какъ это видно изъ таблицы I (см. ниже), всѣ обыкновенные доходы распределены въ Росписи между девятью наиболѣе крупными подраздѣленіями, называемыми *отдѣлами*. Подраздѣленіями, второстепенными по размѣру, но главными по значенію такъ какъ по нимъ голосуется доходная часть Росписи, являются *параграфы*, между которыми распределяются доходы въ предѣлахъ каждаго отдѣла. Черезъ всю доходную часть Росписи проводится одна сплошная порядковая нумерація параграфовъ. Параграфы дѣлятся на *статьи*, а нѣкоторыя статьи—еще на *пункты* (литеры), которыми такимъ образомъ, являются наиболѣе мелкими смѣтными подраздѣленіями. Статьи и пункты въ Росписи не показываются, а проводятся лишь по Финансовымъ Смѣтамъ, какъ это видно изъ таблицы II, гдѣ, въ видѣ примѣра, приведена полностью Финансовая Смѣта (обыкновенныхъ) доходовъ Министерства Народнаго Просвѣщенія. Изъ сопоставленія таблицы II съ таблицей I ясно, что для Росписи и Смѣтъ принята одна и та же классификація доходовъ и что однородные доходы значатся въ Росписи и въ Смѣтахъ подъ одними и тѣми же названіями и подъ одними и тѣми же №№-ами отдѣловъ и параграфовъ. Такимъ образомъ, доходъ, исчисляемый въ нѣсколькихъ Финансовыхъ Смѣтахъ подъ однимъ и тѣмъ же №-омъ параграфа, показывается въ Росписи подъ тѣмъ же №-омъ въ видѣ общей суммы, полученной отъ сложения итоговъ соответственныхъ параграфовъ всѣхъ Смѣтъ, по которымъ данный доходъ показывается. Во всѣхъ Финансовыхъ Смѣтахъ однородные доходы показываются подъ одними и тѣми же названіями и подъ одними и тѣми же №№-ами параграфовъ и статей и подъ одними и тѣми же литерами, какъ это видно изъ сопоставленія таблицы II съ таблицей III. Въ видѣ примѣра, приведены два параграфа Смѣты доходовъ Департамента Земледѣлія. Нынѣ принятая классификація доходной части Росписи и доходныхъ Финансовыхъ Смѣтъ введена была закономъ 1891 г. и затѣмъ незначительно лишь измѣнена послѣдующими законами

<sup>1)</sup> Выс. Утв. 14 іюня 1891 г., 4 іюня 1894 г., 15 янв. 1896 г. и 15 дек. 1897 г. мѣнія Госуд. Совѣта. Собр. Узак. 1891 г., № 74, ст. 786; 1894 г., № 118, ст. 864; 1896 г., № 28, ст. 329; 1898 г., № 16, ст. 213.

Что касается *расходной части Государственной Росписи* и расходныхъ Финансовыхъ Смѣтъ, то классификація ихъ до сихъ поръ не утверждена въ законодательномъ порядкѣ. Нынѣ принятая классификація расходной части Росписи и расходныхъ Финансовыхъ Смѣтъ выработана въ 1906 г. особымъ совѣщаніемъ при Департаментѣ Государственнаго Казначейства Министерства Финансовъ изъ представителей всѣхъ вѣдомствъ<sup>1)</sup>. Расходная часть Росписи представляетъ собою совокупность матеріально не объединенныхъ расходныхъ Финансовыхъ Смѣтъ, и система ея носитъ, такимъ образомъ, чисто формальный характеръ: расходы распределены въ ней по отдѣльнымъ высшимъ государственнымъ учрежденіямъ и по отдѣльнымъ министерствамъ и главнымъ управленіямъ. Въ этой формальной системѣ состоятъ лишь платежи по государственнымъ займамъ и кредитъ на сверхсмѣтные расходы. (См. стр. 129.) Въ предѣлахъ каждой Финансовой Смѣты расходы распределяются по *параграфамъ*, параграфы дѣлятся на *статьи*, нѣкоторыя статьи—на *пункты* (литеры). Каждая расходная Смѣта имѣетъ свою отдѣльную порядковую нумерацію параграфовъ и статей, въ предѣлахъ каждаго параграфа, и своей отдѣльной, въ предѣлахъ каждой статьи, алфавитъ пунктовъ (литеръ), какъ это видно изъ таблицы V, гдѣ, въ видѣ примѣра, приведена Финансовая Смѣта (обыкновенныхъ) расходовъ вѣдомства Государственнаго Контроля. Общей для однородныхъ расходовъ во всѣхъ Смѣтахъ нумерація, въ противоположность доходнымъ Смѣтамъ, не установлено. Но однородные расходы во всѣхъ Смѣтахъ имѣютъ одинаковый текстъ и одинаковую послѣдовательность параграфовъ, а въ предѣлахъ послѣднихъ—статей и пунктовъ (литеръ). Расходная часть Росписи состоитъ изъ точнаго повторенія всѣхъ безъ исключенія параграфовъ Смѣтъ. Каждому параграфу соответствуетъ порядковый *номеръ* Росписи, какъ это видно изъ таблицы IV, гдѣ, въ видѣ примѣра, приведены обыкновенные расходы по тремъ вѣдомствамъ. Номера являются главными по значенію подраздѣленіями Росписи. Они выполняютъ бюджетно-правовое назначеніе. Роспись голосуется по номерамъ, т. е. по параграфамъ Смѣтъ. Число номеровъ Росписи или параграфовъ Смѣтъ составляетъ по Росписи на 1910 г. 488. Изъ этого числа 454 номера приходится на долю обыкновенныхъ расходовъ и 34—на долю чрезвычайныхъ. Статьи и пункты въ Росписи не показываются. Названіямъ особымъ совѣщаніемъ при Департаментѣ Госу-

<sup>1)</sup> См. Вѣстникъ Финансовъ за 1906 г., № 42.



дарственного Казначейства выработана была также схема для предметной классификации расходов. Эта схема состоит из IX отделов, при чем некоторые отделы делятся на части или главы. В сметах имются заголовки, указывающие, к каким отделам и главам относятся расходы, показанные в параграфах сметы, напр.: «гражданское управление», «общие расходы по управлению» (отд. IV, гл. I) (см. таблицу V), что облегчает суммирование однородных по принятой схеме статей и составление предметного свода расходов. Последний с 1907 г. помещается в виде приложения к проекту Рospиси и в Приложениях к Рospиси. Предметный свод расходов по Рospисям на 1909 и 1910 г.г. и по проекту на 1911 г. приведен на стр. 130. Дальнейшие сведения о форме нашего бюджета—в §§ 48, 51, 52 (в концѣ) и 55.

§ 48. Полнота, единство и исключительность русского бюджета. Начала полноты, единства и исключительности бюджета принципиально не усвоены нашею бюджетною практикою.

Начало полноты всего бюджета не подвергается у нас никаким нарушениям, помимо техъ, которые встрѣчаются вь большей части западныхъ государствъ и указаны на стр. 159 подь пунктами 2—4. —Начало полноты отдельныхъ бюджетныхъ статей нарушается операционными расходами и доходами государственныхъ банковъ (Госуд. Банка, Госуд. Сберегательныхъ Кассъ, Госуд. Дворянского Земельнаго Банка, Крестьянскаго Поземельнаго Банка и Государственной Рospиси, ни по специальнымъ сметамъ отдельныхъ банковъ (см. дальше вь этомъ же §). Лишь поскольку чистая прибыль банковъ поступаетъ вь общіе доходы государства<sup>2)</sup>, или, наоборотъ,

<sup>1)</sup> Сведения о довольно многочисленныхъ у насъ вь бюджетныхъ специальныхъ операцияхъ казначейства или кассовыхъ оборотахъ, какъ они у насъ называются, публикуются вь годовыхъ Кассовыхъ Отчетахъ Министерства Финансовъ и вь Отчетахъ Госуд. Контроля. Госуд. Дума дважды, при обсужденіи рospиси на 1908 г. и на 1909 г., сдѣлала попытку провести чрезъ Госуд. Рospись одинъ изъ видовъ этихъ оборотовъ, именно кредитныя операции, представляющія собою обменъ обязательствъ вь срочнымъ государственнымъ займамъ старыхъ выпусковъ на обязательства новыхъ выпусковъ, но попытка эта оба раза не удалась, вслѣдствіе противодѣйствія Госуд. Совѣта.

<sup>2)</sup> По закону вь доходъ казны поступаетъ свободный, за произволомъ установленныхъ отчислений, остатокъ чистыхъ прибылей лишь по операциямъ Госуд. Банка и Госуд. Сберегательныхъ Кассъ (Уст. Крестьянскаго Земельнаго Банка, ст. 7; разд. V, ст. 9). Вь настоящее время такой остатокъ получается лишь по операциямъ Госуд. Банка.

ТАБЛИЦА I.

Доходная часть Государственной Рospиси на 1910 г.

		Исчисления
		Рубли
<b>ОБЫКНОВЕННЫЕ ДОХОДЫ.</b>		
<b>Отдѣлъ I. Прямые налоги.</b>		
1	Налоги поземельные, съ недвижимыхъ имуществъ и подати . . . . .	67.804.389
2	Государственный промысловый налогъ . . . . .	107.337.100
3	Сборъ съ доходовъ отъ денежныхъ капиталовъ . . . . .	23.105.000
Итого по отдѣлу I . . . . .		198.246.489
<b>Отдѣлъ II. Косвенные налоги.</b>		
4	Сборы съ питей . . . . .	40.214.000
5	Табачный доходъ . . . . .	57.049.500
5 <sup>1)</sup>	Отъ обложенія папиросныхъ гильзъ и разрѣзанной папиросной бумаги . . . . .	5.027.000
6	Сахарный доходъ . . . . .	124.865.000
7	Нефтяной доходъ . . . . .	41.045.200
8	Спичечный доходъ . . . . .	18.015.750
9	Таможенный доходъ . . . . .	284.055.000
Итого по отдѣлу II . . . . .		570.271.450
<b>Отдѣлъ III. Пошлины.</b>		
10	Гербовая, судебная, канцелярскія и съ записи документовъ . . . . .	74.600.100
11	Съ переходящихъ имуществъ . . . . .	34.675.000
12	Съ товаровъ и судовъ вь портахъ . . . . .	3.170.000
13	Съ пассажировъ и грузовъ, перевозимыхъ по желѣзнымъ дорогамъ вь пассажирскихъ и товаро-пассажирскихъ поѣздахъ . . . . .	22.900.000
14	Съ застрахованныхъ отъ огня имуществъ . . . . .	5.300.000
15	Пошлины разныхъ наименований . . . . .	11.967.898
Итого по отдѣлу III . . . . .		152.612.998
<b>Отдѣлъ IV. Правительственные регалии.</b>		
16	Горный доходъ . . . . .	358.700
17	Монетный доходъ . . . . .	3.393.500
18	Почтовый доходъ . . . . .	59.372.050
19	Телеграфный и телефонный доходы . . . . .	27.730.000
20	Доходъ отъ казенной винной операции . . . . .	718.768.000
Итого по отдѣлу IV . . . . .		809.622.250



§§ государственной росписи		Исчисленіе
		Рубли
<b>Отдѣль V. Казенные имущества и капиталы.</b>		
21	Оброчныя статьи и промыслы . . . . .	32.846.304
22	Лѣсной доходъ . . . . .	67.314.400
23	Казенныя желѣзныя дороги . . . . .	568.154.100
24	Казенныя заводы, техническія заведенія и склады	18.996.285
25	Прибыли отъ принадлежащихъ казнѣ капиталовъ и отъ банковыхъ операций . . . . .	40.788.287
26	Прибыли отъ участія казны въ доходахъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ . . . . .	2.281.000
	Итого по отдѣлу V . . . . .	730.380.386
<b>Отдѣль VI. Отчужденіе государственныхъ имуществъ.</b>		
27	Доходъ отъ продажи недвижимыхъ имуществъ . . . . .	1.480.825
<b>Отдѣль VII. Выкупные платежи.</b>		
28	Съ бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ . . . . .	722.700
29	Съ бывшихъ удѣльныхъ крестьянъ . . . . .	
30	Съ бывшихъ государственныхъ крестьянъ . . . . .	
<b>Отдѣль VIII. Возмѣщеніе расходовъ государственнаго казначейства.</b>		
31	Обязательныя платежи обществъ желѣзныхъ дорогъ . . . . .	14.306.313
32	Возвратъ ссудъ и другихъ расходовъ . . . . .	44.637.098
33	Пособія государственному казначейству изъ постороннихъ источниковъ . . . . .	31.657.390
34	Военное вознагражденіе . . . . .	10.622.405
	Итого по отдѣлу VIII . . . . .	101.223.206
<b>Отдѣль IX. Доходы разнаго рода.</b>		
35	Разныя мелкіе и случайные доходы . . . . .	15.503.193
	Итого обыкновенныхъ доходовъ . . . . .	2.580.063.497
<b>ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ РЕССУРСЫ.</b>		
36	Вклады въ Государственный Банкъ на вѣчное время . . . . .	2.000.000
37	Возвратъ долговъ общаго по Имперіи продовольственнаго капитала казнѣ по произведеннымъ изъ нея займамъ на оказаніе сѣменной и продовольственной помощи населенію Имперіи . . . . .	8.000.000
38	Отъ обращенія въ казну запаснаго фонда Иностраннаго Отдѣленія Особенной Канцеляріи по Кредитной части . . . . .	1.624.383
	Итого чрезвычайныхъ ресурсовъ . . . . .	11.624.383
	Всего вообще . . . . .	2.591.687.880

ТАБЛИЦА II.

Финансовая Смѣта доходовъ Министерства Народнаго Просвѣщенія на 1910 г. (помѣщаемая въ томъ видѣ, въ какомъ Смѣты публикуются въ Приложеніяхъ къ Государственной Росписи).

Смѣтная подраздѣленія	§ § Статьи	Доходъ, ожидаемый въ 1910 г.
		Рубли
<b>Отдѣль III.—Пошлины.</b>		
	10	
		<b>Гербовыя, судебныя, канцелярскія и съ записи документовъ.</b>
	4	Канцелярскіе пошлины и сборы за составленіе и выдачу разныхъ документовъ (съ выписей изъ актовыхъ книгъ архивовъ въ Вильнѣ и Кіевѣ) . . . . .
	9	Съ дипломовъ и свидѣтельствъ учебныхъ заведеній . . . . .
		Итого по § 10 . . . . .
		300
		34.500
		34.800
<b>Отдѣль V.—Казенные имущества и капиталы.</b>		
	21	<b>Оброчныя статьи и промыслы.</b>
	8	Отъ оброчныхъ статей и казенныхъ зданій . . . . .
	14	Отъ казенныхъ изданій . . . . .
		Итого по § 21 . . . . .
		46.900
		36.000
		82.900
	24	<b>Казенныя заводы, техническія заведенія и склады.</b>
	12	Отъ казенныхъ типографій . . . . .
		52.100
<b>Отдѣль VIII.—Возмѣщеніе расходовъ государственнаго казначейства.</b>		
	32	<b>Возвратъ ссудъ и другихъ расходовъ.</b>
	1	Возвратъ ссудъ и долговъ:
		а) отъ городскихъ и сельскихъ обществъ, разныхъ учреждений и лицъ . . . . .
	4	Плата за содержаніе и пользованіе больныхъ въ госпиталяхъ и больницахъ (и отъ продажи лекарствъ изъ аптекъ) . . . . .
	5	Сборы съ воспитанниковъ учебныхъ заведеній на возмѣщеніе расходовъ по ихъ содержанію и обученію и съ лицъ, подвергающихся испытаніямъ . . . . .
		Итого по § 32 . . . . .
		29.833
		27
		70.000
		99.860
	33	<b>Пособія государственному казначейству изъ постороннихъ источниковъ.</b>
	1	Изъ Кабинета Его Императорскаго Величества . . . . .
	3	Изъ Капитула Россійскихъ Императорскихъ и Царскихъ Орденовъ . . . . .
	6	Изъ суммъ казачьихъ войскъ . . . . .
	7	Изъ городскихъ суммъ . . . . .
		36.888
		3.686
		163.453
		1.752.320
		17



Смѣтная подраздѣленія		Доходы ожидаемыя въ 1910 г. Рубли
§ §	Статьи	
	8	Изъ земскихъ сборовъ . . . . . 1.361.664
	9	Изъ специальныхъ средствъ и капиталовъ . . . . . 1.326.977
	12	Изъ общественныхъ и сословныхъ сборовъ и капиталовъ . . . . . 91.658
	13	Отъ разныхъ учреждений и лицъ . . . . . 22.500
		Итого по § 33 . . . . . 4.759.444
<b>Отдѣлъ IX.—Доходы разнаго рода.</b>		
35		Разные мелкіе и случайные доходы.
	5	Отъ продажи негоднаго и ненужнаго движимаго имущества . . . . . 2.100
		Итого по Министерству Народнаго Просвѣщенія . . . . . 5.031.200

ТАБЛИЦА III.

Извлечение изъ Финансовой Смѣты доходовъ Департамента Земледѣлія Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія на 1910 г. (сдѣланное изъ Приложеній къ Государственной Росписи).

Смѣтная подраздѣленія		Доходы ожидаемыя въ 1910 г. Рубли
§ §	Статьи	
<b>Отдѣлъ VIII.—Возмѣщеніе расходовъ государственнаго казначейства.</b>		
<b>Возвратъ ссудъ и другихъ расходовъ.</b>		
32	1	Возвратъ ссудъ и долговъ:
		а) отъ городскихъ и сельскихъ обществъ, разныхъ учреждений и лицъ . . . . . 650
	5	Сборы съ воспитанниковъ учебныхъ заведеній на возмѣщеніе расходовъ по ихъ содержанію и обученію и съ лицъ, подвергающихся испытаніямъ . . . . . 83.200
		Итого по § 32 . . . . . 83.200
33		<b>Пособія государственному казначейству изъ постороннихъ источниковъ.</b>
	6	Изъ суммъ казачьихъ войскъ . . . . . 34.500
	8	Изъ земскихъ сборовъ . . . . . 98.200
	9	Изъ специальныхъ средствъ и капиталовъ . . . . . 48.100
	12	Изъ общественныхъ и сословныхъ сборовъ и капиталовъ . . . . . 2.100
		Итого по § 33 . . . . . 182.900

ТАБЛИЦА IV.

Извлечения изъ отдѣла обыкновенныхъ расходовъ Государственной Росписи на 1910 г.

№ в государственной росписи	§ § смѣты	Назначенія	Рубли
<b>Департаментъ Окладныхъ Сборовъ.</b>			
91	1	Содержаніе центральныхъ учреждений . . . . .	511.870
92	2	Содержаніе мѣстныхъ учреждений . . . . .	3.538.985
93	3	Разные расходы администраціи . . . . .	135.500
94	4	Расходы по заготовленію и продажѣ гербовыхъ знаковъ . . . . .	2.720.000
95	5	Пособія по разнымъ случаямъ . . . . .	1.506.088
96	6	Вознагражденія за отошедшіе въ казну имущества, доходы и др. . . . .	5.665.550
		Итого (по Департаменту Окладныхъ Сборовъ) . . . . .	14.077.993
<b>Министерство Иностранныхъ Дѣлъ.</b>			
167	1	Содержаніе центральныхъ учреждений . . . . .	527.193
168	2	Содержаніе мѣстныхъ учреждений . . . . .	21.929
169	3	Разные расходы администраціи . . . . .	806.000
170	4	Разные расходы по управленію . . . . .	470.086
171	5	Содержаніе дипломатическихъ и консульскихъ учреждений за границею . . . . .	4 213.769
172	6	Сооруженіе и ремонтъ зданій . . . . .	37.094
173	7	Пособія по разнымъ случаямъ . . . . .	98.236
		Итого по Министерству Иностранныхъ Дѣлъ . . . . .	6.174.307
<b>Государственный Контроль.</b>			
446	1	Содержаніе центральныхъ учреждений . . . . .	1.356.102
447	2	Содержаніе мѣстныхъ учреждений . . . . .	8.624.366
448	3	Разные расходы администраціи . . . . .	216.389
		Итого по Государственному Контролю . . . . .	10.196.857



ТАБЛИЦА V.

Финансовая Смета расходов Государственного Контроля на 1910 г. (помещаемая в томъ видѣ, въ какомъ Сметы публикуются въ Приложеніяхъ къ Государственной Росписи).

Смѣтныя подраздѣленія	§§	Статьи	Назначенія на 1910 г. Рубли
<i>Гражданское управленіе.</i>			
<i>Общіе расходы по управленію.</i>			
1	<b>Содержаніе центральныхъ учреждений.</b>		
	1	Государственного Контролера и Товарища Государственного Контролера . . . . .	28.650 30.845
	2	Членовъ Совѣта Государственного Контроля . . . . .	
	3	Отдѣла при Совѣтѣ для повѣрки отчетности учреждений Государственного Контроля:	
		а) личный составъ . . . . .	10.050 800
		б) канцелярскіе и хозяйственные расходы . . . . .	10.850
	4	Канцелярія Государственного Контроля:	
		а) личный составъ . . . . .	162.600 17.000
		б) канцелярскіе и хозяйственные расходы . . . . .	179.600
	5	Департамента Военной и Морской Отчетности:	
		а) личный составъ . . . . .	277.300 7.100
		б) канцелярскіе и хозяйственные расходы . . . . .	284.400
	6	Департамента Гражданской Отчетности:	
		а) личный составъ . . . . .	179.400 5.000
		б) канцелярскіе и хозяйственные расходы . . . . .	184.400
	7	Департамента Желѣзнодорожной Отчетности (вмѣстѣ съ Коммисіею для повѣрки годовыхъ отчетовъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ):	
		а) личный составъ . . . . .	260.000 20.000
		б) канцелярскіе и хозяйственные расходы . . . . .	280.000
	8	Департамента Кредитной Отчетности:	
		а) личный составъ . . . . .	102.400 4.000
		б) канцелярскіе и хозяйственные расходы . . . . .	106.400
	9	Центральной Бухгалтеріи Государственного Контроля:	
		а) личный составъ . . . . .	46.900 5.000
		б) канцелярскіе и хозяйственные расходы . . . . .	51.900

Смѣтныя подраздѣленія	§§	Статьи	Назначенія на 1910 г. Рубли
	10	а) Членовъ отъ Государственного Контроля въ Совѣтахъ Банковъ: Государственного, Государственного Дворянскаго Земельнаго и Крестьянскаго Поземельнаго . . . . .	15.847
		б) Членовъ отъ Государственного Контроля въ Комитетахъ Министерствъ: Финансовъ и Путей Сообщенія и представителя отъ Государственного Контроля въ Хозяйственномъ Комитетѣ при Государственной Канцеляріи . . . . .	29.532
			45.379
	11	Содержаніе зданій Государственного Контроля . . . . .	50.600
	12	Награды и пособия . . . . .	71.800
	13	Капитальный ремонтъ зданій Государственного Контроля въ С.-Петербургѣ . . . . .	31.000
		Итого по § 1 . . . . .	1.356.102
2	<b>Содержаніе мѣстныхъ учреждений.</b>		
	1	Контрольныхъ Палатъ:	
		а) личный составъ . . . . .	3.520.775
		б) канцелярскіе и хозяйственные расходы . . . . .	166.555
			3.687.330
	2	Контрольныхъ частей на эксплуатируемыхъ казною желѣзныхъ дорогахъ:	
		а) личный составъ . . . . .	3.277.366
		б) канцелярскіе и хозяйственные расходы . . . . .	245.245
			3.522.611
	3	Контроля при С.-Петербургскихъ заводахъ Морского вѣдомства и правительственныхъ директоровъ и члена отъ Государственного Контроля въ Правленіяхъ Обществъ желѣзныхъ дорогъ:	
		а) личный составъ . . . . .	43.447
		б) канцелярскіе и хозяйственные расходы . . . . .	3.500
			46.947
	4	Содержаніе фактического контроля по строительнымъ, хозяйственнымъ и инымъ операціямъ различныхъ вѣдомствъ . . . . .	668.116
	5	Наемъ помѣщеній для контрольныхъ учреждений . . . . .	355.861
	6	Награды и пособия . . . . .	181.870
	7	Выдачи по мѣстнымъ привилегіямъ службы:	
		а) путевыя пособия . . . . .	40.400
		б) прибавочное жалованье . . . . .	63.600
		в) пособия на воспитаніе дѣтей . . . . .	8.300
			112.300
	8	Капитальный ремонтъ зданій Контрольныхъ Палатъ . . . . .	49.331
		Итого по § 2 . . . . .	8.624.366



Смѣтная подраздѣленія		Назначенія на 1910 г. Рубли
§	Статьи	
3	<b>Разные расходы администраціи.</b>	
	1	Путевое довольствіе:
		а) выдача путевыхъ довольствій чинамъ Контроля, опредѣляемымъ и командируемымъ въ разныя губерніи по назначенію начальства . . . . .
		б) прогонныя и суточные деньги чиновникамъ, командируемымъ по мѣстнымъ надобностямъ службы . . . . .
	2	Пособія на воспитаніе дѣтей . . . . .
	3	Мелочныя пособія . . . . .
		Итого по § 3 . . . . .
		Всего по Государственному Контролю . . . . .

изъ послѣднихъ отпускаются извѣстныя суммы для усиленія средствъ банковъ <sup>1)</sup>, имѣется связь между послѣдними и Государственной Росписью.

*Начало единства бюджета* провозглашено у насъ закономъ именно статьею 1 Общ. Смѣтн. Прав., первая часть которой гласитъ «государственная роспись есть исчисленіе: 1) всѣхъ предстоящихъ по государству расходовъ и 2) источниковъ къ ихъ удовлетворенію». Слѣдующая статья тѣхъ же правилъ нормируетъ отступленія отъ общаго начала единства Государственной Росписи. Согласно этой статьѣ, не вносятся ни въ Финансовыя Смѣты, ни въ Государственную Роспись доходы и расходы слѣдующихъ трехъ категорій: 1) «доходы и расходы сословій или обществъ на ихъ собственные надобности, а также суммы, назначаемыя на удовлетвореніе губернскихъ и частныхъ земскихъ повинностей» <sup>2)</sup>; 2) «расходы и доходы отдѣльныхъ благотворительныхъ учреждений, содержимыхъ, независимо отъ частныхъ приношеній, изъ особыхъ, закономъ указанныхъ

<sup>1)</sup> Пособія изъ общихъ государственныхъ доходовъ получаютъ въ настоящее время: безвозвратныя—Госуд. Дворянскій Земельный Банкъ и Крестьянскій Поземельный Банкъ и займообразное—Госуд. Сберегат.

<sup>2)</sup> Общ. Смѣтн. Прав., ст. 2, п. 1 и прилож.

источниковъ, или на счетъ пособій, правительствомъ даруемыхъ» <sup>3)</sup>; 3) «денежныя средства, для спеціальныхъ цѣлей опредѣленныя, къ которымъ преимущественно относятся пожертвованія и такого рода доходы, кои, состоя подъ контролемъ правительства, не составляютъ однако же принадлежности казны» <sup>4)</sup>. Доходы указанныхъ трехъ категорій поименованы въ особомъ, изданномъ въ 1862 г., подробномъ росписаніи и въ дополненіяхъ къ нему. Дополненіе этого росписанія новыми доходами, за исключеніемъ денежныхъ пожертвованій на спеціальныя цѣли, совершается не иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ <sup>5)</sup>.—Въ первую изъ этихъ трехъ категорій, охватывающую такъ называемыя *сословныя доходы*, входятъ доходы и расходы мѣстныхъ, территориальныхъ, союзовъ (земствъ и городовъ), а также сословныхъ (дворянскихъ, купеческихъ, сельскихъ и др.) и не сословныхъ обществъ. Невнесеніе въ Государственную Роспись этихъ доходовъ и расходовъ не только не нарушаетъ начала единства бюджета, но необходимо обусловливается проведеніемъ *начала исключительности бюджета*, согласно которому въ одномъ бюджетѣ не должны сочетаться расходы и доходы различныхъ союзовъ. Къ доходамъ и расходамъ сословнымъ отнесены также *доходы и расходы по государственнымъ учрежденіямъ, содержимымъ* не изъ государственныхъ, а изъ, такъ называемыхъ, *постороннихъ источниковъ*. Таковы, напр., правительственныя учебныя заведенія, содержимыя на средства купеческаго или какого-либо другого сословія или общества. Если государство отпускаетъ изъ общихъ своихъ доходовъ извѣстныя суммы для усиленія средствъ такихъ учреждений, то лишь эти суммы проводятся чрезъ Государственную Роспись подъ названіемъ «*пособій*». Смѣтныя исчисленія расходовъ и доходовъ по этимъ учрежденіямъ не публикуются. Поскольку эти учреждения правильно производятъ смѣтныя исчисленія, расходы и доходы ихъ нарушаютъ не полноту, а единство бюджета.—Вторая изъ трехъ разсматриваемыхъ категорій охватываетъ *доходы и расходы по учрежденіямъ, содержимымъ изъ, такъ называемыхъ, особыхъ источниковъ*. Учрежденія, содержимыя изъ особыхъ источниковъ, преслѣдуютъ преимущественно цѣли общественнаго призрѣнія <sup>6)</sup>. Эти учрежденія, носящія государ-

<sup>1)</sup> Общ. Смѣтн. Прав., ст. 2, п. 2 и прилож.

<sup>2)</sup> Общ. Смѣтн. Прав., ст. 2, п. 3 и прилож.

<sup>3)</sup> Общ. Смѣтн. Прав., ст. 3 и Выс. Утв. 24 марта 1897 г. мнѣніе Госуд. Совѣта. Собр. Узак., 1897 г., № 46, ст. 624.

<sup>4)</sup> Учрежденія эти слѣдующія: Приказы общественнаго призрѣнія, въѣдомство Императрицы Маріи, Комитетъ о раненыхъ, Комитетъ при-



ственный характер, олицетворены въ финансово-правовомъ отноше-  
 нии, т. е. содержатся изъ источниковъ государственныхъ, но обо-  
 собленныхъ отъ прочихъ и предназначенныхъ исключительно для  
 покрытія всѣхъ ихъ расходовъ. Финансово-правовая обособленность  
 этихъ учреждений сохраняется и въ тѣхъ случаяхъ, когда для ус-  
 ления ихъ средствъ отпускаются извѣстныя суммы изъ общихъ го-  
 сударственныхъ доходовъ. Такія суммы представляютъ собою вы-  
 бы пособія государства другимъ финансовымъ союзамъ и под-  
 этимъ же названіемъ («пособій») проводятся по Государственной  
 Росписи. Доходы и расходы по учреждениямъ, содержимымъ изъ  
 особыхъ источниковъ, не публикуются. Поскольку они подлежатъ  
 правильному специальному смѣтному исчисленію, они нарушаютъ не  
 полноту, а лишь единство бюджета, внѣшнее и внутреннее.—Нѣко-  
 торые, опредѣленные по своему предмету, расходы по многимъ госу-  
 дарственнымъ учреждениямъ и по многимъ государственнымъ пред-  
 пріятіямъ, не надѣленнымъ правами отдѣльныхъ финансовыхъ сою-  
 зовъ, покрываются, въ видѣ исключенія изъ общаго правила, не изъ  
 общей суммы государственныхъ доходовъ, а изъ опредѣленныхъ  
 находящихся въ ихъ вѣдѣніи, источниковъ, которые называются  
 частью *спеціальными средствами* и составляютъ третью изъ трехъ  
 разсматриваемыхъ категорій. Спеціальныя средства и покрываемыя  
 изъ нихъ расходы, въ отличіе отъ доходовъ и расходовъ первыхъ  
 двухъ категорій, подлежатъ по закону смѣтному исчисленію со сто-  
 роны подлежащихъ вѣдомствъ *въ особомъ приложеніи къ Финансовымъ Смѣтамъ*<sup>1)</sup> 2), въ такъ называемыхъ особыхъ смѣтахъ  
 спеціальныхъ средствъ, во всеобщее свѣдѣніе не публикуемыхъ.  
 Расходы, предметы которыхъ покрываются частью изъ спеціальнаго

зрѣнія заслуженныхъ гражданскихъ чиновниковъ, Императорское Человѣ-  
 колюбивое Общество, вѣдомство Государыни Великой Княгини Елены  
 Павловны.

<sup>1)</sup> Общ. Смѣтн. Прав., ст. 2, п. 3; ст. 14—15 приложенія къ ст. 16

<sup>2)</sup> О спеціальныхъ средствахъ духовнаго вѣдомства (за исключе-  
 ніемъ: 1) причисляемыхъ къ спеціальнымъ средствамъ Святейшаго Си-  
 нода остатковъ отъ кредитовъ, ежегодно открываемыхъ по Финансо-  
 вымъ Смѣтамъ Синода на содержаніе городского и сельскаго духовен-  
 ства, миссій и миссіонеровъ и на нужды начального народнаго образо-  
 ванія, именно на содержаніе церковно-приходскихъ школъ, школъ грамоты  
 учительскихъ курсовъ, и 2) запаснаго строительнаго капитала духовен-  
 ства западныхъ губерній) приложеній къ Финансовымъ Смѣтамъ  
 представляется. Общ. Смѣтн. Прав., ст. 27 прим. и Выс. Утв. 24 апр.  
 1884 г., 5 іюня 1895 г., 26 мая 1897 г., 24 мая 1899 г. мнѣнія Госуд. Совѣта  
 (Правила и Формы, 4 изд., стр. 31—32).

средствъ, частью изъ общихъ государственныхъ доходовъ, и суммы  
 спеціальныхъ средствъ, употребляемыя на нихъ, не нарушаютъ ни  
 внѣшняго, ни внутренняго единства бюджета, такъ какъ эти суммы  
 переносятся изъ особыхъ смѣтъ въ Финансовыя Смѣты доходовъ,  
 подъ названіемъ «пособій государственному казначейству», и распре-  
 дѣляются, вмѣстѣ съ суммами, отпускаемыми изъ общихъ государ-  
 ственныхъ доходовъ, по Финансовымъ Смѣтамъ расходовъ подле-  
 жащихъ вѣдомствъ. Какъ внѣшнее, такъ и внутреннее единство бюд-  
 жета нарушается расходами, предметы которыхъ полностью покрыва-  
 ются изъ спеціальныхъ средствъ, и суммами послѣднихъ, употре-  
 бляемыми на эти расходы, такъ какъ эти суммы не переносятся изъ  
 приложеній къ Финансовымъ Смѣтамъ въ эти послѣднія и въ Госу-  
 дарственную Роспись.—Кромѣ разсмотрѣнныхъ, указанныхъ въ Общ.  
 Смѣтн. Прав., отступленій отъ начала единства бюджета, это начало  
 нарушается еще невнесеніемъ въ Государственную Роспись *расходовъ и*  
*доходовъ государственныхъ банковъ*. Операционные расходы и доходы  
 послѣднихъ не подвергаются смѣтному исчисленію (см. стр. 254). Ад-  
 министративные же расходы ихъ, покрываемые изъ ихъ доходовъ,  
 подлежатъ по закону исчисленію въ *спеціальныхъ смѣтахъ*<sup>1)</sup> 2), къ  
 Госуд. Росписи не прилагаемыхъ, ни въ какой связи съ нею не нахо-  
 дящихся и не публикуемыхъ.

Единство бюджета, именно единство бюджетной системы, но  
 не документальное и не внутреннее единство бюджета, подвер-  
 гается также нарушенію вслѣдствіе выдѣленія части расходовъ и  
 доходовъ въ *чрезвычайную смѣту*. Доходная и расходная час-  
 ти Государственной Росписи дѣлятся, каждая, на два отдѣла: пер-  
 вая на «обыкновенные доходы» и на «чрезвычайные ресурсы»,  
 вторая на «обыкновенные расходы» и на «чрезвычайные расходы».  
 Со времени изданія Общ. Смѣтн. Прав. до 1894 года распределеніе  
 расходовъ и доходовъ между обыкновенною и чрезвычайною смѣтою  
 не было нормировано закономъ. Съ 1894 г. это распределеніе нор-  
 мировано въ законодательномъ порядкѣ. Законъ 1894 г., нѣсколько  
 измѣненный законами 1897 и 1900 г.г., является нынѣ дѣйстви-  
 ющимъ<sup>3)</sup>. Въ отдѣлѣ *чрезвычайныхъ расходовъ* подлежатъ зане-

<sup>1)</sup> Уст. Кред., разд. IV ст. 12 и дополненіе къ ней по Прод. 1906 г.;  
 разд. V, ст. 8; разд. VI, ст. 40, 46; разд. VII, ст. 12; разд. IX, ст. 13, 17.

<sup>2)</sup> Въ смѣтахъ Госуд. Банка исчисляются также административные  
 доходы: см. Правила о смѣтахъ этого Банка, утвержденныя Министромъ  
 Фин. 21 марта 1896 г. (Правила и Формы, 4 изд., стр. 120 и дальше).

<sup>3)</sup> Выс. Утв. 4 іюня 1894 г., 15 дек. 1897 г. и 22 мая 1900 г. мнѣнія  
 Госуд. Совѣта. Собр. Узак. 1894 г., № 118, ст. 864; 1898 г., № 16, ст. 213;  
 1900 г., № 93, ст. 1847.



сенію слѣдующіе расходы: 1) расходы по сооруженію новыхъ желѣзныхъ дорогъ; 2) расходы по изготовленію и приобрѣтенію подвижнаго состава и желѣзнодорожныхъ принадлежностей для частныхъ желѣзныхъ дорогъ за счетъ ихъ облигаціонныхъ капиталовъ, и для тѣхъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, которыя еще находятся въ постройкѣ, а также расходы на заготовленіе и приобрѣтеніе тѣхъ же предметовъ, вызываемые потребностями военныхъ обстоятельствъ; 3) расходы, вызываемые войною, военными экспедиціями<sup>1)</sup> и вообще народными бѣдствіями, каковы неурожай, эпидеміи и т. п.; 4) расходы по досрочной уплатѣ капитала по государственнымъ займамъ, вѣдущаго, условиями займа опредѣленнаго, погашенія ихъ; 5) расходы по уплатѣ капитализированной стоимости приобрѣтаемыхъ въ казну отъ частныхъ лицъ или учреждений крупной собственности и иныхъ источниковъ дохода. Въ отдѣлъ *чрезвычайныхъ доходовъ* подлежатъ включенію слѣдующіе доходы: 1) вклады въ Государственный Банкъ на вѣчное время; 2) «значительныя» единовременныя поступления отъ специальныхъ капиталовъ, обращааемыхъ въ общія средства государственнаго казначейства, или отъ продажи «крупной» государственной собственности; 3) суммы, возвращаемыя частными желѣзнодорожными обществами изъ облигаціонныхъ ихъ средствъ въ погашеніе выданныхъ изъ государственнаго казначейства ссудъ; 4) поступления отъ займовъ и другихъ кредитныхъ операцій. Всѣ остальные расходы и доходы должны быть заносимы въ отдѣлъ обыкновенныхъ. См. также стр. 164.

§ 49. Исчисленіе величины бюджетныхъ статей въ Россіи. Въ отношеніи *расходныхъ статей* наше законодательство не предписываетъ опредѣленнаго метода смѣтнаго исчисленія. Исключеніемъ являются «расходы, менѣе значительныя и будущій размѣръ коихъ, завися отъ обстоятельствъ случайныхъ, не можетъ быть съ точностью опредѣленъ», къ смѣтному исчисленію которыхъ долженъ примѣняться методъ среднихъ чиселъ, при чемъ за смѣтную цифру должна приниматься

<sup>1)</sup> Согласно ст. 9 Выс. Утв. 26 февр. 1890 г. и 7 сент. 1885 г. правилъ (Правила и Формы, 4 изд., стр. 107 и 117) чрезвычайные расходы на потребности военного времени и на особыя приготовленія, предшествующія войнѣ, хотя бы война продолжалась въ періодъ составленія Финансовыхъ Смѣтъ, не вносятся въ послѣднія. Соотвѣтственно этому расходы по веденію войны съ Японіею, начавшейся въ январѣ 1904 г., не были включены въ Роспись 1905 г. По заключеніи же мира, съ 1906 г. стали проводить по Росписямъ расходы по ликвидаціи войны и по приведенію арміи въ мирное положеніе.

средняя изъ выполненныхъ расходовъ, согласно Отчетамъ Государственнаго Контроля, за три послѣдніе года<sup>1)</sup>.

Что касается *доходовъ*, то для смѣтнаго исчисленія тѣхъ изъ нихъ, лишь источникъ которыхъ опредѣляется дѣйствующими законами, размѣръ же поступления которыхъ, «не подчиняясь точнымъ выводамъ, зависитъ отъ обстоятельствъ и давнихъ измѣняющихся», т. е. такъ называемыхъ *неокладныхъ доходовъ* (въ противоположность окладнымъ, т. е. не только источникъ, но и размѣръ которыхъ установленъ закономъ или можетъ быть точно вычисленъ на основаніи закона) (по первоначальной, упраздненной въ 1891 г. терминологіи и классификаціи Росписи и Смѣтъ) предписанъ *методъ майорацій* или *противоположный методъ*, который можно назвать методомъ минорацій: за смѣтную цифру этихъ расходовъ должна быть взята отчетная цифра за предпоследній годъ (напримѣръ для Росписи на 1910 г.—отчетная цифра за 1908 г.) «съ приращеніемъ при этомъ въ соображеніе увеличенія или упадка дохода въ теченіе послѣднихъ пяти лѣтъ»<sup>2)</sup>.—Къ смѣтному исчисленію *случайныхъ доходовъ* подлежитъ примѣненію *методъ среднихъ чиселъ*, именно за смѣтную цифру должна быть взята средняя изъ дѣйствительныхъ поступленій, согласно Отчетамъ Государственнаго Контроля, за три послѣдніе года<sup>3)</sup>.

На практикѣ однако изложенныя правила о приемахъ оцѣнки смѣтныхъ статей соблюдаются весьма не строго<sup>4)</sup>. Вслѣдствіе этого

<sup>1)</sup> Общ. Смѣтн. Прав., ст. 13, п. 1 приложения къ ст. 16 и Выс. Утв. 31 дек. 1869 г. и 31 дек. 1870 г. мѣнѣя Госуд. Совѣта. (Правила и Формы, 4 изд., стр. 26—27).

<sup>2)</sup> Общ. Смѣтн. Прав., ст. 6 и 13, п. 2, а и б приложения къ ст. 16.

<sup>3)</sup> Общ. Смѣтн. Прав., ст. 13, п. 2, в приложения къ ст. 16. Выс. Утв. 31 дек. 1869 г. и 31 дек. 1870 г. мѣнѣя Госуд. Совѣта. (Правила и Формы, 4 изд., стр. 26—27).

<sup>4)</sup> По объясненіямъ самого Министра Финансовъ, въ объяснительной запискѣ къ проекту Росписи на 1907 г., къ расходамъ, размѣръ которыхъ зависитъ отъ различныхъ обстоятельствъ и не поддается предварительному точному вычисленію, примѣняется способъ исчисленія по среднему выводу изъ дѣйствительныхъ расходовъ за три года, а иногда за пять или другое число лѣтъ, съ соотвѣтственною въ случаѣ необходимости майораціею или минораціею этого вывода. Неокладные и случайные доходы, по заявленію Министра Финансовъ въ объяснительной запискѣ къ проекту Росписи на 1907 г., исчисляются по средней изъ дѣйствительныхъ поступленій за послѣдніе годы, къ которой дѣлаются поправки во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда можно ожидать вліянія неблагоприятныхъ условій, преимущественно неурожая, на платежеспособность



оцѣнка бюджетныхъ статей, не смотря на наличность опредѣленныхъ правилъ, является у насъ на практикѣ продуктомъ свободнаго усмотрѣнія составителей бюджета. Конечно, практика выработала нѣкоторые болѣе или менѣе однообразные приемы (какъ это видно изъ приведенныхъ объясненій Министра Финансовъ). Въ результатѣ примѣненія нѣкоторыхъ изъ этихъ приемовъ оцѣнка доходныхъ статей отличалась до самаго послѣдняго времени, какъ указано было въ § 32 (см. стр. 168), чрезмѣрнымъ пессимизмомъ. *Намѣренное преуменьшеніе доходныхъ назначеній* служило средствомъ накопленія свободной наличности въ цѣляхъ покрытія части чрезвычайныхъ расходовъ. Нижеприведенная таблица, заимствованная изъ изслѣдованія М. Кашкарова (Финансовые Итоги послѣдняго десятилѣтія, т. 1. Спб., 1903. Стр. 62—63) и дополненная за 1902—1909 г. г. по Отчетамъ Государственнаго Контроля, даетъ нѣкоторое представленіе о степени точности смѣтнаго исчисленія доходовъ со времени появленія Отчетовъ Государственнаго Контроля до 1909 г. Сопоставленіе бюджетныхъ исчисленій на 1870—1877, 1879—1881 и 1889—1907 г. г. съ дѣйствительными поступлениями въ годы, предшествующіе этимъ назначеніямъ, наглядно обнаруживаетъ вліяніе на изысканной оцѣнки доходныхъ бюджетныхъ статей. Въ объяснительной запискѣ Министра Финансовъ къ проекту Росписи на 1909 г. сдѣлано заявленіе о томъ, что Министерство разстается съ приемомъ преуменьшенія доходныхъ назначеній: «доходы на 1909 г. исчислены въ цифрахъ, весьма близкихъ къ вѣроятному ихъ поступленію и... поэтому тѣхъ избытковъ поступленій противъ смѣтныхъ предположеній, которые получались въ прежніе годы при исполненіи бюджетовъ и обращались на покрытіе чрезвычайныхъ расходовъ, въ 1909 г. ожидать невозможно»<sup>1)</sup>.

населенія, т. е. лишь поправки въ сторону минорации. (Объясн. Записка Министра Финансовъ къ проекту Госуд. Росписи на 1907 г. Ежегодникъ Министерства Финансовъ. Выпускъ 1907/8 г. Спб., 1909. Стр. 64.). По заявленію же Министра Финансовъ, сдѣланному черезъ годъ, въ объяснительной запискѣ къ проекту Росписи на 1908 г., при смѣтномъ исчисленіи неокладныхъ и случайныхъ доходовъ поправки къ среднему выводу изъ дѣйствительныхъ поступленій за послѣдніе годы дѣлаются не только въ сторону минорации, но и въ сторону майорации (Объясн. Записка Министра Финансовъ къ проекту Росписи на 1908 г. Приложение къ Вѣстнику Финансовъ за 1907 г., стр. 9).

<sup>1)</sup> Объясн. Записка Министра Финансовъ къ проекту Госуд. Росписи доходовъ и расходовъ на 1909 г. Приложение къ Вѣстнику Финансовъ за 1908 г., стр. 6—7.

Результаты исполненія Государственныхъ Росписей по отдѣлу обыкновенныхъ доходовъ за періодъ 1866—1908 г. г.

Бюджетный періодъ	Исчислено по росписи	Поступило	По сравненію съ исчисленіемъ по росписи поступило болѣе (+) или менѣе (-).	
	Милліоны руб.	Милліоны руб.	Милліоны руб.	%-ная отношенія
1866	362,5	352,7	- 9,8	- 2,72
1867	398,5	418,7	+ 20,2	+ 5,06
1868	426,0	421,6	- 4,4	- 1,03
1869	428,3	457,5	+ 29,2	+ 6,82
1870	449,0	480,5	+ 31,5	+ 7,02
1871	470,7	508,2	+ 37,5	+ 7,96
1872	487,8	523,0	+ 35,3	+ 7,23
1873	512,0	537,9	+ 25,9	+ 5,07
1874	531,0	557,7	+ 26,7	+ 5,02
1875	548,7	576,5	+ 27,8	+ 5,07
1876	556,7	559,3	+ 2,5	+ 0,45
1877	558,2	548,8	- 9,4	- 1,68
1878	558,2	626,0	+ 67,7	+ 12,13
1879	617,1	661,9	+ 44,8	+ 7,27
1880	650,9	651,0	+ 0,1	+ 0,02
1881	650,8	671,1	+ 20,3	+ 3,12
1882	676,4	707,3	+ 30,9	+ 4,57
1883	713,5	701,1	- 12,4	- 1,74
1884	715,7	706,3	- 9,4	- 1,31
1885	780,0	764,5	- 15,5	- 1,99
1886	790,7	770,5	- 20,2	- 2,55
1887	796,4	829,7	+ 33,3	+ 4,18
1888	854,3	898,5	+ 44,2	+ 5,17
1889	865,5	927,0	+ 61,6	+ 7,11
1890	891,5	943,7	+ 52,2	+ 5,85
1891	900,7	891,6	- 9,2	- 1,02
1892	886,5	970,2	+ 83,6	+ 9,43
1893	961,2	1045,7	+ 84,6	+ 8,79
1894	1004,8	1153,8	+ 149,0	+ 14,83
1895	1142,9	1255,8	+ 112,9	+ 9,87
1896	1239,5	1368,7	+ 129,2	+ 10,43
1897	1318,4	1416,4	+ 98,0	+ 7,43
1898	1364,4	1584,8	+ 220,4	+ 16,15
1899	1469,1	1673,3	+ 204,2	+ 13,89
1900	1593,7	1704,1	+ 110,4	+ 6,92
1901	1730,1	1799,4	+ 69,4	+ 4,01
1902	1800,8	1905,4	+ 104,6	+ 5,81
1903	1897,0	2031,8	+ 134,8	+ 7,10
1904	1980,1	2018,3	+ 38,2	+ 1,93
1905	1977,0	2024,5	+ 47,5	+ 2,40
1906	2027,8	2271,7	+ 243,8	+ 12,02
1907	2175,0 <sup>1)</sup>	2342,5	+ 167,5	+ 7,70
1908	2386,9	2417,8	+ 30,9	+ 1,29
1909	2458,7	2526,3	+ 67,6	+ 2,75

<sup>1)</sup> Роспись на 1907 г. не была утверждена въ установленномъ порядкѣ и правительство при взиманіи доходовъ руководствовалось данными проекта Росписи на 1907 г., съ которыми здѣсь и сравниваются дѣйствительныя поступления.



§ 50. Бюджетный периодъ въ Россіи. Бюджетный периодъ начинается у насъ съ 1 января и продолжается до 31 декабря включительно. Дополнительнаго, льготнаго срока для дѣйствія доходной части Росписи у насъ въ настоящее время (съ 1889 г.) не существуетъ. Льготный срокъ существуетъ нынѣ лишь для дѣйствія расходной части Росписи. Льготный срокъ истекаетъ: для расходовъ Военнаго Министерства 30 апрѣля, а для всѣхъ остальныхъ расходовъ 31 марта слѣдующаго за бюджетнымъ года<sup>2)</sup>. Такимъ образомъ, *счетный периодъ* или *периодъ исполненія бюджета* въ отношеніи доходовъ совпадаетъ у насъ съ бюджетнымъ периодомъ, а въ отношеніи расходовъ продолжается по общему правилу 15 мѣсяцевъ, для военнаго же вѣдомства, въ видѣ исключенія, 16 мѣсяцевъ.

§ 51. Составленіе проекта Государственной Росписи. Бюджетная (и финансово-законодательная) инициатива въ Россіи. Составленіе проекта бюджета сосредоточено у насъ въ рукахъ правительства. Финансовыя Сметы министерствъ и главныхъ управленій составляются изъ частныхъ росписаній о доходахъ и расходахъ, которыя доставляются непосредственно подчиненными имъ мѣстными учреждениями, а частныя росписанія—изъ *отдѣльныхъ росписаній*, поступающихъ отъ *инстанцій*, подчиненныхъ этимъ послѣднимъ<sup>3)</sup>. Повѣривъ, исправивъ и дополнивъ полученныя имъ частныя росписанія, каждое центральное учреждение, имѣющее отдѣльную Финансовую Смету (Министерство, Главное Управленіе, Департаментъ, Отдѣлъ), составляетъ изъ этихъ росписаній и изъ росписаній о своихъ центральныхъ расходахъ проектъ Финансовой Сметы<sup>4)</sup>, который вносится затѣмъ на разсмотрѣніе *Совета Министра* или *Главноуправляющаго*<sup>5)</sup>. Каждая Финансовая Смета состоитъ изъ четырехъ частей: 1) перечня доходовъ и расходовъ по главнымъ ихъ подраздѣленіямъ (параграфамъ), 2) собственно сметы, т. е. подробной сметы доходовъ и расходовъ по параграфамъ, статьямъ и пунктамъ, содержащей также правовыя и фактическія данныя, поясняющія сметныя исчисленія (въ графахъ «основанія назначеній», помѣщаемой на правой страницѣ), 3) приложения, содержащихъ болѣе подробныя данныя, поясняющія сметныя

<sup>1)</sup> Общ. Сметн. Прав., ст. 34.

<sup>2)</sup> Общ. Сметн. Прав., ст. 37 и Выс. Утв. 24 марта 1897 г. мѣсяцъ Госуд. Совѣта. Собр. Узак. 1897 г., № 46, ст. 623.

<sup>3)</sup> Общ. Сметн. Прав., ст. 11.

<sup>4)</sup> Общ. Сметн. Прав., ст. 15.

<sup>5)</sup> Учр. Мин., ст. 83, п. 6; ст. 963, п. 5. Общ. Сметн. Прав., ст. 17.

исчисленія, приведеніе которыхъ въ подробныхъ сметахъ, по значительности объема, было бы неудобно, и 4) особой объяснительной записки, содержащей общій обзоръ финансоваго управленія вѣдомства, обоснованія измѣненій въ расходахъ и доходахъ, по сравненію съ предыдущимъ годомъ, и другія поясненія. Эти объяснительныя записки служатъ Министру Финансовъ главнымъ матеріаломъ для составленія общей объяснительной записки къ Государственной Росписи<sup>1)</sup>. Проекты Финансовыхъ Сметъ подлежатъ *повѣркѣ Министра Финансовъ* и *Государственнаго Контролера*, при чемъ на Министерство Финансовъ возложена повѣрка ихъ съ точки зрѣнія соответствія предметовъ и размѣра сметныхъ исчисленій дѣйствующимъ законамъ<sup>2)</sup>, а на Государственный Контроль—повѣрка ихъ съ точки зрѣнія соответствія сметныхъ исчисленій отчетнымъ даннымъ. Проекты Финансовыхъ Сметъ Министерства Финансовъ подлежатъ повѣркѣ Государственнаго Контроля съ точки зрѣнія соответствія сметныхъ исчисленій не только отчетнымъ даннымъ, но и дѣйствующимъ законамъ<sup>3)</sup>. До введенія представительнаго государственнаго устройства замѣчанія Министра Финансовъ и Государственнаго Контролера на проекты Сметъ и объясненія министровъ и главноуправляющихъ по поводу этихъ замѣчаній вносились въ Департаментъ Государственной Экономіи Государственнаго Совѣта, гдѣ разрѣшались разногласія между подлежащимъ министромъ, Министромъ Финансовъ и Государственнымъ Контролеромъ и гдѣ окончательно составлялись проекты Финансовыхъ Сметъ. Изъ окончательно составленныхъ Департаментомъ Государственной Экономіи проектовъ Финансовыхъ Сметъ Министръ Финансовъ составлялъ проектъ Государственной Росписи, который затѣмъ поступалъ на Высочайшее утвержденіе черезъ Государственный Совѣтъ. Въ этой стадіи установленія бюджета Государственный Совѣтъ функционировалъ въ качествѣ совѣщательнаго учрежденія при Монархѣ, которому принадлежало не только право санкціи, но и право окончательнаго установленія содержанія бюджета. Бюджетная работа Государственнаго Совѣта, какъ совѣщательнаго учрежденія при Монархѣ, дѣлилась на двѣ стадіи: предварительную, протекавшую въ Департаментѣ Государственной Экономіи, и окончательную, которая сосредоточивалась въ общемъ собраніи. Въ виду того, что число замѣчаній Министра Финансовъ и

<sup>1)</sup> Общ. Сметн. Прав., ст. 16 и ст. 1—5 приложенія къ ст. 16.

<sup>2)</sup> Общ. Сметн. Прав., ст. 18.

<sup>3)</sup> Учр. Мин. ст. 945, п. 1. Общ. Сметн. Прав., ст. 22.



Государственного Контролера по некоторымъ Сметамъ бывало весьма значительно, для устранения излишней переписки и освобождения Государственного Совѣта отъ излишней мелочной работы, еще въ послѣдніе годы дѣйствія дореформеннаго государственнаго устройства постепенно вводился *порядокъ предварительнаго разсмотрѣнія проектовъ Сметъ въ междуведомственныхъ совѣщаніяхъ*, состоявшихся изъ представителей вѣдомства, составившаго проектъ Сметы, Министерства Финансовъ и Государственнаго Контроля. По Выс. Утв. 29 декабря 1904 г. мнѣнію Госуд. Совѣта этотъ порядокъ сдѣланъ обязательнымъ для Сметъ всѣхъ гражданскихъ вѣдомствъ, кромѣ Министерства Императорскаго Двора и высшихъ государственныхъ учреждений<sup>1)</sup>. Порядокъ этотъ былъ сохраненъ въ силѣ и по введеніи представительной формы государственнаго устройства, согласно Выс. Утв. 19 сентября 1906 г. постановленію Совѣта Министровъ. Въ настоящее время составленные вѣдомствами проекты Финансовыхъ Сметъ, а если окажется необходимымъ для ускоренія дѣла, то и отдѣльныя части этихъ проектовъ, разсматриваются въ особые совѣщанія въ каждомъ вѣдомствѣ совѣщаніяхъ изъ представителей вѣдомства, составившаго проектъ Сметы, Министерства Финансовъ и Государственнаго Контроля. Сметныя предположенія, не вызвавшія разногласія между членами названнаго совѣщанія, считаются окончательно одобренными для внесенія въ проектъ Сметы. О происшедшихъ же разногласіяхъ представители трехъ указанныхъ вѣдомствъ докладываютъ своему начальству, и, если подлежащій министръ или главноуправляющій, Министръ Финансовъ и Государственный Контролеръ не придутъ къ соглашенію, то вызвавшій разногласіе вопросъ вносится вѣдомствомъ, составившимъ проектъ Сметы, въ Совѣтъ Министровъ для окончательнаго разрѣшенія. Окончательно составленные указаннымъ порядкомъ *проекты Сметъ вносятся вѣдомствами непосредственно въ Госуд. Совѣтъ и Госуд. Думу и сообщаются* Министру Финансовъ и Государственному Контролеру<sup>2)</sup>. Въ случаѣ необходимости измѣненія или дополненія представленныхъ сметныхъ исчисленій до начала бюджетнаго періода министры имѣютъ право до опредѣленнаго срока вносить въ палаты проекты дополнительныхъ

<sup>1)</sup> Правила и Формы, 4 изд., стр. 29.—Объясн. Записка Министра Финансовъ къ проекту росписи на 1907 г. Ежегодникъ Министерства Финансовъ. Выпускъ 1907/8 г. Спб., 1909. Стр. 47—48.

<sup>2)</sup> Выс. Утв. 19 сентября 1906 г. постановленіе Совѣта Министровъ. Ежегодникъ Министерства Финансовъ. Вып. 1907/8 г. Спб., 1909. Стр. 50—51.

ныхъ Сметъ, которые окончательно составляются въ томъ же порядкѣ, что и проекты первоначальныхъ Сметъ<sup>1)</sup>. Изъ окончательно составленныхъ въ вышеизложенномъ порядкѣ проектовъ Финансовыхъ Сметъ Министръ Финансовъ, при содѣйствіи Департамента Государственнаго Казначейства, составляетъ *проектъ Государственной Росписи доходовъ и расходовъ*<sup>2)</sup> и объяснительную къ нему записку. Проектъ Государственной Росписи передъ внесеніемъ его въ палаты подлежитъ предварительному разсмотрѣнію *Совѣта Министровъ*<sup>3)</sup>. Предварительному утвержденію главы государства проектъ Государственной Росписи не подлежитъ. Проектъ Государственной Росписи доходовъ и расходовъ съ объяснительною запискою Министра Финансовъ публикуется (см. § 52 въ концѣ) и вносится послѣднимъ въ палаты.—*Сроки внесенія проекта Государственной Росписи и проектовъ Финансовыхъ Сметъ въ палаты* нормированы у насъ закономъ. Проектъ Государственной Росписи долженъ быть внесенъ туда 1 октября предшествующаго бюджетному году, а проекты Финансовыхъ Сметъ, въ зависимости отъ большей или меньшей сложности составленія ихъ, въ три, различные для трехъ указанныхъ въ законѣ группы Сметъ, срока: къ 1 сентября, къ 15 сентября и къ 25 сентября. Крайнимъ срокомъ для внесенія въ палаты до начала бюджетнаго періода проектовъ дополнительныхъ Сметъ является 25 сентября<sup>4)</sup> 5).

Въ отношеніи *бюджетной и финансово-законодательной инициативы* наше конституціонное законодательство, хотя и можетъ быть отнесено къ континентально-европейскому типу, однако ему присущи значительныя особенности. Если *право финансово-законодательной инициативы* правительства и членовъ палатъ не подле-

<sup>1)</sup> Выс. Утв. 8 іюня 1893 г. мнѣніе Госуд. Совѣта. Собр. Узак. 1893 г., № 99, ст. 838.

<sup>2)</sup> Учр. Мин., ст. 472, п. 1 и 2. Общ. Сметн. Прав., ст. 18.

<sup>3)</sup> Учр. Сов. Мин., ст. 14.

<sup>4)</sup> Прав. Гос. Росп., ст. 1.

<sup>5)</sup> Лишь послѣдніе два изъ трехъ прошедшихъ до настоящаго времени чрезъ Госуд. Совѣтъ и Госуд. Думу проектовъ Росписей, именно проекты на 1909 и 1910 г.г. внесены были въ палаты 1 октября предшествующаго бюджетному году; проектъ Росписи на 1908 г. внесенъ былъ туда 1 ноября 1907 г., а проектъ Росписи на 1907 г., не утвержденный въ установленномъ порядкѣ за роспускомъ Госуд. Думы перваго и втораго созыва, внесенъ былъ туда 20 февраля 1907 г., именно въ день начала занятій Госуд. Думы втораго созыва. Проектъ Росписи на 1911 г. внесенъ въ палаты своевременно.



жить у насъ никакимъ ограниченіямъ и подчиняется общимъ нормамъ о законодательной инициативѣ, то въ правѣ бюджетной инициативы у насъ ограничены не только члены палатъ, но и правительство. Въ Финансовыя Сметы и Государственную Роспись подлежатъ внесенію лишь такіе расходы, которые установлены дѣйствующими законами <sup>1)</sup>. Каждый новый предметъ расхода, какъ и каждое увеличеніе расхода могутъ быть установлены не иначе, какъ посредствомъ спеціальнаго закона.—Исключеніе изъ этого правила относится, во-первыхъ, къ такъ называемымъ въ нашемъ законодательствѣ нештатнымъ хозяйственнымъ расходамъ, т. е. къ такъ называемымъ хозяйственнымъ расходамъ, размѣръ которыхъ не опредѣляется штатами, табелями или другого рода спеціальными законами. Нештатные хозяйственные расходы могутъ быть вносимы въ Роспись въ увеличенныхъ размѣрахъ и при неизмѣненіи лежащихъ въ основаніи ихъ, т. е. нормирующихъ предметъ ихъ, законовъ, поскольку увеличеніе ихъ обуславливается измѣненіемъ цѣнъ или другими обстоятельствами, вытекающими изъ подвижнаго характера ихъ <sup>2)</sup>. По нашему бюджетному законодательству, расходы по хозяйственному предмету затраты дѣлятся на слѣдующіе виды: 1) расходы по содержанию управленій: а) (штатные) расходы по содержанию личнаго состава управленій, б) хозяйственные (штатные) по управленіямъ расходы, не составляющіе отдѣльныхъ операцій (къ которымъ относятся: а) заготовленіе канцелярскихъ принадлежностей, фуража, дроби, освѣтительныхъ матеріаловъ, типографскихъ, церковныхъ, аптечныхъ и другихъ хозяйственныхъ принадлежностей; б) наемъ, обмундированіе, составленіе прислуги, и провіантъ и др.); в) ремонтъ и наемъ зданій; г) разѣзды чиновниковъ); 2) хозяйственно-операционные расходы, т. е. «расходы, производимые для достиженія тѣхъ цѣлей, для которыхъ правительственныя учрежденія существуютъ, хотя бы между такими расходами встрѣчались расходы на издержки, штатами и табелями опредѣленныя (какъ напримѣръ: содержание войскамъ, командамъ и др.)»; 3) разные расходы, къ числу которыхъ принадлежатъ все остальные, не входящіе ни въ одну изъ первыхъ двухъ категорій, расходы <sup>3)</sup>. Такимъ образомъ, въ виду того, что одна изъ двухъ категорій хозяйственныхъ расходовъ, именно хозяйственные по управленіямъ расходы, носитъ штатный

<sup>1)</sup> Общ. Сметн. Прав., ст. 14.

<sup>2)</sup> Общ. Сметн. Прав., ст. 14 прим. 1 и 2.

<sup>3)</sup> Общ. Сметн. Прав., ст. 8—9 приложения къ ст. 16. Кассовый Правила, прилож. къ ст. 83. (Правила и Формы, 4 изд., стр. 312 и сл.)

характеръ, правительству принадлежитъ право бюджетной инициативы лишь въ отношеніи другой изъ этихъ двухъ категорій, именно въ отношеніи хозяйственно-операционныхъ расходовъ и при томъ только тѣхъ изъ нихъ, которые являются нештатными.—Другимъ исключеніемъ изъ правила, по которому правительство имѣетъ право вносить въ Роспись лишь такія статьи расходовъ, которыя установлены дѣйствующими законами, являются такъ называемые условные кредиты. Последніе, хотя встрѣчались на практикѣ и раньше, но впервые нормированы были Выс. Утв. 8 мая 1895 г. мнѣніемъ Госуд. Совѣта <sup>1)</sup>. Подъ условными кредитами разумѣются вносимые въ проекты Финансовыхъ Сметъ министрами и главноуправляющими кредиты на такіе расходы, которые ко времени составленія проектовъ Сметъ не могутъ быть оправданы дѣйствующими узаконеніями. Согласно закону 1895 г., предметомъ условныхъ кредитовъ могутъ быть лишь расходы вполне неотложные, не допускающіе отсрочки до слѣдующаго бюджетнаго періода и не связанные съ мѣропріятіями, требующими обширной предварительной разработки и подробнаго обсужденія въ законодательныхъ учрежденіяхъ. Внесенные въ Роспись условные кредиты обращаются къ исполненію лишь по утвержденіи, до окончанія бюджетнаго періода, въ законодательномъ порядкѣ, въ формѣ спеціальныхъ законовъ, тѣхъ новыхъ мѣропріятій, для исполненія которыхъ они испрашиваются <sup>2)</sup>. По всемъ вносимымъ въ палаты предположеніямъ о новыхъ расходахъ изъ государственнаго казначейства министры и главноуправляющіе отдѣльными частями обязаны входить въ предварительное сношеніе какъ съ Министромъ Финансовъ, такъ и съ Государственнымъ Контролеромъ <sup>3)</sup> <sup>4)</sup>.—Что касается права бюджетной инициативы членовъ палатъ, то оно

<sup>1)</sup> Правила и Формы, 4 изд., стр. 25—26.

<sup>2)</sup> Прав. Гос. Росп., ст. 15.

<sup>3)</sup> Выс. Утв. 29 дек. 1901 г. мнѣніе Госуд. Совѣта (Правила и Формы, 4 изд., стр. 26).

<sup>4)</sup> Вслѣдствіе происшедшихъ въ 1906 и 1907 г. г. перерывовъ въ дѣятельности палатъ, цѣлый рядъ правительственныхъ предположеній о новыхъ мѣропріятіяхъ и расходахъ не могъ быть осуществленъ. Это вызвало включеніе въ Росписи на 1908 и 1909 г. г. весьма большого количества условныхъ кредитовъ. Въ Росписи на 1908 г. внесено было 438 условныхъ кредитовъ на общую сумму 97,9 милл. руб., а въ проектъ Росписи на 1909 г.—579 на общую сумму 154,2 милл. руб., что составляетъ около 6% суммы проектированныхъ бюджетныхъ назначеній на этотъ годъ. Столь значительное число условныхъ кредитовъ и при томъ несоотвѣтствіе многихъ изъ нихъ требованіямъ закона 8 мая 1895 г. за-



подвергается по нашему законодательству слѣдующимъ двумъ ограниченіямъ: 1) «при обсужденіи проекта государственной росписи не могутъ быть исключаемы или измѣняемы такіе доходы и расходы, которые внесены въ проектъ росписи на основаніи дѣйствующихъ законовъ, положеній, штатовъ и росписаній, а также Высочайшихъ повелѣній, въ порядкѣ верховнаго управления послѣдовавшихъ»<sup>1)</sup>, т. е. палаты не имѣютъ права при установленіи бюджета, по предложенію своихъ членовъ, увеличивать смѣтныя назначенія правительственнаго проекта, поскольку размѣръ этихъ назначеній установленъ закономъ или верховно-административнымъ распоряженіемъ; 2) «возникающія въ Государственномъ Совѣтѣ или въ Государственной Думѣ при обсужденіи проекта государственной росписи предположенія... (2) объ ассигнованіи средствъ на новыя, не относившіяся ранее на средства казны, потребности,—получаютъ дальнѣйшее движеніе въ порядкѣ, для разсмотрѣнія законодательныхъ дѣлъ установленномъ»<sup>2)</sup>, т. е. палаты не имѣютъ права при установленіи бюджета, по предложенію своихъ членовъ, вносить въ правительственный проектъ новыя расходныя статьи. Такимъ образомъ, предложенія объ увеличеніи расходовъ, нормированныхъ законами или верховно-административными распоряженіями не только въ отношеніи предмета, но и въ отношеніи размѣра, за предѣлы нормированнаго размѣра, или о новыхъ расходахъ, могутъ быть внесены членами палатъ лишь въ порядкѣ законодательной инициативы, въ формѣ specialнаго законодательнаго предположенія, и, слѣдовательно, право бюджетной инициативы членовъ палатъ исчерпывается правомъ внесенія предложеній объ увеличеніи такихъ расходныхъ статей правительственнаго проекта, размѣръ которыхъ не нормированъ дѣйствующими законами или верховно-административными распоряженіями. Кругъ же такихъ расходныхъ статей, какъ это ясно изъ предыдущаго изложенія, долженъ очерчиваться *нештатными хозяйственно-операционными расходами*, хотя въ дѣйствительности онъ шире, о чемъ рѣчь впереди (см. § 57). Правомъ внесенія въ проектъ Росписи кредитовъ условныхъ

ставило палаты высказать пожеланія о принятіи правительствомъ рѣшительныхъ мѣръ къ уменьшенію числа этихъ кредитовъ. Эти пожеланія приняты были во вниманіе правительствомъ, и число условныхъ кредитовъ сокращено въ проектѣ росписи на 1910 г. до 223, а общая сумма ихъ—до 43,6 милл. руб. По проекту Росписи на 1911 г. число условныхъ кредитовъ составляетъ 206, а общая сумма ихъ—39,9 милл. руб.

<sup>1)</sup> Прав. Гос. Росп., ст. 9.

<sup>2)</sup> Прав. Гос. Росп., ст. 10, п. 2.

законодательныя палаты, не въ примѣръ правительству, не пользуются.

§ 52. Окончательное установленіе содержанія бюджета въ Россіи: порядокъ обсужденія и голосованія проекта Государственной Росписи (и финансовыхъ законопроектовъ). Санкція и публикація бюджета въ Россіи. Проектъ Государственной Росписи разсматривается Госуд. Совѣтомъ и Госуд. Думою въ общемъ законодательномъ порядкѣ<sup>1)</sup>.

Подготовительная бюджетная работа палатъ организована у насъ по континентальной системѣ палатскихъ комиссій. Комисіи, на которыя возложена эта работа, могутъ приступать къ своимъ занятіямъ по полученіи проектовъ Финансовыхъ Смѣтъ и до открытія сессіи<sup>2)</sup>.—*Думская комиссія*, вѣдающая подготовительную бюджетную работу, называется *Бюджетною*. Проекты Государственной Росписи и Финансовыхъ Смѣтъ полностью передаются въ Бюджетную Коммисію, непосредственно по внесеніи ихъ въ Думу<sup>3)</sup>. Думская Бюджетная Коммисія, въ составѣ 66 членовъ, является, согласно Наказу, постоянною комиссіею: она образуется на срокъ сессіи для предварительной разработки опредѣленнаго Наказомъ рода дѣлъ и сохраняетъ свои полномочія впредь до избранія новаго состава. Помимо проекта Государственной Росписи и проектовъ Финансовыхъ Смѣтъ, къ числу предметовъ ея занятій относятся представленія о всякихъ другихъ денежныхъ изъ казны ассигнованіяхъ. Думская Бюджетная Коммисія избирается общимъ собраніемъ Думы въ концѣ каждой сессіи, а при новомъ созывѣ—въ началѣ сессіи<sup>4)</sup>. На дѣлѣ Бюджетная Коммисія избирается по предварительномъ соглашеніи между представителями всѣхъ палатскихъ политическихъ группъ, болѣе или менѣе пропорціонально численности каждой изъ нихъ. Для составленія письменнаго доклада и для представленія объясненій общему собранію Думы комиссія избираютъ одного или нѣсколькихъ докладчиковъ<sup>5)</sup>. Онѣ могутъ также образовывать изъ своей среды подкоммисіи, способомъ, предоставленнымъ ихъ усмотрѣнію<sup>6)</sup>. Правомъ этимъ пользуется Бюджетная Коммисія. Между под-

<sup>1)</sup> Прав. Гос. Росп., ст. 2.

<sup>2)</sup> Прав. Гос. Росп., ст. 3.

<sup>3)</sup> Наказъ Госуд. Думы, § 82. См. Стенографическій Отчетъ. Госуд. Дума. Третій Созывъ. Сессія II. Часть IV. Засѣд. 126, 2 июня 1909 г. Стр. 3429 и сл.

<sup>4)</sup> Наказъ Госуд. Думы, § 35, п. 6. Тамъ же.

<sup>5)</sup> Наказъ Госуд. Думы, § 54. Тамъ же.

<sup>6)</sup> Наказъ Госуд. Думы, § 40. Тамъ же.



коммисіями, а въ предѣлахъ каждой изъ послѣднихъ между отдѣльными членами-докладчиками—распредѣляется предварительная работа Бюджетной Коммисіи. Бюджетная Коммисія составляетъ рядъ докладовъ общему собранію Думы: каждая отдѣльная расходная Финансовая Смѣта, доходная часть проекта и весь проектъ въ цѣломъ составляютъ предметъ отдѣльных докладовъ. Доклады коммисіи вносятся въ общее собраніе Думы въ письменномъ и печатномъ видѣ и раздаются членамъ Думы, а также Министрамъ, при чемъ доклады Бюджетной Коммисіи—не позже, какъ за 7 дней до ихъ обсуждения<sup>1)</sup>. Доклады коммисіи должны содержать изложеніе обстоятельствъ дѣла и соображеній коммисіи, а также заключеніе ея въ видѣ проекта постановленія Думы<sup>2)</sup>. На засѣданіяхъ коммисіи могутъ присутствовать не принадлежащіе къ составу данной коммисіи члены Думы, если по отношенію къ данной коммисіи не состоялось постановленія Думы<sup>3)</sup>. Помимо Бюджетной Коммисіи предварительнымъ изслѣдованіемъ финансовыхъ вопросовъ вѣдаютъ другія двѣ думскія коммисіи: Финансовая Коммисія и Коммисія по исполненію Государственной Росписи доходовъ и расходовъ. *Думская Финансовая Коммисія*, въ составѣ 33 членовъ, также носитъ постоянный характеръ. Она вѣдаетъ предварительнымъ разсмотрѣніемъ дѣлъ, относящихся къ финансовому законодательству, дѣлъ объ отчужденіи части государственныхъ доходовъ или имуществъ, о постройкѣ желѣзныхъ дорогъ за счетъ казны, объ учрежденіи компаній на акціяхъ, съ изытіями изъ дѣйствующихъ законовъ, и дѣлъ, касающихся земскаго и городского обложенія, указанныхъ въ примѣчаніи къ ст. 31 Учр. Гос. Дум. Она избирается общимъ собраніемъ Думы въ концѣ каждой сессіи, а при новомъ созывѣ—въ началѣ сессіи<sup>4)</sup>. *Коммисія по исполненію Государственной Росписи доходовъ и расходовъ*, въ составѣ 33 членовъ, избирается общимъ собраніемъ Думы ежегодно въ началѣ сессіи. Она также носитъ постоянный характеръ<sup>5)</sup>.—Въ *Госуд. Совѣтъ*, помимо *Финансовой*, имѣтъ другой специально-финансовой коммисіи. Финансовая Коммисія Госуд. Совѣта также носитъ постоянный характеръ: она образуется на срокъ сессіи для предварительнаго разсмотрѣнія опредѣленнаго На-

<sup>1)</sup> Наказъ Госуд. Думы, §§ 55, 72, 93 примѣч. Тамъ же.  
<sup>2)</sup> Наказъ Госуд. Думы, § 49. Тамъ же.  
<sup>3)</sup> Наказъ Госуд. Думы, § 41. Тамъ же.  
<sup>4)</sup> Наказъ Госуд. Думы, § 35, п. в. Тамъ же.  
<sup>5)</sup> Наказъ Госуд. Думы, § 35, п. г и примѣч. Тамъ же.

казомъ рода дѣлъ<sup>1)</sup>. На предварительное обсужденіе Финансовой Коммисіи поступаютъ проекты Финансовыхъ Смѣтъ и проектъ Государственной Росписи, а также предположенія о сверхбюджетныхъ кредитахъ. Кромѣ того, на предварительное заключеніе Финансовой Коммисіи должны быть передаваемы законопроекты, предусматривающіе новые для государства расходы<sup>2)</sup>. Проекты Финансовыхъ Смѣтъ, а равно проектъ Государственной Росписи и постановленія Госуд. Думы по этому проекту, немедленно по внесеніи ихъ въ Госуд. Совѣтъ, полностью поступаютъ въ Финансовую Коммисію, и обсуждаются Совѣтомъ не иначе, какъ съ заключеніями этой Коммисіи<sup>3)</sup>. Финансовая Коммисія Совѣта состоитъ изъ 30 членовъ<sup>4)</sup>, избираемыхъ передъ окончаніемъ сессіи<sup>5)</sup>. По первоначальному тексту Наказа Совѣта, опубликованному Сенатомъ 12 мая 1907 г., члены всѣхъ коммисій Совѣта избирались по отдѣламъ, между которыми распредѣлялся поровну наличный въ засѣданіи составъ членовъ Совѣта по соглашенію между ними (остатокъ членовъ распредѣлялся между образовавшимися отдѣлами добровольно или по жребію), при чемъ каждый отдѣлъ избиралъ по одному члену коммисіи (число отдѣловъ должно было соответствовать числу членовъ коммисіи изъ всего состава членовъ Совѣта<sup>6)</sup>). Подлежащія статьи Наказа подверглись измѣненію, опубликованному Сенатомъ 14 декабря 1907 г.<sup>7)</sup>. Въ настоящее время всѣ коммисіи Совѣта образуются посредствомъ пропорціональныхъ выборовъ, по такъ называемой системѣ конкурирующихъ связанныхъ списковъ съ примѣненіемъ простого квотента и франкфуртскаго способа наибольшихъ остатковъ для распредѣленія остаточныхъ мѣстъ<sup>8)</sup>. Совѣтскія коммисіи представляютъ общему собранію по каждому дѣлу докладъ въ письменной и пе-

<sup>1)</sup> Наказъ Госуд. Совѣта, ст. 26—27. Собр. Узак. за 1907 г., № 86, ст. 802.  
<sup>2)</sup> Наказъ Госуд. Совѣта, ст. 112—114. Тамъ же.  
<sup>3)</sup> Наказъ Госуд. Совѣта, ст. 112. Тамъ же.  
<sup>4)</sup> Наказъ Госуд. Совѣта, ст. 29. Тамъ же.  
<sup>5)</sup> Наказъ Госуд. Совѣта, ст. 30. Тамъ же.  
<sup>6)</sup> Однако, въ 1909 г. на засѣданіи 4 іюня Госуд. Совѣтъ, вопреки Наказу, постановилъ, въ виду предстоящихъ во время каникулъ выборовъ новыхъ членовъ Совѣта, отсрочить выборы членовъ Финансовой Коммисіи до начала будущей сессіи.  
<sup>7)</sup> Наказъ Госуд. Совѣта, ст. 31—36 и 44. Тамъ же.  
<sup>8)</sup> Собр. Узак., за 1907 г., № 200, ст. 1445.  
<sup>9)</sup> См. *Борисъ Велиховъ*, Теорія и практика пропорціональнаго представительства. Спб., 1907. Стр. 12—21, 46—48.



чатной формѣ<sup>1)</sup>. Совѣтскою комиссіею изъ ея среды избирается докладчикъ для представленія общему собранію Совѣта объясненій при обсужденіи имъ заключеній комиссіи. Сообразно свойству дѣла, совѣтская комиссія можетъ назначить нѣсколькихъ докладчиковъ<sup>2)</sup>. Этимъ правомъ пользуется Финансовая Комиссія въ отношеніи бюджета.

Каждая палата *голосуетъ* доходы по параграфамъ, а расходы — по номерамъ Расписи<sup>3)</sup>.—*Госуд. Дума* приступаетъ къ разсмотрѣнію проекта Расписи въ *общемъ собраніи* по поступленіи къ ней всѣхъ докладовъ Бюджетной Комиссіи (по отдѣльнымъ расходнымъ Сметамъ по доходной части проекта и по всему проекту Расписи)<sup>4)</sup>. Отступленіе отъ этого порядка можетъ быть допущено лишь по особому постановленію Думы, которое она принимаетъ не иначе, какъ получивъ по сему вопросу заключеніе Бюджетной Комиссіи<sup>5)</sup><sup>6)</sup>. При голосованіи законопроекта или иного предложенія, поступившаго изъ комиссіи, голосованію подлежатъ законопроектъ или предложеніе въ томъ видѣ, какъ они предлагаются комиссіею<sup>7)</sup>. Законопроекты, поступающіе въ общее собраніе Думы изъ комиссій, подлежатъ троекратному обсужденію: первое обсужденіе заключается въ общемъ обсужденіи основныхъ положеній законопроекта<sup>8)</sup>; второе обсужденіе заключается въ первомъ постатейномъ обсужденіи законопроекта<sup>9)</sup>; третье обсужденіе, которое должно быть отдѣлено отъ второго промежуткомъ не менѣе трехъ дней<sup>10)</sup>, состоитъ изъ вторичнаго постатейнаго обсужденія и изъ голосованія законопроекта въ цѣломъ<sup>11)</sup>. Слѣдовательно, законопроекты подлежатъ въ сущности двумъ чте-

<sup>1)</sup> Наказъ Госуд. Совѣта, ст. 48, 82. Тамъ же.

<sup>2)</sup> Наказъ Госуд. Совѣта, ст. 49. Тамъ же.

<sup>3)</sup> Прав. Гос. Расп., ст. 4.

<sup>4)</sup> Наказъ Госуд. Думы, § 83. Тамъ же.

<sup>5)</sup> Наказъ Госуд. Думы, § 83 примѣч. Тамъ же.

<sup>6)</sup> Однако, нынѣшняя Госуд. Дума третьяго созыва на засѣданіи 18 марта 1908 г. постановила въ цѣляхъ ускоренія хода бюджетной работы начать разсмотрѣніе проекта Расписи не съ общаго доклада Бюджетной Комиссіи, а со специальныхъ докладовъ, по мѣрѣ поступленія послѣднихъ. Порядокъ этотъ примѣнялся при разсмотрѣніи проектовъ Расписей на 1908 и 1909 г.г. При разсмотрѣніи проекта Расписи на 1910 г. впервые былъ примѣненъ порядокъ, предусмотрѣнный Наказомъ.

<sup>7)</sup> Наказъ Госуд. Думы, § 171. Тамъ же.

<sup>8)</sup> Наказъ Госуд. Думы, § 72. Тамъ же.

<sup>9)</sup> Наказъ Госуд. Думы, § 73. Тамъ же.

<sup>10)</sup> Наказъ Госуд. Думы, § 69. Тамъ же.

<sup>11)</sup> Наказъ Госуд. Думы, § 79—80. Тамъ же.

ніямъ: первое и второе обсужденіе составляютъ первое чтеніе, третьимъ обсужденіемъ исчерпывается второе чтеніе. Что же касается проекта Расписи, то онъ подлежитъ двукратному обсужденію въ одномъ чтеніи. Первое обсужденіе проекта Расписи заключается въ разсмотрѣніи общихъ основаній проекта и заканчивается голосованіемъ о переходѣ къ разсмотрѣнію расходной и доходной части проекта<sup>1)</sup><sup>2)</sup>. Второе обсужденіе состоитъ изъ разсмотрѣнія и голосованія отдѣльныхъ номеровъ и параграфовъ проекта Расписи<sup>3)</sup> и изъ голосованія проекта во всемъ объемѣ принятыхъ частей<sup>4)</sup>. Расходная часть проекта Расписи разсматривается и голосуется ранѣе доходной его части<sup>5)</sup>. Обсужденіе номеровъ расходной части проекта происходитъ по группамъ, соответствующимъ отдѣльнымъ Финансовымъ Сметамъ, и состоитъ изъ разсмотрѣнія, прежде всего, общихъ основаній данной Сметы, а затѣмъ соответствующихъ номеровъ Расписи<sup>6)</sup>. Обсужденіе доходной части проекта Расписи состоитъ изъ разсмотрѣнія сперва общихъ основаній, а затѣмъ отдѣльныхъ параграфовъ проекта<sup>7)</sup>. Поправки къ докладамъ Бюджетной Комиссіи, какъ по проекту Расписи, такъ и по заключеніямъ согласительныхъ комиссій (см. § 54), должны быть не позже, чѣмъ за три дня до ихъ обсужденія, сообщены на имя Предсѣдателя Думы и переданы немедленно въ Бюджетную Комиссію, для представленія ею заключенія во времени обсужденія доклада<sup>8)</sup>. Поправка, внесенная позже этого срока, не можетъ быть поставлена на голосованіе Думы безъ заключенія Бюджетной Комиссіи<sup>9)</sup>, а потому, если докладчикъ этой комиссіи не дастъ заключенія по такой поправкѣ, то Дума рѣшаетъ, оставить ли поправку безъ разсмотрѣнія или отложить обсужденіе ея до поступленія къ опредѣленному дню заключенія Бюджетной

<sup>1)</sup> Наказъ Госуд. Думы, § 84. Тамъ же.

<sup>2)</sup> При разсмотрѣніи проектовъ Расписей на 1908 и 1909 г.г., какъ уже указано было, Госуд. Дума въ цѣляхъ ускоренія хода бюджетной работы миновала эту стадію, т. е. отклонила общія пренія по бюджету, и непосредственно перешла къ постатейному обсужденію проекта. Къ разсмотрѣнію проекта Расписи на 1910 г. примѣненъ былъ порядокъ, соответствующій Наказу.

<sup>3)</sup> Наказъ Госуд. Думы, § 85. Тамъ же.

<sup>4)</sup> Наказъ Госуд. Думы, § 90. Тамъ же.

<sup>5)</sup> Наказъ Госуд. Думы, § 85. Тамъ же.

<sup>6)</sup> Наказъ Госуд. Думы, § 86. Тамъ же.

<sup>7)</sup> Наказъ Госуд. Думы, § 87. Тамъ же.

<sup>8)</sup> Наказъ Госуд. Думы, § 93. Тамъ же.

<sup>9)</sup> Наказъ Госуд. Думы, § 94. Тамъ же.



Коммисіи<sup>1)</sup>.—Разсмотрѣніе дѣла въ *общемъ собраніи Госуд. Совѣта* состоитъ изъ слѣдующихъ стадій: 1) изъ обсужденія общихъ основаній проекта или предложенія, которое происходитъ до передачи дѣла въ коммисію; 2) изъ постановочнаго обсужденія проекта или предложенія, которое происходитъ по представленіи доклада коммисіею, если дѣло передано было на предварительное разсмотрѣніе послѣдней; 3) изъ разсмотрѣнія согласованной съ постановленіями Совѣта редакціи всѣхъ статей проекта или предложенія; 4) изъ обсужденія вопроса о принятіи или отклоненіи проекта или предложенія во всей его совокупности<sup>2)</sup>. Кроме того, Госуд. Совѣтъ можетъ при разсмотрѣніи представленнаго коммисіею доклада подвергнуть проектъ или предложеніе предварительному обсужденію въ общихъ его основаніяхъ<sup>3)</sup>. Первая изъ этихъ стадій составляетъ первое, вторая—второе, третья и четвертая—третье чтеніе. Что касается проекта Росписи, то онъ подлежитъ обсужденію въ общемъ собраніи Совѣта примѣнительно къ указанному порядку, установленному для всѣхъ дѣлъ, съ тою лишь разницею, что первая стадія отпадаетъ, такъ какъ Совѣтъ приступаетъ къ бюджетной работѣ не раньше, чѣмъ по представленіи докладовъ Финансовою Коммисіею<sup>4)</sup>. На дѣлъ проектъ Росписи обсуждается и голосуется въ общемъ собраніи Совѣта въ одномъ чтеніи, которое состоитъ изъ стадій, указанныхъ выше подъ пунктами 2 и 4.

Наше законодательство *нормируетъ срокъ окончанія бюджетной работы Госуд. Думою*. Работа эта должна быть окончена Думою къ 1 декабря предшествующаго бюджетному году<sup>5)</sup>. Норма эта до сихъ поръ ни разу еще не была соблюдена.

Прошедшій чрезъ Госуд. Думу и Госуд. Совѣтъ проектъ Росписи представляется Государю Императору для *санкціи Предсѣдателемъ Госуд. Совѣта*<sup>6)</sup>. Государственная Роспись, по утвержденіи ея, публикуется во всеобщее свѣдѣніе<sup>7)</sup>. До 1906 года Роспись опубликовывалась привсеподданнѣйшемъ докладѣ Министра Финансовъ. Съ 1907 г. этотъ докладъ боѣе не представляется и не публикуется, но вмѣсто

<sup>1)</sup> Наказъ Госуд. Думы, § 96. Тамъ же.

<sup>2)</sup> Наказъ Госуд. Совѣта, § 91. Тамъ же.

<sup>3)</sup> Наказъ Госуд. Совѣта, ст. 97. Тамъ же.

<sup>4)</sup> Наказъ Госуд. Совѣта, §§ 112, 115. Тамъ же.

<sup>5)</sup> Прав. Гос. Росп., ст. 11.

<sup>6)</sup> Прав. Гос. Росп., ст. 2. Зак. Осн., ст. 113. Учр. Гос. Сов., ст. 50—51, 62. Учр. Гос. Дум., ст. 52—53.

<sup>7)</sup> Общ. Смѣтн. Прав., ст. 29.

него публикуется объяснительная записка Министра Финансовъ къ проекту Росписи. Проектъ Росписи съ объяснительною запискою публикуется отдѣльнымъ изданіемъ, въ продажу не поступающимъ, а также въ видѣ приложенія къ Вѣстнику Финансовъ и къ Торгово-Промышленной Газетѣ. Государственная Роспись публикуется по распоряженію Министра Финансовъ<sup>1)</sup> и печатается въ Сенатскихъ Вѣдомостяхъ, въ Правительственномъ Вѣстникѣ и въ Вѣстникѣ Финансовъ, а Финансовыя Смѣты публикуются Министерствомъ Финансовъ съ указаніемъ параграфовъ и статей (и пунктовъ), но безъ другихъ подробностей, въ видѣ приложеній къ Росписи (см. таблицы на стр. 255 и сл.), которыя въ продажу не поступаютъ, но рассылаются при Сенатскихъ Вѣдомостяхъ. Изложенный порядокъ распубликованія Государственной Росписи отчасти измѣненъ или скорѣе дополненъ бѣль въ 1909 г., въ связи съ тѣмъ, что Роспись на 1909 г. впервые облечена была въ форму закона, вслѣдствіе чего Росписи на 1909 и 1910 г.г. опубликованы также, при посредствѣ Сената, въ Собраніи Узаконеній и Распоряженій Правительства.

§ 53. Относительное участіе Государственнаго Совѣта и Государственной Думы въ установленіи бюджета (и въ финансовомъ законодательствѣ). Въ вопросѣ объ относительныхъ правахъ обѣихъ палатъ наше конституціонное законодательство усвоило *начало приоритета нижней палаты по отношенію ко всѣмъ вообще правительственнымъ законопроектамъ и начало равноправія обѣихъ палатъ въ отношеніи инициативы и внесенія поправокъ во всѣ вообще законопроекты*<sup>2)</sup>. Примѣненіе этихъ началъ къ установленію бюджета вытекаетъ изъ статьи закона, распространяющей на прохожденіе бюджета чрезъ палаты общій законодательный порядокъ<sup>3)</sup>. Право приоритета Госуд. Думы въ отношеніи бюджета подтверждается также статьями 12 (см. стр. 284 и сл.) и 17 (см. § 61) Прав. Гос. Росп. Примѣненію начала приоритета Госуд. Думы къ установленію бюджета, по несопоставленному или даже единодушно высказанному въ литературѣ взгляду, не противорѣчитъ та статья закона, по которой проекты Финансовыхъ Смѣтъ и Государственной Росписи вносятся одновременно въ Госуд. Думу и Госуд. Совѣтъ<sup>4)</sup>. Назначеніе

<sup>1)</sup> Общ. Смѣтн. Прав., ст. 29.

<sup>2)</sup> Зак. Осн., ст. 110. Учр. Гос. Сов., ст. 29, 47. Учр. Гос. Дум., ст. 34, 49.

<sup>3)</sup> Прав. Гос. Росп., ст. 2.

<sup>4)</sup> Прав. Гос. Росп., ст. 1.



этой последней статьи закона исчерпывается предоставлением советской комиссии возможности приступить къ подготовительной бюджетной работѣ, не дожидаясь окончания Думою разсмотрѣнія бюджета. Приоритетъ нижней палаты въ отношеніи установленія бюджета не подвергается сомнѣнію у насъ и на практикѣ<sup>1)</sup>.

§ 54. Конфликтъ между Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думою по бюджетнымъ вопросамъ и способы разрѣшенія его. Изъ указанныхъ въ § 37 способовъ разрѣшенія конфликта между палатами по бюджетнымъ вопросамъ нашимъ законодательствомъ усвоены слѣдующіе три: 1) компромиссъ, достигаемый при посредствѣ согласительной комиссіи, 2) продленіе правового дѣйствія бюджета предыдущаго года въ отношеніи статей, составляющихъ предметъ разногласія между палатами, и 3) альтернативное разрѣшеніе конфликта въ пользу палаты, мнѣніе которой сравнительно болѣе благоприятно для сохраненія существующаго въ государствѣ административнаго порядка въ томъ видѣ, въ какомъ онъ воплощенъ въ бюджетъ предыдущаго года.—«Въ тѣхъ случаяхъ, когда Государственный Совѣтъ не согласится съ постановленіемъ Государственной Думы относительно размѣровъ включенныхъ въ проектъ госу-

<sup>1)</sup> Однако, нынѣшняя Госуд. Дума третьяго созыва, въ цѣляхъ ускоренія хода бюджетной работы, на засѣданіи 18 марта 1908 г. постановила по мѣрѣ окончанія разсмотрѣнія отдѣльныхъ Смѣтъ передавать ихъ Госуд. Совѣту. Равнымъ образомъ и Госуд. Совѣтъ на засѣданіи 30 апрѣля 1908 г. обсуждалъ и рѣшилъ въ утвердительномъ смыслѣ вопросъ о цѣлесообразности (даже не поднимая при этомъ вопроса о законности) разсмотрѣнія бюджета по частямъ, не дожидаясь окончанія обсуждения и голосованія бюджета Госуд. Думою. Порядокъ этотъ, примѣненный при разсмотрѣніи проектовъ Росписей на 1908 и 1909 г.г., является, по господствующему въ литературѣ мнѣнію, не законнымъ. Незаконность его вытекаетъ не изъ начала приоритета нижней палаты, самого по себѣ, а изъ единства проекта Росписей. По нашему законодательству и нашей практикѣ проектъ Росписей, какъ и Роспись, представляетъ собою не рядъ отдѣльныхъ актовъ, а единый актъ, который, въ отношеніи порядка прохожденія чрезъ палаты, отождествляется съ законопроектомъ, всѣ же вообще законопроекты, «предначертанные» по почину правительства (или Думы), поступаютъ въ Совѣтъ по одобреніи ихъ послѣднею (Зак. Осн., ст. 110. Учр. Гос. Сов., ст. 29, 47. Учр. Гос. Дум., ст. 34, 49). При разсмотрѣніи проекта Росписей на 1910 г. законнымъ порядкомъ въ разсматриваемомъ отношеніи былъ восстановленъ Госуд. Совѣтъ приступилъ къ обсужденію и голосованію проекта Росписей въ общемъ собраніи его членовъ не раньше чѣмъ Госуд. Думою закончена была ея бюджетная работа.

дарственной росписи кредитовъ, вызвавшей разномысліе вопросъ можетъ быть, по постановленію Совѣта, переданъ въ особую комиссію, образуемую изъ равнаго числа членовъ отъ Государственного Совѣта и Государственной Думы, по выбору Думы и Совѣта, по принадлежности. Въ комиссіи председательствуетъ одинъ изъ ея членовъ, по выбору самой комиссіи. Изъ комиссіи дѣло, съ согласительнымъ ей предложеніемъ, вносится въ Государственную Думу и получаетъ дальнейшее движеніе въ установленномъ порядкѣ<sup>1)</sup>. Заключеніе согласительной комиссіи, по внесеніи его въ Думу, поступаетъ на предварительное разсмотрѣніе Бюджетной Коммисіи<sup>2)</sup>, и Дума обсуждаетъ и голосуетъ не постановленіе согласительной комиссіи, а докладъ и заключеніе Бюджетной Коммисіи по этому постановленію<sup>3)</sup>. Тотъ же по существу порядокъ предусмотрѣнъ для разрѣшенія конфликтовъ между палатами по законодательнымъ вопросамъ вообще<sup>4)</sup>.—«Когда возникнетъ между Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думою разномысліе не будетъ устранено указаннымъ въ статьѣ 12 порядкомъ, вызвавшей разномысліе кредитъ вносится въ роспись въ цифрѣ назначенія послѣдней, установленнымъ порядкомъ утвержденной росписи»<sup>5)</sup>.—«Если, однако, оба установленія согласны увеличить или уменьшить это назначеніе, и разномысліе сводится лишь къ цифрѣ его увеличенія или уменьшенія, то принимается цифра, ближайшая къ назначенію послѣдней росписи»<sup>6)</sup><sup>7)</sup>.—О примѣнимости этихъ послѣднихъ двухъ способовъ см. стр. 201 и сл.

§ 55. Правовая форма русскаго бюджета. Законъ о Государственной Росписи доходовъ и расходовъ. Предписывая для установленія бюджета законодательный порядокъ, наше законодательство не содержитъ постановленія о томъ, что бюджетъ облечается въ форму закона, и не упоминаетъ о «бюджетномъ» или «(періодическомъ) финан-

<sup>1)</sup> Прав. Гос. Росп., ст. 12.  
<sup>2)</sup> Наказъ Госуд. Думы, § 91. См. Стенографическій Отчетъ. Госуд. Дума. Третій созывъ. Сессія II. Часть IV. Засѣд. 126, 2 июня 1909 г. Стр. 3429 и сл.  
<sup>3)</sup> Наказъ Госуд. Думы, § 92. Тамъ же.  
<sup>4)</sup> Учр. Гос. Сов., ст. 49. Учр. Гос. Дум., ст. 51.  
<sup>5)</sup> Прав. Гос. Росп., ст. 13, первая часть.  
<sup>6)</sup> Прав. Гос. Росп., ст. 13, вторая часть.  
<sup>7)</sup> Нельзя не согласиться со сдѣланными въ литературѣ указаніями на то, что правительство не всегда правильно толкуетъ и примѣняетъ эту послѣднюю статью закона. Вопросъ этотъ прекрасно выясненъ в. Д. Янополскимъ (Соотношеніе между нижнею и верхнею палатами въ области бюджета. Право за 1909 г., № 37, сентябрь).



совомъ законѣ» или о «законѣ о Государственной Росписи». Въ же время законодательство наше содержитъ постановленіе, не пускающее, кажется, иного толкованія, какъ *запретъ загромождать* по инициативѣ членовъ палатъ, *бюджетнаго закона* постоянными законами о расходахъ и доходахъ. Постановленіе это слѣдующее: «возникающія въ Государственномъ Совѣтѣ или Государственной Думѣ при обсужденіи проекта государственной росписи предполагаемыя росписанія, а также Высочайшихъ повелѣній, на основаніи которыхъ внесены въ роспись доходы и расходы, . . . получаютъ дальнѣйшее движеніе въ порядкѣ, для разсмотрѣнія законодательныхъ постановленій установленномъ»<sup>1)</sup>. Что же касается нашей практики, то первая установленная при участіи палатъ Роспись (на 1908 г.) не была облечена въ форму закона. Но вторая и третья установленныя въ этомъ порядкѣ Росписи (на 1909 г. и на 1910 г.) облечены въ форму «закона о государственной росписи доходовъ и расходовъ на . . . г.». Законъ этотъ заключаетъ въ себѣ тексты<sup>2)</sup>, за которыми въ видѣ приложения, слѣдуетъ Роспись.

§ 56. Правовая полнота русскаго бюджета. Полнота бюджетнаго права (и финансово-законодательныхъ правъ) Государственного Совѣта и Государственной Думы. Предметы и размѣръ расходовъ, равно какъ и источники и размѣръ доходовъ устанавливаются у насъ по общему правилу въ законодательномъ порядкѣ, и палатамъ принадлежитъ по общему правилу право предварительнаго одобренія расходовъ и доходовъ.

Общее правило о примѣненіи законодательнаго порядка (не періодическому) установленію предметовъ и размѣра расходовъ подвергается нижеслѣдующимъ двумъ *нарушеніямъ*: 1) *Нарушеніе*

<sup>1)</sup> Прав. Гос. Росп., ст. 10, п. 1.

<sup>2)</sup> Въ текстахъ законовъ о Росписи на 1909 и на 1910 г. вторяются слѣдующіе три раздѣла: I. «Установить прилагаемую государственную роспись доходовъ и расходовъ на . . . г.». II. «Считать кредиты на перечисленныя въ прилагаемомъ перечнѣ надобности назначенными къ условному отпуску въ составѣ подлежащихъ номерамъ государственной росписи расходовъ на . . . г. . . .». III. «Присвоить своимъ дѣйствіямъ въ теченіе трехъ (двухъ) слѣдующихъ одинъ за другимъ кредитамъ, назначеннымъ по №№ . . . .». Текстъ закона о Росписи на 1910 г., кромѣ того, содержитъ еще одинъ раздѣлъ, IV: «Обратить въ 1910 г. по § 25 въ ресурсы государственнаго казначейства комиссарскую прибыль Государственнаго Банка за 1908 и 1909 г.г.».

расходы на потребности арміи и флота, если они могутъ быть покрыты сбереженіями, ожидаемыми по Сметамъ Военнаго или Морского Министерства по принадлежности, разрѣшаются въ порядкѣ верховнаго управленія, т. е. непосредственно Государемъ Императоромъ по предварительномъ разсмотрѣніи вопроса въ Военномъ или Адмиралтействѣ Совѣтѣ<sup>1)</sup>. 2) *Чрезвычайные расходы на потребности военнаго времени и на особыя приготовленія, предшествующія войнѣ*, разрѣшаются по вѣдѣмствамъ въ порядкѣ верховнаго управленія на основаніяхъ, определенныхъ особыми правилами<sup>2)</sup>.

Что касается *доходовъ*, то законодательство наше предписываетъ законодательный порядокъ для (не періодическаго) установленія налоговъ и пошлинъ, заключенія займовъ и отчужденія недвижимыхъ государственныхъ имуществъ.—Правило о примѣненіи законодательнаго порядка къ установленію предмета и размѣра *налоговъ и пошлинъ*<sup>4)</sup> не подвергается никакимъ ограниченіямъ въ нашей законодательной практикѣ.—*Государственные займы*, для покрытія какъ сметныхъ, такъ и сверхсметныхъ расходовъ, разрѣшаются вообще въ порядкѣ, предписанномъ для установленія Государственной Росписи, т. е. въ порядкѣ законодательномъ. Но изъ этого правила

<sup>1)</sup> Зак. Осн., ст. 96.

<sup>2)</sup> Прав. Гос. Росп., ст. 18. Зак. Осн., ст. 117.

<sup>3)</sup> Чрезвычайные кредиты, необходимые въ подготовительный къ войнѣ періодъ на мѣропріятія по усиленію боевой готовности арміи и флота и по обезпеченію ихъ на первое время предметами потребностей по военному составу, испрашиваются непосредственно всеподданнѣйшими докладами Военнаго и Морского Министровъ по принадлежности. Со времени же объявленія Высочайшаго повелѣнія о мобилизаціи арміи или части ея или же о вооруженіи флота или части его, чрезвычайные кредиты, необходимые на содержаніе мобилизованныхъ частей или на содержаніе судовъ, не вошедшихъ въ программу плаванія, равно какъ и всѣ другіе расходы, вызываемые военнымъ положеніемъ, разрѣшаются въ ассигнованію по Высочайше утвержденнымъ меморіямъ Особаго Совѣщанія, въ составъ котораго входятъ: Предсѣдатель Второго Департамента Государственнаго Совѣта, Государственный Контролеръ и Министры Военный, Морской и Финансовъ, а при разсмотрѣніи требованій гражданскихъ вѣдомствъ объ ассигнованіи чрезвычайныхъ кредитовъ на расходы, вызываемые военнымъ временемъ, кромѣ того и начальникъ (министръ или главноуправляющій) подлежащаго гражданскаго вѣдомства (Выс. Утв. 26 февр. 1890 г. и 7 сент. 1885 года Правила, а также Выс. Утв. 20 февр. 1904 года Всеподданнѣйшій докладъ Управляющаго Министерствомъ Финансовъ. Правила и Формы, 4 изд., стр. 105—107, 114—117).

<sup>4)</sup> Учр. Гос. Дум., ст. 31, п. 1. Учр. Мин., ст. 478. Общ. Учр. Губ., ст. 1033.



дѣлается *исключеніе* для двухъ случаевъ, въ которыхъ государственныя займы разрѣшаются въ порядкѣ верховнаго управленія, именно: 1) при продленіи правового дѣйствія послѣдней, установленнымъ порядкомъ утвержденной, Росписи, вызванномъ неутвержденіемъ въ началу смѣтнаго періода очередной Росписи (см § 58), для покрытія новыхъ расходовъ, обусловленныхъ узаконеніями, послѣдовавшими со времени утвержденія Росписи, продленной дѣйствіемъ; 2) для покрытія чрезвычайныхъ расходовъ на потребности военного времени и на особія приготовленія, предшествующія войнѣ. Вопросы о времени и условіяхъ заключенія государственныхъ займовъ всегда разрѣшаются въ порядкѣ верховнаго управленія<sup>1)</sup>, именно поступающаго на Высочайшее разрѣшеніе черезъ Комитетъ Финансовъ<sup>2)</sup>. — «Дѣла объ отчужденіи части государственныхъ доходовъ или имущества требуютъ Высочайшаго соизволенія», подлежатъ вѣдѣнію Государственной Думы<sup>3)</sup>, т. е. разрѣшаются въ законодательномъ порядкѣ. Высочайшее же соизволеніе требуется по общему правилу для отчужденія *недвижимыхъ* государственныхъ имуществъ<sup>4)</sup>. Изъ того общаго правила, по которому для отчужденія недвижимыхъ государственныхъ имуществъ требуется разрѣшеніе законодательной власти, существуютъ *исключенія*, именно къ цѣлому ряду случаевъ принимается порядокъ верховно-административный или подчиненно-административный<sup>5)</sup>. Продажа ненужныхъ *движимыхъ* государственныхъ

<sup>1)</sup> Зак. Осн., ст. 118.

<sup>2)</sup> Учр. Ком. Фин., ст. 3, п. 1. Уст. Кред., разд. I, ст. 49, прим. 2 (по Прод. 1906 г.).

<sup>3)</sup> Учр. Гос. Дум., ст. 31, п. 4.

<sup>4)</sup> Зак. Гражд., ст. 1502 (по Прод. 1906 г.). Уст. Оброчн., ст. 157, 176.

<sup>5)</sup> Исключенія эти слѣдующія: 1) продажа свободныхъ казенныхъ земельныхъ участковъ въ Сибири частнымъ лицамъ для устройства сельско-хозяйственнаго или промышленнаго предпріятія разрѣшается въ порядкѣ верховнаго управленія, именно данныя дѣла поступаютъ на Высочайшее разрѣшеніе черезъ Второй Департаментъ Государственнаго Совѣта (Учр. Гос. Сов., ст. 69, п. 8. Уст. Сел. Хоз., ст. 115 приложения къ ст. 28, по Прод. 1906 г.); 2) продажа ненужныхъ недвижимыхъ государственныхъ имуществъ разрѣшается: Казенными Палатами, Управленіями Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ и вообще всѣми губернскими мѣстами (и Горными Управленіями) по имуществамъ, въ вѣдѣніи ихъ состоящимъ, до 300 руб., Департаментами Министерствъ и Главныхъ Управленій—до 1000 руб., Министрами и Главноуправляющими—до 5000 руб., а свыше сего, на всякую сумму, Сенатомъ (Зак. Гражд., ст. 1503, по Прод. 1906 г.); 3) Главноуправляющему Землеустройству и Земледѣліемъ предоставляется разрѣшать собственною властью: а) про-

имущество разрѣшается въ порядкѣ подчиненнаго управленія<sup>1)</sup>. — Общаго правила о примѣненіи законодательнаго порядка къ установленію *частно-хозяйственныхъ* доходовъ наше право не содержитъ. Но обязательность примѣненія этого порядка къ доходамъ отъ государственныхъ предпріятій монопольнаго характера, причисляемымъ нашимъ законодательствомъ къ числу регалій, вытекаетъ изъ смысла послѣдняго<sup>2)</sup> и подтверждается существующею законодательною практикою<sup>3)</sup>.

Въ отношеніи принадлежащаго Госуд. Думѣ и Госуд. Совѣту *бюджетнаго права*, т. е. права періодическаго одобренія расходовъ и доходовъ, законодательствомъ нашимъ принципиально усвоена континентально-европейская система полноты бюджетнаго права палатъ или правовой полноты бюджета. Общее начало предварительнаго періодическаго одобренія Госуд. Думою и Госуд. Совѣтомъ расходовъ и доходовъ, помимо *нарушеній*, являющихся слѣдствіемъ отступленій

даже казенныхъ земельныхъ и лѣсныхъ участковъ и оброчныхъ статей, расположенныхъ среди принадлежащихъ разнымъ установленіямъ, обществамъ и частнымъ лицамъ земель, или прилегающихъ къ этимъ землямъ, а равно врѣзывающихся въ эти земли частей означенныхъ казенныхъ имуществъ, если имущества эти не превышаютъ 150 дес. и приносятъ дохода не болѣе 500 руб. въ годъ или стоимостью не превосходятъ 10000 руб. (Уст. Оброчн., ст. 161. Уст. Лѣсн., ст. 172, п. 1, по Прод. 1906 г.); б) продажу опредѣленныхъ, поименованныхъ въ законѣ, недвижимыхъ казенныхъ имуществъ, независимо отъ ихъ пространства и расположенія, если они приносятъ дохода не болѣе 500 руб. въ годъ или стоимостью не превосходятъ 10000 руб. и если при томъ имущества эти бесполезны для потребностей государства и невыгодны для казны (Уст. Оброчн., ст. 175); в) продажу казенныхъ имѣній, состоящихъ въ девяти Западныхъ губерніяхъ (Уст. Оброчн., ст. 185).

<sup>1)</sup> Продажа этихъ имуществъ разрѣшается: Казенными Палатами, Управленіями Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ и вообще всѣми губернскими мѣстами (Горными Управленіями и Начальникомъ С.-Петербургскаго Монетнаго Двора) по имуществамъ, въ ихъ вѣдѣніи состоящимъ, до 600 руб., Департаментами Министерствъ и Главныхъ Управленій—до 2000 руб., Министрами и Главноуправляющими—до 10000 руб., а свыше сего, на всякую сумму, Сенатомъ (Зак. Гражд., ст. 1489, по Прод. 1906 г.).

<sup>2)</sup> Уст. Промышл., ст. 65, 66 (по Прод. 1906 г.). Уст. Торг., ст. 2. Уст. Прям. Налог., ст. 373.

<sup>3)</sup> Всѣ существующія у насъ регаліи установлены въ законодательномъ порядкѣ. Права правительства по установленію своею властью цѣнъ и тарифовъ основаны на специальныхъ полномочіяхъ подлежащихъ законовъ: см. Уст. Акц. Сбор., ст. 568; Уст. Почт., ст. 130 прим. (по Прод. 1906 г.); Уст. Телегр., ст. 38 (по Своду) и примѣч. (по Прод. 1906 г.).



отъ технико-хозяйственнаго начала полноты (см. стр. 254) и начала единства (см. стр. 262 и сл.) бюджета<sup>1)</sup>, а также связанныхъ съ отсутствіемъ отъ примѣненія законодательнаго порядка къ не периодическому установленію расходовъ и доходовъ (см. стр. 286 и сл.), подвергается еще тремъ нижеслѣдующимъ: 1) «Кредиты на расходы Министерства Императорскаго Двора, вмѣстѣ съ состоящими въ его вѣдѣніи учреждениями, въ суммахъ, не превышающихъ ассигнованій государственной росписи на 1906 годъ, обсужденію Госуд. Совѣта и Госуд. Думы не подлежатъ. Равнымъ образомъ не подлежатъ ихъ обсужденію такія измѣненія означенныхъ кредитовъ, которыя обусловливаются постановленіями Учрежденія объ Императорской Фамиліи, соответственно происшедшимъ въ ней перемѣнамъ»<sup>2)</sup>. 2) и 3) «Включенные въ проектъ росписи кредиты: 1) на расходы Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи и Канцеляріи Его Императорскаго Величества по принятію прошеній и 2) на расходы, предусмотрѣнные смѣтами, на экстренныя въ теченіе года надобности, подлежатъ обсужденію въ тѣхъ лишь частяхъ, въ коихъ сіи кредиты испрашиваются съ превышеніемъ противъ назначеній Высочайше утвержденной 29 декабря 1905 года росписи»<sup>3)</sup>. Такимъ образомъ кредиты указанныхъ трехъ видовъ въ минимальныхъ размѣрахъ, соответствующихъ назначеніямъ по Росписи на 1906 г., изъяты отъ обсужденія палатъ и вносятся въ Роспись исключительно въ цѣляхъ соблюденія технико-хозяйственнаго начала полноты бюджета. Кредиты перваго изъ трехъ указанныхъ видовъ не могутъ быть по инициативѣ палатъ уменьшены, сравнительно съ размѣрами назначеній на 1906 г., не только въ порядкѣ обсужденія и голосованія бюджета, но и въ законодательномъ порядкѣ. Минимальная сумма ихъ фиксирована на неопредѣленное время, впредь до пересмотра нормирующаго

<sup>1)</sup> Не только доходы и расходы по учреждениямъ, содержащимъ изъ постороннихъ и изъ особыхъ источниковъ, но и исчисляемая въ особыхъ приложенияхъ къ Финансовымъ Смѣтамъ специальныя средства и покрываемые изъ нихъ расходы, поскольку они не проводятся по Росписи (см. стр. 265), остаются внѣ всякаго бюджетнаго воздѣйствія палатъ (Общ. Смѣтн. Прав., ст. 27).—Объ административномъ порядкѣ, предписанномъ для установленія специальныхъ смѣтъ государственныхъ банковъ (см. стр. 265), см. Уст. Кред., разд. IV, ст. 12 и дополненіе по Прод. 1906 г., разд. V, ст. 8; разд. VI, ст. 46; разд. VII, ст. 12; разд. IX, ст. 17, а также Правила, утвержденныя Министромъ Финансовъ (по соглашенію съ Госуд. Контролеромъ) (Правила и Формы, 4 изд., стр. 120 и дальше).

<sup>2)</sup> Прав. Гос. Росп., ст. 5 (по прод. 1908 г.). Зак. Осн., ст. 115.

<sup>3)</sup> Прав. Гос. Росп., ст. 6.

ихъ закона, инициатива же пересмотра этого закона, какъ основного, составляетъ исключительное право Государя. (См. также стр. 112.) Кредиты второго и третьяго изъ трехъ указанныхъ видовъ въ минимальныхъ размѣрахъ, соответствующихъ назначеніямъ по росписи на 1906 г., изъяты отъ воздѣйствія палатъ лишь въ порядкѣ обсужденія и голосованія бюджета, но могутъ быть уменьшены или исключены по инициативѣ одной изъ палатъ посредствомъ специальнаго закона.

§ 57. Правовая природа русскаго бюджета. Сила бюджетнаго права Государственнаго Совѣта и Государственной Думы. За вышеуказанными изъятіями, вносимые въ Государственную Роспись расходы и доходы составляютъ предметъ бюджетнаго права палатъ, т. е. подлежатъ ежегодному предварительному одобренію послѣднихъ, и бюджетъ представляетъ помимо технико-хозяйственнаго и правовое значеніе. Принадлежащее законодательнымъ палатамъ *бюджетное право* въ отношеніи основанныхъ на законѣ бюджетныхъ статей является *ограниченнымъ, связаннымъ*: эти статьи не могутъ быть отклонены или сокращены до уровня, на которомъ приостанавливается дѣйствіе лежащихъ въ основаніи ихъ законовъ, одностороннею волею Госуд. Совѣта или Госуд. Думы. Въ этомъ отношеніи наше законодательство не представляетъ никакой особенности по сравненію съ законодательствами Пруссіи и Германской Имперіи въ томъ толкованіи, какое имъ дается господствующимъ ученіемъ, а также съ законодательствомъ Японіи.

Однако, изъ относящихся къ правовой природѣ Государственной Росписи статей 7 и 9 Прав. Гос. Росп., а также изъ статьи 14 Общ. Смѣтн. Прав. дѣйствительно вытекаетъ важная особенность нашего бюджетнаго устройства. Текстъ статьи 7 Прав. Гос. Росп. (по Прод. 1908 г.), тождественный съ текстомъ статьи 114 Зак. Осн., слѣдующій: «при обсужденіи государственной росписи не подлежатъ исключенію или сокращенію назначенія на платежи по государственнымъ долгамъ и по другимъ, принятымъ на себя Россійскимъ Государствомъ, обязательствамъ». Кредиты, о которыхъ идетъ рѣчь въ статьѣ 7 Прав. Гос. Росп., подлежатъ, такимъ образомъ, обсужденію и голосованію палатъ, но изъяты не только отъ отклоненія, но и отъ уменьшенія въ бюджетномъ порядкѣ, хотя бы объ палаты приняты соответствующее согласное постановленіе. Исключеніе или сокращеніе ихъ по инициативѣ одной изъ палатъ осуществимо лишь въ общезаконодательномъ порядкѣ, посредствомъ специальнаго закона.



Въ виду того, что текстъ статьи 7 Прав. Гос. Росп. повторяется статью 114 Зак. Осн., инициатива пересмотра его составляет исключительное право главы государства. Статья 9 Прав. Гос. Росп. гласитъ «при обсужденіи проекта государственной росписи не могутъ быть исключаемы или измѣняемы такіе доходы и расходы, которые вложены въ проектъ росписи на основаніи дѣйствующихъ законовъ, положеній, штатовъ, росписаній, а также Высочайшихъ повелѣній, въ порядкѣ верховнаго управления послѣдовавшихъ». Эта статья, ограничивающая палаты въ то же время, какъ уже извѣстно, въ ихъ правѣ бюджетной инициативы (см. стр. 276), предусматриваетъ бюджетныя статьи, нормированныя законами или верховно-административными распоряженіями не только въ отношеніи источника дохода или предмета расхода, но и въ отношеніи размѣра, т. е., по терминологіи нашего бюджетнаго законодательства, окладные доходы и штатные расходы. Эти доходы и расходы, согласно статье 7 Прав. Гос. Росп., подобно расходамъ, предусмотрѣннымъ статьей 7 тѣхъ же Правилъ, подлежатъ обсужденію и голосованію палатъ, но изъяты не только отъ отклоненія, но и отъ уменьшенія (или увеличенія) въ бюджетномъ порядкѣ, хотя бы обѣ палаты сдѣлали соответствующее согласное постановленіе. Исключеніе или сокращеніе ихъ по инициативѣ одной изъ палатъ допустимо лишь въ общезаконодательномъ порядкѣ, посредствомъ спеціальнаго закона. Изъ изложеннаго ясно, что принадлежащее палатамъ право періодическаго одобренія окладныхъ доходовъ, а также расходовъ штатныхъ и основанныхъ на обязательствахъ государства, имѣетъ чисто формальное значеніе. Бюджетное право палатъ въ отношеніи этихъ доходовъ и расходовъ сводится къ праву сличенія внесенныхъ правительствомъ въ проектъ Росписи статей съ лежащими въ основаніи ихъ законами или верховно-административными распоряженіями или обязательствами государства, т. е. съ легальными, какъ у насъ принято выражаться, титулами ихъ. Все правовое значеніе постановленія разсмотрѣнной статьи 9 Прав. Гос. Росп. обнаруживается изъ сопоставленія ея со статьей 14 Общ. Смѣтн. Прав., согласно которой, какъ уже извѣстно изъ предшествующаго изложенія (см. стр. 274 и сл.), кругъ вносимыхъ въ Роспись нештатныхъ расходовъ ограничивается частью хозяйственно-операционныхъ расходовъ. Слѣдовательно, *de jure* Государственная Роспись во всѣхъ своихъ статьяхъ, кромѣ неокладныхъ доходовъ и нештатныхъ хозяйственно-операционныхъ расходовъ, представляетъ собою въ правовомъ отношеніи исходный актъ законодательной власти актъ чисто сличительной предвари-

тельной періодической повѣрки расходовъ и доходовъ противъ ихъ легальныхъ титуловъ. Лишь въ отношеніи неокладныхъ доходовъ и нештатныхъ хозяйственно-операционныхъ расходовъ палатамъ принадлежитъ право періодическаго одобренія размѣра бюджетныхъ статей, т. е. хотя и не свободное, связанное, ограниченное, но все же реальное бюджетное право. De facto нештатные расходы не исчерпываются частью хозяйственно-операционныхъ. И между «расходами по содержанію управленій», и между «разными расходами» встрѣчаются расходы нештатные, и при томъ чаще всего даже такіе, которые въ отношеніи предмета не нормированы закономъ и, слѣдовательно, подлежатъ свободному, неограниченному бюджетному праву палатъ. Тѣмъ не менѣе, статья 9 Прав. Гос. Росп., какъ сама по себѣ, такъ и въ связи со статьей 14 Общ. Смѣтн. Прав. въ особенности, весьма затрудняетъ работу палатъ по сокращенію расходовъ, не оправдываемыхъ дѣйствительными нуждами государства,—работу, въ которой заключается естественное призваніе народныхъ представителей. Литература наша единодушно высказывается въ пользу измѣненія статьи 9 Прав. Гос. Росп. Въ видѣ приложенія къ проекту Росписи ежегоднаго съ 1908 г. помѣщается таблица расходовъ, распределенныхъ по признакамъ, установленнымъ Правилами 8 марта 1906 г. По проекту Росписи на 1910 г., расходы, предусмотрѣнные статьями 5 и 6 Прав. Гос. Росп., т. е. изъятые отъ обсужденія законодательныхъ палатъ и вносимые въ Роспись исключительно по технико-хозяйственнымъ соображеніямъ, составляли ок. 28 милл. руб. или ок. 1,05% расходовъ, отвѣчающіе признакамъ статей 7 и 9 Прав. Гос. Росп., т. е. расходы на платежи по государственнымъ долгамъ и штатные, составляли ок. 969 милл. руб. (ок. 406 милл. руб. + ок. 563 милл. руб.) или ок. 36,85% (ок. 15,43% + ок. 21,42%) и наконецъ всѣ остальные расходныя назначенія—называемыя въ упомянутомъ приложеніи къ проекту Росписи «кредитами, подлежащими свободному обсужденію въ законодательныхъ палатахъ», т. е. назначенія, кругъ которыхъ долженъ былъ бы, согласно закону, ограничиваться нештатными хозяйственно-операционными расходами, но на самомъ дѣлѣ охватываетъ и другіе, подлежащіе ограниченному, связанному бюджетному праву палатъ расходы и даже расходы, составляющіе предметъ свободнаго, неограниченнаго бюджетнаго права каждой изъ двухъ палатъ,—составляли ок. 1.633 милл. руб. или ок. 62,10% суммы всѣхъ проектированныхъ бюджетныхъ назначеній. Въ составѣ кредитовъ этой послѣдней группы входятъ кредиты на содержаніе Госуд. Совѣта и Госуд. Думы съ ихъ Канцеляріями и состо-



ящими при нихъ установленіями. Кредиты эти отличаются въ бюджетно-правовомъ отношеніи тою особенностью, что они включаются въ Государственную Роспись въ суммахъ, опредѣленныхъ каждою изъ двухъ палатъ по принадлежности<sup>1)</sup>, т. е. изъяты отъ воздѣйствія въ бюджетномъ порядкѣ какъ другой палаты, такъ и правительства. (См. также стр. 118.)

§ 58. Финансовое управленіе безъ бюджетнаго закона въ Россіи. Въ случаи наступленія бюджетнаго періода до утвержденія соответствующаго бюджетнаго закона законодательство наше предусматриваетъ порядокъ временнаго продленія правового дѣйствія бюджетнаго закона истекшаго года властью правительства. Относящійся сюда текстъ закона слѣдующій: «Если государственная роспись не будетъ утверждена къ началу смѣтнаго періода, то остающаяся въ силѣ послѣдняя, установленнымъ порядкомъ утвержденная, роспись съ тѣми лишь измѣненіями, какія обуславливаются исполненіемъ послѣдовавшихъ послѣ ея утвержденія узаконеній. Впредь до обнаруженія новой росписи, по постановленіямъ Совѣта Министровъ, въ распоряженіе Министерствъ и Главныхъ Управленій открываются постепенно кредиты въ размѣрахъ дѣйствительной потребности, не превышающіе, однако, въ мѣсяцъ, во всей ихъ совокупности, двѣнадцатой части общаго по росписи итога расходовъ»<sup>2)</sup> <sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> Прав. Гос. Росп., ст. 8.

<sup>2)</sup> Прав. Гос. Росп., ст. 14. Зак. Осн., ст. 116.

<sup>3)</sup> Первая по введеніи представительной формы государственнаго устройства Роспись, внесенная въ Госуд. Думу и Госуд. Совѣтъ, именитая Роспись на 1907 г., не была утверждена въ установленномъ порядкѣ, а роспускомъ Госуд. Думы второго созыва. Въ теченіе всего 1907 г. расходы производились на основаніи временныхъ мѣсячныхъ росписаній, утвержденныхъ Совѣтомъ Министровъ, доходы же взимались на основаніи постоянныхъ законовъ, при чемъ органы взиманія руководствовались значеніями проектовъ доходныхъ Смѣтъ на 1907 г. (Объясн. Записки къ Отчету Госуд. Контроля за 1907 г., стр. 1). Роспись на 1908 г. была утверждена 6 іюля 1908 г., а Роспись на 1909 г. — 17 іюня 1909 г., вслѣдствіе чего на первое полугодіе этихъ годовъ были продлены соответствующія Росписи на 1906 и 1908 г.г. Точно также и Роспись на 1910 г. была утверждена лишь 13 апрѣля 1910 г. Обсужденіе Росписи на 1911 г. въ общемъ собраніи Госуд. Думы началось 21 февраля 1911 г. Такимъ образомъ, ст. 14 Прав. Гос. Росп. и тождественная съ нею ст. 116 Зак. Осн. примѣнялись у насъ съ 1907 г. ежегодно.

§ 59. Виды кредитовъ въ Россіи. Правовая специализированность Государственной Росписи. Соответственно системѣ правовой полноты бюджета, законодательствомъ нашимъ усвоена система периодическихъ кредитовъ. Постоянные кредиты составляютъ у насъ, какъ и въ другихъ государствахъ континента Европы, исключеніе изъ общаго правила.

Расходная часть Государственной Росписи специализирована въ правовомъ отношеніи по номерамъ, соответствующимъ параграфамъ Финансовыхъ Смѣтъ. Законодательство наше послѣдовательно провозглашаетъ всѣ четыре начала, являющіяся способами проведенія системы правовой специализированности бюджета (см. § 43. стр. 228 и сл.)<sup>1)</sup>. Передвиженіе кредитовъ, т. е. замѣна недостатковъ сбереженіями, допускается только въ предѣлахъ параграфа, между статьями<sup>2)</sup>. Право передвиженія кредитовъ въ предѣлахъ параграфа, изъ одной статьи въ другую, принадлежит по общему правилу министрамъ и главноуправляющимъ. Изъ этого общаго правила сдѣлать рядъ исключеній<sup>3)</sup>.

Отъ начала правовой специализации Государственной Росписи расходы дѣлаются рядъ отступленій, каждое изъ которыхъ непосредственно нарушаетъ одно изъ тѣхъ правилъ, которыя являются способами проведенія системы правовой специализированности бюджета. Начало специализированнаго голосованія бюджета нарушается не специализированнымъ бюджетнымъ кредитомъ на сверхсмѣтные расходы (см. § 61). Передвиженіе кредитовъ изъ одного номера Росписи въ другой допускается, въ видѣ исключенія изъ общаго

<sup>1)</sup> Прав. Гос. Росп., ст. 4. Общ. Смѣтн. Прав., ст. 7—9, 30, 31 п. 1, 33.

<sup>2)</sup> Прав. Гос. Росп., ст. 30.

<sup>3)</sup> Такъ, напр., это право принадлежит въ Министерствѣ Военномъ — Военному Совѣту, по интендантскимъ управленіямъ — Военно-Окружнымъ Совѣтамъ, по управленію путей сообщенія на Кавказѣ — Начальнику этого управленія (съ разрѣшенія Намѣстника Е. И. В. на Кавказѣ) (Общ. Смѣтн. Прав. ст. 31, п. 2 и примѣчанія). Въ нѣкоторыхъ, указанныхъ въ законѣ, случаяхъ производство передвиженій кредитовъ въ предѣлахъ параграфа предоставляется и второстепеннымъ распорядителямъ кредитовъ, при условіи послѣдующаго утвержденія этихъ передвиженій главными распорядителями (Общ. Смѣтн. Прав., ст. 32). Производство передвиженій кредитовъ въ предѣлахъ статьи, изъ одной литеры въ другую, предоставляется второстепеннымъ распорядителямъ кредитовъ въ тѣхъ случаяхъ, когда въ ихъ вѣдѣніи находятся кредиты по обѣимъ литерамъ, между которыми передвиженіе представляется необходимымъ (Циркулярное распоряженіе по Госуд. Контролю отъ 15 іюня 1868 г. за № 1062. Правила и Формы, 4 изд., стр. 34).



правила, по Сметамъ военно-сухопутнаго и военно-морского вѣдомствъ по системѣ государственнаго кредита, а также по всѣмъ Сметамъ въ известной минимальной суммѣ (см. § 61). Точно также сдѣланъ рядъ отступленій отъ запрета передвиженія бюджетныхъ кредитовъ въ одного бюджетнаго періода въ другой и отъ начала закрытія неиспользованныхъ до конца бюджетнаго періода кредитовъ<sup>1)</sup>. Отступленіе, непосредственно нарушавшее до известной степени всѣ четыре правила, являющіяся способами проведенія системы правовой специализированности бюджета, представляла собою такъ называемая *система предѣльныхъ бюджетовъ*, дѣйствовавшая у насъ прежде въ военно-морскомъ и въ военно-сухопутномъ вѣдомствахъ<sup>2)</sup>. Попытки борьбы

<sup>1)</sup> Отступленія эти слѣдующія: 1) дѣйствіе всѣхъ, за исключеніемъ мелочныхъ ремонтныхъ суммъ, строительныхъ кредитовъ продолжается по разряду обыкновенныхъ расходовъ въ теченіе двухъ, а по разряду чрезвычайныхъ расходовъ въ теченіе трехъ послѣдовательныхъ бюджетныхъ періодовъ (Общ. Сметн. Прав., ст. 41. Выс. Утв. 8 июня 1893 г. мѣніе Госуд. Совѣта. Правила и Формы, 4 изд., стр. 43); на строительные кредиты, дѣйствіе которыхъ продолжается въ теченіе двухъ или трехъ бюджетныхъ періодовъ, не распространяются правила о льготныхъ срокахъ, и они закрываются къ 31 декабря (Выс. Утв. 8 июня 1893 г. мѣніе Госуд. Совѣта. Правила и Формы, 4 изд., стр. 43); 2) на счетъ остатковъ отъ кредитовъ, ассигнуемыхъ на содержаніе личнаго состава управленій и на канцелярскіе припасы, образующихся за покрытіемъ всѣхъ расходовъ въ предѣлахъ параграфа, за совершеніемъ всѣхъ необходимыхъ передвиженій кредитовъ въ предѣлахъ параграфа, могутъ быть выдаваемы награды и пособія чиновникамъ на основаніяхъ, указанныхъ въ законѣ (Общ. Сметн. Прав., ст. 33); 3) остатки отъ бюджетныхъ кредитовъ на содержаніе городского и сельскаго духовенства, миссій и миссіонеровъ и на нужды начальнаго народнаго образованія по этому вѣдомству причисляются къ спеціальнымъ средствамъ Святѣйшаго Синода. (См. прим. 2 на стр. 264.)

<sup>2)</sup> Сущность системы предѣльныхъ бюджетовъ заключается въ томъ, что на расходы цѣлаго вѣдомства опредѣляется на известный, превышающій продолжительность бюджетнаго періода, промежутокъ времени впередъ, для каждаго входящаго въ этотъ промежутокъ времени бюджетнаго періода общая максимальная сумма кредитовъ, которая можетъ измѣняться лишь при строго опредѣленныхъ, предусмотрѣнныхъ закономъ, условіяхъ, и распределеніе которой между параграфами сметы, а при нѣсколькихъ сметахъ по одному и тому же вѣдомству и между сметами, равно какъ и между бюджетными годами, входящими въ періодъ дѣйствія предѣльнаго бюджета, предоставляется болѣе или менѣе свободному усмотрѣнію правительственной власти. Предѣльные бюджеты для военно-сухопутнаго и военно-морского вѣдомствъ впервые установлены были въ 1873 г. на пятилѣтіе 1874-1878 гг. Затѣмъ предѣльные бюджеты

съ ростомъ расходовъ путемъ фиксированія максимальныхъ предѣльныхъ нормъ кредитовъ, какъ указано было выше (см. прим. 3 на стр. 246), дѣлались у насъ и раньше, при чемъ безъ всякаго успѣха. Точно также и система предѣльныхъ бюджетовъ безсильна была приостановить ростъ расходовъ на армію и флотъ и устранить сверхсметные кредиты по этимъ отраслямъ управленія, въ каковыхъ цѣляхъ она и была введена. Предѣльные бюджеты военно-сухопутнаго и военно-морского вѣдомствъ въ дѣйствительности ставили предѣлъ не столько увеличенію, сколько уменьшенію расходовъ на армію и флотъ, и все значеніе ихъ практически заключалось въ нарушеніи начала правовой специализации бюджета и въ ослабленіи зависимости подлежащихъ вѣдомствъ отъ власти законодательной.

§ 60. Бюджетная правомѣрность (и закономѣрность) финансоваго управленія въ Россіи. Уклоненія финансоваго управленія отъ бюджета въ Россіи. Къ изложенному въ § 44, относящемуся и къ Россіи, остается добавить лишь нижеслѣдующее.

Кредиты на расходы, производство которыхъ не началось, т. е. распорядительныя дѣйствія по производству которыхъ не начаты до 31 декабря, составляютъ окончательныя сбереженія и закрываются къ этому числу<sup>1)</sup>. Исключеніемъ изъ этого правила являются кредиты, которымъ присвоено правовое дѣйствіе въ теченіе двухъ или болѣе лѣтъ. Кредиты на расходы, производство которыхъ началось до окончанія бюджетнаго періода, но не закончилось до окончанія счетнаго періода, т. е. распорядительныя дѣйствія по производству которыхъ начаты до окончанія бюджетнаго періода, но не закончены до окончанія счетнаго періода, или хотя и закончены, но оплата которыхъ не состоялась до окончанія счетнаго періода, т. е. кредиты, составляющіе временныя сбереженія или пассивные остатки, закрываются 31 марта (по Военному Министерству 30 апрѣля) и обращаются съ этого времени въ «свободный ресурсъ государственнаго казначейства»<sup>2)</sup>. На Государственный Контроль возложено наблюденіе за условіями продолженія кредитовъ за предѣлы 31 декабря<sup>3)</sup>. Изъ суммы закрываемыхъ къ концу счетнаго періода кре-

дѣйствовали: въ военно-сухопутномъ вѣдомствѣ въ теченіе пятилѣтій 1889—1893 г.г., 1894—1898 г.г., 1899—1903 г.г. и 1904—1908 г.г., а въ военно-морскомъ вѣдомствѣ въ теченіе десятилѣтій 1886—1895 г.г. и девятилѣтій 1896—1904 г.г.

<sup>1)</sup> Общ. Сметн. Прав., ст. 35.

<sup>2)</sup> Общ. Сметн. Прав., ст. 36, 39.

<sup>3)</sup> Общ. Сметн. Прав., ст. 36 примѣч.



дитовъ исключается и оставляется открытою часть, причитающаяся къ выдачѣ кредиторамъ казны, внесеннымъ до окончанія счетнаго періода въ *именные кредиторскіе списки*<sup>1)</sup>, составляемые распорядителями кредитовъ и дополняемые Казначействами. Казначейства оплачиваютъ претензіи кредиторовъ, внесенныя въ указанные списки, въ теченіе двухъ послѣдующихъ бюджетныхъ періодовъ. По истеченіи этого срока именныя списки кредиторовъ теряютъ силу, и претензіи назначенный для оплаты внесенныхъ въ нихъ претензіи кредиторовъ казны восстанавливаются особымъ съ ихъ стороны ходатайствомъ, условія возбужденія котораго подчиняются дѣйствующимъ законамъ о давности<sup>2)</sup>. Для оплаты въ счетъ заключенныхъ Сметъ, т. е. за счетъ истекшихъ бюджетныхъ періодовъ, остающихся въ силѣ претензіи кредиторовъ, которыя были занесены въ именныя кредиторскіе списки, потерявшіе силу, или не были занесены въ таковыя вовсе, ежегодно вносятся въ Роспись по Сметѣ Департамента Государственнаго Казначейства *особый кредитъ на „удовлетвореніе невыполненныхъ расходовъ по заключеннымъ сметамъ“*. Размѣръ этого кредита, вносимаго въ Роспись съ 1866 г., первоначально составлялъ 500000 руб., а затѣмъ былъ увеличенъ и дошелъ нынѣ въ Росписи на 1910 г. до 5,6 милл. руб. По ходатайству подлежащихъ распорядительныхъ управленій необходимыя суммы отпускаются изъ этого кредита въ ихъ распоряженіе Министерствомъ Финансовъ съ предварительнаго разрѣшенія Государственнаго Контроля<sup>3)</sup>.

§ 61. **Сверхбюджетные расходы въ Россіи.** *Общій, относящійся ко всемъ вѣдомствамъ, нормальный порядокъ производства расходовъ сверхсметныхъ, какъ сверхкредитныхъ, дополнительныхъ по терминологіи нашего бюджетнаго права, т. е. по предметамъ, входящимъ въ составъ Финансовыхъ Сметъ, такъ и безкредитныхъ, экстраординарныхъ по той же терминологіи, т. е. по предметамъ, въ Сметѣхъ непоименованнымъ, нормированъ статьею 16 Прав. Гос. Росп., которая гласитъ: «производство, въ теченіе дѣйствія государственной росписи, не предусмотрѣнныхъ ею неотложныхъ расходовъ, если послѣдніе не*

<sup>1)</sup> Общ. Сметн. Прав., ст. 39.

<sup>2)</sup> Кассовыя Правила, ст. 122—123 (Правила и Формы, 4 изд., стр. 222—228). Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 136.

<sup>3)</sup> Выс. Утв. 31 дек. 1883 г. мнѣніе Госуд. Совѣта и циркуляръ Центр. Бухг. Госуд. Контроля отъ 22 іюня 1892 г. за № 32 (Правила и Формы, 4 изд., стр. 43 и 208).

могутъ быть покрыты за счетъ *особаго кредита на расходы, не предусмотрѣнные сметами, на экстренныя въ теченіе года потребности, или за счетъ ожидаемыхъ сбереженій въ предѣлахъ ассигнованій по главнымъ подраздѣленіямъ росписи, допускается не иначе, какъ по испрошеніи на то разрѣшенія въ порядкѣ, установленномъ для утвержденія росписи, за исключеніемъ случаевъ, указанныхъ въ статьяхъ 17 и 18.*—*Бюджетный кредитъ на сверхсметные расходы, называемый нынѣ особымъ кредитомъ или фондомъ «на расходы, не предусмотрѣнные сметами, на экстренныя въ теченіе года потребности», появился въ нашихъ бюджетахъ съ 1823 г. подъ именемъ кредита «на чрезвычайные расходы». Нынѣшнее названіе присвоено ему съ 1884 г. Съ 1882 г. этотъ кредитъ, показывавшійся до этого времени въ Сметѣ Департамента Государственнаго Казначейства, проводится по Росписи отдѣльною статьею. Размѣръ этого кредита съ 1884 г., когда онъ составлялъ 3 милл. руб., постепенно увеличивался и доведенъ былъ до 12 милл. руб. (въ 1895 г.). Въ 1905 г. размѣръ его пониженъ былъ до 10 милл. руб., въ каковой цифрѣ онъ вносится въ Роспись и въ настоящее время.*

*Нормальный порядокъ производства сверхсметныхъ расходовъ по военно-сухопутному и военно-морскому вѣдомствамъ, по системѣ государственнаго кредита, а также по всемъ вѣдомствамъ при извѣстной минимальной суммѣ сверхсметнаго расхода представляетъ особенности по сравненію съ изложеннымъ общимъ порядкомъ.— Нормальный порядокъ производства сверхсметныхъ расходовъ по военно-сухопутному и военно-морскому вѣдомствамъ представляетъ, по сравненію съ изложеннымъ общимъ, особенность, вытекающую изъ статьи 96 Зак. Осн., согласно которой кредиты на расходы по этимъ вѣдомствамъ могутъ быть передвигаемы не только въ предѣлахъ всей Сметы, но и, что касается Военнаго Министерства, изъ одной Сметы въ другую. Для передвиженія кредитовъ по этимъ Сметамъ въ указанныхъ предѣлахъ требуется Высочайшее разрѣшеніе, испрашиваемое чрезъ Военный или Адмиралтействъ Совѣтъ по принадлежности.—Министръ Финансовъ имѣетъ право собственною властью не только передвигать кредиты въ предѣлахъ всей Сметы по системѣ государственнаго кредита, но и превышать сумму кредитовъ, отпущенныхъ по этой Сметѣ<sup>1)</sup>.—По непосредственному сношенію подлежащаго*

<sup>1)</sup> Выс. Утв. 18 окт. 1900 г. положеніе Комитета Финансовъ отд. 1, п. 4. Выс. Утв. 8 іюня 1901 г. мнѣніе Госуд. Совѣта (Правила и Формы, 4 изд., стр. 34, 42).



Министра съ Министромъ Финансовъ производятся *мелочные сверхсметные расходы*, размѣръ которыхъ не превышаетъ 1000 руб. при условии, если они могутъ быть покрыты за счетъ сбереженій по Сметѣ вѣдомства, посредствомъ передвиженія кредитовъ изъ одного параграфа въ другой <sup>1)</sup>.

*Исключительный*, въ противоположность нормальному, порядку производства сверхсметныхъ расходовъ опредѣляется статьею 17 Прав. Гос. Росп. Текстъ этой статьи слѣдующій: «если испрашеніе въ порядкѣ установленномъ для утвержденія росписи, разрѣшенія на производство неотложнаго расхода (ст. 16) представляется, по краткости времени, въ теченіе коего долженъ быть произведенъ расходъ, невозможнымъ, то необходимый на покрытіе такого расхода кредитъ открывается по постановленію Совѣта Министровъ. О таковыхъ ассигнованіяхъ Министры и Главноуправляющіе отдѣльными частями, по сметамъ коихъ означенные кредиты были открыты, вносятъ въ Государственную Думу особыя представленія. Въ случаѣ открытія кредитовъ во время сессіи, представленія, оправдывающія неотложность упомянутыхъ ассигнованій, вносятся, по возможности, до окончанія сессіи, а во всѣхъ прочихъ случаяхъ—въ теченіе двухъ, слѣдующихъ за открытіемъ новой сессіи, мѣсяцевъ. Изъятія изъ сего правила допускаются лишь въ отношеніи кредитовъ, требующихъ тайны, о коихъ представленія вносятся въ Думу по минованіи необходимости въ сохраненіи тайны». (См. также стр. 241 и сл.).

*Поправками* указанныхъ въ § 45 *недостатковъ сверхсметныхъ расходовъ въ технико-хозяйственномъ отношеніи* по нашему законодательству служатъ слѣдующія мѣропріятія: 1) предварительная повѣрка Министромъ Финансовъ и Государственнымъ Контролеромъ вносимыхъ въ законодательныя палаты представленій о сверхсметныхъ кредитахъ <sup>2)</sup>; 2) возложеніе на правительство обязанности излагать въ представленіяхъ о сверхсметныхъ кредитахъ, вносимыхъ въ палаты, причины, по которымъ размѣръ или предметъ испрашиваемаго кредита не могъ быть предвидѣнъ при составленіи дѣйствующей Сметы и не можетъ быть отложенъ до будущаго бюджетнаго періода <sup>3)</sup>, а также указывать въ этихъ представленіяхъ источники покрытія, при чемъ по общему правилу сверхсметные

<sup>1)</sup> Выс. Утв. 14 марта 1868 г. мнѣніе Госуд. Совѣта (Правила и Формы, 4 изд., стр. 46—47).

<sup>2)</sup> Общ. Сметн. Прав., ст. 49. Учр. Мин., ст. 945, п. 1.

<sup>3)</sup> Общ. Сметн. Прав., ст. 48. Выс. Утв. 14 марта 1868 г. мнѣніе Госуд. Совѣта (Правила и Формы, 4 изд., стр. 46).

расходы могутъ разрѣшаться лишь за счетъ сметныхъ сбереженій тѣхъ министерствъ и главныхъ управленій, по вѣдомству которыхъ испрашивается сверхсметный кредитъ <sup>1)</sup>.

Размѣръ сверхсметныхъ кредитовъ и отношеніе ихъ къ кредитамъ закрытымъ, по отдѣлу обыкновенныхъ расходовъ, за послѣдніе 20 лѣтъ, наглядно изображены на нижеслѣдующей таблицѣ, которая составлена по Отчетамъ Государственного Контроля.

Бюджетный періодъ	Сверхсметные («дополнительные» и «экстраординарные») кредиты по отдѣлу обыкновенныхъ расходовъ (за исключеніемъ кредитовъ, открытыхъ за счетъ особаго фонда «на расходы, не предусмотрѣнные сметами, на экстренныя въ теченіе года надобности», а также кредитовъ, передвинутыхъ изъ однихъ бюджетныхъ подраздѣленій въ другія, и кредитовъ, продолженныхъ дѣйствіемъ) за періодъ 1889—1908 г.г.			Назначено сверхсметныхъ кредитовъ		Закрыто кредитовъ		Сверхсметныхъ кредитовъ по сравненію съ закрытыми назначено болѣе (+) или менѣе (-)	
	Назначено по Росписи кредитовъ								
	Милліоны рублей	Милліоны рублей	%-ое отношеніе къ кредитамъ, назначеннымъ по Росписи	Милліоны рублей	%-ое отношеніе къ кредитамъ, назначеннымъ по Росписи	Милліоны рублей	%-ое отношеніе къ кредитамъ, назначеннымъ по Росписи	Милліоны рублей	%-ое отношеніе къ кредитамъ, назначеннымъ по Росписи
1889	860,9	12,8	1,48	12,7	1,47	+ 0,1	+ 0,01		
1890	890,0	6,2	0,70	16,3	1,83	- 10,1	- 1,13		
1891	898,9	1,8	0,20	17,8	1,98	- 16,0	- 1,78		
1892	911,7	4,4	0,48	3,4	0,37	+ 1,0	+ 0,11		
1893	947,7	6,2	0,65	5,6	0,59	+ 0,6	+ 0,06		
1894	981,2	34,0	3,46	26,6	2,71	+ 7,4	+ 0,75		
1895	1120,1	16,7	1,49	10,0	0,89	+ 6,7	+ 0,60		
1896	1231,1	7,6	0,62	11,8	0,96	- 4,2	- 0,34		
1897	1284,8	30,2	2,35	22,8	1,77	+ 7,4	+ 0,58		
1898	1350,1	13,6	1,01	7,4	0,55	+ 6,2	+ 0,46		
1899	1462,6	6,6	0,45	5,6	0,38	+ 1,0	+ 0,07		
1900	1564,4	0,6	0,04	16,1	1,03	- 15,5	- 0,99		
1901	1656,6	3,8	0,23	9,6	0,58	- 5,8	- 0,35		
1902	1775,9	7,6	0,43	9,5	0,53	- 1,9	- 0,10		
1903	1880,4	2,4	0,13	15,7	0,83	- 13,3	- 0,70		
1904	1966,4	14,8	0,75	75,6	3,84	- 60,8	- 3,09		
1905	1916,1	21,3	1,11	23,9	1,25	- 2,6	- 0,14		
1906	2018,1	41,2	2,04	12,5	0,62	+ 28,7	+ 1,42		
1907	2173,4	18,4	0,85	17,1	0,79	+ 1,3	+ 0,06		
1908	2312,2	65,2	2,82	9,0	0,39	+ 56,2	+ 2,43		

<sup>1)</sup> Общ. Сметн. Прав., ст. 48 примѣч., ст. 31 п. 1.



Изъ суммы сверхсметныхъ кредитовъ, назначенныхъ въ 1908 г.,—65,2 милл. руб.—на долю кредитовъ, открытых на основаніи особыхъ законовъ, согласно статьѣ 16 Прав. Гос. Росп., приходится 61 милл. руб. или 93,56%, остальная же часть кредитовъ—4,2 милл. руб. или 6,44%—открыта была на основаніи особыхъ журналовъ Совѣта Министровъ, согласно статьѣ 17 Прав. Гос. Росп. Кромѣ того, за счетъ 10-ти миллионнаго фонда «на расходы, не предусмотрѣнные сметами, на экстренныя въ теченіе года надобности», открыто было въ 1908 г. кредитовъ на 8,5 милл. руб.

§ 62. Проектъ реформы русскаго бюджетнаго законодательства. Еще въ ноябрѣ 1907 года членами думской фракціи народной свободы внесено было въ Думу законодательное предположеніе объ измѣненіи правилъ 8 марта 1906 года въ цѣляхъ расширенія бюджетныхъ правъ Думы. Признавъ принципиально желательнымъ измѣненіе этихъ правилъ, но не предѣшая характера и объема его, Госуд. Дума передала указанное предположеніе въ январѣ 1908 г. въ Бюджетную Комисію. Последняя въ сентябрѣ 1908 г. выдѣлила изъ своей среды для предварительной разработки проекта реформы особую подкомисію, работа которой длилась цѣлый годъ. Докладъ Бюджетной Комисіи законченъ былъ и внесенъ въ Думу лишь въ началѣ іюня 1910 г., а обсужденіе его въ послѣдней предполагается весною 1911 г. Наибольше важныя измѣненія, проектируемыя Бюджетною Комисіею, касаются статей 6, 9, 10, 12, 13 и 17 Прав. Гос. Росп. Важнѣйшія изъ этихъ измѣненій поскольку о нихъ можно составить себѣ ясное представленіе по свѣдѣніямъ, проникшимъ въ періодическую печать, слѣдующія: 1) кредитъ «на расходы, не предусмотрѣнные сметами, на экстренныя въ теченіе года надобности» исключается изъ числа кредитовъ, не подлежащихъ обсужденію палатъ (см. стр. 290); 2) «положенія штаты и росписанія», а также верховно-административныя распоряженія, послѣдовавшія послѣ 23 апрѣля 1906 г., т. е. даты изданія дѣйствующихъ Зак. Осн., исключаются изъ числа легальныхъ титуловъ, предохраняющихъ расходы и доходы отъ измѣненія при обсужденіи и голосованіи проекта бюджета (см. стр. 292); 3) если разногласіе между Совѣтомъ и Думою относится къ существованію кредита, то послѣдній не вносится въ Роспись, а если—къ величинѣ кредита, то верхъ беретъ мнѣніе палаты, отстаивающей сравнительно меньшую цифру (см. стр. 285); 4) ст. 17 Прав. Гос. Росп. (см. стр. 300) отмѣняется.

## Литература къ главѣ III.

### I. Общія начала и сравнительное право.

1. Систематическія изложенія. *Stourm*, Le Budget, 5 изд. Paris, 1906. Вступленіе, части I—II, IV гл. XXVI; 6 изд. Paris, 1909. Вступленіе, части I, II, III гл. XXVI. Русскій перев. съ 5 изд. А. Изгоева. Спб., 1907. *Correspondance du Cobden-Club*. Les Budgets des principaux États de l'Europe et des États-Unis. Paris, 1882. *Heckel*, Das Budget. Leipzig, 1898. Отд. I. *Schanz*, Budget, статья въ Handw. d. Staatswiss. Conrad'a, 2 изд., т. II; 3 изд., т. III. *Jellinek*, Budgetrecht, статья въ Handw. d. Staatswiss. Conrad'a, 2 изд., т. II; 3 изд., т. III. *Seidler*, Budget u. Budgetrecht im Staatshaushalte der konstitutionellen Monarchie. Wien, 1885. *Willgren*, D. Staatsbudget. Helsingfors, 1899. *Sörnig*, Darstellung d. Einrichtungen über Budget, Staatsrechnung u. Controle in Österreich. Preussen, Sachsen, Bayern, Württemberg, Baden, Frankreich u. Belgien. Wien, 1866. *Gagliardi*, Il bilancio dello Stato, I. Torino, 1908.—Указанные на стр. 56 и сл. курсы и учебники: *Stein'a* (I, 5 изд., стр. 188—371), *Wagner'a* (I, 3 изд., §§ 60—64, 77—78, 101—118), *Jéze'a* (Traité, I: Le Budget et Cours, нов. изд., стр. 1—168), *Boucard-Jéze'a* (I, 2 изд., кн. I), *Allix'a* (2 изд., т. I—XV, III), *Leroy-Beaulieu* (I, 7 изд., кн. I, гл. I—V), *Bastable'a* (2 изд., кн. VI, гл. II, §§ 1—4, гл. III, §§ 1—5), *Adams'a* (§§ 20—33), *Лебедева* (I, 2 изд., стр. 545—689), *Озерова* (II, 2 изд., стр. 3—16, 20—25).—*Градовскій*, Государственное право важнѣйшихъ европейскихъ державъ. Собр. Сочин., т. V. Спб., 1902. Стр. 416—432. *Саконичъ*, Государственный Контроль въ Россіи, ч. I, 2 изд. Спб., 1898. Стр. 173—193. *Боголюбовъ*, Финансы, правительство и общественные интересы. Спб., годъ не обозначенъ. Очеркъ первый: бюджетъ и бюджетное право. 2. Монографіи. *Bouvier et Jéze*, La véritable notion de la loi et la loi annuelle des finances. Paris, 1897. *Gneist*, Gesetz u. Budget. Constitutionelle Streitfragen. Berlin, 1879. *Birkholz*, D. rechtlichen Folgen. d. Nichtzustandekommens eines Budgets. Breslau, 1908. *Müller*, D. Wesen d. parlamentarischen Budgetrechts u. d. Indemnitätsertheilung. Leipzig, 1909. *Кованько*, Содержаніе и сущность бюджетнаго права. Киевъ, 1910.—*Jellinek*, Der Antheil der ersten Kammern an der Finanzgesetzgebung. Tübingen, 1908. *Morizot-Thibault*, Des droits des chambres hautes ou Sénats en matière des finances. Paris, 1891.

### II. Бюджетное устройство отдѣльныхъ иностранныхъ государствъ.

1. Франція. Recueil, кодификація нормъ бюджетнаго права. Составили *Lanjalleu* и *Renaux*. Paris, 1887. Comptabilité publique, нормы бюджетнаго права, съ разъясненіями, въ Code des Lois politiques et administratives *Dalloz'a*, IV.—Указанные въ раздѣлѣ I (1) этого приложенія французскіе систематическіе труды, въ особенности *Jéze'a* и *Boucard-Jéze'a*, гдѣ французское право изложено наиболѣе подробно и обстоятельно.—*Esmein*, Éléments de droit constitutionnel français et comparé, 5 изд. Paris, 1909. Passim, особ. стр. 897—922. *Татариновъ*, Государственная отчетность во Франціи, 2 изд., съ дополненіями И. Кауфмана. Спб., 1884. *Зедерштедтъ*, Опытъ изслѣдованія формальнаго порядка финансоваго хозяйства. Вып. 1: Бюджетъ Франціи. Казань, 1884.—*Léveu*, Histoire de la spécialité budg-



taire en France. Paris, 1906. 2. **Бельгия.** *Dubois*, Étude sur le système belge en matière de budget de l'État. Bruxelles, 1904. *Matton*, Précis de droit budgétaire belge. Bruxelles, 1908. Гл. I—VII. *Errera*, Traité de droit public belge. Paris, 1909. §§ 183—190. *Татаринцов*, Государственная отчетность в Бельгии, 2 изд., с дополнениями И. Кауфмана. Спб., 1881. Гл. III. 3. **Германская Империя и отдельные союзные государства.** Gesetz, betreffend d. Staatshaushalt von 11 Mai 1898, сборник, содержащий текст прусского закона с разъяснениями. Составил *Schreiber*. 2 изд. Potsdam, 1907. *Schwarz*, Formelle Finanzverwaltung in Preussen und im Reich. Berlin, 1907. Гл. I—V. *Отт*, *Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, 2 тома. Leipzig, 1895—96. Т. I, особенная часть, кн. I, отд. II passim, особ. § 26; т. II passim. Французское издание автора. Paris, 1903—1904. (Два тома, соответствующие первому немецкому изданию.) *Laband*, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4 изд., 4 тома. Tübingen, 1901. Т. I и т. II passim, т. IV, §§ 129—131 и Anhang (Die neuere deutsche Literatur über d. Budgetrecht). *Laband*, D. Budgetrecht nach d. Bestimmungen d. preuss. Verfassungsurkunde. Berlin, 1871. *Заблокский-Десятковский*, Финансовое управление и финансы Пруссии, т. I. Спб., 1871. Стр. 1—84. *Татаринцов*, Государственная отчетность в Пруссии, 2 изд., с дополнениями И. Кауфмана. Спб., 1882. Гл. II. *Selten*, D. Veräusserung von Staatsvermögen nach Reichs- u. preussischen Landesstaatsrecht. Breslau, 1910.—*Seydel*, D. Budgetrecht d. bayerischen Landtages u. d. Verfassungsverständnis von 1843. München, 1887. *Rehm*, D. Budgetrecht d. bayerischen Landtages. Annalen d. Deutschen Reichs, 1901, кн. 9. *Ziegler*, Praxis d. bayerischen Budgetrechtes. München, 1905.—Allgemeine Vorschriften für d. Staatsrechnungswesen d. Königreichs Sachsen (A. R. V.), изд. *Bansch'a*. Dresden, 1909. Стр. 116 и сл. *Löbe*, D. Staatshaushalt d. Königreichs Sachsen. Leipzig, 1906. *Schröder*, D. Budgetrecht d. Königreichs Sachsen. Leipzig, 1906. 4. **Австро-Венгрия.** *Seidler*, Lehrbuch d. österreichischen Staatsverrechnung. Wien, 1909. Стр. 5 и сл., 64 и сл. *Konrad*, Konstitutionelles Finanzrecht der im Reichsrat vertretenen Königreiche u. Länder. Czernowitz, 1906. §§ 4—16. *Myrbach-Rohlfeld*, Grundriss des Finanzrechts. Leipzig, 1906. §§ 6, 8. *Ulrich*, D. österreichische Staatsrecht, 3 изд. Tübingen, 1904. §§ 60, 64, 88.—D. Rechnungswesen u. Kontrollwesen d. ungarischen Staates, сборник законов и распоряжений. Составил *Klimes*. Berlin, 1910. Стр. VII и сл., 1 и сл., 44 и сл. 5. **Италия.** *De Cupis*, Legge sull'amministrazione del patrimonio dello stato e sulla contabilità generale, 2 изд., 1899; 3 изд., I. Torino, 1910. *Bruni*, Contabilità generale dello stato, 3 изд. Milano, 1909. Ч. II, гл. II. *Arcoleo*, Il bilancio dello stato e il sindacato parlamentare. Napoli, 1880. *Majorana*, Teoria costituzionale delle entrate e delle spese. Roma, 1886. *Masé-Dari*, Sul bilancio dello stato. Torino, 1899. *Graziani*, Il bilancio e la spesa pubbliche (Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano, под ред. *Orlando* IX). Milano, 1908. Стр. 369—549. 6. **Швейцария.** *Delahaut*, Étude sur le système budgétaire de la confédération Suisse. Lille, 1909. 7. **Швеция.** *Varenius*, D. schwedische Budgetrecht, статья в *Kohler-Festschrift* (Gabe d. Auslands), 1909. Стр. 176—196. 8. **Англия.** *Gneist*, Budget u. Gesetz nach d. constitutionellen Staatsrecht Englands, 1867. *Гнейст*, История государственных учреждений Англии. Перев. под ред. С. Венгерова. М., 1885. Passim и особ. §§ 12, 23, 29, 34. *Gneist*, D. englische Verwaltungsrecht, т. II. Berlin, 1884. § 103. *Hatschek*,

Englisches Staatsrecht, т. I. Tübingen, 1905. Passim и особ. стр. 455—502. *Redlich*, Recht u. Technik d. englischen Parlamentarismus. Leipzig, 1905. Passim и особ. стр. 663—730, 858 и сл. *Anson*, Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre. 2 тома. Перев. с англ. Франц. изд. под ред. Boucard'a и Jèze'a. Paris, 1903—1905. Le parlement, passim и особ. стр. 317—329, 360 и сл., 381 и сл. (русский перев. Н. Захарова. Спб., 1908. Стр. 247 и сл., 280 и сл., 297 и сл.). La couronne, гл. VII passim. *May*, Traité des lois, privilèges, procédures et usages du parlement. 2 тома. Перев. с англ. Франц. изд. под ред. Boucard'a и Jèze'a. Paris, 1909. *May*, Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, т. I. Франц. перев. de Witt'a. Paris, 1865. *Stubbs*, Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, т. I. Перев. с англ. Франц. изд. под ред. Boucard'a и Jèze'a. Paris, 1907. *Todd*, Le gouvernement parlementaire en Angleterre. 2 тома. Перев. с англ. Франц. изд. под ред. Boucard'a и Jèze'a. Paris, 1900. *Lowell*, Le gouvernement de l'Angleterre. 2 тома. Перев. с англ. Франц. изд. под ред. Boucard'a и Jèze'a. Paris, 1910. *Бунге*, Государственное счетоводство и финансовая отчетность в Англии. Спб., 1890. *Камениский*, Государственное хозяйство Англии за шесть летъ управления министерства тори. Спб., 1895. Кн. I, §§ 1—6, 13, 15, 17 и приложения. *Темель*, История английского бюджета и современная его организация. Научное Слово, 1903. Кн. VI, VII, VIII. *Шайтмай*, Государственный бюджет в Англии. Спб., 1906.—*Bigon*, De l'initiative financière chez les anglais. Paris, 1901. *Sussmann*, D. Budget-Privileg des Hauses d. Gemeinen. Mannheim, 1909. *Jèze*, Les pouvoirs financiers de la Chambre des Lords. Revue de science et de législation financières, 1910. № 2. *Соколов*, Бюджетный конфликт в Англии. Право, 1909. №№ 42, 44. 9. **С.-А. Соед. Штаты.** *Dewey*, Financial History of the United States, 2 изд. London, 1903. Passim и особ. §§ 203—205. *Agger*, The budget in the American Commonwealth. New-York, 1907. *Goodnow*, Les principes du droit administratif des États-Unis. Франц. перев. Jèze'a. Paris, 1907. Стр. 505—512. *Bryce*, La république américaine. 4 тома. Перев. с англ. Франц. изд. под ред. Boucard'a и Jèze'a. Paris, 1900—1901. Т. I: государственное устройство союза, passim и особ. гл. XVII; т. II: государственное устройство отдельных штатов, passim и особ. гл. XLIII. Новое англ. изд., 2 тома, 1910. *Вильсон*, Государственный строй Соед. Штатов. Перев. под ред. П. Гронского и Ф. Корсакова. Спб., 1909. Гл. II—IV passim. 10. **Австралия.** *Schachner*, Australien. Iena, 1909. Стр. 1—190 passim. *Hatschek*, Staats- u. Verwaltungsrecht von Australien u. Neu-Seeland. Hannover, 1910.

### III. Русское бюджетное устройство.

Правила и формы сметного, кассового и ревизионного порядка, 4 изд. Составили *В. Сакович* и *Н. Широков*. Спб., 1908. Бюджетные законы России. Составил *Н. Плехань*. Спб., 1911 (печатается).—Преобразование государственной отчетности. Ч. I. Объяснительная записка по системе сметы. Спб., 1861. (*Кашкаров*) Обзор бюджетного законодательства России за 1862—1890 г.г. Изд. Гос. Канцелярии. Спб., 1891. *Печерин*, Исторический обзор росписей государственных доходов и расходов с 1803 по 1843 г. включительно. Спб., 1896. То же с 1844 по 1863 г. включительно. Спб., 1898. *Сакович*, Государственный контроль в России, т. I,



2 изд. Спб., 1898. Стр. 193—248. Министерство Финансовъ 1802—1902. Спб., 1902. Ч. I, стр. 165—186, 361—378, 590—614; ч. II, стр. 295—320, 621—638.—*Вилсонъ*, Замѣтки по бюджету. Спб., 1892. *Кашкаровъ*, О разсмотрѣніи нашего государственнаго бюджета. Русское Экономическое Обозрѣніе, 1901, X. *Фридманъ*, Наше законодательство о бюджетѣ, статья въ сборникѣ «Вопросы государственнаго хозяйства и бюджетнаго права», вып. I. Спб., 1907. То же, въ видѣ приложенія къ русскому переводу книги Стурма «Бюджетъ». Спб., 1907. *Струве*, Къ вопросу о нашемъ бюджетномъ правѣ, статья въ сборникѣ «Вопросы госуд. хозяйства и бюджетн. права». Вып. I. Спб., 1907. *Васильевъ*, Военный бюджетъ и реорганизация арміи, статья въ сборникѣ «Вопросы госуд. хозяйства и бюджетн. права». Вып. I. Спб., 1907. *Боголюбовъ*, Финансы, правительство и общественные интересы. Спб., годъ не обозначенъ. Очеркъ второй: бюджетное право Госуд. Думы. *Слободзинскій*, Расходы по эксплуатаціи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ съ точки зрѣнія бюджетной техники и права. Изд. Политехн. инст. Проф. Д., Ст. 17 правилъ 8 марта 1906 г. и ея примѣненія на практикѣ. Право, 1907. № 42. Проф. Д., Порядокъ разсмотрѣнія бюджета въ Госуд. Думѣ. Право, 1907. № 11. *Дружскій*, Ст. 87 Осн. Зак. и примѣненія 8 марта 1906 г. Право, 1907. № 40. *Л. Ясиновскій*, Къ характеристикѣ нашего бюджетнаго права. Право, 1909. №№ 1, 6, 8, 11, 25, 37, 44. *Яширскій*, Право Думы и Госуд. Совѣта по отношенію къ бюджету. Право, 1908. № 28. *Шингаревъ*, Бюджетныя права законодательныхъ установлений и работа въ области бюджета. Спб., 1910. *Sodoffsky, D. russische Reichsbudget. Finanz-Archiv*, 1909, 26-ой годъ изданія. Кн. I. *Système financier de la Russie, la législation budgétaire. Revue de science et de législation financières*, 1908. Стр. 377—396. *Raffalovich, Evolution de la législation budgétaire en Russie. Séances et travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques. Comptes-rendus*, 1907, 2e semestre, т. LXVIII, стр. 28 и сл. *Raffalovich, Les finances de la Russie. Revue Economique Internationale*, 1907, II, стр. 319—371.—Указанные на стр. 56 и сл. курсы и учебники: *Лебедева* (I, 2 изд., стр. 689—818), *Озерова* (II, 2 изд., стр. 31—43).—*Коркуновъ*, Русское государственное право, т. II, 2 изд. Спб., 1897. § 18. *Лазаревскій*, Лекціи по русскому государственному праву, т. I. Спб., 1903. Стр. 471—476.—*Брейдентъ*, Краткій очеркъ бюджетнаго права Финляндіи. Спб., 1909. *Губченко*, Обзоръ административныхъ и судебныхъ установлений, законодательства и финансоваго строя В. Кн. Финляндскаго. Спб., 1910.

## ГЛАВА IV.

### Государственное финансово-административное устройство.

#### Отдѣлъ I. Государственное финансово-административное устройство.— Общія начала и сравнительное право.

§ 63. Финансовое управленіе и основныя начала организаціи его. Понятіе финансоваго управленія въ широкомъ и формальномъ смыслѣ слова охватываетъ всякаго рода дѣйствія органовъ административной власти въ области финансовъ, и, слѣдовательно, въ томъ числѣ разсмотрѣнные въ предыдущей главѣ акты участія этихъ органовъ въ установленіи бюджета и въ финансовомъ законодательствѣ, а также ихъ функции въ области финансоваго контроля, о которыхъ рѣчь впереди (см. гл. VI). Подъ финансовымъ же управленіемъ въ тѣсномъ и матеріальномъ смыслѣ слова нужно понимать совокупность связанныхъ силою постоянныхъ и періодическихъ финансовыхъ законовъ дѣйствій или операцій по приобрѣтенію и затратѣ хозяйственныхъ благъ, необходимыхъ для выполненія всѣхъ вообще задачъ государства.

Противопоставляя деньги, какъ посредники обращенія, матеріальнымъ предметамъ, какъ предметамъ, служащимъ удовлетворенію потребностей своими матеріальными полезными свойствами, различаютъ денежныя и матеріальныя финансовыя операціи. Денежныя операціи могутъ быть сведены къ слѣдующимъ видамъ: 1) извлеченіе доходовъ, 2) производство расходовъ, 3) храненіе и 4) передвиженіе денежныхъ суммъ. Виды матеріальныхъ операцій съ движимыми вещами слѣдующіе: 1) приемъ, 2) выдача, 3) храненіе, 4) передвиженіе и 5) потребленіе (а) непосредственное, т. е. для непосредственнаго удовлетворенія потребностей, и б) производственное, т. е. для цѣлей производства) вещей. Матеріальныя операціи съ недвижимыми вещами ограничиваются храненіемъ ихъ.—Каждая финансовая операція конкретно разлагается, или во всякомъ случаѣ можетъ быть разложена посредствомъ абстракціи, на нѣкоторое число



*частичныхъ операций*, изъ которыхъ однѣ относятся къ другимъ какъ рѣшенія, распоряженія къ исполненію. Такимъ образомъ, частичныя финансовыя операціи дѣлятся на *распорядительныя* и *исполнительныя*. Современныя государства, въ цѣляхъ охраны правъ и интересовъ какъ казны, такъ и ея должниковъ и кредиторовъ, предпочитаютъ органамъ управленія соблюденіе извѣстныхъ формъ и порядка при производствѣ финансовыхъ операцій, а также, поскольку послѣднія конкретно разлагаются на части, извѣстной послѣдовательности дѣйствій.

Въ основаніе *организации финансового управленія* современныхъ государствъ положены два начала: 1) начало специализаціи функций и органовъ финансового управленія и 2) начало обособленія распорядительныхъ и исполнительныхъ операцій въ рукахъ различныхъ должностныхъ лицъ.

*Начало специализаціи функций и органовъ финансового управленія* представлено во всѣхъ почти современныхъ государствахъ однимъ<sup>1)</sup> центральнымъ вѣдомствомъ, такъ называемымъ Министерствомъ Финансовъ<sup>2)</sup>, и рядомъ подчиненныхъ ему учреждений. Начало специализаціи функций и органовъ финансового управленія повсюду проводится лишь частично. Не специализированы и входятъ нераздѣльною составною частью во всякую административную дѣятельность, прежде всего, распорядительныя операціи по расходамъ. Всѣ вѣдомства по принадлежности производятъ распорядительныя операціи по расходамъ на тѣ предметы управленія, которые находятся въ ихъ завѣдываніи. Специализація этихъ операцій и сосредоточеніе ихъ въ вѣдѣніи министерства финансовъ поставило бы главу послѣдняго въ исключительное положеніе, предоставивъ ему возможность диктовать свою волю всѣмъ остальнымъ министрамъ, которые, такимъ образомъ, съ одной стороны, лишились бы значительной доли самостоятельности, а съ другой стороны освободились бы отъ ответственности за всѣ вообще административныя дѣйствія, поскольку выполненіе ихъ требуетъ расходванія денежныхъ суммъ. Лишь распорядительныя операціи по нѣкоторымъ расходамъ между

<sup>1)</sup> Исключеніе представляетъ собою *Италія*, гдѣ два специально-финансовыхъ центральныхъ вѣдомства: Министерство Финансовъ и Министерство Казначейства. Однако, обыкновенно во главѣ обоихъ вѣдомствъ становится одно и то же лицо.

<sup>2)</sup> Въ *Англіи* и *Германской Имперіи* специально-финансовое центральное вѣдомство называется Казначействомъ, въ *С.-А. Соед. Штатахъ* — департаментомъ Казначейства.

вѣдомственного характера, важнѣйшими изъ которыхъ являются повсюду расходы по государственнымъ займамъ, во многихъ государствахъ также расходы по пенсіямъ, специализированы и сосредоточены въ вѣдѣніи министерства финансовъ. Специализація же и сосредоточеніе въ вѣдѣніи министерства финансовъ исполнительныхъ операцій по расходамъ необходимо связаны съ проведеніемъ основного начала современнаго кассоваго устройства, именно начала единства кассы (см. гл. V). По тѣмъ же по существу соображеніямъ, что и распорядительныя операціи по расходамъ, не специализированы и производятся какъ министерствомъ финансовъ, такъ и административными вѣдомствами по принадлежности всѣ вообще матеріальныя операціи. Наконецъ, и отъ того общаго правила, по которому всѣ операціи по извлеченію доходовъ сосредоточены въ вѣдѣніи министерства финансовъ, также дѣлаются отступленія. Такъ, распорядительныя и исполнительныя или только распорядительныя операціи по извлеченію нѣкоторыхъ доходовъ, неразрывно связанныхъ съ дѣйствіями не специально-финансовыхъ учреждений, преимущественно различнаго рода пошлинъ, остаются въ вѣдѣніи подлежащихъ административныхъ вѣдомствъ. Далѣе, во многихъ государствахъ нѣкоторые доходныя государственныя имущества и предпріятія, представляющія преимущественно административное, въ особенности экономико-административное, а не финансовое, значеніе, изъемяются во всѣхъ отношеніяхъ изъ вѣдѣнія министерства финансовъ и передаются одному изъ административныхъ вѣдомствъ. Такимъ образомъ, на ряду со *специально-финансовыми*, въ роли органовъ финансового управленія выступаютъ и не спеціальныя учреждения, которыя можно противопоставить первымъ подъ именемъ *административно-финансовыхъ*.

Сравнительно болѣе полно проведено въ организациіи финансового управленія современныхъ государствъ другое начало, именно *начало обособленія распорядительныхъ и исполнительныхъ частичныхъ операцій въ рукахъ различныхъ должностныхъ лицъ*. Распорядительныя операціи требуютъ болѣе квалифицированной работы, нежели исполнительныя, и потому обособленіе тѣхъ и другихъ въ рукахъ различныхъ должностныхъ лицъ выполняетъ прежде всего *техническое* назначеніе, являясь естественною цѣлесообразною формою раздѣленія финансово-административнаго труда. Кромѣ того, разсматриваемое начало выполняетъ и *правовое* назначеніе, именно какъ средство охраны правомѣрности и правильности финансовыхъ операцій, но при томъ лишь необходимомъ условіи, если должностныя



лица, въ рукахъ которыхъ обособляются распорядительныя и исполнительныя операціи, принадлежатъ къ различнымъ вѣдомствамъ или же, хотя и принадлежатъ къ одному и тому же вѣдомству или же входятъ въ составъ одного и того же учрежденія, но являются равноотвѣтственными. — *Начало обособленія распорядительныхъ и исполнительныхъ операцій въ вѣдѣніи различныхъ вѣдомствъ и равноотвѣтственныхъ должностныхъ лицъ* можетъ при извѣстныхъ техническихъ и служебныхъ условіяхъ выполнять финансово-контрольное назначеніе, и при томъ двойное: 1) какъ средство организаціи параллельной отчетности распорядителя и исполнителя и контроля надъ ними, въ видѣ слѣдственной повѣрки той и другой отчетности, и 2) какъ средство подчиненія дѣйствій распорядителя повѣркѣ исполнителя. Препятствіями какъ для присвоенія рассматриваемому началу (закономъ или правилами) контрольныхъ функций, въ особенности второй изъ двухъ указанныхъ, такъ и для усиленія выполнения имъ на дѣлѣ этихъ функций являются: 1) техническія условія работы по нѣкоторымъ операціямъ и 2) служебная связь между распорядителемъ и исполнителемъ. По техническимъ условіямъ работы наиболее выполняемъ контроль исполнителя надъ дѣйствіями распорядителя въ области производства расходовъ, гдѣ исполнитель при условіи доставленія ему необходимыхъ документовъ, имѣетъ возможность повѣрить формальную по крайней мѣрѣ правильность дѣйствій распорядителя. Въ области же остальныхъ финансовыхъ операцій техническія условія часто не только препятствуютъ исполненію начала обособленія распорядительныхъ и исполнительныхъ операцій въ контрольныхъ цѣляхъ, но и во многихъ случаяхъ (особенно въ области операцій по доходамъ и матеріальныхъ) вызываютъ необходимость въ отступленіи отъ этого начала и въ соединеніи тѣхъ и другихъ частныхъ операцій въ однихъ отвѣтственныхъ рукахъ. Точно также и по условію служебной связи между распорядителемъ и исполнителемъ производство расходовъ является областью финансовыхъ операцій, въ которой контроль исполнителя надъ дѣйствіями распорядителя можетъ наиболее успешно функционировать на дѣлѣ. Въ этой области исполнительныя операціи сосредоточены въ вѣдѣніи министерства финансовъ, распорядительныя же въ вѣдѣніи другихъ министерствъ, и такимъ образомъ распорядитель и исполнитель принадлежатъ къ различнымъ вѣдомствамъ <sup>1)</sup>. Въ остальныхъ

<sup>1)</sup> Исключеніе въ этомъ отношеніи представляетъ вѣдомство министерства финансовъ, распорядительныя и исполнительныя операціи по расходамъ котораго лежатъ на должностныхъ лицахъ одного и того же вѣдомства.

же областяхъ финансовыхъ операцій распорядитель и исполнитель принадлежатъ обыкновенно къ одному и тому же вѣдомству, часто (особенно въ области матеріальныхъ операцій) даже входятъ въ составъ одного и того же учрежденія, при чемъ распорядитель является непосредственнымъ начальникомъ исполнителя. Изъ изложеннаго, а также изъ того, что обособленіе распорядительныхъ и исполнительныхъ операцій въ области производства расходовъ необходимо связано съ проведеніемъ начала единства кассы (см. гл. V), ясно, что рассматриваемое начало въ этой области финансовыхъ операцій имѣетъ особенно важное значеніе. Учрежденія, вѣдающія распорядительныя операціи, называются *распорядительными или административными органами финансового управленія или просто органами финансового управленія*, независимо отъ того, входятъ ли въ составъ ихъ отвѣтственные исполнители, или нѣтъ, и независимо отъ того, возложены ли на должностныхъ лицъ, входящихъ въ составъ ихъ, въ видѣ исключенія изъ общаго правила, на ряду съ распорядительными, исполнительныя операціи, или нѣтъ, хотя правильнѣе было бы въ этихъ двухъ послѣднихъ случаяхъ говорить о смѣшанныхъ, исполнительно-распорядительныхъ учрежденіяхъ, въ противоположность чисто-распорядительнымъ учрежденіямъ. Мѣста производства исполнительныхъ денежныхъ операцій называются *кассами*, независимо отъ того, представляютъ ли они отдѣльныя учрежденія, или входятъ въ составъ исполнительно-распорядительныхъ учреждений.

Въ настоящей главѣ разсмотрѣны будутъ организація (распорядительнаго) финансового управленія и операціи по расходамъ и доходамъ. Кассы, ихъ устройство и движеніе денежныхъ суммъ составляютъ предметъ изложенія слѣдующей главы. Въ спеціальномъ разсмотрѣніи, какъ не представляющія существеннаго интереса, остаются мѣста производства исполнительныхъ матеріальныхъ операцій, эти послѣднія операціи, а также распорядительныя матеріальныя операціи, заключающіяся въ разнаго рода рѣшеніяхъ и приказахъ.

§ 64. *Центральная организація финансового управленія.* Центральные органы финансового управленія дѣлятся на верховныя или высшія и на подчиненныя.

Верховными или высшими въ іерархіи административныхъ учреждений органами съ обще-административною, и въ томъ числѣ финансово-административною, компетенціею являются во всѣхъ представительныхъ государствахъ *глава государства и кабинетъ или совѣтъ министровъ*. Главѣ государства принадлежитъ рѣшительная власть, а



совѣтъ министровъ является формально отчасти рѣшающимъ, отчасти содѣйствующимъ при главѣ государства органомъ. На дѣлѣ же въ рукахъ совѣта министровъ сосредоточивается вся высшая административная власть. Какъ глава государства, такъ и совѣтъ министровъ въ большей части государствъ принимаютъ сравнительно незначительное формальное участіе въ дѣлахъ финансоваго управленія въ тѣсномъ и матеріальномъ смыслѣ слова. Относительно большее формальное участіе принимаютъ они въ установленіи бюджета и въ финансовомъ законодательствѣ (см. § 34), а также въ изданіи правилъ, регулирующихъ порядокъ и организацію финансоваго управленія, въ дополненіе къ законамъ. Верховно-административныхъ учреждений со специально-финансовою компетенціею въ настоящее время по общему правилу не существуетъ. По въ видѣ исключенія они встрѣчаются. Примеромъ такого учрежденія является нашъ Комитетъ Финансовъ (см. гл. IV, отд. II).

Наибольшее значеніе въ дѣлахъ финансоваго управленія имѣютъ центральныя органы имѣютъ высшіе органы подчиненнаго управленія, т. е. министры и въ особенности министр финансовъ.

Министръ финансовъ является высшимъ специально-финансовымъ органомъ. Въ его рукахъ сосредоточено высшее, въ предѣлахъ подчиненнаго управленія, руководство и завѣдываніе слѣдующими отраслями финансоваго управленія: 1) распорядительными и исполнительными операціями по доходамъ отъ всѣхъ источниковъ, кромѣ тѣхъ, которые находятся въ вѣдѣніи другихъ министерствъ, 2) распорядительными и исполнительными операціями по нѣкоторымъ расходамъ междуведомственнаго характера (по государственнымъ займамъ, пенсіямъ и нѣкоторымъ другимъ), 3) исполнительными операціями по всѣмъ вообще расходамъ и 4) распорядительными и исполнительными операціями по храненію и передержанію денежныхъ суммъ. Онъ является высшимъ, въ предѣлахъ подчиненнаго управленія, начальникомъ всѣхъ низшихъ центральныхъ и всѣхъ мѣстныхъ распорядительныхъ и исполнительныхъ учреждений, непосредственно вѣдающихъ только-что перечисленныя операціи<sup>4)</sup>. Во многихъ государствахъ къ перечисленнымъ функціямъ министра финансовъ присоединяются еще нѣкоторыя другія, какъ въ области финансовъ

<sup>4)</sup> Въ *Италіи*, гдѣ два специально-финансовыхъ вѣдомства (см. стр. 308), въ Министерствѣ Финансовъ сосредоточено лишь завѣдываніе доходами и главнымъ образомъ налогами, функціи же по приготовленію бюджета, по завѣдыванію кассами и движеніемъ суммъ, а также по государственнымъ займамъ возложены на Министерство Казначейства.

изъ которыхъ наибольшее значеніе имѣютъ финансово-контрольныя функціи (см. гл. VI), такъ и въ области экономическаго управленія въ виду той тѣсной связи, въ которой находятся финансы съ этою послѣднею. Изъ отраслей экономическаго управленія въ вѣдѣніи министра финансовъ находится во многихъ государствахъ денежное и банковое управленіе, а поскольку изъ его вѣдѣнія не изъяты доходныя государственныя имущества и предпріятія, министр финансовъ принимаетъ также извѣстное участіе въ руководствѣ и высшемъ завѣдываніи другими отраслями экономическаго управленія (аграрнымъ, горнымъ, управленіемъ средствами и путями сообщенія и др.).— Согласно бюрократическому или единоличному началу, лежащему въ основаніи организаціи министерствъ, входящія въ составъ министерства центральныя учрежденія принципиально призваны лишь содѣйствовать министру. Учрежденія эти по преимущественной формѣ оказываемого ими министру содѣйствія дѣлятся на 1) *совѣщательныя*, называемыя обыкновенно совѣтами или комитетами, и на 2) *подготовительно-докладывающія*, называемыя либо департаментами, либо отдѣлами, либо управленіями, либо канцеляріями. Между учрежденіями этой второй категоріи распредѣляются всѣ дѣла для подготовленія и доклада министру. Стоящіе во главѣ ихъ лица (директоры, управляющіе, начальники), хотя являются принципиально лишь помощниками министра, пользуются однако нѣкоторою долею рѣшительной власти, преимущественно по сравнительно маловажнымъ дѣламъ. Большою, а подчасъ даже сравнительно большою долею рѣшительной власти (нѣкоторыми правами товарища министра и даже министра) пользуются начальники такъ называемыхъ *главныхъ управленій*, образуемыхъ иногда въ составѣ министерства финансовъ для завѣдыванія крупными отраслями финансоваго управленія, каковы, напр., государственные займы, желѣзныя дороги, государственныя монополіи, государственныя предпріятія, прямыя налоги, косвенныя налоги. Число подготовительно-докладывающихъ учреждений министерства финансовъ въ различныхъ государствахъ различно, но обыкновенно, особенно же въ большихъ государствахъ, одному учрежденію поручается завѣдываніе общими дѣлами, другому—приготовленіе бюджета, завѣдываніе кассами, движеніемъ суммъ и центральнымъ счетоводствомъ, третьему—завѣдываніе прямыми налогами, четвертому—завѣдываніе косвенными налогами и пошлинами (иногда изъ косвенныхъ налоговъ выдѣляются таможенные сборы и казенныя монополіи и поручаются двумъ особымъ учрежденіямъ), пятому—завѣдываніе государственными займами.—Въ *Англійи*, не смотря на то,



что тамошнее специально-финансовое центральное ведомство—Казначейство—представляет собою формально коллегіальное учрежденіе<sup>1)</sup>, на дѣлѣ настоящимъ министромъ финансовъ въ континентальномъ смыслѣ слова является Канцлеръ Казначейства.—Министръ финансовъ не пользуется въ настоящее время по общему правилу никакими правовыми преимуществами передъ другими министрами. Но, не смотря на это, онъ занимаетъ выдающееся положеніе въ кабинетѣ министровъ и имѣетъ весьма большое вліяніе на все управленіе, благодаря своей роли въ дѣлѣ установленія бюджета—роли хранителя матеріальныхъ силъ государства, роли «министра бюджетнаго равновѣсія» (*Léon Say*). (См. стр. 178.)

Что касается компетенціи въ области финансоваго управленія *всѣхъ вообще министровъ*, то въ нее входятъ прежде всего распорядительныя операціи по расходамъ. Каждый министръ, и въ томъ числѣ министръ финансовъ, какъ глава отдѣльной части управленія, является *главнымъ распорядителемъ кредитовъ* по расходамъ на предметы управленія своего ведомства. Одними кредитами министръ распоряжается непосредственно, на распоряженіе же другими даетъ полномочіе подчиненнымъ ему должностнымъ лицамъ, которыя являются второстепенными распорядителями кредитовъ. Кроме того, нѣкоторые изъ министровъ, стоящихъ во главѣ административныхъ ведомствъ, принадлежатъ высшее руководство и завѣдываніе распорядительными и исполнительными или только распорядительными операціями по доходамъ отъ источниковъ, изъятыхъ, въ видѣ исклю-

<sup>1)</sup> *Казначейство* (Treasury Board), какъ коллегія, состоитъ изъ Перваго Лорда Казначейства, Канцлера Казначейства и нѣкотораго переменнаго числа (обыкновенно трехъ) Младшихъ Лордовъ. Всѣ эти лица являются политическими, парламентскими дѣятелями. Званіе Перваго Лорда Казначейства представляетъ собою номинальный титулъ, съ которымъ не связаны никакія реальныя функціи въ области финансовъ. Титулъ Перваго Лорда Казначейства обыкновенно присваивается премьеръ-министру, а если послѣдній состоитъ членомъ Палаты Лордовъ, то тому министру, который является лидеромъ въ Палатѣ Общинъ. Въ нѣкоторыхъ, весьма рѣдкихъ, случаяхъ титулъ Перваго Лорда Казначейства совмѣщался съ должностію Канцлера Казначейства въ одномъ лицѣ. Съ 1856 г. не было засѣданій Казначейства, и на дѣлѣ вся власть сосредоточена въ рукахъ Канцлера Казначейства, который функционируетъ при содѣйствіи парламентскаго же, принадлежащаго къ господствующей въ Палатѣ Общинъ политической партіи, товарища министра (*Financial Secretary*) (спеціально вѣдающаго приготовительною бюджетною работою, лежащею на Казначействѣ) и постояннаго дѣловаго состава служащихъ съ Постояннымъ Секретаремъ (*Permanent Secretary*) во главѣ.

ченія изъ общаго правила, изъ вѣднія министерства финансовъ (см. стр. 309). Наибольшее значеніе изъ государственныхъ доходныхъ имуществъ и предпріятій, ввѣренныхъ во многихъ государствахъ административнымъ министерствамъ, представляютъ государственныя земли, лѣса, горныя промыслы, почта, телеграфъ и желѣзныя дороги<sup>1)</sup>.

§ 65. *Мѣстная организація финансоваго управленія.* Мѣстная организація финансоваго управленія, въ противоположность центральной, представляетъ въ различныхъ государствахъ весьма большое разнообразіе и не поддается сколько-нибудь систематическому объединенію въ ея общихъ основныхъ чертахъ. Поэтому, не имѣя возможности входить здѣсь въ разсмотрѣніе мѣстной организаціи финансоваго управленія отдѣльныхъ государствъ, приходится ограничиться лишь весьма краткими замѣчаніями самаго общаго характера.

Во всѣхъ современныхъ государствахъ существуютъ *специально-финансовыя правительственныя* учрежденія, призванныя руководить распорядительными операціями по извлеченію доходовъ и производить эти операціи,—учрежденія, которыя по территориальному пространству своей компетенціи и, вмѣстѣ съ тѣмъ, по степени принадлежности имъ власти могутъ быть противопоставлены разсмотрѣннымъ выше (въ § 64) какъ мѣстныя.—Въ противоположность *Англи*, гдѣ вообще нѣтъ мѣстныхъ общевѣдомственныхъ правительственныхъ должностныхъ лицъ, соотвѣствующихъ континентальнымъ губернаторамъ, префектамъ и т. д. и гдѣ должностныя лица, выполняющія на мѣстахъ функціи финансоваго управленія, находятся въ связи исключительно съ подлежащими центральными учрежденіями, во многихъ государствахъ *континента Европы* мѣстныя специально-финансовыя учрежденія, хотя и подчинены непосредственно министерству финансовъ, находятся въ то же время въ нѣкоторой связи съ мѣстными общевѣдомственными правительственными органами, которые, такимъ образомъ, несутъ извѣстныя функціи и въ области специализированнаго финансоваго управленія. Первоначально во мно-

<sup>1)</sup> Такъ, государственными землями и лѣсами (въ Пруссіи, Австріи, Россіи) или только лѣсами (во Франціи) вѣдаетъ часто *министерство земледѣлія, горныя промыслы—министерство торговли и промышленности* (въ Пруссіи, Австріи, Россіи), почтою и телеграфомъ—*министерство торговли* (въ Пруссіи, Австріи, Франціи) или *министерство внутреннихъ дѣлъ* (въ Россіи) или специальное *министерство почты и телеграфа* (въ Италіи), желѣзными дорогами—*министерство публичныхъ работъ* (въ Пруссіи, Франціи) или *министерство путей сообщенія* (въ Россіи) или специальное *министерство желѣзныхъ дорогъ* (въ Австріи).



тихъ государствахъ не было ни специально-финансовыхъ, ни специальныхъ административныхъ учреждений съ мѣстной компетенціею вообще, и всѣ функціи управленія объединялись въ вѣдѣніи одного мѣстнаго органа. Но постепенно съ усложненіемъ задачъ финансоваго и административнаго управленія возникали специальные по компетенціи учреждения съ территоріально ограниченными предѣлами власти. И вотъ эти учреждения, хотя непосредственно и подчинялись подлежащимъ центральнымъ вѣдомствамъ, сохраняли и во многихъ государствахъ сохранили до сихъ поръ известную связь съ общеѣдомственными мѣстными органами. Связь эта иногда ограничивается лишь тѣмъ, что мѣстное специально-финансовое учреждение подчинено надзору мѣстнаго общеѣдомственнаго органа <sup>1)</sup>. Но разсматриваемая связь иногда идетъ дальше и выражается въ томъ, что мѣстное специально-финансовое учреждение органически связано съ мѣстнымъ общеѣдомственнымъ учрежденіемъ, имѣя общаго съ нимъ начальника <sup>2)</sup>, или даже входя въ него составною частью <sup>3)</sup>. Примеромъ государства, въ которомъ между мѣстными специально-финансовыми учреждениями и общеѣдомственнымъ мѣстнымъ органомъ

<sup>1)</sup> Такъ, напримѣръ, въ *Пруссіи* высшими на мѣстахъ финансовыми учреждениями, вѣдающими косвенные налоги, являются Провинціальныя Податныя Управленія (Provincialsteuerektionen), организованныя, хотя и независимо отъ общеѣдомственнаго провинціального управленія, но подчиненныя высшему надзору начальника провинціи (Oberpräsident).

<sup>2)</sup> Такъ, въ *Австріи* высшимъ мѣстнымъ специально-финансовымъ органомъ является учрежденіе, власть котораго простирается на всю «землю» (Land), такъ называемое Finanzlandesdirektion (въ большихъ «земляхъ») или Finanzdirektion (въ меньшихъ «земляхъ»). Непосредственно во главѣ этого учрежденія стоитъ специально-финансовое должностное лицо, носящее званіе вице-президента, или гофрата или оберфинансрата, президентомъ же его является начальникъ общеѣдомственнаго управленія «земли» (Statthalter или Landespräsident).

<sup>3)</sup> Такъ, въ *Пруссіи* высшими на мѣстахъ органами управленія прямыми налогами, доменами и лѣсами являются отдѣленія общеѣдомственнаго окружнаго управленія (Bezirksregierung), которыя, такимъ образомъ, не только находятся въ вѣдѣніи Главнаго Управленія прямыхъ налоговъ по Министерству Финансовъ, но и подчинены надзору начальника окружнаго управленія (Regierungspräsident) и начальника провинціи (Oberpräsident). Точно также въ *Баваріи* высшее въ уѣздѣ финансовое управленіе сосредоточено въ рукахъ Финансовой Камеры, являющейся составною частью общеѣдомственнаго уѣзднаго управленія (Kreisregierung) и подчиненной начальнику этого управленія (Regierungspräsident).

нѣтъ никакой почти связи, является *Франція* <sup>1)</sup>.—Во всѣхъ государствахъ существуетъ не одно, а цѣлый рядъ мѣстныхъ специально-финансовыхъ учреждений, различающихся между собою какъ по предметной компетенціи, такъ и по территоріальному пространству дѣйствій и по степени власти. Въ нѣкоторыхъ государствахъ (въ *Австріи*, *Италіи*) существуютъ высшія на мѣстахъ специально-финансовыя учреждения съ общею компетенціею <sup>2)</sup>, которымъ подчинены остальные, низшія по территоріальному пространству дѣйствій и степени власти, учреждения, вѣдающія отдѣльныя отрасли специализированнаго финансоваго управленія. Въ другихъ же государствахъ (въ *Англии*, *Франціи*, *Пруссіи*, *Россіи*) отдѣльныя отрасли финансоваго управленія объединяются лишь въ рукахъ министра финансовъ, на мѣстахъ же непосредственно распределяются между отдѣльными учреждениями.—Для производства нѣкоторыхъ отдѣльныхъ распорядительныхъ операцій по нѣкоторымъ, преимущественно прямымъ, налогамъ въ нѣкоторыхъ государствахъ образуются специальные коллегіальныя учреждения, въ которыя, на ряду съ правительственными должностными лицами, входятъ представители плательщиковъ налоговъ и органовъ мѣстнаго самоуправленія. Въ нѣкоторыхъ государствахъ операціи по извлеченію того или другого (обыкновенно прямого) налога возлагаются на органы мѣстнаго самоуправленія.

На ряду съ мѣстными специально-финансовыми учреждениями, въ роли органовъ финансоваго управленія выступаютъ всѣ вообще мѣстныя административныя учрежденія въ своемъ качествѣ вѣдомственныхъ (и третьестепенныхъ, т. е. получающихъ полномочія непосредственно отъ министра, а чрезъ высшее по степени власти подчиненное министру учрежденіе) распорядителей кредитовъ (см. стр. 314). Многія же административныя мѣстныя учрежденія производятъ также операціи по доходамъ, источники которыхъ изъяты изъ вѣдѣнія министерства финансовъ (см. стр. 309, 314 и сл.).

§ 66. Финансовыя операціи по производству расходовъ. Всѣ современныя государства съ благоустроенными финансами принимаютъ мѣры къ тому, чтобы денежные суммы выдавались изъ государствен-

<sup>1)</sup> Высшіе на мѣстахъ распорядительные органы взиманія доходовъ таможенныхъ сборовъ, доменъ и пошлинъ—пользуются полною почти независимостью отъ начальника общеѣдомственнаго департаментскаго управленія (префекта).

<sup>2)</sup> Примѣрами такихъ учреждений являются упомянутыя уже выше (см. прим. 2 на стр. 316) австрійскія Finanzlandesdirektionen и Finanzdirektionen, а также италіанскія провинціальныя Финансовыя Интендантуры.



ных кассъ дѣйствительнымъ кредиторамъ государства, за надлежаще исполненныя послѣдними обязательства и въ должномъ размѣрѣ. Съ этою цѣлью законодательства этихъ государствъ устанавливаются для производства расходовъ извѣстный постоянный порядокъ, опредѣленная организационная форма и послѣдовательность дѣйствій. Согласно этому порядку, изъ котораго обыкновенно допускаются нѣкоторыя исключенія, каждая операція по производству расхода слагается изъ слѣдующихъ трехъ *послѣдовательныхъ частичныхъ операцій*: 1) ликвидированія обязательства государства (или расхода), 2) ассигнованія денежной суммы (или расхода) и 3) платежа по обязательству (или расхода.) Первые двѣ изъ этихъ операцій носятъ распорядительный, третья—исполнительный характеръ.

Распорядительная по расходамъ операція или операція по распоряженію кредитомъ въ тѣсномъ смыслѣ слова исчерпывается ликвидированіемъ и ассигнованіемъ. Но поскольку пассивныя (т. е. такия, въ которыхъ государство является должникомъ) обязательства государства возникаютъ непосредственно не изъ законовъ, административныхъ распоряженій или судебныхъ рѣшеній, а изъ договоровъ между представителями государства и третьими лицами, производство расходовъ охватываетъ еще одну операцію распорядительнаго характера, предшествующую указаннымъ, именно *заключеніе договора*<sup>1)</sup>. Право заключенія договоровъ, изъ которыхъ возникаютъ пассивныя обязательства государства, принадлежитъ въ большей части государствамъ, по общему правилу, министрамъ, какъ главнымъ распорядителямъ. Права же подчиненныхъ министрамъ должностныхъ лицъ по заключенію договоровъ основываются на особыхъ предписаніяхъ законовъ и правилъ или на специальныхъ полномочіяхъ ми-

<sup>1)</sup> Во французскомъ правѣ существуетъ не переводимый на русский языкъ терминъ *engagement* (des dépenses), который шире понятія заключенія договоровъ, охватывая всякаго рода дѣйствія, изъ которыхъ возникаютъ пассивныя обязательства государства,—дѣйствія какъ представителей государства, такъ и другихъ лицъ. Но изъ всѣхъ этихъ дѣйствій къ числу распорядительныхъ по производству расходовъ могутъ и должны быть отнесены лишь дѣйствія законныхъ представителей государства по заключенію договоровъ съ третьими лицами, такъ какъ всѣ остальные дѣйствія, подводимыя подъ понятіе *engagement*, какъ это правильно разъясняетъ *Jéze* (см. его *Cours*, нов. изд., стр. 170 и сл.), представляютъ собою проявленія (въ установленныхъ нормахъ права условія) воли либо частныхъ лицъ (напр. контрагентовъ государства, лицъ, которымъ причинены убытки дѣйствіями должностныхъ лицъ, лицъ, выслужившихъ пенсію), либо чиновниковъ, какъ субъектовъ приобретенныхъ въ отношеніи государства правъ (на жалованье).

нистровъ. Въ нѣкоторыхъ государствахъ въ извѣстныхъ случаяхъ требуется предварительное утвержденіе договора главою государства, или даже, что встрѣчается рѣже, законодательными палатами. Изъ элементарныхъ началъ современнаго бюджетнаго и финансово-законодательнаго устройства вытекаетъ, что органы административной власти при заключеніи договоровъ обязаны оставаться въ предѣлахъ кредитовъ, установленнымъ порядкомъ открытыхъ имъ, что они не имѣютъ права заключать договоры, не испросивъ предварительно необходимаго кредита. Для предупрежденія договоровъ, заключаемыхъ безъ кредитовъ или безъ достаточныхъ кредитовъ, въ нѣкоторыхъ государствахъ принимаются специальные предупредительныя финансово-контрольныя мѣры (см. гл. VI). Послѣдствіемъ заключенія договора безъ кредита или съ превышеніемъ кредита въ большей части государствъ не является недействительность договора<sup>1)</sup>. Договоръ остается въ силѣ, поскольку контрагентъ государства не знаетъ о бюджетномъ правонарушеніи со стороны представителя государства, но послѣдній подвергается ответственности<sup>2)</sup>.

Подъ ликвидированіемъ обязательства (или расхода) разумѣется составленіе расчета съ кредиторомъ государства. Оно слагается изъ двухъ дѣйствій: 1) признанія или констатированія обязательства<sup>3)</sup> и 2) перечисленія размѣра обязательства. (Эту вторую операцію иногда противопоставляютъ первой подъ названіемъ ликвидированія въ тѣсномъ смыслѣ слова.) Ликвидированіе однихъ обязательствъ (напр. по уплатѣ жалованья чиновникамъ) производится *ex officio*, ликвидированіе же другихъ (напр. по уплатѣ поставщикамъ и подрядчикамъ)—по ходатайству кредиторовъ. Въ этомъ послѣднемъ случаѣ кредиторы, требующіе расчета, должны представить всѣ необходимыя

<sup>1)</sup> Третьи лица, заключающія договоры съ государствомъ, лишены возможности знать, имѣетъ ли представитель послѣдняго въ своемъ распоряженіи необходимый кредитъ. Иное дѣло, если представитель государства допускаетъ непосредственное нарушеніе закона (напр. закона о порядкѣ выбора поставщиковъ), невѣдѣніемъ котораго никто не можетъ отговариваться.

<sup>2)</sup> О видахъ этой отвѣтственности см. гл. VI.

<sup>3)</sup> Эта операція заключается не только въ изслѣдованіи реального существованія обязательства, но и въ удостовѣреніи, что обязательство имѣетъ силу, не просрочено, не погашено давностнымъ срокомъ (о срокахъ давности для требованій къ государству см. стр. 235), что не имѣется активныхъ (т. е. въ которыхъ государство является кредиторомъ) обязательствъ для зачета.



оправдательные документы (договоры, счета, фактуры, удостоверения о годности и приемъ вещей и работъ и т. д.). Документы, наличность которых необходима для ликвидированія различнаго рода обязательствъ, перечисляются обыкновенно въ особыхъ правилахъ. Право ликвидированія расхода принадлежит въ большей части государствамъ министрамъ, какъ главнымъ распорядителямъ кредитовъ, и подчиненнымъ имъ должностнымъ лицамъ, какъ второстепеннымъ (и третьестепеннымъ) распорядителямъ кредитовъ, въ предѣлахъ полномочій, полученныхъ ими отъ министровъ.

Подъ *ассигнованіемъ* денежной суммы (или расхода) нужно понимать отнесеніе расхода на счетъ соответственнаго, открытаго въ установленномъ порядкѣ, кредита и приказъ о платежѣ, обращенный въ подлежащую кассу. Распорядители, конечно, имѣютъ право производить ассигнованія лишь въ предѣлахъ имѣющихся въ ихъ распоряженіи свободныхъ кредитовъ. Для того, чтобы обезпечить соблюденіе распорядителями этихъ предѣловъ, во многихъ государствахъ принимаются спеціальныя предупредительныя финансово-контрольныя мѣры (см. гл. VI). Кромѣ того, распорядители должны при ассигнованіи оставаться въ предѣлахъ средствъ, имѣющихся въ подлежащихъ кассахъ въ распоряженіи даннаго вѣдомства (см. гл. V). Документъ, коимъ производится ассигнованіе, называется *ассигновкою*. Въ однихъ государствахъ (напр. въ *Бельіи*) ассигновки выдаются непосредственно на руки кредиторамъ государства, въ кассы же производятся увѣдомленія, въ другихъ же государствахъ (во *Франціи*, *Англіи*, *Пруссіи*) ассигновки доставляются въ подлежащія кассы, кредиторы же получаютъ на руки особыя увѣдомленія. По общему правилу на каждого кредитора составляется отдѣльная ассигновка, такъ называемая *индивидуальная ассигновка*. Но въ видѣ исключенія изъ общаго правила въ нѣкоторыхъ случаяхъ, напр. при ассигнованіи денегъ чиновникамъ какого-либо учрежденія, допускаются *коллективныя ассигновки*, составляемыя на имя одного довѣреннаго лица. Къ такимъ ассигновкамъ прилагается поименная вѣдомость кредиторовъ. Отъ разсмотрѣнныхъ *именныхъ кредиторскихъ ассигновокъ* (ассигновокъ въ собственномъ смыслѣ слова), по которымъ кассы оплачиваютъ требованія кредиторовъ государства, нужно отличать документы чисто служебнаго характера, которые въ нѣкоторыхъ государствахъ составляютъ сходно съ ассигновками и носятъ то же названіе. Такія ассигновки можно, въ отличіе отъ первыхъ, назвать *служебными*. Право ассигнованія принадлежитъ тѣмъ же должностнымъ лицамъ, которымъ принадлежитъ право ликвидированія.

Порядокъ, въ которомъ производится министрами передача подчиненнымъ имъ лицамъ права распоряженія кредитами, т. е. права ликвидированія и ассигнованія, или такъ называемая *делегация кредитовъ*, въ различныхъ государствахъ различенъ. Въ однихъ государствахъ, какъ напр. въ *Пруссіи*, полномочія на распоряженіе кредитами дѣлятся на общія, предоставляющія распоряженіе нѣкоторою суммою кредитовъ въ теченіе бюджетнаго періода, и на спеціальныя, предоставляющія распоряженіе какимъ-либо опредѣленнымъ кредитомъ. При этомъ въ первомъ случаѣ полномочіе передается въ *Пруссіи* такъ называемыми *кассовыми росписаніями*, составляемыми на каждую высшую территориальную единицу, примѣнительно къ тексту и номенклатурѣ подраздѣлений бюджета. Въ другихъ же государствахъ нѣтъ подраздѣленія полномочій на общія и на спеціальныя. Такъ, во *Франціи* всѣ кредиты делегируются министромъ посредствомъ особыхъ, служебныхъ, ассигновокъ (*ordonnances de délégation*), на основаніи которыхъ второстепенные распорядители при ассигнованіи выдаютъ именныя кредиторскія ассигновки (такъ называемые *mandats de paiement*, въ отличіе отъ *ordonnances de paiement*, т. е. именныхъ кредиторскихъ ассигновокъ, выдаваемыхъ непосредственно министрами). Сходный порядокъ принятъ въ *Италіи*.

Подъ *платежемъ* расходовъ разумѣется выдача, врученіе денегъ кредитору. Ответственные исполнители, называемые вообще или поименно въ этомъ своемъ качествѣ, если они производятъ и другія исполнительныя денежныя операціи, *плательщиками*, оплачиваютъ ассигновки въ предѣлахъ кассовыхъ полномочій, получаемыхъ ими отъ своего непосредственнаго начальства, распоряжающагося движениемъ денежныхъ суммъ (см. гл. V). При производствѣ платежа исполнитель долженъ предварительно 1) изслѣдовать, относится ли данный расходъ къ числу тѣхъ, на оплату которыхъ онъ имѣетъ кассовое полномочіе, 2) удостовѣриться въ самоличности получателя и въ его дѣеспособности, а также въ отсутствіи другихъ препятствій къ выдачѣ денегъ (напр., ареста, наложеннаго на причитающіяся кредитору отъ государства суммы), 3) истребовать отъ получателя росписку, освобождающую государство отъ обязательства, и 4) повѣрить соответствіе формы ассигновки и приложенныхъ къ ней документовъ установленнымъ правиламъ. Производя эту послѣднюю операцію исполнитель повѣряетъ въ то же время формальную правильность ассигнованія, а если ему при ассигновкѣ доставляются всѣ оправдательныя документы, какъ это практикуется во многихъ государствахъ, то и ликвидированія. О встрѣченномъ препятствіи исполнитель, за-



державъ платежъ, долженъ увѣдомить подлежащаго распорядителя. Но при повторномъ требованіи со стороны послѣдняго онъ обыкновенно обязанъ оплатить ассигновку. Наибольшее сравнительно значеніе представляетъ эта форма предварительнаго контроля надъ распорядителями во *Франціи*, гдѣ въ извѣстныхъ случаяхъ <sup>1)</sup> исполнитель имѣетъ право отказать въ оплатѣ ассигновки и при повторномъ требованіи распорядителя, при чемъ вопросъ окончательно разрѣшается по соглашенію между подлежащимъ министромъ-распорядителемъ и Министромъ Финансовъ.

По общему правилу, усвоенному большею частью государствъ, платежи не производятся авансомъ, т. е. платежъ производится раньше ликвидированія и ассигнованія расхода. Но во многихъ государствахъ въ нѣкоторыхъ немногихъ случаяхъ, въ видѣ исключенія изъ общаго правила, допускаются такъ называемые *авансы*. Послѣдніе представляютъ собою выдачи денежныхъ суммъ изъ кассы на руки распорядителямъ или непосредственно кредиторамъ до ликвидированія и ассигнованія расхода. Авансы, такимъ образомъ, нарушаютъ часто, кромѣ того, начало обособленія распорядительныхъ и исполнительныхъ операций въ рукахъ различныхъ должностныхъ лицъ. Обыкновенно распорядители обязаны по истеченіи опредѣленнаго періода времени либо доставить исполнителю документы, оправдывающіе произведенный расходъ, либо возвратить авансъ. Освобождаются отъ этой обязанности распорядители при производствѣ секретныхъ расходовъ. Авансы разрѣшаются обыкновенно въ нѣкоторыхъ опредѣленныхъ случаяхъ, представляющихъ чаще всего ту особенность, что расходъ составляетъ весьма незначительную сумму или же требуетъ безотлагательной, по возникновеніи обязательства, оплаты. Отъ авансовъ, нарушающихъ общій порядокъ послѣдовательности операций по расходамъ, нужно отличать *платежи*, производимыя *безъ предварительнаго (поименнаго) ассигнованія и ликвидированія*. Такіе платежи допускаются во всѣхъ почти государствахъ въ нѣкоторыхъ немногихъ случаяхъ, по техническимъ условіямъ не требующихъ (поименнаго) ассигнованія и ликвидированія, каковы, главнымъ образомъ, расходы по пенсіямъ и по процентамъ по государственнымъ займамъ.

§ 67. Финансовыя операціи по извлеченію доходовъ. Въ цѣляхъ охраненія правъ и интересовъ какъ государства, такъ и его должниковъ,

<sup>1)</sup> Случаи эти слѣдующіе: 1) отсутствіе кассоваго полномочія на оплату даннаго расхода, 2) отсутствіе документа, оправдывающаго исполненіе кредиторомъ своего обязательства передъ государствомъ, и 3) не удовлетворительность росписки получателя.

законодательства современныхъ государствъ устанавливаются для извлеченія доходовъ извѣстный постоянный порядокъ, опредѣленная организациія, формы и послѣдовательность дѣйствій. Порядокъ этотъ, однако, въ противоположность принятому для производства расходовъ, представляетъ весьма большое разнообразіе, отражая все разнообразіе источниковъ доходовъ государства. Поэтому особенности этого порядка целесообразнѣе разсматривать при изложеніи отдѣльных источниковъ доходовъ, въ настоящемъ же мѣстѣ ограничиться лишь немногими замѣчаніями общаго характера.

Примѣнявшаяся въ прежнее время къ извлеченію налоговъ *опорочная система* совершенно почти исчезла изъ практики современныхъ культурныхъ государствъ, и къ извлеченію всѣхъ доходовъ примѣняется нынѣ *система непосредственной административнаго управленія*. По общему правилу извлеченіе доходовъ возложено на *правительственные органы управленія*. Но въ нѣкоторыхъ государствахъ всѣ или нѣкоторыя операціи по извлеченію того или другого (обыкновенно прямого) налога возлагаются на *органы мѣстнаго самоуправленія*.

Операція по извлеченію (или взиманію въ широкомъ, не собственномъ смыслѣ слова) всякаго дохода слагается по общему правилу не менѣе, чѣмъ изъ трехъ *послѣдовательныхъ частичныхъ операцій*, каковы: 1) констатированіе требованія государства (или дохода), 2) ликвидированіе требованія государства (или дохода) и 3) взиманіе дохода, смѣняемое въ извѣстныхъ случаяхъ взысканіемъ дохода или недоимки. Первые двѣ изъ этихъ операцій носятъ распорядительный, третья—исполнительный характеръ. При извлеченіи нѣкоторыхъ доходовъ въ число распорядительныхъ частичныхъ операцій, кромѣ указанныхъ, входятъ еще другія. Такъ, въ извѣстныхъ случаяхъ констатированію предшествуетъ заключеніе договора, ликвидированію—раскладка, взиманію или взысканію—составленіе исполнительнаго листа.

Поскольку активныя (т. е. такія, въ которыхъ государство является кредиторомъ) обязательства или требованія государства возникаютъ непосредственно не изъ законовъ, административныхъ распоряженій, судебныхъ рѣшеній или одностороннихъ гражданскихъ сделокъ (напр. завѣщательнаго отказа въ пользу государства), а изъ договоровъ между представителями государства и третьими лицами, первою по порядку распорядительною операціею является *заключеніе договора*. Организациія и формы заключенія договоровъ, изъ которыхъ возникаютъ требованія государства, представляютъ большое



разнообразіе, обусловленное различіями въ правовой природѣ и объѣмѣ договоровъ.

Подъ констатированіемъ требованія (или дохода) нужно понимать приведеніе въ извѣстность всѣхъ условій, опредѣляющихъ требованіе государства къ должнику. Условія эти въ нѣкоторыхъ случаяхъ очевидны, такъ что констатированіе не требуетъ никакихъ особыхъ мѣропріятій и конкретно не выдѣляется въ особую операцию, сливаясь съ ликвидированіемъ. Но во многихъ случаяхъ, главнымъ образомъ при извлеченіи налоговъ, и въ особенности прямыхъ, констатированіе представляетъ собою болѣе или менѣе сложную работу по приведенію въ извѣстность податного субъекта, податного объема и податной способности, къ участию въ которой въ помощь правительственнымъ должностнымъ лицамъ привлекаются иногда только представители органовъ мѣстнаго самоуправления и плательщиковъ налоговъ, но и эти послѣдніе, каждый въ отдѣльности, поскольку на нихъ возлагается обязанность декларированія условій, опредѣляющихъ ихъ обязательства передъ государствомъ.

Во многихъ случаяхъ размѣръ требованія государства къ должнику можетъ быть исчисленъ на основаніи законовъ, правилъ или договоровъ, непосредственно по констатированіи требованія. Но представляютъ въ этомъ отношеніи исключенія и требованія по налогамъ, поскольку окладъ послѣднихъ установленъ законами (или правилами). Но существуютъ такъ называемые раскладочные (въ противоположность окладнымъ) налоги, лишь общая сумма поступленія которыхъ устанавливается закономъ, окладъ же которыхъ опредѣляется посредствомъ распределенія этой суммы между плательщиками по извѣстнымъ признакамъ. При извлеченіи этихъ налоговъ ликвидированію предшествуетъ *раскладка*. Раскладка налоговъ обыкновенно предоставляется органамъ мѣстнаго самоуправления или же возлагается на особую комиссію, въ которой, на ряду съ правительственными должностными лицами, входятъ представители органовъ мѣстнаго самоуправления и плательщиковъ налоговъ.

Подъ ликвидированіемъ требованія или дохода разумѣется исчисленіе размѣра требованія государства къ должнику. Во многихъ случаяхъ ликвидированіе представляетъ собою весьма простую счетную операцию, которая можетъ быть произведена самимъ должникомъ. Но лишь въ немногихъ изъ этихъ случаевъ освобожденіе должностныхъ лицъ отъ ликвидированія и возложеніе его на должниковъ возможно по техническимъ условіямъ извлеченія дохода. Ликвидированіе производится полностью или частично плательщиками, а функціи

должностныхъ лицъ ограничиваются, съ одной стороны, надзоромъ за дѣйствіями должниковъ и повѣркою ихъ, а съ другой стороны, взиманіемъ денежныхъ суммъ—при извлеченіи доходовъ посредствомъ продажи почтовыхъ марокъ, гербовыхъ марокъ и бумаги, бандеролей, промысловыхъ свидѣтельствъ, патентовъ. При нѣкоторыхъ требованіяхъ по налогамъ, почти исключительно прямымъ, къ ликвидированію, какъ и къ констатированію, привлекаются представители органовъ мѣстнаго самоуправления и плательщиковъ налоговъ, преимущественно въ формѣ соучастія съ правительственными должностными лицами.

Во многихъ случаяхъ констатированіе и ликвидированіе производятся непосредственно при исполненіи требованія должникомъ, или во всякомъ случаѣ въ условіяхъ, воплотивъ обезпечивающихъ исполненіе. Но существуютъ требованія, не находящіяся въ такихъ условіяхъ, которыя по констатированію и ликвидированію ихъ могутъ быть не исполнены къ сроку и должны быть обращены ко взысканію. Таковы требованія по многимъ налогамъ, и главнымъ образомъ прямымъ, а также по всѣмъ вообще доходамъ, поскольку должнику предоставленъ кредитъ. Взысканія по требованіямъ государства производятся по общему правилу не въ судебномъ, а въ безспорномъ, исполнительномъ порядкѣ, при чемъ во многихъ государствахъ, всѣ или нѣкоторые виды такихъ взысканій,—но особымъ, замѣняющимъ судебные, исполнительнымъ листамъ, обыкновенно вручаемымъ должникамъ къ сроку платежа, содержащимъ обращеніе къ должнику предписаніе о платежѣ и непосредственно обязывающимъ его къ платежу. Составленіе исполнительнаго листа возлагается иногда не на распорядителя, а на сборщика.

*Взиманіе доходовъ* (въ тѣсномъ и собственномъ смыслѣ слова) представляетъ собою чисто исполнительную операцию, обособленную по общему правилу отъ распорядительныхъ и возложенную на особыхъ отвѣтственныхъ исполнителей, называемыхъ вообще или въ этомъ своемъ качествѣ, если они производятъ и другія исполнительныя кассовыя операции, *сборщиками*. Но въ нѣкоторыхъ случаяхъ техническія условія требуютъ соединенія взиманія съ ликвидированіемъ и констатированіемъ (напр. при извлеченіи таможенныхъ сборовъ, нѣкоторыхъ пошлинъ), а иногда и съ заключеніемъ договоровъ (при доходахъ, извлекаемыхъ посредствомъ сбыта продуктовъ или услугъ) въ однихъ отвѣтственныхъ рукахъ. Сборщики должны принимать денежные суммы отъ всякаго лица, если только взносъ подкрѣпляется достаточнымъ основаніемъ, излагаемымъ плательщикомъ въ подаваемомъ при деньгахъ объявленіи. Въ пріемѣ денегъ они вы-



дают росписки по установленной формѣ. На сборщиков возлагается иногда составленіе исполнительныхъ листовъ. На нихъ же или на общеполнительныя полицейскія учрежденія возлагается врученіе должникамъ исполнительныхъ листовъ, а также *взысканіе недоимокъ*. Взиманіе нѣкоторыхъ налоговъ, почти исключительно прямыхъ, возлагается иногда на органы мѣстнаго самоуправленія.

Отдѣлъ II. Государственное финансово-административное устройство  
— Русское право.

§ 68. Историческое развитіе организаціи финансового управленія въ Россіи. Историческое развитіе организаціи финансового управленія въ Россіи, подобно западно-европейскому, представляетъ собою процессъ постепенной спеціализаціи функций и органовъ финансового управленія.

Въ древне-русскихъ земляхъ, въ княжествахъ *удѣльно-вѣчныхъ* или *земскаго* періода нашей исторіи (IX—XIII в. в.) не было сколько-нибудь опредѣленной, систематически проведенной организаціи управленія. Всѣ отрасли управленія сосредоточены были въ рукахъ князя, отъ личнаго усмотрѣнія котораго зависѣла организація выполнения той или другой задачи управленія. Да и государственное управленіе въ разсматриваемую эпоху было весьма слабо развито и сливалось съ частнымъ хозяйствомъ княжескаго дома. Государственные доходы и имущества не были обособлены отъ частныхъ доходовъ и имущества князя, что является отличительной чертой не только разсматриваемаго, но и послѣдующаго, Московскаго періода нашей исторіи. Князь управлялъ лично, принималъ непосредственное участіе во всѣхъ дѣлахъ управленія. Пособниками его въ дѣлахъ управленія являются его дворцовые слуги, носившіе общее названіе *княжескихъ тиуновъ*. Въ ихъ рукахъ совмѣщаются функции управленія съ частною дворцовой службою. Дворъ и домашнее хозяйство князя, а также храненіе княжескихъ и сливавшихся съ ними государственныхъ доходовъ и расходованіе послѣднихъ находились въ вѣдѣніи *Тиуна Дворскаго* или просто Дворскаго и подчиненныхъ ему *казначеевъ*, *ключниковъ* и *дьяковъ*. Наибольше важная въ то время отрасль княжескаго хозяйства—коневодство—возложена была на спеціальнаго тиуна—*Тиуна Конюшаго*. Вообще у насъ, какъ и на западѣ, первоначально возникаютъ должности придворнаго ха-

рактера, изъ которыхъ впоследствии постепенно выдѣляются должности административныя.—*Мѣстныя* органы управленія въ земскомъ періодѣ не были вполне обособлены отъ центральныхъ. Князь былъ не только центральнымъ органомъ управленія. Онъ всегда удерживалъ въ своемъ непосредственномъ вѣдѣніи извѣстный территориальный округъ, по отношенію къ которому былъ и мѣстнымъ органомъ управленія. Въ остальныхъ же частяхъ княжества, хотя и были мѣстныя власти, но онѣ лишь замѣняли отсутствующаго тамъ князя, прибытіе котораго упраздняло или приостанавливало ихъ дѣйствіе. Такими мѣстными властями въ земскомъ періодѣ были во всѣхъ городахъ, кромѣ стольныххъ, гдѣ проживалъ князь, и во всѣхъ волостяхъ—*посадники*. Города и волости представляли собою въ административномъ отношеніи равнозначущія подраздѣленія княжества. Посадники вѣдали всѣми отраслями управленія. Они жили, «кормились», главнымъ образомъ на счетъ сборовъ съ мѣстнаго населенія. Кормить ихъ состоялъ въ «коробейничѣ», т. е. въ натуральномъ сборѣ, въ судебныхъ и торговыхъ пошлинахъ, а также въ доходахъ отъ мѣстныхъ княжескихъ имуществъ. Лишь сборы, составлявшіе кормъ посадниковъ, а также пожалованные имъ княземъ доходы находились въ непосредственномъ ихъ управленіи. Что же касается доходовъ князя и сливавшихся съ ними доходовъ государства, то они находились въ непосредственномъ завѣдываніи самого князя. Первоначально князь даже сами отправлялись въ *полюдье*, т. е. въ походъ за сборомъ дани. Съ XI вѣка они посылаютъ для этой цѣли вмѣсто себя особыхъ сборщиковъ, такъ называемыхъ *данщиковъ*. Точно также и для взиманія судебныхъ и торговыхъ сборовъ князь назначали особыхъ «*пошлинниковъ*»<sup>1)</sup>. Эти данщики и пошлинники не были подчинены мѣстнымъ властямъ: они получали правительственныя распоряженія непосредственно отъ князя, вносили собираемыя ими деньги прямо князю или его приказу; жалобы на нихъ приносились непосредственно князю. Въ ихъ лицѣ, такимъ образомъ, уже въ земскомъ періодѣ возникаютъ спеціально-финансовыя низшія должности.—На ряду съ княжескими органами управленія, въ разсматриваемую эпоху наблюдаются и слѣды *органовъ самоуправления*.

<sup>1)</sup> Такими были, напр., *тирики*, взимавшіе виры (денежныя взысканія за убійство свободнаго человѣка), *мечники*, взимавшіе желѣзное (спеціальный сборъ съ проигравшей стороны при испытаніи желѣзомъ), *платищники*, взимавшіе пятно (сборъ при продажѣ лошадей), *мытники*, взимавшіе вообще торговыя пошлины, *таможники*, взимавшіе таможенные сборы.



Такими органами самоуправления являются выборные *сотские, старосты, десятские и добрые люди*, завѣдывавшіе сотнями, погостами, потугами, т. е. равнозначными подразделениями городов и волостей. Есть указание на то, что сотские и десятские изъ предводителей частей народного ополченія постепенно превратились въ органы управления преимущественно финансовой компетенціи, именно стали завѣдывать «разметомъ» или «разрубомъ», т. е. раскладкою сборовъ и повинностей, организацію отправления повинностей, взиманіемъ сборовъ и взносомъ ихъ мѣстнымъ правительственнымъ властямъ.

Въ *Московскомъ періодѣ* (XIV—XVII в. в.) въ организаціи управления происходятъ существенныя перемѣны. Здѣсь впервые въ нашей исторіи образуется нѣкоторая система центральныхъ подчиненныхъ органовъ управления. Умноженіе и усложненіе административныхъ задачъ дѣлаетъ личное и непосредственное участіе князей въ управленіи все менѣе и менѣе возможнымъ и создаетъ необходимость въ расширеніи круга содѣйствующихъ имъ лицъ, а также въ нѣкоторой устойчивости и спеціальности функций послѣднихъ. Московскіе государи начинаютъ обращаться къ служилымъ людямъ и давать имъ личныя спеціальныя полномочія административно-судебнаго характера. Государь поручаетъ, «приказываетъ» какому-либо определенному, пользующемуся его особымъ довѣріемъ, лицу вѣдать однимъ или нѣсколькими определенными дѣлами. Свойство поручаемыхъ дѣлъ создаетъ постепенно дѣющийся характеръ исполненія приказовъ, а сложность поручаемыхъ дѣлъ обуславливаетъ часто назначеніе въ помощь облеченному довѣріемъ лицу товарищей и дьяковъ, а также подъячихъ для веденія письменной части. При такихъ условіяхъ изъ личныхъ порученій, приказовъ, дававшихся государами, постепенно возникаютъ дѣлныя учрежденія, получившія названіе «приказовъ». Моментъ личнаго довѣрія однако остается естественною отличительною особенностью этихъ учрежденій, постоянно проявляясь въ тѣхъ измѣненіяхъ, которымъ такъ часто подвергалась система приказовъ. Приказы возникали постепенно, по мѣрѣ надобности, вмѣстѣ съ увеличеніемъ территоріи Московскаго государства и съ умноженіемъ и усложненіемъ задачъ управления. Періодъ со второй половины XV вѣка до второй половины XVI вѣка представляетъ собою эпоху перехода отъ непосредственно-личнаго управленія князя къ управленію посредствомъ приказовъ. Полное образованіе приказнаго строя относится въ эпоху царя Іоанна Васильевича и Феодора Іоанновича. Съ приказами у насъ возникаютъ первые спеціальныя центральныя органы финансоваго управленія. Однако, распределеніе функ-

цій управленія между отдѣльными приказами лишено было единаго руководящаго начала и постоянства. Число, составъ и компетенція приказовъ постоянно измѣнялись. Въ основаніе системы приказовъ положены были, на ряду съ предметнымъ, территориальное и личное начала. Такимъ образомъ, поскольку указы были организованы по территориальной системѣ, спеціализація финансово-административныхъ функций не была проведена: *областные указы*, многіе изъ которыхъ назывались четвертными приказами или четвертями или четями, помимо финансовъ, составлявшихъ главный предметъ ихъ компетенціи, вѣдали и другія отрасли управленія. Но между приказами, организованными преимущественно по предметной системѣ, существовали спеціальныя финансовыя указы. Таковы были: 1) указъ Большой Казны или просто Большая Казна, 2) указъ Большого Прихода или просто Большой Приходъ, 3) указъ Новая Четверть и 4) указъ Счетныхъ Дѣлъ. *Большая Казна* и *Большой Приходъ* вѣдали пошлинами, прямыми и косвенными налогами, поскольку эти доходы не находились въ вѣдѣніи другихъ, предметныхъ или областныхъ, указовъ, а также приѣмомъ, храненіемъ и расходваніемъ суммъ, назначавшихся на покрытие общихъ расходовъ государства. Каждый изъ этихъ двухъ указовъ вѣдалъ самостоятельнымъ кругомъ дѣлъ, но точно установить компетенцію каждаго изъ нихъ, въ виду ея полной неустойчивости и непостоянства, не представляется возможнымъ. Въ вѣдѣніи Большой Казны находились обыкновенно, кромѣ того, монетный дворъ и горная часть. Указъ *Новая Четверть*, который, въ противоположность другимъ приказамъ подъ названіемъ четвертей, не носилъ областного характера, имѣлъ определенную компетенцію, именно вѣдалъ питейною казенною монополіею. Указъ *Счетныхъ Дѣлъ* представлялъ собою финансово-контрольное учрежденіе. Нѣкоторыя отрасли финансоваго управленія находились въ вѣдѣніи и другихъ указовъ, организованныхъ преимущественно по предметной системѣ<sup>1)</sup>. — Мѣстными правительственными органами управленія въ

<sup>1)</sup> Такъ, *Ямской приказъ* вѣдалъ «ямами», т. е. почтовыми станціями, *ямскою повинностью* и *ямскимъ сборомъ*, *Печатный приказъ* — пошлинами, взимающимися со всякаго рода актовъ, къ которымъ прикладывалась государственная печать, *Стрѣльцкій приказъ*, управлявшій Стрѣльцами, — спеціальною стрѣльцкою податью, *Половничій приказъ* — взиманіемъ сбора на выкупъ русскихъ плѣнныхъ, *Помѣстный приказъ* — раздачею помѣстій служилымъ людямъ. Весьма близкое отношеніе къ финансамъ имѣлъ *приказъ Большого Дворца*, который является однимъ изъ древнѣйшихъ. Онъ



Московскомъ государствѣ съ XIV до конца XVI вѣка являются *наместники* и *волостели*, смѣнившіе посадниковъ. По присоединеніи новыхъ удѣловъ или княжествъ, правителями ихъ, вмѣсто прежнихъ князей, назначались наместники (въ города) и волостели (въ волости). Какъ и посадники, они вѣдали всѣми отраслями управленія. Назначеніе ихъ называлось пожалованіемъ. Въ этомъ пожалованіи частная цѣль кормленія преобладала надъ публичною цѣлью управленія. Кормъ наместника и волостеля для каждой мѣстности былъ опредѣленъ такою <sup>1)</sup>. Въ XVI вѣкѣ система управленія чрезъ наместниковъ и волостелей, которые на первый планъ ставили интересы кормленія и пренебрегали управленіемъ, обнаруживаетъ всю свою несостоятельность. Населеніе страдало подъ тяжелымъ бременемъ поборовъ, и въ Москву неслись постоянныя жалобы. Стремленіе центральнаго правительства ограничить излишніе, противъ установленныхъ и обычныхъ, поборы не приводило къ цѣли. Это вызываетъ сперва, съ 30-хъ годовъ XVI вѣка, учрежденіе во многихъ мѣстностяхъ, на ряду съ наместниками и волостелями, специальныхъ органовъ самоуправленія, такъ называемыхъ губныхъ учреждений. Для преслѣдованія разбойниковъ и суда надъ ними, а затѣмъ, въ 1555 г.

возникъ изъ личнаго управленія дворскаго, и къ нему перешли функции послѣдняго. Приказъ Большаго Дворца завѣдывалъ содержаніемъ двора и тѣми людьми и мѣстностями (дворцовыми городами и селами, оброчными имуществами, московскими торговыми и ремесленными слободами, приписанными ко дворцу для работъ), которые доставляли это содержаніе. Приказу Большаго Дворца подчинены были дворы или приказы, вѣдавшіе специальные отрасли дворцоваго хозяйства, каковы дворы: *Житенный*, гдѣ готовились хлѣбныя запасы, *Хлебный*, гдѣ пекли хлѣбъ, *Кормовой*, гдѣ готовили кушанья, *Ситный*, гдѣ готовили напитки. Въ главѣ этихъ дворовъ стояли *ключики*. Отдѣльныя отрасли дворцоваго хозяйства находились въ вѣдѣніи самостоятельныхъ приказовъ, каковы приказы: *Конюшенный*, возникшій изъ вѣдомства конюшаго, *Лобный*, *Соловничій*, *Казенный* (или Казенный Дворъ), хранившій казну государеву и производившій расходы изъ нея. Кромѣ того, и нѣкоторые другіе приказы, преимущественно предметные по своей компетенціи, вѣдали доходами, именно доходами, поступавшими отъ тѣхъ городовъ, которые были приписаны къ нимъ для ихъ содержанія.

<sup>1)</sup> Этотъ кормъ состоялъ: 1) изъ единовременнаго «взвѣжаго корма» въ неопредѣленномъ размѣрѣ, въ видѣ добровольныхъ приношеній, 2) изъ періодическихъ натуральныхъ и денежныхъ сборовъ, взимаемыхъ два или три раза въ году (на Рождество, Пасху и Петровъ день) въ установленномъ размѣрѣ, 3) изъ постоянныхъ сборовъ: торговыхъ, судебныхныхъ и брачныхъ («свадебное» или «новоженный убрूसъ», «выводная куница»).

при Іоаннѣ IV—и вовсе отмѣну системы кормленія и наместничьей власти. Наместники и волостели замѣнены были общими органами самоуправления—*земскими учрежденіями*. Вмѣсто кормовъ установилась былъ опредѣленный денежный сборъ въ пользу казны. Однако, съ начала XVII вѣка возстанавливается система правительственныхъ мѣстныхъ органовъ управленія въ лицѣ *воеводъ*. Еще при системѣ наместничьего управленія въ нѣкоторые, преимущественно пограничныя, города назначались воеводы съ военною властью. Эти органы функционировали въ указанныхъ мѣстностяхъ и при системѣ земскаго самоуправления. Повсемѣстное же введеніе воеводъ относится къ смутной эпохѣ, когда явилась необходимость имѣть въ каждомъ городѣ органъ управленія, надѣленный военною властью и, кромѣ того, связывающій мѣстность съ центромъ, а также распространяющій свою власть на всѣ классы населенія, а не на одно лишь тяглое населеніе. Главная цѣль назначенія воеводъ—не кормленіе, а управленіе. Воеводы, помимо вотчинъ и помѣстій, которыми они были надѣлены, какъ служилые люди, получали иногда и денежное жалованье. Однако, не смотря на формальную отмѣну кормленій, воеводы продолжаютъ на дѣлѣ взимать кормы подъ видомъ добровольныхъ приношеній, которыя допускались и послѣ указа 1555 г. На практикѣ система кормленія остается въ дѣйстви въ продолженіе всего Московскаго періода и начинаетъ исчезать лишь при Петрѣ Великомъ, съ присвоеніемъ правительственнымъ должностямъ постоянныхъ окладовъ содержанія. При воеводахъ состояли *дыаки* или *подьячіе* «съ приписью», которые составляли *приказную (связную) избу*. Въ рукахъ воеводъ сосредоточены были всѣ отрасли управленія. Они непосредственно завѣдывали тѣми сборами съ населенія, которые шли въ ихъ пользу, т. е. поборами и жалованными имъ государемъ сборами. Но подобно тому, что наблюдалось въ земскомъ періодѣ, и въ разсматриваемомъ періодѣ взиманіе государственныхъ сборовъ изъято было по общему правилу изъ непосредственнаго вѣдѣнія высшихъ на мѣстѣ органовъ правительственной власти. Оно вѣряется со второй половины XVI вѣка населенію и его представителямъ. Воеводѣ принадлежали лишь функции общаго надзора и контроля надъ раскладкою и извлеченіемъ податей вообще и надъ отправленіемъ повинностей. Воевода долженъ былъ стоять вообще на стражѣ казеннаго интереса и отвѣчалъ за недоборы въ поступленіи доходовъ въ казну. Но въ непосредственномъ управленіи воеводы находилось только взиманіе нѣкоторыхъ специальныхъ сборовъ и взысканіе недоимокъ. Отличительною чертою организаціи финансоваго управ-



вления въ Московскомъ государствѣ пачиная со второй половины XVII вѣка является широкое привлеченіе тяглаго населенія къ участию въ раскладкѣ и друиыхъ операціяхъ по извлеченію государственныхъ доходовъ. Цѣль, которую при этомъ преслѣдовало правительство, заключалась, во-первыхъ, въ возложеніи такимъ способомъ на население ответственности за исправную уплату сборовъ и отправление повинностей, а во-вторыхъ, въ освобожденіи населенія отъ тѣхъ притѣсненій и произвола со стороны правительственныхъ должностныхъ лицъ, которые составляли предметъ постоянныхъ жалобъ. Раскладкою и друими операціями по извлеченію прямыхъ налоговъ, доставленіемъ поступленій отъ нихъ по назначенію, раскладкою повинностей и наблюденіемъ за отпращиваніемъ ихъ вѣдали *выборные земскіе старосты, цѣловальники и волостные судейки*, мѣстомъ приеустствія которыхъ была *земская изба*. На нихъ лежала ответственность за исправное поступленіе сборовъ и отпращиваніе повинностей. Въ случаѣ недомога, они подвергались тяжелому наказанію, если не покрывали ихъ изъ своихъ средствъ. Поэтому на эти должности выбирались обыкновенно состоятельные лица. Въ отношеніи извлеченія косвенныхъ налоговъ, главными видами которыхъ были таможенные и «кабацкіе» сборы, правительство прибѣгало, смотря по мѣстности, виду сбора и обстоятельствамъ времени, то къ *откупному способу*, то къ *способу непосредственнаго административнаго управленія*, применяя въ этомъ послѣднемъ случаѣ систему «*вѣрнаго*» управленія, т. е. управленія при посредствѣ выборныхъ присяжныхъ должностныхъ лицъ, которымъ сборы отдавались «на вѣру», т. е. подъ ихъ личную ответственность. При системѣ вѣрнаго управленія таможенными и кабацкими сборами завѣдывали *выборные таможенные и кабацкіе головы* при помощи *цѣловальниковъ*. На должность головъ избирались посадскіе и торговые люди. Цѣловальниковъ можно было выбирать и изъ уѣздныхъ людей. Выборы производились обыкновенно на годичный срокъ. На обязанности таможенныхъ головъ лежало устройство таможенъ, осмотръ и оцѣнка товаровъ, извлеченіе таможенныхъ пошлинъ и преслѣдованіе контрабанды. Такъ какъ производство питей (хлѣбнаго вина, пива и меда) и продажа ихъ составляли предметъ казенной монополіи, то дѣятельность кабацкихъ головъ заключалась въ устройствѣ и содержаніи винокуренныхъ, пивоваренныхъ и медоваренныхъ заводовъ, а также «*кружечныхъ дворовъ*», т. е. мѣсть продажи питей, въ храненіи и продажѣ питей, въ преслѣдованіи корчемства. По окончаніи полномочій таможенныхъ и кабацкіе головы должны были везти въ Москву вмѣстѣ съ собран-

ными деньгами отчетъ о своихъ дѣйствіяхъ и выжидать тамъ утвержденія его, что продолжалось иногда годъ и больше. Головамъ предписывалось обыкновенно собрать дохода столько, сколько было собрано въ предшествовавшемъ году, или же болѣе того. Въ случаѣ успешнаго результата ихъ дѣятельности, они награждались, въ случаѣ же недобора—подвергались наказанію. Вслѣдствіе этого головы нерѣдко прибѣгали въ своей дѣятельности къ крутымъ мѣрамъ въ отношеніи населенія. Недомки взыскивались съ головъ и цѣловальниковъ, а при несостоятельности ихъ—съ населенія. Сходно организовано было мѣстное управленіе друими косвенными налогами, а также казенными соляными и горными промыслами. Участіе населенія въ финансовомъ управленіи въ видѣ отпращиванія вѣрной службы представляло собою не право самоуправленія, а тягло, которое несли извѣстные классы общества, преимущественно посадскіе и торговые люди. Населеніе очень тяготилось этою повинностью, тѣмъ болѣе, что старшія выборныя лица часто несли службу не тамъ, гдѣ были избраны, а назначались въ другой округъ и не имѣли, такимъ образомъ, связи съ мѣстнымъ населеніемъ.

Въ исторіи организаціи центрального финансоваго управленія въ эпоху царствованія Петра Великаго нужно различать два періода: періодъ до 1720 г., т. е. до начала дѣйствія коллегій, и періодъ «*коллежскаго*» управленія. Въ первомъ изъ этихъ двухъ періодовъ наиболѣе важное значеніе въ области финансоваго управленія приобретаетъ сперва Ближняя Канцелярія, а затѣмъ Правительствующій Сенатъ. Въ *Ближнюю Канцелярію* или Консилію Министровъ переименована была реформированная, преобразованная изъ содѣйствующаго органа верховной власти въ высшее подчиненное государю и ответственное передъ нимъ административное учрежденіе, Боярская Дума. Важнѣйшими предметами вѣдѣнія Ближней Канцеляріи были военное дѣло, финансы и контроль надъ дѣятельностью всѣхъ, какъ центральныхъ, такъ и мѣстныхъ, учрежденій, которыя должны были подавать ей «*перечневыя вѣдомости*», т. е. отчеты о своей дѣятельности. Потребность въ органѣ контролч, вызванная расходомъ большихъ суммъ на переустройство арміи и созданіе флота, заставила Петра придать Ближней Канцеляріи преимущественно финансовое и именно финансово-контрольное значеніе. Ближняя Канцелярія явилась прообразомъ *Сената*, который былъ учрежденъ въ 1711 г., когда Петръ покидалъ предѣлы Россіи, отправляясь на войну съ Турціею. Первоначальное назначеніе Сената и заключалось именно въ замѣнѣ государя на время его отлучекъ.



Функционируя въ этихъ послѣднихъ случаяхъ въ качествѣ регентствъ и самостоятельно осуществляя при этомъ не только административную, но и законодательную власть, Сенатъ вскорѣ сдѣлался, кромѣ того, и постояннымъ высшимъ центральнымъ подчиненнымъ административнымъ органомъ, на который возложенъ былъ не только надзоръ за всѣмъ ходомъ управленія, но и высшее руководство всѣми отраслями управленія. Предшествовавшая учрежденію Сената губернская реформа 1708 г. нанесла разрушительный удар приказному строю центрального управленія: нѣкоторые приказы были упразднены, вслѣдствіе децентрализаціи управленія, другіе изъ центральныхъ превратились въ мѣстные органы Московской губернии. При такихъ условіяхъ въ Сенатѣ сосредоточилось центральное завѣдываніе всѣми отраслями управленія, между которыми финансы занимали первенствующее мѣсто. Вскорѣ послѣ учрежденія Сената обнаружилось, однако, что одно новое учрежденіе не въ состояніи справиться со всѣми задачами центрального управленія. У Сената не было сколько-нибудь систематически организованныхъ подчиненныхъ учреждений. Недостатки приказнаго строя—отсутствіе определеннаго начала въ распредѣленіи предметовъ управленія между отдѣльными учреждениями, путаница и беспорядокъ въ дѣлахъ, административная неповоротливость, «московская волокита», неопредѣленность во взаимныхъ правахъ и обязанностяхъ членовъ приказа—были слишкомъ очевидны для того, чтобы можно было положитьсь въ новой обширной и кипучей созидательной административной работѣ на этотъ строй, которому къ тому же былъ уже нанесенъ чувствительный ударъ предшествовавшею губернской реформой 1708 года. Требовалось созданіе системы центральныхъ органовъ управленія. Московская система «приказовъ» представляла собою въ концѣ концовъ систему личныхъ временныхъ приказовъ, при которой къ тому же дѣла рѣшались, по мнѣнію Петра Великаго во всякомъ случаѣ единолично. И вотъ Петръ въ 1718 г. приступаетъ къ созданію новой системы органовъ центрального подчиненнаго управленія, кладя въ основаніе ей тѣ же два начала, на которыхъ образованъ былъ и Сенатъ, именно: 1) начало управленія при посредствѣ постояннаго учрежденія и 2) начало коллегіальное, сторонникомъ котораго, подъ влияніемъ западно-европейской практики (особенно Швеціи) и мысли (Лейбницъ), вообще былъ великій преобразователь Россіи, усматривавъ въ немъ радикальное средство противъ произвола и продажности должностныхъ лицъ. Отъ второго изъ этихъ двухъ началъ новые учреждения и получили свое названіе «коллегій». Въ коллегіяхъ

должны были засѣдать по 10 членовъ: президентъ, вице-президентъ, 4 совѣтника и 4 ассессора. Они должны были рѣшать всѣ дѣла по большинству голосовъ. Въ основаніе распредѣленія частей управленія между отдѣльными коллегіями положено было предметное начало, и, такимъ образомъ, специализація центральныхъ органовъ финансового управленія должна была сдѣлать при системѣ коллегій значительные успѣхи. Изъ 12 коллегій, учрежденныхъ Петромъ, двѣ—Камеръ-Коллегія и Штатсъ-Конторъ-Коллегія—должны были вѣдать финансовымъ управленіемъ, и одна—Ревизионъ-Коллегія—финансовымъ контролемъ. Между другими тремя коллегіями—Мануфактуръ-, Бергъ- и Коммерцъ-Коллегіею—распредѣлены были предметы экономического управленія. На *Камеръ-Коллегію* возложено было завѣдываніе государственными доходами и имуществами, общою отчетностью по государственнымъ доходамъ и расходамъ, а также монетнымъ дѣломъ. *Штатсъ-Конторъ-Коллегія*, вскорѣ переименованная въ *Штатсъ-Контору*, что соответствовало второстепенному ея значенію, должна была завѣдывать производствомъ расходовъ. Не всѣ доходы находились въ непосредственномъ управленіи Камеръ-Коллегіи и взимались подчиненными ей органами. Такъ, таможенные сборы находились въ завѣдываніи *Коммерцъ-Коллегіи*, соляными сборами вѣдало специальное учрежденіе—*Главная Соляная Контора*, всѣ сборы въ городахъ взимались *Магистратами*, Главнымъ и городскими. Но въ *Камеръ-Коллегію* должны были доставляться свѣдѣнія о поступленіи всѣхъ вообще доходовъ, и она распоряжалась всѣми тѣми доходами, которые не имѣли specialнаго назначенія. Доходы, имѣвшіе специальное назначеніе, какъ напр. подушная подать, шедшая на содержаніе арміи, расходовались непосредственно на мѣстахъ подлежащими органами управленія. Въ *Штатсъ-Контору* передавались преимущественно лишь остатки и вообще суммы, не имѣвшія specialнаго назначенія, изъ которыхъ она производила расходы по распоряженіямъ Камеръ-Коллегіи. Если уже изъ изложеннаго ясно, что наиболѣе важныя функціи финансового управленія были возложены на *Камеръ-Коллегію*, то намѣреніе законодателя шло въ этомъ направленіи еще дальше: эта коллегія должна была стать «мѣстомъ вышняго надзора и правленія надъ окладными и неокладными приходами Его Царскаго Величества и всего государства». Регламентъ Камеръ-Коллегіи 1719 г. возлагаетъ на нее не только взиманіе доходовъ, но и управленіе всѣмъ государственнымъ хозяйствомъ, руководство финансовою (и экономическою) политикою: заботу о равновѣсіи между государственными расходами и доходами, изысканіе новыхъ источниковъ покры-



тия расходов, приведение въ известность всѣхъ расходовъ и доходовъ государства, заботу о равномерномъ распредѣленіи налоговъ однимъ словомъ—задачи современнаго министра финансовъ. Коллегии были поставлены подъ непосредственный надзоръ *Сената*. Съ учрежденіемъ коллегій значительная часть дѣлъ была изъята изъ непосредственнаго вѣдѣнія Сената, который, такимъ образомъ, могъ сосредоточиться на основной своей функціи—функціи надзора за управленіемъ. Въ виду этого, вскорѣ послѣ учрежденія коллегій существованіе спеціальнаго самостоятельнаго финансово-контрольнаго органа признано было излишнимъ, и *Ревизионъ-Коллегія* въ 1722 г. была упразднена, какъ самостоятельное учрежденіе, и включена въ составъ Сената. Но и послѣ учрежденія коллегій *Сенату* принадлежали весьма обширныя полномочія въ области финансовъ. Онъ по порученію Государя распоряжался государственными средствами, изыскивалъ новые источники доходовъ, устанавливалъ новые налоги. На дѣлѣ высшее управленіе финансами и при Камеръ-Коллегіи оставалось въ рукахъ Сената, который во все время царствованія Петра былъ главнымъ его пособникомъ во всѣхъ его финансовыхъ начинаніяхъ.—Еще до реформы центрального управленія Петръ Великій приступилъ къ преобразованію *мѣстнаго управленія*. Первымъ шагомъ въ этомъ направленіи явилась *реформа городского управленія* въ 1699 г. Основной мотивъ этой реформы былъ государственно-финансовый: упорядоченіе отправления повинностей и уплаты сборовъ торгово-промышленнымъ сословіемъ. Правительство приписывало недоимки въ поступленіи государственныхъ доходовъ злоупотребленіямъ воеводъ и приказныхъ, тѣмъ чрезмѣрнымъ поборамъ, которыми они обременяли населеніе. Средство борьбы съ недоимками изыскано было въ предоставленіи торгово-промышленному классу самоуправленія въ дѣлахъ государственно-податныхъ и во всѣхъ другихъ, кроме уголовно-судебныхъ, а также въ передачѣ всего управленія городами изъ вѣдѣнія нѣсколькихъ приказовъ, въ которомъ оно было сосредоточено, въ вѣдѣніе одного центрального учрежденія, также организованнаго на сословно-выборномъ началѣ. Воеводы сохранили свою власть лишь надъ уѣзднымъ землевладѣльческимъ классомъ. Эта реформа представляла собою по существу старый излюбленный на Москвѣ финансово-административный приемъ привлеченія представителей населенія къ извлеченію государственныхъ сборовъ въ дѣлахъ возложенія на населеніе всей ответственности за исправную уплату послѣднихъ. Органами новаго городского управленія явились *Бурмистерская Палата* или Ратуша въ Москвѣ и *Земскія Избы* въ

остальныхъ городахъ. Эти учрежденія состояли изъ выборныхъ представителей торгово-промышленнаго класса, такъ называемыхъ бурмистровъ. Бурмистерской Палатѣ придано было значеніе центрального органа, высшей инстанціи по дѣламъ торгово-промышленнаго класса всей Россіи. Такимъ образомъ, представительство московскаго торгово-промышленнаго класса поставлено было во главѣ всѣхъ городскихъ. Земскія Избы выполняли функціи мѣстныхъ органовъ городского управленія и подчинены были Бурмистерской Палатѣ. Посадная для города Москвы выполняла въ то же время и функціи Земской Избы, т. е. функционировала по дѣламъ московскаго торгово-промышленнаго населенія и въ качествѣ нижней инстанціи. Раскладкою и другими операціями по извлеченію всѣхъ сборовъ въ городахъ вѣдали, подъ страхомъ собственной личной и имущественной ответственности избирателей, *земскіе бурмистры*, т. е. члены Земскихъ Избъ, а также подчиненные имъ *таможенные* и *кабацкіе бурмистры*, въ которые были переименованы прежніе вѣрные головы. Всѣ собранныя по городамъ суммы поступали въ Бурмистерскую Палату. Слѣдующею реформою въ области мѣстнаго управленія явилась *губернская реформа 1708 г.* Въ финансово-административномъ отношеніи, однако, Петровская организація правительственнаго мѣстнаго управленія представляетъ интересъ преимущественно въ томъ своемъ видѣ, какой ей былъ приданъ *реформою 1719 г.*, когда учреждены были спеціальныя мѣстныя финансово-административныя должности. Въ 1708 г. (по мнѣнію другихъ—*Н. М. Коркунова*—въ 1710 г.) Петръ Великій создалъ новое административное дѣленіе территоріи Имперіи, раздѣливъ ее на 8 губерній. Главный мотивъ новаго дѣленія былъ военно-податной: распредѣленіе на мирное время между отдѣльными мѣстностями арміи, которая должна была содержаться непосредственно на мѣстныя средства. Петровскія губерніи были очень обширными территоріальными единицами, вмѣщавшими въ себя по нѣскольку современныхъ губерній. Вслѣдствіе этого явилась потребность въ территоріальной единицѣ, промежуточной между губерніею и уѣздомъ. Поэтому съ 1711 г. уже приступлено было къ соединенію нѣсколькихъ уѣздовъ въ новую территоріальную единицу—провинцію, соответствующую по величинѣ современной губерніи. Въ 1719 г. повсемѣстно введено было дѣленіе губерній на провинціи, а число губерній увеличено было до 15. Во главѣ новыхъ территоріальныхъ единицъ—губерній—поставлены были *губернаторы*, должности которыхъ были вновь учреждены. Въ лицѣ губернаторовъ должна была явиться на мѣстахъ сильная, лично-ответственная пе-



редь государемъ, непосредственно связанная съ центромъ, правительственная власть. Съ учрежденіемъ провинцій во главѣ ихъ поставлены были *воеводы*, которые стали высшими на мѣстахъ органи полицейскаго, финансоваго и экономическаго управленія и по этимъ дѣламъ непосредственно сносились съ центромъ. Функціи же губернатора ограничивались военною и судебною компетенціею: онъ былъ высшимъ на мѣстѣ военнымъ правителемъ и предѣвателемъ губернскаго суда. Въ отношеніи провинціи губернскаго города губернатора выполнялъ и функціи воеводы. Въ области финансовъ функціи воеводы заключались въ надзорѣ надъ мѣстнымъ финансовымъ управленіемъ. Ближайшее же управленіе финансами возложено было на *Земскихъ Камерировъ* и *Рентмейстеровъ*, которые являютя у насъ первыми мѣстными правительственными специально-финансовыми должностными лицами. Земскій Камериръ подъ надзоромъ воеводы вѣдалъ въ предѣлахъ провинціи государственными доходами. Въ вѣдѣніи Камерира состоялъ Рентмейстеръ или Земскій Казначей, производившій исполнительныя кассовыя операціи по приему, храненію и выдачѣ денежныхъ суммъ. Его касса—провинціальное казначейство—называлась Рентереєю. Низшею территориальною единицею подраздѣленіемъ провинціи, былъ дистриктъ, мѣстами совпадавшій мѣстами не совпадавшій съ уѣздомъ. Во главѣ дистрикта стоялъ *Земскій Комиссаръ*, на котораго возложены были разнообразныя функціи, главнѣйшею изъ которыхъ было извлеченіе налоговъ. Онъ представлялъ собою преимущественно дистриктнаго агента Камерира, потому, какъ и послѣдній, назначался Камерь-Коллегіею. Подушная подать и рекрутскіе наборы были изъяты изъ вѣдѣнія губернскаго и провинціальнаго властей и переданы въ вѣдѣніе особыхъ комиссаровъ, которыхъ выбирали дворянскія общества специальныхъ военныхъ территориальныхъ подраздѣленій—полковыхъ дистриктовъ. Эти комиссары при содѣйствіи полковыхъ командъ взиали подушную подать. Этихъ выборныхъ комиссаровъ, которые назывались *„Комиссарами отъ земли“*, нужно отличать отъ вышеуказанныхъ *Земскихъ* или *„Камерь-Коллежскихъ“* Комиссаровъ. Послѣднимъ этапомъ въ переустройствѣ мѣстнаго управленія при Петрѣ Великомъ явилась *вторая реформа городского сословнаго управленія*. Губернская реформа 1708 г. уничтожила то объединеніе торгово-промышленнаго класса, которое должно было быть достигнуто сосредоточеніемъ городского управленія въ Московской Ратушѣ, лишивъ послѣднюю значенія центрального органа управленія. Послѣ учрежденія коллежій рѣшено было вновь объединить торгово-промышленный классъ и

переустроить городское управленіе. Въмѣсто прежнихъ Бурмистерской Палаты и Земскихъ Избъ, учреждены были въ Петербургѣ *Главный Магистратъ* съ центральной компетенціею въ составѣ оберъ-президента и президента по назначенію отъ правительства и выборныхъ бургомистровъ и ратмановъ, а въ остальныхъ городахъ—*Магистраты* въ составѣ выборныхъ президента и бургомистровъ. Эта новая организація преслѣдовала уже не только финансово-, но и экономико-административную цѣль: содѣйствіе развитію торговли и промышленности въ городахъ. Компетенція Магистрата была шире компетенціи Земской Избы. Эта реформа сохранила по существу въ неприкосновенности организацію государственно-финансоваго управленія въ городахъ. Участіе торгово-промышленнаго класса въ государственно-финансовомъ управленіи по-прежнему является не самоуправленіемъ, а тягломъ.

*Періодъ времени, отдѣляющій правленіе Петра Великаго отъ царенія Елизаветы Петровны*, является, какъ извѣстно, періодомъ разрушенія петровскихъ реформъ. Въ области центрального управленія это разрушеніе выразилось въ нарушеніи основныхъ началъ коллежской системы и въ умаленіи власти Сената. Указомъ 1726 г. численный составъ коллегій былъ уменьшенъ повидимому на половину, а въ сущности болѣе, чѣмъ въ три раза. На практикѣ это повело къ тому, что голосъ предѣвателя сталъ рѣшающимъ, и, такимъ образомъ, коллегіальное начало сведено было почти къ нулю. Послѣдующія мѣропріятія не только не исправили того, что было сдѣлано въ 1726 г., но, наоборотъ, еще болѣе ослабили начало коллегіальнаго управленія. Подвергается нарушенію при преемникахъ Петра и другое начало, положенное Петромъ въ основаніе его административной реформы, именно начало управленія посредствомъ учреждений. Личное начало проникаетъ въ систему коллегій, постоянно возмѣняя ее—то соединяя нѣсколько коллегій въ одно учрежденіе, то, наоборотъ, раздѣлая одно учрежденіе на части. Если и при Петрѣ *Камерь-Коллеія* на дѣлѣ не выполняла возложенной на нее задачъ высшаго управленія и руководства государственнымъ хозяйствомъ, то при преемникахъ Петра она не только не получаетъ дальнѣйшаго въ этомъ направленіи развитія, но, наоборотъ, подвергается умаленію въ компетенціи и власти. Новый (второй) регламентъ Камерь-Коллегіи 1731 г. сосредоточиваетъ ея функціи почти исключительно на наблюденіи за извлеченіемъ подушной подати и канцелярскихъ сборовъ и на завѣдываніи откупными косвенныхъ налоговъ. Такимъ образомъ было узаконено то



положеніе этой коллегіи, при которомъ она постепенно обратилась, по выраженію Императрицы Екатерины II, въ акцизную контору. Регламентъ 1731 г. «знаменуетъ собою отказъ правительства отъ мысли организовать высшее управленіе финансами въ видѣ отдѣльнаго самостоятельнаго учрежденія» (Н. Чечулинъ<sup>1)</sup>). При такомъ умаленіи власти и компетенціи Камеръ-Коллегіи, руководство финансовымъ управленіемъ естественно должно было оставаться въ рукахъ *Сената*. Но, какъ извѣстно, послѣ Петра и въ жизни Сената наступаетъ эпоха упадка, продолжающаяся до воцаренія Елизаветы Петровны. Значительная часть власти Сената переходитъ при Екатеринѣ I и Петрѣ II къ *Верховному Тайному Совѣту*, а затѣмъ, при Аннѣ Иоанновнѣ—къ *Кабинету Министровъ*. Къ этимъ двумъ органамъ верховной власти, представлявшимъ собою совѣты при особѣ государя, послѣдовательно переходитъ высшій надзоръ и руководство всеми отраслями управленія. Сенатъ былъ поставленъ по отношенію къ нимъ въ подчиненное положеніе и, вмѣстѣ съ коллегіями, подвѣненъ ихъ надзору. Однако финансовые вопросы интересовали Верховный Тайный Совѣтъ и Кабинетъ почти исключительно въ отношеніи изысканія и примѣненія мѣръ ко взысканію недоимокъ, наличность которыхъ объяснялась главнымъ образомъ послабленіемъ сборщиковъ и несвоевременнымъ взиманіемъ сборовъ съ населения. Особенно энергичную дѣятельность по части взысканія недоимокъ проявлялъ Кабинетъ, при которомъ функционировала специальная *Доимочная Канцелярія*, руководившая «доимочною облавою на народъ» (Ключевскій<sup>2)</sup>), отправлявшая противъ недоимщиковъ вымогательно-карательныя экспедиціи, проявлявшія крайнюю жестокость. Такимъ образомъ, финансовое управленіе оставалось на дѣлѣ въ разсматриваемый періодъ безъ высшаго руководства и направленія. Съ воцареніемъ Императрицы Елизаветы Петровны вновь наступаетъ періодъ возвышенія *Сената*. Послѣдній вновь ставится въ то же и даже высшее положеніе по сравненію съ тѣмъ, въ какомъ онъ находился при Петрѣ Великомъ. Онъ не только становится высшимъ въ Имперіи административнымъ учрежденіемъ, но и фактически самостоятельно осуществляетъ законодательную власть. Сенатъ при Елизаветѣ Петровнѣ играетъ первенствующую роль въ области финансовъ. При его ближайшемъ содѣйствіи и помимо всякаго участія Камеръ-Коллегіи осуществлены были нѣкоторыя важныя финансовыя

<sup>1)</sup> Очерки по исторіи русскихъ финансовъ въ царствованіе Екатерины II. Спб., 1906. Стр. 30.

<sup>2)</sup> Курсъ русской исторіи, ч. IV. Спб., 1910. Стр. 393.

мѣропріятія, украшающія царствованіе этой императрицы. Съ усиленіемъ власти Сената еще болѣе падаетъ значеніе *Камеръ-Коллегіи*. Послѣдняя поставлена была по отношенію къ Сенату, въ царствованіе Елизаветы Петровны, въ положеніе прямого подчиненія. «Въ сіе безмолвное состояніе», говорила Императрица Екатерина II въ указѣ 1764 г. о Камеръ-Коллегіи, «приведена Коллегія, можетъ быть, нѣкоторыми неуваженіями отъ высшаго къ ней правительства» (т. е. отъ Сената). . . .—Точно также и созданная Петромъ организація *мѣстныхъ управленій* подверглась ломкѣ при его ближайшихъ преемникахъ. Специализація мѣстныхъ провинціальныхъ органовъ финансового управленія была уничтожена. Въ рукахъ губернаторовъ и воеводъ сосредоточены были все отрасли управленія. Должности *Камеръ-рира* и *Рент-мейстера* были упразднены и функціи ихъ перешли къ воеводамъ. *Магистраты* были подчинены воеводамъ. При Елизаветѣ Петровнѣ магистратское управленіе городовъ возстановляется въ своемъ прежнемъ значеніи и приобретаетъ еще больше, чѣмъ прежде, характеръ тягла для торгово-промышленнаго сословія, главнымъ образомъ вслѣдствіе того, что представители послѣдняго вновь назначаются на службу къ таможеннымъ, кабацкимъ и солянымъ сборамъ, что было отмѣнено Петромъ Великимъ въ 1722 г.

Во времени вступленія на престолъ Императрицы Екатерины II ничего не сохранилось отъ того объединенія финансового управленія въ рукахъ специального центрального учрежденія къ которому стремился Петръ Великій, и отъ той специализаціи мѣстныхъ органовъ финансового управленія, которую онъ осуществилъ. Екатерина II начала свою преобразовательную дѣятельность въ области центральной организаціи финансового управленія съ попытки возвышенія *Камеръ-Коллегіи*, которую она застала низведенною до уровня «акцизной конторы»<sup>1)</sup>. Эта попытка, однако, не увѣчалась успѣхомъ. На дѣлѣ Камеръ-Коллегія не только не поднялась, но стала опускаться еще ниже, обратившись за послѣдніе годы своего существованія въ контору по винному откупу. Объединеніе центрального финансового управленія въ рукахъ одного органа и нѣкоторая специализація послѣдняго были достигнуты нѣсколько позже инымъ путемъ, именно путемъ введенія въ управленіе единоличнаго или министерскаго на-

<sup>1)</sup> Императрица первоначально намѣрена была возстановить Камеръ-Коллегію въ томъ значеніи, какое послѣдняя должна была имѣть, согласно первому (петровскому) регламенту этой коллегіи (1719 г.). Въ соотвѣтствующемъ смыслѣ составленъ былъ указъ 1764 г., коимъ на должность президента Камеръ-Коллегіи назначался князь Б. А. Куракинъ.



чала. Екатерина II, въ дѣлахъ ослабленія власти *Сената*, со стороны котораго она боялась посягательства на свою власть, раздѣлила его на 6 департаментовъ. Въ первомъ департаментѣ сосредоточены были административныя дѣла и въ томъ числѣ финансы. Раздробивъ Сенатъ, Екатерина II увеличила вмѣстѣ съ тѣмъ значеніе должности *Генераль-Прокурора* путемъ усиленія его контроля надъ Сенатомъ и постепеннаго возложенія на него многихъ дѣлъ, изъятыхъ изъ вѣдѣнія Сената<sup>1)</sup>. Въ 1768 г. Екатерина II учредила при своей особѣ совѣщательный органъ по вопросамъ законодательства и верховнаго управления подъ именемъ *Императорскаго Совѣта*. Въ послѣднее со времени его учрежденія, обсуждались всѣ важнѣйшіе вопросы управления. Въ Императорскомъ Совѣтѣ отсутствовалъ членъ отъ Камеръ-Коллегіи, и представителемъ финансоваго вѣдомства въ немъ сталъ *Генераль-Прокуроръ*, въ рукахъ котораго постепенно сосредоточилось посредничество между верховною властью и подчиненными учреждениями по финансовымъ вопросамъ, а также высшее руководство и направленіе всѣхъ финансовыхъ мѣропріятій. Такимъ путемъ достигалось объединеніе центрального финансоваго управления въ рукахъ одного органа и лишь нѣкоторая спеціализація послѣднихъ. *Генераль-Прокуроръ* приобрѣлъ на дѣлѣ значеніе не только министра финансовъ, но и министра юстиціи и внутреннихъ дѣлъ. Поправка такому соединенію въ рукахъ одного лица разнородныхъ предметовъ управления внесена была чрезъ нѣкоторое время созданіемъ при *Генераль-Прокурорѣ* спеціальныхъ по финансовой части содѣйствующихъ учреждений. Такимъ учрежденіемъ явилась прежде всего образованная въ 1773 г. въ составѣ перваго департамента *Сената* *Экспедиція о государственныхъ доходахъ*. На нее возложено было веденіе отчетности по поступленію государственныхъ доходовъ. Въ 1780 году *Экспедиція* эта была расширена и преобразована въ четыре отдѣльныхъ *Экспедицій о государственныхъ доходахъ и расходахъ*.

<sup>1)</sup> *Прокуратура*, съ *Генераль-Прокуроромъ* во главѣ, учреждена была еще Петромъ I въ дѣлахъ организациі надзора за закономѣрностью и порядкомъ дѣлопроизводства въ правительственныхъ учрежденіяхъ. На *Генераль-Прокурора* возложена была функція надзора за дѣятельностью высшаго правительственнаго учрежденія, именно *Сената*, и посредничество между послѣднимъ и государемъ. Онъ долженъ былъ быть «окомъ государевымъ» и «стряпчимъ о дѣлахъ государственныхъ». Съ наступленіемъ періода упадка *Сената* послѣ смерти Петра, должность *Генераль-Прокурора* была фактически упразднена. При *Елизаветѣ Петровнѣ* должность *Генераль-Прокурора* возстанавливается и получаетъ первоначальное свое значеніе.

вошедшія въ составъ *Сената* вообще, а не перваго департамента *Сената*. Изъ этихъ четырехъ *Экспедицій* первая вела отчетность по поступленію государственныхъ доходовъ, вторая контролировала производство расходовъ, именно соотвѣтствіе произведенныхъ расходовъ назначеніямъ, третья повѣряла счета, четвертая изыскивала способы для взысканія недоимокъ. Такимъ образомъ, къ *Экспедиціямъ* перешли нѣкоторыя функціи *Камеръ-Коллегіи*, *Штатсъ-Канторъ* и *Ревизіонъ-Коллегіи*. Но онѣ отнюдь не были самостоятельными учреждениями, а представляли собою лишь канцелярію *Генераль-Прокурора* по финансовымъ дѣламъ. Въ томъ же 1780 г. были учреждены въ *Петербургѣ* и *Москвѣ* *Казначейства для остаточныхъ суммъ* и *Казначейства для штатныхъ суммъ*<sup>1)</sup>.—Параллельно съ реорганизаціею центрального финансоваго управления шла реформа всей системы органовъ мѣстнаго управления, которая проведена была *Учрежденіемъ о губерніяхъ* 1775 г. Въ связи съ реформою мѣстнаго управления произведены были и нѣкоторыя важныя измѣненія въ организациі центрального финансоваго управления. Учрежденіе о губерніяхъ 1775 г. уничтожаетъ провинціи, но зато значительно увеличиваетъ (съ 15 до 40) число губерній. Губерніи дѣлились на уѣзды или на округа, послѣдніе—на волости. Это дѣленіе въ общихъ чертахъ сохранилось до настоящаго времени. Во главѣ мѣстнаго управления поставленъ былъ *Губернаторъ Намѣстникъ* или *Генераль-Губернаторъ*. Въ области финансовъ Учрежденіе о губерніяхъ возлагало на него надзоръ за взысканіемъ сборовъ и отправленіемъ повинностей. Предполагалось назначеніе *Генераль-Губернаторовъ* въ каждую губернію, но въ дѣйствительности они назначены были не повсемѣстно, и при томъ имъ вѣрялось управленіе не одною, а нѣсколькими губерніями. Вслѣдствіе этого дѣйствительное управленіе перешло къ ближайшимъ помощникамъ *Генераль-Губернаторовъ*—къ *Губернаторамъ*, которые назначались въ каждую губернію. Для высшаго на мѣстахъ управления финансами въ каждой губерніи учреждается спеціальная коллегіальный органъ—*Казенная Палата*, предшественникомъ которой былъ петровскій *Камериръ*. Зависимость *Казенной Палаты* отъ *Губернатора* выражалась въ томъ, что во главѣ ея въ качествѣ пред-

<sup>1)</sup> И тѣ, и другія получали денежные суммы отъ Уѣздныхъ *Казначействъ*. *Казначейства* для штатныхъ суммъ производили платежи по опредѣленнымъ штатами, расходамъ центральныхъ управленій, тѣмъ военнаго и морскаго вѣдомствъ. На *Казначейства* для остаточныхъ суммъ ассигновывались платежи по вновь устанавливаемымъ и по сверхштатнымъ чрезвычайнымъ расходамъ.



сѣдателя поставленъ былъ помощникъ губернатора—Вице-Губернаторъ. Кромѣ вице-губернатора, въ составъ Казенной Палаты входилъ директоръ экономіи или домоводства, совѣтникъ, два ассессора и губернской казначей. По идеѣ реформы, однимъ изъ основныхъ началъ которой была децентрализація управленія, губернскія учрежденія являлись департаментами соотвѣствующихъ коллегій. Къ нимъ должны были перейти предметы вѣдѣнія коллегій, а послѣднія, въ за исключеніемъ трехъ «государственныхъ» (Иностранныхъ Дѣлъ, Военной и Адмиралтействъ-Коллегій), подлежали упраздненію по мѣрѣ окончанія дѣлъ, что и наступило къ 1785 г. Для высшаго центральнаго управленія финансами предположено было создать специальный, министерскій органъ, каковой и предусматривается Учрежденіемъ о губерніяхъ, подъ именемъ *Государственнаго Казначей*. Однако должность эта при Екатеринѣ II учреждена не была, а функція Государственнаго Казначей, какъ уже извѣстно, несъ Генераль-Прокуроръ. Такимъ образомъ, функція намѣченныхъ къ упраздненію, а затѣмъ и упраздненныхъ финансовыхъ коллегій должны были перейти къ мѣстнымъ специальнымъ органамъ финансового управленія—*Казеннымъ Палатамъ*. По Учрежденію о губерніяхъ «Казенная палата ни что иное есть, какъ соединенный департаментъ камеръ и ревизіонъ коллегій, которому поручаются въ смотрѣніе домостроительныя и казенныя дѣла той губерніи». На Казенную Палату возложены были дѣла финансовыя и контрольныя въ самомъ широкомъ смыслѣ слова, т. е. функція нынѣшнихъ Казенныхъ и Контрольных Палатъ, Управленій Государственныхъ Имуществъ и отчасти Акцизныхъ Управленій. Управление питейными сборами, соляными дѣлами, отдача на откупъ разныхъ мелкихъ сборовъ, завѣдываніе оброчными статьями, отдача казенныхъ подрядовъ и поставокъ, завѣдываніе постройкою и содержаніемъ государственныхъ зданій, управление движеніемъ суммъ, отчетность по доходамъ и расходамъ, ревизія счетовъ, дѣла о народныхъ переписяхъ («ревизіяхъ») — таковъ былъ кругъ вѣдѣнія Казенной Палаты по Учрежденію о губерніяхъ. Въ каждомъ уѣздномъ городѣ для производствъ исполнительныхъ кассовыхъ операцій учреждены были *Уѣздныя Казначейства*, непосредственно подчиненныя Казеннымъ Палатамъ. Екатерина II даровала городамъ, хотя и ограниченное, но дѣйствительное самоуправленіе и вмѣстѣ съ тѣмъ освободила торгово-промышленное сословіе отъ тягла участія въ государственно-финансовомъ управленіи. Вѣрное управленіе при Екатеринѣ II почти исчезаетъ.

Дѣйствительность не оправдала тѣхъ надеждъ, какія возлагались Петромъ Великимъ на коллегіальное начало, да и послѣднее при его преемникахъ сведено было на практикѣ почти къ нулю. Коллежской системѣ присущъ былъ цѣлый рядъ недостатковъ: медленность, неповоротливость, излишняя сложность дѣлопроизводства, недостаточно полное и послѣдовательное проведеніе начала раздѣленія труда, отсутствіе личной связи и посредничества между верховною властью и подчиненными органами управленія и безответственность послѣднихъ передъ этою властью. Всѣ эти недостатки устранены лишь при бюрократической или *министерской системѣ организаціи центральнаго управленія*, при которой предметы управленія систематически распредѣлены между рядомъ постоянныхъ учреждений, во главѣ которыхъ стоятъ лица, надѣленные всею полнотою рѣшительной власти, лично отвѣтственные передъ верховною властью и въ то же время являющіяся довѣренными совѣтниками главы государства, находящіяся съ нимъ въ непосредственныхъ личныхъ отношеніяхъ, посредничая между верховнымъ и подчиненнымъ управленіемъ по предметамъ ихъ компетенціи. Послѣдніе два изъ указанныхъ недостатковъ коллежской системы, едва ли не наиболее важныя изъ всѣхъ, ощущались и требовали поправокъ еще съ начала XVIII вѣка. Такъ, до извѣстной степени министерское начало въ центральномъ управленіи проявляется уже въ эпоху дѣйствія Верховнаго Тайнаго Совѣта и Кабинета Министровъ, когда члены этихъ учреждений завѣдывали отдѣльными отраслями управленія и представляли доклады по подвѣдомственнымъ имъ частямъ управленія. Но болѣе рѣшительно прокладываетъ себѣ дорогу въ центральномъ управленіи, вытѣсняя оттуда коллегіальную систему, министерское начало при Екатеринѣ II, когда Генераль-Прокуроръ становится на дѣлѣ министромъ финансовъ, юстиціи и внутреннихъ дѣлъ. При Павлѣ I министерское начало еще болѣе проникаетъ въ центральное управленіе: во-первыхъ, во главѣ каждой коллегіи—нѣкоторыя коллегіи изъ числа упраздненныхъ при Екатеринѣ II были при Павлѣ I возстановлены—для сношеній съ государемъ ставится Главный Директоръ; во-вторыхъ, нѣкоторыя отрасли управленія возлагаются на пользующихся особымъ довѣріемъ государя лицъ—появляются должности Государственнаго Казначей, Министровъ Удѣловъ и Коммерціи, Генераль-Почтъ-Директора. Должность *Государственнаго Казначей*, предположенная еще въ предшествующее царствованіе и фактически отправлявшаяся тогда Генераль-Прокуроромъ, учреждается при Императорѣ Павлѣ въ 1796 году. Государственный Казначей поставленъ



былъ во главѣ Казначействъ и Экспедицій, къ числу которыхъ была прибавлена еще одна (пятая), именно Экспедиція для разбора и расчета внутреннихъ долговъ. Ни изъ именного указа 1796 г. на имя барона *А. И. Васильева*, который былъ первымъ Государственнымъ Казначеемъ, ни изъ отношенія къ своей должности послѣдняго и его преемника *Г. Р. Державина*, не видно, чтобы Государственному Казначеему придано было значеніе министра финансовъ. Сущность задачи Государственного Казначая заключалась не въ высшемъ управленіи финансами, а въ завѣдываніи счетною и отчетною частью. Въ 1797 г. возстановлена была исключительно «для удобнѣйшаго соображенія по части винной» *Камера-Коллегія*, которая окончательно была упразднена въ 1801 г. Такимъ образомъ, финансовое управленіе наканунѣ учрежденія министерствъ находилось въ рукахъ Казенныхъ Палатъ подъ надзоромъ Государственного Казначая. Всѣ указанная проявленія министерскаго начала въ центральномъ управленіи представляли собою лишь болѣе или менѣе временныя и случайныя поправки къ коллежской системѣ, съ которой они къ тому же не были согласованы. Введеніе министерской системы организациі центральнаго управленія относится уже къ царствованію Императора Александра I. Манифестомъ 8 сентября 1802 г. учреждены были у насъ *министерства*. Однако, первое Учрежденіе Министерствъ 1802 г. представляло собою компромисъ между коллегіальною и министерскою системою: коллегіи не были упразднены, а были расписаны по отдѣльнымъ министерствамъ и подчинены послѣднимъ<sup>1)</sup>. Недовершенство реформы сразу бросилось въ глаза, и уже съ 1803 г. приступлено было къ постепенному—отъ одного министерства къ другому—упраздненію коллегій и къ замѣнѣ ихъ содѣйствующими министру учреждениями—департаментами. Въ 1811 г. министерства были преобразованы по плану, выработанному *М. М. Сперанскимъ*. Общее устройство, которое получили министерства въ 1811 г., въ основныхъ чертахъ сохранилось до настоящаго времени<sup>2)</sup>. Нынѣшнее же специальное устрой-

<sup>1)</sup> Министры были посредниками между коллегіями и государемъ. Въ однихъ случаяхъ дѣла рѣшались прямо министромъ по представленіямъ коллегіи, въ другихъ случаяхъ—коллегіею, но министру, при несогласіи его съ мнѣніемъ коллегіи, принадлежалъ рѣшительный голосъ.

<sup>2)</sup> Общій Наказъ министерствамъ 1811 г. точно опредѣляетъ сущность власти министра, исполнительный подзаконный характеръ этой власти. Министерства являются по Учрежденію 1811 г. единоличными, бюрократическими учреждениями. Во главѣ ихъ стоитъ лицо, надѣленное всею полнотою рѣшительной власти—*Министръ*, который можетъ также

ство *Министерства Финансовъ*, именно распредѣленіе въ немъ дѣлъ между отдѣльными департаментами, компетенція и названіе большей части ихъ, въ основныхъ своихъ чертахъ сложилось въ царствова-

называться *Главнымъ Директоромъ* или *Главноуправляющимъ*. При министрѣ состоятъ лишь содѣйствующія ему въ управленіи лица и учрежденія: *Товарищъ Министра*, исполняющій отдѣльныя порученія министра и въ опредѣленныхъ случаяхъ замѣняющій его, совѣщательное учрежденіе—*Советъ Министра*—и подготовительно-докладающія учрежденія—*Канцелярія* и *Департаменты*. Послѣдніе состоятъ въ завѣдываніи *Директоровъ*, которые, будучи прежде всего докладчиками дѣлъ министру, надѣлены, кромѣ того, и нѣкоторою долею рѣшительной власти. При директорѣ департамента также образовано совѣщательное учрежденіе подъ именемъ *Общаго Присутствія Департамента*. Это устройство министерствъ сохранилось въ основныхъ чертахъ до настоящаго времени. Важнѣйшія изъ послѣдующихъ измѣненій относятся главнымъ образомъ къ совѣщательнымъ министерскимъ учреждениямъ, которыя подверглись значительному развитію. Такъ, въ нѣкоторыхъ министерствахъ для специальныхъ дѣлъ, образованы были *особые Советы или Комитеты* на тѣхъ же основаніяхъ, что и *Советы Министра*. Наличие въ вѣдѣніи министерствъ дѣлъ, для разрѣшенія которыхъ необходимы специальныя техническія знанія и опытность, или ближайшее непосредственное знакомство съ практическими, бытовыми условіями общественной жизни, а также дѣлъ, имѣющихъ общее значеніе для всего управленія, относящихся къ интересамъ нѣсколькихъ министерствъ, привело къ образованію въ составѣ министерствъ различныхъ совѣщательныхъ учреждений, которыя, слѣдуя по *Н. М. Коркунову* (Русск. Госуд. Право, т. II, изд. 2. Спб., 1897. Стр. 262 и сл.), можно раздѣлить на три группы: 1) технические, 2) представительныя и 3) смѣшанные *советы*. *Техническіе советы* призваны къ обсужденію вопросовъ, требующихъ особыхъ специальныхъ познаній и опытности, и потому состоятъ изъ специалистовъ, ученыхъ и практиковъ. *Представительныя советы* образуются для обсужденія вопросовъ, требующихъ близкаго знакомства съ практическими условіями общественной жизни, и состоятъ изъ представителей группъ, объединенныхъ общими общественными, въ особенности экономическими, интересами. *Смѣшанные советы* образуются для обсужденія вопросовъ, затрагивающихъ интересы нѣсколькихъ вѣдомствъ. Въ смѣшанныхъ *советахъ* участвуютъ представители отъ различныхъ министерствъ, къ которымъ присоединяются иногда и представители общественныхъ интересовъ. На ряду съ министерскими смѣшанными *советами*, которые, хотя и образуются изъ представителей различныхъ вѣдомствъ, но вполне подчинены тому министерству, при которомъ состоятъ, съ середины 80-ыхъ годовъ прошло вѣка возникаютъ смѣшанные *советы* другого рода—съ болѣею самостоятельностью, съ междуминистерскимъ значеніемъ, такъ называемые *междувѣдомственные советы*. Въ этихъ *советахъ* предсѣдательствующій министръ не пользуется всею полнотою рѣшительной власти, и, въ случаѣ разногласія между представителями различныхъ вѣдомствъ, дѣла переносятся на раз-



ние Императора Александра II. По Учреждению 1802 г. предметы финансового и экономического управления распределены были между тремя министерствами — *Финансовъ, Коммерціи и Внутреннихъ Дѣлъ*—, вошедшими въ составъ восьми учрежденныхъ тогда министерствъ, и *вѣдомствомъ Государственной Казначей*. На *Министерствѣ Финансовъ* Учрежденіемъ Министерствъ 1802 г. возложены были двѣ главныя функціи: «управленіе казенными и государственными частями, кои доставляютъ правительству нужные на содержаніе его доходы, и генеральное всѣхъ доходовъ разсигнованіе по разнымъ частямъ государственныхъ расходовъ». Вѣдѣнію *Министра Финансовъ* подчинены были все учрежденія, управлявшія горнымъ и монетнымъ дѣломъ, государственными землями, лѣсами и банками. *Министру Финансовъ* подчинены были *Казенныя Палаты* по виннымъ подрадамъ и откупамъ и вообще «по всѣмъ дѣламъ, до умноженія государственныхъ доходовъ и разсигнованія суммъ касающимся». *Министръ Коммерціи* вѣдалъ внѣшнею торговлею и таможенною частью. Остальные предметы экономического и отчасти финансового управления — земледѣліе, промышленность, кромѣ горной, соляная часть, внутренняя торговля и почтовое дѣло — отнесены были къ вѣдомству *Министра Внутреннихъ Дѣлъ*. По дѣламъ о ревизскихъ сказкахъ и о публичныхъ зданіяхъ ему подчинены были *Казенныя Палаты*. Вѣдомство *Государственной Казначей*, хотя и не составило особаго министерства, однако сохранило то самостоятельное положеніе, которое занимало при Павлѣ I, не будучи включено въ составъ *Министерства Финансовъ*. Въ вѣдѣніи *Государственной Казначей* находились кассовая, счетная и контрольная части. Ему были подчинены *Экспедиціи, Казенныя Палаты* въ отношеніи кассоваго, счетнаго и контрольнаго дѣла, а также *Казначейства*. На дѣлѣ, однако, вѣдомство *Государственной Казначей* никогда почти не было обособлено отъ *Министерства Финансовъ*<sup>1)</sup>. Въ 1810—11 г. г. послѣдовало новое

рѣшеніе Комитета (въ настоящее время Совѣта) *Министровъ*. Измѣненія, послѣдовавшія въ устройствѣ министерствъ послѣ Учрежденія 1811 г., выразились еще въ томъ, что въ нѣкоторыхъ министерствахъ въ числѣ подготовительно-докладывающихъ учрежденій, на ряду съ канцеляріями и департаментами, появляются *Главныя Управленія, Отдѣлы и Управленія съ Начальниками или Управляющими* во главѣ. Съ этимъ различіемъ въ названіяхъ законодательство наше однако не связываетъ какого-либо опредѣленнаго юридическаго различія по степени власти или по особенностямъ организациі.

<sup>1)</sup> Такъ, при первомъ *Министрѣ Финансовъ, графѣ А. Н. Васильевѣ* послѣдній, а не *Государственный Казначей*, былъ посредникомъ между

распределеніе предметовъ управления между отдѣльными министерствами и увеличеніе числа министерствъ, согласно плану, выработанному *М. М. Сперанскимъ*, хотя и съ отступленіями отъ послѣдняго. Учреждено было новое министерство — *Главное Управленіе Путей Сообщенія*. Контрольная часть изъята была изъ вѣдѣнія *Государственной Казначей* и возложена на специальное центральное вѣдомство — *Главное Управленіе Ревизіи Государственныхъ Счетовъ*, во главѣ котораго поставленъ былъ *Государственный Контролеръ*. Однако, на дѣлѣ новыхъ центральныхъ контрольныхъ учреждений при Александрѣ I образовано не было и въ составъ *Главнаго Управленія Ревизіи Государственныхъ Счетовъ* включены были контрольныя учрежденія прежняго устройства. Образованіе же новыхъ центральныхъ контрольныхъ учреждений относится уже къ эпохѣ Императора Николая I. Въ *Министерствѣ Финансовъ*, согласно реформѣ 1810—11 г. г., сосредоточивалось управленіе всеми источниками государственныхъ доходовъ: государственными имуществами, горнымъ и солянымъ дѣломъ, налогами и пошлинами всякаго рода, таможенною частью, городскими доходами и земскими денежными повинностями, монетнымъ дѣломъ, банками, государственными займами. Кромѣ того, *Министерству Финансовъ* переданы были предметы вѣдѣнія упраздненнаго *Министерства Торговли*, а изъ *Министерства Внутреннихъ Дѣлъ* — управленіе государственными крестьянами разныхъ наименованій, кромѣ заводскихъ и фабричныхъ, а также солянымъ дѣломъ. Въ послѣдующее время этотъ обширный кругъ вѣдѣнія *Министерства Финансовъ* былъ, съ одной стороны, суженъ, съ другой, наоборотъ, расширенъ. Въ 1819 г., когда *Министерство Полиціи* включено было въ составъ *Министерства Внутреннихъ Дѣлъ*, изъ послѣдняго было выдѣлено и передано *Министерству Финансовъ* управленіе промышленностью и внутреннею торговлею. Въ 1821 г. *вѣдомство Государственной Казначей* включено было въ составъ *Министерства Финансовъ*, гдѣ составило специальный *Департаментъ Государственной Казначейства*. Одновременно съ послѣднимъ учреждена была центральная государственная касса —

верховною властью и подчиненными органами по дѣламъ вѣдомства *Государственной Казначей* и руководителемъ этого вѣдомства. Со смерти же графа А. И. Васильева до 1809 г. новаго *Министра Финансовъ* назначено не было, а *Министерствомъ Финансовъ* управлялъ *Государственный Казначей Ф. А. Голубцовъ*. Съ 1811 г. до 1820 г., наоборотъ, *Государственный Казначей* назначенъ не былъ, а вѣдомствомъ его управлялъ *Министръ Финансовъ*.



*Главное Казначейство*, смѣнившее Петербургскія и Московскія Казначейства для штатныхъ и остаточныхъ суммъ. Въ 1837 г. учреждено было новое министерство—*Министерство Государственныхъ Имуществъ*, главнымъ образомъ для наилучшаго устройства государственныхъ крестьянъ. Вместе съ послѣдними въ вѣдѣніе этого новаго Министерства переданы были изъ Министерства Финансовъ всѣ вообще государственные земли и лѣса. Великая реформа 19 февраля 1861 г. создала для Министерства Финансовъ новую отрасль управленія—выкупную операцію. Въ 1874 г. въ Министерство Государственныхъ Имуществъ передано было изъ Министерства Финансовъ и горное вѣдомство, за исключеніемъ монетной и пробирной частей. Въ 1882 г. изъ состава Министерства Государственныхъ Имуществъ выдѣлено было особое министерство—*Главное Управление Государственной Коннозаводства*. Въ 1893 г. Министерство Государственныхъ Имуществъ преобразовано было въ *Министерство Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ*. Съ возникновеніемъ во второй половинѣ 80-ыхъ годовъ прошлаго вѣка желѣзнодорожной тарифной политики, т. е. государственнаго вмѣшательства въ дѣйствія частныхъ желѣзнодорожныхъ обществъ по установленію тарифовъ на перевозку пассажировъ и грузовъ, эта задача государства, равно какъ и направление тарифнаго дѣла на государственныхъ желѣзныхъ дорогахъ возложены были на Министерство Финансовъ и на специальныя образованныя при этомъ министерствѣ учрежденія. Именнымъ Высочайшимъ Указомъ 27 октября 1905 г. учреждено было *Министерство Торговли и Промышленности*. Въ вѣдѣніе этого министерства передано было изъ Министерства Финансовъ управленіе промышленностью и торговлею, а также горною частью, которая лишь за нѣсколько мѣсяцевъ до этого (6 мая 1905 г.) передана была въ вѣдѣніе Министерства Финансовъ изъ Министерства Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ, въ связи съ преобразованіемъ послѣдняго въ *Главное Управление Землеустройства и Земледѣлія*. Эта реформа представляетъ важное значеніе не только для интересовъ торговли и промышленности, центральное управленіе которыми, такимъ образомъ, специализировалось и вмѣстѣ съ тѣмъ освободилось отъ подчиненнаго по отношенію къ финансамъ положенія, но и для интересовъ финансоваго хозяйства, руководящій и направляющій центральный органъ котораго избавился отъ сложныхъ и обширныхъ задачъ въ области экономическаго управленія и имѣетъ нынѣ возможность всецѣло сосредоточиться на прямыхъ своихъ задачахъ.—Въ связи съ учрежденіемъ министерствъ, въ царствованіе Императора Алек-

сандра I произведены были важныя реформы также въ области *верховнаго управленія*, и созданъ былъ въ основныхъ чертахъ тотъ порядокъ верховнаго управленія (и законодательства), который дѣйствовалъ до кореннаго преобразованія нашего государственнаго устройства въ 1905—1906 г.г. Съ учрежденіемъ министерствъ, съ царствованія Александра I въ рукахъ *Сената* окончательно остались въ области управленія лишь функція надзора за законностью управленія и административной юстиціи. Важное же значеніе въ области управленія приобрѣлъ съ этого времени *Комитетъ Министровъ*.<sup>1)</sup> Онъ являлся на дѣлѣ не только административно-, но и законо-совѣщательнымъ органомъ: чрезъ него, въ видѣ изытія изъ обыкновеннаго законодательнаго порядка, прошелъ цѣлый рядъ законовъ. Обыкновенный же законодательный порядокъ заключался въ прохожденіи законопроектовъ чрезъ *Государственный Совѣтъ*.<sup>2)</sup> Въ связи съ кореннымъ

<sup>1)</sup> *Комитетъ Министровъ* былъ образованъ одновременно съ Министерствами въ 1802 г. Назначеніе его первоначально заключалось лишь въ объединеніи отдѣльныхъ министерствъ и въ установленіи солидарности между ихъ дѣйствіями. Съ этою цѣлью всѣ доклады, съ которыми отдѣльные министры обращались къ верховной власти, должны были предварительно обсуждаться въ Комитетѣ. Ни компетенція, ни власть Комитета однако до его перваго Учрежденія 1812 г. не были точно определены. Въ первые годы существованія Комитета въ немъ обсуждались всѣ важнѣйшіе вопросы финансоваго управленія, государственные бюджеты на 1803—1806 г.г., первый отчетъ Министра Финансовъ передъ представленіемъ его Сенату, а также проекты законовъ финансоваго содержания. По первому своему Учрежденію 20 марта 1812 г., которое осталось основою дѣйствовавшаго до послѣднихъ дней существованія Комитета Учрежденія 1892 г., послѣдній является уже не формою совокупнаго доклада министровъ, а совѣщательнымъ органомъ при монархѣ по всѣмъ вообще, и финансовымъ въ томъ числѣ, вопросамъ верховнаго управленія, надѣленнымъ въ то же время по нѣкоторымъ дѣламъ рѣшительною властью. Кругъ этихъ послѣднихъ дѣлъ въ послѣдующее время все болѣе и болѣе сокращался.

<sup>2)</sup> *Государственный Совѣтъ* былъ образованъ 1 января 1810 г. по плану, выработанному М. М. Сперанскимъ, и получилъ значеніе высшаго совѣщательнаго органа при монархѣ по всѣмъ вообще вопросамъ законодательства и по нѣкоторымъ вопросамъ верховнаго управленія. Образованіе Государственнаго Совѣта 1810 г. осталось основою всѣхъ послѣдующихъ изданій Учрежденія Государственнаго Совѣта. Всѣ дѣла, поступившія въ Государственный Совѣтъ, окончательно обсуждались по общему правилу въ общемъ собраніи, послѣ предварительнаго разсмотрѣнія ихъ въ одномъ изъ департаментовъ или въ соединенномъ собраніи департаментовъ, которые являлись въ силу закона подготовительно-докладывающими постоянными комиссіями, а на дѣлѣ—центромъ работы Госуд.



преобразованием нашего государственного устройства послѣднихъ лѣтъ, Комитетъ Министровъ былъ упраздненъ (именной Высоч. Указъ 23 апр. 1906 г.), а Государственный Совѣтъ преобразованъ въ верхнюю законодательную палату (Высоч. Манифестъ и Именной Высоч. Указъ 20 февр. 1906 г.). Значительная часть функций Комитета Министровъ перешла къ преобразованному *Совѣту Министровъ*<sup>1)</sup>. На ряду съ общими совѣщательными органами—Комитетомъ Министровъ и Государственнымъ Совѣтомъ—въ царствованіе Александ-

Совѣта. Обсужденіе вопросовъ экономическаго и финансоваго характера сосредоточивалось въ *Департаментъ Государственной Экономіи*, откуда эти вопросы поступали по общему правилу на окончательное обсужденіе общаго собранія, а затѣмъ восходили на Высочайшее усмотрѣніе. Для разсмотрѣнія вопросовъ государственнаго кредита, возникшихъ въ связи съ обсужденіемъ бюджета, Департаментъ Государственной Экономіи съ Высочайшаго разрѣшенія соединялся съ *Комитетомъ Финансовъ*. 1 января 1900 г. въ составѣ Госуд. Совѣта учрежденъ былъ новый департаментъ—*Департаментъ Промышленности, Наукъ и Торговли*—, которому переданы были изъ Департамента Государственной Экономіи всѣ дѣла въ области экономическаго управленія.

<sup>1)</sup> *Совѣтъ Министровъ* учрежденъ былъ еще въ царствованіе Императора Александра II, именно въ 1861 г., съ тою же цѣлью, съ какою первоначально былъ образованъ, но отъ которой былъ въ значительной степени отвлеченъ, Комитетъ Министровъ, именно съ цѣлью внесенія въ дѣйствія отдѣльныхъ министровъ большаго единства и солидарности, путемъ выработки общаго плана управленія и законодательныхъ работъ. Дѣятельность Совѣта Министровъ должна была носить исключительно подготовительный характеръ. На дѣлѣ Совѣтъ Министровъ, кромѣ послѣднихъ лѣтъ царствованія Императора Александра II, никогда не собирався. Именнымъ указомъ 19 октября 1905 г. на Совѣтъ Министровъ возложено было направленіе и объединеніе дѣйствій министровъ по предметамъ законодательства и управленія. Послѣдующими законами 1905—1906 г. г. Совѣтъ Министровъ получилъ, кромѣ того, значеніе совѣщательнаго органа при монархѣ по вопросамъ верховнаго управленія, а также рѣшительную власть по нѣкоторымъ административнымъ вопросамъ. Съ упраздненіемъ Комитета Министровъ 23 апрѣля 1906 г. значительная часть дѣлъ, входившихъ въ компетенцію послѣдняго, передана была Совѣту Министровъ. Всѣ почти остальные изъ этихъ дѣлъ частью получили направленіе въ общемъ законодательномъ порядкѣ—черезъ Государственную Думу и Государственный Совѣтъ на Высочайшую санкцію—, частью переданы были обоимъ Департаментамъ и одному изъ двухъ Особыхъ Присутствій, которые вновь образованы въ составѣ реформированнаго Государственнаго Совѣта изъ однихъ лишь членовъ его по назначенію и функции которыхъ по существу не находятся ни въ какой связи съ законодательною дѣятельностью Государственнаго Совѣта, какъ верхней палаты.

ра I образованы были и спеціальныя совѣщательныя органы при монархѣ по финансовымъ вопросамъ, каковы *Комитетъ Финансовъ* и *Совѣтъ Государственныхъ Кредитныхъ Установленій*. Первоначально учрежденіе, носившее названіе *Комитета Финансовъ* или сходное, имѣло болѣе или менѣе временный характеръ<sup>1)</sup>. Постояннымъ учрежденіемъ сдѣлался *Комитетъ Финансовъ*, образованный въ 1822 г., главнымъ образомъ для изысканія мѣръ къ устраненію дефицитовъ. На обсужденіе его поступали проекты Государственныхъ Расписей до 1862 г. (см. стр. 247 и сл.). Кромѣ того, Комитетъ Финансовъ разсматривалъ многіе важныя вопросы финансоваго управленія и законодательства, въ особенности по части государственнаго кредита, денежнаго обращенія, постройки первыхъ желѣзныхъ дорогъ, покрытій чрезвычайныхъ расходовъ военнаго времени, податныхъ реформъ. Начиная съ 1863 г., съ водвореніемъ новаго порядка установленія бюджета (см. стр. 271), дѣятельность Комитета Финансовъ все болѣе и болѣе ограничивается вопросами государственнаго кредита и денежнаго обращенія<sup>2)</sup>. Не смотря на то, что исторія Комитета Финансовъ, какъ постояннаго совѣщательнаго при монархѣ учрежденія по финансовымъ вопросамъ, восходитъ, такимъ образомъ, до царство-

<sup>1)</sup> Такъ какъ въ Комитетѣ Министровъ засѣдали члены, не имѣвшіе прямого отношенія къ финансовымъ вопросамъ, то въ 1806 г. по докладу Министра Финансовъ графа Д. А. Гурьева учрежденъ былъ спеціальна-финансовый совѣщательный органъ при монархѣ—*Особый Комитетъ по части Финансовъ*. Всѣ засѣданія этого Комитета посвящены были обсужденію бюджета на 1807 г. и реформъ въ области финансоваго законодательства. Въ 1807 г., вмѣсто этого Комитета, учрежденъ былъ въ другомъ составѣ *Комитетъ Финансовъ*. Этому Комитету спеціальна поручено было изыскать мѣры къ удовлетворенію всѣхъ чрезвычайныхъ расходовъ 1807 г., вызванныхъ вооруженіями 1806 и 1807 г. г. Этотъ Комитетъ, существовавшій въ томъ же составѣ до 1809 г., рассмотрѣлъ бюджеты на 1808—10 г. г. и рядъ финансово-административныхъ вопросовъ. Въ 1812 г. чрезвычайныя обстоятельства Отечественной войны, необходимость быстроты и тайны въ разрѣшеніи военныхъ кредитовъ вновь вызвали къ жизни спеціальнаго *Финансовый Комитетъ*, въ которомъ разсматривались предварительно, а нерѣдко и окончательно, важнѣйшіе финансовые вопросы. Комитетъ этотъ обсуждалъ главнымъ образомъ способы удовлетворенія чрезвычайныхъ военныхъ расходовъ и въ связи съ этимъ рассмотрѣлъ бюджеты на 1813—15 г. г. Съ наступленіемъ мирнаго времени дѣятельность Финансоваго Комитета прекратилась.

<sup>2)</sup> *Комитетъ Финансовъ* состоялъ изъ высшихъ сановниковъ, приглашавшихся въ него по особому къ нимъ довѣрію Государя, изъ министра финансовъ, а также обыкновенно изъ всѣхъ бывшихъ, находившихся въ живыхъ, министровъ финансовъ.



ванія Императора Александра I, учрежденіе этого комитета до самаго послѣдняго времени не было обнародовано. Именнымъ Высочайшимъ Указомъ 28 марта 1906 г. впервые опредѣлены были компетенція и составъ Комитета Финансовъ. Въ 1817 г. для объединенія дѣятельности всѣхъ государственныхъ кредитныхъ установленій и для надзора за закономѣрностью операцій ихъ учрежденъ былъ *Советъ Государственныхъ Кредитныхъ Установленій*, поставленный въ Министерство Финансовъ. Главная функція этого учрежденія заключалась въ повѣркѣ ежегодныхъ отчетовъ государственныхъ кредитныхъ установленій и въ составленіи, на основаніи этой повѣрки, донесенія о состояніи послѣднихъ, каковое представлялось, вмѣстѣ съ отчетами на Высочайшее усмотрѣніе черезъ Министра Финансовъ<sup>1)</sup>. Въ связи съ преобразованиемъ Государственнаго Банка въ 1894 г. Высочайше утвержденнымъ 5 іюня 1895 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта Совѣтъ Государственныхъ Кредитныхъ Установленій былъ упраздненъ, а функція его распределены между Министромъ Финансовъ, Государственнымъ Контролемъ и Государственнымъ Совѣтомъ (съ 1906 г.—Вторымъ Департаментомъ Государственнаго Совѣта).—Учрежденіемъ о губерніяхъ 1775 г. положено было основаніе всему послѣдующему развитію организации *мѣстнаго финансоваго управленія*. Въ царствованіе Екатерины II мѣстное финансовое управленіе было окончательно специализировано, получило свой специальный органъ въ лицѣ *Казенной Палаты*. Главная тенденція въ развитіи мѣстнаго финансоваго управленія въ XIX в. заключалась въ дифференціации органовъ этого управленія, въ появленіи новыхъ специальныхъ финансовыхъ учрежденій, компетенція которыхъ составлялась отчасти за счетъ соответствующаго сокращенія функцій Казенныхъ Палатъ, отчасти изъ новыхъ задачъ финансоваго управленія. Въ первые годы XIX в. мѣстное управленіе государственнымъ горными промыслами и заводами не только изъято было изъ вѣдѣнія Казенныхъ Палатъ и общей губернской администраціи, но даже подчинило своимъ интересамъ послѣднюю. Особенно далеко въ этомъ направленіи пошли для Урала, гдѣ на органы *мѣстнаго горнаго управленія* Горнымъ Положеніемъ 1806 г. возложены были функція общаго административнаго управленія и даже суда. Эти начала мѣстнаго горнаго управленія продолжали развиваться при Императорѣ Николаѣ I и

<sup>1)</sup> *Советъ Государственныхъ Кредитныхъ Установленій* состоялъ изъ Предсѣдателя Государственнаго Совѣта, Министра Финансовъ, Государственнаго Контролера, 6 членовъ по выборамъ отъ дворянства и 6 членовъ по выборамъ отъ купечества.

сохранились до 1861 г., когда, въ связи съ освобожденіемъ рабочихъ отъ принудительнаго труда, мѣстные органы горнаго управленія лишены были общеадминистративныхъ и судебныхъ полномочій, и съ составѣ мѣстнаго горнаго управленія сохранены были и переданы въ вѣдѣніе Министерства Государственныхъ Имуществъ лишь органы, имѣвшіе непосредственное отношеніе къ горному дѣлу. Въ 1811 г. изъята была изъ вѣдѣнія Казенныхъ Палатъ и губернскихъ властей таможенная часть и образованы были независимые отъ другихъ мѣстныхъ властей, непосредственно подчиненные Министерству Финансовъ, специальные высшіе на мѣстахъ органы таможеннаго управленія—*Управленія таможенныхъ округовъ* съ Начальниками во главѣ, которымъ были непосредственно подчинены и между которыми были распределены всѣ таможи и заставы. Въ 1837 г. учреждены были въ вѣдѣніи Министерства Государственныхъ Имуществъ *Палаты Государственныхъ Имуществъ*, которымъ передано было изъ вѣдѣнія Казенныхъ Палатъ управленіе государственнымъ крестьянскими, государственными незаселенными землями, оброчными статьями и тѣсами. Въ уѣздахъ учреждены были подчиненныя Палатамъ Государственныхъ Имуществъ *Окружныя Правленія*. Въ 1866 г. Палаты преобразованы были въ *Управленія Государственныхъ Имуществъ*. Главнѣйша въ царствованіе Императора Александра II откуповъ акцизами обусловила учрежденіе новыхъ, независимыхъ отъ Казенныхъ Палатъ непосредственно подчиненныхъ центральной власти—Министерству Финансовъ—органовъ, именно *Губернскихъ* и подчиненныхъ имъ *Округныхъ Акцизныхъ Управленій*, на которыя прежде всего, въ 1862 г. возложено было управленіе питейнымъ сборомъ, а затѣмъ послѣдующими годами и всѣми прочими акцизными сборами. Съ образованіемъ въ 1865 г. *Контрольныхъ Палатъ* и финансово-контрольная часть изъята была изъ вѣдѣнія Казенныхъ Палатъ. Такимъ образомъ, къ концу 60-ыхъ годовъ прошлаго вѣка кругъ функцій *Казенныхъ Палатъ* значительно сократился. Отъ нихъ отпали всѣ почти функція управленія специальными отраслями финансоваго хозяйства, а также функція финансового контроля. Изъ мѣстныхъ органовъ съ весьма обширною финансово-административною компетенціею онѣ обратились въ преимущественно распорядительно-бассовыя и счетныя мѣстныя финансовыя учрежденія. Это сокращеніе функцій Казенныхъ Палатъ вызвало необходимость въ реформѣ ихъ устройства, каковая и была произведена въ 1866 г. Это была вторая со времени Учрежденія о Губерніяхъ существенная реформа въ устройствѣ Казенныхъ Палатъ. Первая изъ этихъ реформъ произведена была въ 1837 г. По Общему Наказу



зу Гражданскимъ Губернаторамъ 3 июня 1837 г. Казенныя Палаты получили особыхъ предсѣдателей, благодаря чему онѣ были выдѣлены изъ состава общегубернскаго управленія и изъяты отъ непосредственнаго подчиненія губернатору. Однако, связь между мѣстнымъ финансовымъ и губернскимъ управленіемъ Наказомъ 1837 г., по которому губернаторъ являлся представителемъ верховной власти въ губерніи и главою всего мѣстнаго управленія, не порывалась. *Губернаторъ*, какъ охранитель законовъ и казеннаго интереса, сохранялъ надзоръ за Казенною Палатою, и въ случаѣ обнаруженія медленности, беспорядковъ или злоупотребленій въ дѣлахъ ея или подчиненныхъ ей мѣстъ, долженъ былъ доносить объ этомъ Министру Финансовъ. Кроме того, Наказъ возлагалъ на губернаторовъ нѣкоторыя спеціальныя функціи въ области финансоваго управленія. Съ другой стороны, на Предсѣдателя Казенной Палаты возложено было управленіе губерніею въ случаѣ отсуствія губернатора и вице-губернатора, а также участіе въ качествѣ представителя финансоваго вѣдомства, на правахъ по большей части члена, въ цѣломъ рядѣ губернскихъ присутствій. Взаимоотношенія Казенныхъ Палатъ и общаго губернскаго управленія, установленныя Наказомъ 1837 г., сохранились въ существенныхъ чертахъ до настоящаго времени. Важнѣйшее измѣненіе, внесенное закономъ 23 мая 1866 г. въ устройство Казенной Палаты, заключалось въ томъ, что послѣдняя преобразована была изъ коллегіальнаго въ единоличное, бюрократическое учрежденіе съ *Управляющимъ* во главѣ. Съ крестьянскою реформою 19 февраля 1861 г. явились новыя задачи мѣстнаго финансоваго управленія, въ выполненіи которыхъ Казенной Палатѣ отведена была сравнительно второстепенная роль. До реформы 19 февраля 1861 г. раскладкою и другими операціями по извлеченію подушной подати вѣдали въ помѣщичьихъ имѣніяхъ помѣщики, а въ государственныхъ селеніяхъ выборные представители сельскихъ обществъ, члены которыхъ были связаны круговою порукою. Съ отмѣною крепостного права, повсемѣстно образовано было *крестьянское сословное самоуправленіе*, на органы котораго (сельскій сходъ, сельскаго старосту и сборщиковъ) возложены были функціи по извлеченію государственныхъ и земскихъ сборовъ съ обществъ, члены которыхъ связаны были круговою порукою въ уплатѣ этихъ сборовъ. Ближайшій надзоръ за поступленіемъ выкупныхъ платежей съ сельскихъ обществъ по положенію 19 февраля 1861 г. возложенъ былъ не на спеціально-финансовыя органы, а на общій органъ надзора за дѣятельностью крестьянскаго самоуправления—на *Мировыхъ По-*

*средниковъ*. Надзоръ же за поступленіемъ налоговъ съ обществъ возложенъ былъ на полицію. Съ замѣною въ 1874 г. *Мировыхъ Посредниковъ* Уѣздными по крестьянскимъ дѣламъ Присутствіями, надзоръ за исправнымъ поступленіемъ всѣхъ сборовъ съ крестьянъ перешелъ къ *уѣздной полиціи*. Завѣдываніе выкупною операціею поручено было на мѣстахъ *Губернскимъ по крестьянскимъ дѣламъ Присутствіямъ*, при участіи *Предсѣдателей Казенныхъ Палатъ* на правахъ членовъ. На послѣднихъ лично возложена была въ области выкупной операціи, кроме того, спеціальная функція надзора за соблюденіемъ казеннаго интереса при этой операціи, а также отвѣтственность за правильное счетоводство по этой операціи какъ въ Губернскихъ Присутствіяхъ, такъ и въ Казначействахъ. Собственно на *Казенную Палату* возлагалась лишь ревизія денежныхъ отчетовъ Казначейства и Губернскаго Присутствія по выкупной операціи. Въ 1864 г. на Казенныя Палаты возложено было, кроме того, наблюденіе за взиманіемъ съ крестьянъ выкупныхъ платежей, а также отчетность по этой операціи. Съ 1872 г. *Управляющій Казенною Палатою* получилъ право участвовать въ разрѣшеніи Губернскими по крестьянскимъ дѣламъ Присутствіями не только выкупныхъ, но и всѣхъ вообще податныхъ вопросовъ. На ряду съ только что отмѣченнымъ участіемъ крестьянскаго сословія въ мѣстномъ податномъ управленіи, представлявшимъ собою *старую традиціонную форму финансоваго тягла*, каковою оно оставалось вплоть до отмѣны круговой поруки (послѣдовавшей 12 марта 1903 г. для однихъ мѣстностей, 5 октября 1906 г. для всѣхъ остальныхъ), въ ту же эпоху 60-ыхъ годовъ прошлаго вѣка возникаетъ *новая форма государственна-податнаго самоуправления*, уже лишенная тягловаго характера, не возлагающая ни круговой имущественной отвѣтственности на плательщиковъ, ни личной отвѣтственности на выборныхъ должностныхъ лицъ, отвѣчающая въ равной мѣрѣ интересамъ какъ государства, такъ и плательщиковъ. Эта форма впервые была примѣнена въ 1863 г. Съ отмѣною въ указанномъ году подушной подати съ мѣщанъ и съ замѣною ея налогомъ на недвижимыя имущества въ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ, раскладка новаго налога возложена была на раскладочныя комиссіи, которыя составлялись въ каждомъ городѣ, посадѣ или мѣстечкѣ изъ выборныхъ отъ владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ и дѣйствовали подъ надзоромъ Городскихъ Думъ. На послѣднія возложено было также взиманіе налога тамъ, гдѣ не было Казначействъ. Съ введеніемъ Городоваго Положенія 1870 г., которое предоставило участіе въ городскомъ самоуправленіи



представителямъ недвижной собственности, указанные раскладочныя коммисіи вѣкорѣ (въ 1872 г.) были упразднены, а функціи ихъ переданы, по усмотрѣнію Городскихъ Думъ, или Городскимъ Управленіямъ или особымъ городскимъ коммисіямъ. Вѣкорѣ по введеніи Положенія о Земскихъ Учрежденіяхъ 1 января 1864 г., которое въ общей формѣ отнесло къ вѣдѣнію земскихъ учрежденій раскладку государственныхъ денежныхъ сборовъ, на земскія учрежденія, губернска и уѣздныя по принадлежности, возложены были операціи по раскладкѣ налоговъ городскихъ недвижимыхъ имуществъ, въ предѣлахъ губерній между отдѣльными городами, посадами и мѣстечками, а также введеннаго въ 1874 г. государственнаго поземельнаго налога—въ предѣлахъ губерній между отдѣльными уѣздами и въ предѣлахъ уѣзда между обществами и отдѣльными землевладѣльцами. Разсмотрѣнная форма привлеченія населенія къ участию въ мѣстномъ государственно-финансовомъ управленіи представляетъ собою, такимъ образомъ, *возложеніе на органы земскаго и городского самоуправления операціи по раскладкѣ государственныхъ налоговъ*. Въ царствованіе Императора Александра III. на ряду съ нею, появляется новая форма участія представителей плательщиковъ въ мѣстномъ государственно-финансовомъ управленіи и вмѣстѣ съ тѣмъ новый видъ мѣстныхъ органовъ финансоваго управленія, именно спеціальныя для раскладки и другихъ распорядительныхъ операцій по извлеченію опредѣленнаго налога коллегіальныя учрежденія двухъ степеней (губернска и уѣздныя, городскія, участковыя), въ смѣшанномъ составѣ *выборныхъ представителей отъ плательщиковъ и правительственныхъ должностныхъ лицъ финансоваго ведомства*—такъ называемыя *податныя присутствія*. Впервые эта новая форма примѣнена была при введеніи по закону 15 января 1885 г. дополнительнаго раскладочнаго сбора съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій. Для раскладки этого сбора въ предѣлахъ губерній, уѣздовъ и городовъ образованы были губернска, уѣздныя и городскія податныя присутствія. Въ составъ этихъ присутствій введены были въ количествѣ 6 человекъ плательщики гильдейскихъ пошлинъ, которые избирались Земскими Собраніями, Городскими Думами и купеческими обществами. На тѣхъ же началахъ организовано было участие представителей плательщиковъ налоговъ въ особыхъ уѣздныхъ и участковыхъ податныхъ присутствіяхъ, образованныхъ для раскладки того же сбора между негильдейскими предпріятіями, когда этотъ сборъ въ 1889 г. распространенъ былъ и на послѣднія. Съ введеніемъ въ 1893 г. государственнаго квартирнаго налога образованы были спеціальныя присутствія по этому налогу, а съ реформою промысло-

ваго налога по закону 8 июня 1898 г. преобразованы были и присутствія по промысловому налогу. Законъ 6 июня 1910 г., преобразовавшій налогъ съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ, создалъ новыя спеціальныя податныя присутствія. Въ непосредственной связи съ привлеченіемъ представителей плательщиковъ налоговъ къ участию въ податномъ управленіи и съ образованіемъ смѣшанныхъ коллегіальныхъ податныхъ учреждений, проведена была важная реформа и въ строѣ мѣстнаго правительственнаго финансоваго управленія. Дѣйствія общественныхъ учреждений по извлеченію налоговъ требовали организаціи правительственнаго надзора за ними. Въ губернскихъ учрежденіяхъ такой надзоръ могъ быть возложенъ на Казенную Палату или лично на Управляющаго послѣднею, въ уѣздахъ же и городахъ не было финансоваго органа, которому могла быть поручена эта функція. Въ уѣздахъ, помимо Казначействъ, вѣдавшихъ однѣ лишь исполнительныя кассовыя операціи, не было спеціальныхъ финансово-административныхъ органовъ. Вообще съ начала 80-ыхъ годовъ, когда, въ связи съ отмѣною подушной подати, проведенъ былъ рядъ реформъ въ области прямыхъ налоговъ и пошлинъ—введеніе налога съ имуществъ, переходящихъ безмездными способами, сбора съ доходовъ отъ денежныхъ капиталовъ, установленіе дополнительнаго раскладочнаго сбора съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій, увеличеніе налога съ недвижимыхъ имуществъ и т. д.—и возникли новыя задачи мѣстнаго финансоваго управленія, отсутствіе болѣе близкаго къ населенію, нежели Казенная Палата, мѣстнаго правительственнаго финансоваго органа представляло большія неудобства. Пробѣлъ этотъ и былъ восполненъ закономъ 30 апрѣля 1885 г., учредившимъ въ вѣдѣніи Казенныхъ Палатъ спеціальныя должности податнаго надзора—*Податныхъ Инспекторовъ*. Послѣдними и долженъ былъ быть представленъ правительственный элементъ въ коллегіальныхъ смѣшанныхъ податныхъ учрежденіяхъ низшей степени. На Податныхъ Инспекторовъ было послѣдовательно возложено предѣлательствованіе въ уѣздныхъ, городскихъ и участковыхъ Присутствіяхъ по дополнительному раскладочному сбору съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій (и въ связи съ этимъ функція торговаго надзора), въ Городскихъ по квартирному налогу Присутствіяхъ, въ участковыхъ Раскладочныхъ по промысловому налогу Присутствіяхъ, въ Городскихъ по налогу съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ Присутствіяхъ. Кромѣ того, на Податныхъ Инспекторовъ возложенъ былъ съ самаго начала и рядъ другихъ функцій. Такъ,



имъ поручены были работы по оцѣнкѣ имуществъ, переходящихъ безмездными способами. Затѣмъ имъ отведена была дѣятельная роль при раскладкѣ поземельныхъ сборовъ въ неземскихъ губерніяхъ. Въ земскихъ же губерніяхъ и во всѣхъ вообще городскихъ поселеніяхъ обязанность ихъ въ отношеніи государственнаго поземельнаго и подомоваго обложенія ограничивалась собираніемъ общихъ статистическихъ данныхъ, на основаніи которыхъ Министерство Финансовъ устанавливало средніе на губернію подесятинные оклады государственнаго поземельнаго налога и погубернскіе контингенты налога съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ. Съ выдѣленіемъ оцѣночныхъ работъ въ области государственнаго и земскаго поземельнаго обложенія изъ исключительной компетенціи земскихъ учреждений и съ возложеніемъ ихъ на особые Губернскія и Уѣздныя Оцѣночныя Комисіи, при участіи Земскихъ Управъ, по закону 8 іюня 1893 г. на Податныхъ Инспекторовъ возложено было участіе въ Уѣздныхъ Оцѣночныхъ Комисіяхъ въ качествѣ непремѣнныхъ членовъ, а въ случаѣ отсутствія Уѣзднаго Предводителя Дворянства и въ качествѣ представителей. Весьма важное значеніе приобрѣла Податная Инспекція и въ области надзора за поступленіемъ сборовъ съ крестьянъ. Уже въ 1885 г. на Податныхъ Инспекторовъ возложенъ былъ надзоръ этого рода, для чего они получили право голоса въ засѣданіяхъ Уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ Присутствій, а затѣмъ и Уѣздныхъ Съѣздовъ по дѣламъ о государственныхъ и всѣхъ вообще денежныхъ сборахъ съ крестьянъ, и по порученіямъ этихъ присутствій производили повѣрку дѣйствій органовъ крестьянскаго самоуправления по извлеченію сборовъ. Съ введеніемъ по закону 12 іюня 1889 г. института Земскихъ Начальниковъ въ надзорѣ за взиманіемъ окладныхъ сборовъ съ крестьянъ участвовали три власти: уѣздная полиція, Земскій Начальникъ и Податной Инспекторъ, функціи которыхъ не были достаточно отчетливо разграничены. Однако, наиболѣе активная роль въ этомъ надзорѣ принадлежала Уѣздному Исправнику, наименѣе активная—Податному Инспектору. Между тѣмъ, именно полиція, односторонне стремившаяся въ своихъ дѣйствіяхъ къ обезпеченію успешности поступленія сборовъ, пренебрегала экономическими интересами плательщиковъ, вносила въ дѣло взиманія произволъ и причиняла, такимъ образомъ, вредъ и государству. Этотъ порядокъ былъ существенно преобразованъ Положеніемъ о взиманіи окладныхъ сборовъ съ надѣльныхъ земель сельскихъ обществъ 23 іюня 1899 г., которое значительно расширило полномочія Податной Инспекціи, выдвинуло на первыя роли въ дѣлѣ разсматриваемаго надзора Земска-

го Начальника и Податного Инспектора, точно разграничивъ ихъ функціи (на перваго возложенъ былъ преимущественно надзоръ за взиманіемъ сборовъ, на втораго—за взысканіемъ недоимокъ), а уѣздной полиціи отвело чисто исполнительную по отношенію къ функціямъ Податной Инспекціи роль. Накопленіе финансово-административной работы Податной Инспекціи, въ связи съ постепеннымъ распространеніемъ ея на новыя мѣстности, въ которыхъ она первоначально не была введена, обусловило послѣдовательное увеличеніе ея состава. Въ 1897 г. учреждены были должности *Помощниковъ Податныхъ Инспекторовъ*. Число Податныхъ Инспекторовъ, составлявшее первоначально 500, поднялось съ 1902 г. до 1017, а число Помощниковъ Податныхъ Инспекторовъ составляетъ въ настоящее время 266 человекъ. Умноженіе функцій Податной Инспекціи вызвало также необходимость въ подведеніи итоговъ и закрѣпленіи ея организационныхъ правъ и обязанностей. Это было сдѣлано Общимъ Положеніемъ о Податныхъ Инспекторахъ и ихъ Помощникахъ 24 мая 1899 г., которое объединило дѣйствовавшія постановленія о послѣднихъ, а также дополнило ихъ нѣкоторыми новыми. Положеніе это дѣйствуетъ и нынѣ. Параллельно съ ростомъ дѣятельности Податной Инспекціи вновь усложнялся и расширялся кругъ функцій *Казенныхъ Палатъ*. Еще съ 1879 г., когда на Казенную Палату возложены были общія въ пределахъ губерніи счетоводство и отчетность по движенію государственныхъ суммъ, ея счетныя функціи весьма усложнились. Въ послѣдующее время эти функціи Казенной Палаты продолжали все болѣе усложняться, по мѣрѣ возрастанія государственнаго бюджета и денежныхъ сборовъ кассъ, въ результатѣ появленія новыхъ расходовъ и новыхъ источниковъ доходовъ. Съ другой стороны, кругъ функцій Казенной Палаты расширялся, какъ благодаря тому, что непосредственному ея вѣдѣнію подчинена была Податная Инспекція, такъ и въ силу возложенія на нее высшаго на мѣстахъ надзора въ области прямого обложенія и участія въ коллегіальныхъ смѣшанныхъ податныхъ учрежденіяхъ высшей степени. Въ послѣднихъ Управляющій въ роли председателя, вмѣстѣ съ членами Общаго Присутствія Казенной Палаты, представлялъ правительственный элементъ. Кромѣ того, на Управляющаго лично возложено было участіе въ дѣломъ рядѣ губернскихъ присутствій на правахъ члена, а также нѣкоторыя спеціальныя функціи. Особенно же расширился кругъ податныхъ функцій Казенныхъ Палатъ съ возложеніемъ на нихъ по Положенію о Государственномъ Промысловомъ Налогѣ 8 іюня 1898 г. завѣдыванія этимъ налогомъ и надзора за исполненіемъ правилъ о немъ



въ предѣлахъ губерніи. Въ самое послѣднее время кругъ податныхъ функций Казенныхъ Палатъ подвергся новому расширенію, благодаря возложенію на нихъ закономъ 6 іюня 1910 г. общаго въ предѣлахъ губерніи завѣдыванія налогомъ съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ. Такимъ образомъ, Казенныя Палаты съ 80-ыхъ годовъ прошлаго вѣка постепенно обращаются изъ преимущественно счетныхъ въ счетно-податныя учрежденія.

§ 69. Современная центральная организація финансового управленія въ Россіи. *Верховно-административными* учрежденіями, содѣйствующими монарху въ области финансовъ, являются у насъ въ настоящее время Совѣтъ Министровъ, Второй Департаментъ Государственнаго Совѣта, одно изъ двухъ Особыхъ Присутствій Государственнаго Совѣта и Комитетъ Финансовъ.

*Совѣтъ Министровъ*, призванный объединять и направлять дѣйствія главныхъ начальниковъ вѣдомствъ по предметамъ законодательства и высшаго управленія, является совѣщательнымъ органомъ при Государѣ Императорѣ по всѣмъ вообще вопросамъ верховнаго управленія. Кромѣ того, законъ относитъ къ вѣдѣнію Совѣта Министровъ цѣлый рядъ определенныхъ, въ томъ числѣ финансово-административныхъ, дѣлъ, при чемъ по нѣкоторымъ изъ этихъ дѣлъ Совѣту принадлежитъ рѣшительная власть <sup>1)</sup>.

Дѣла, подлежащая вѣдѣнію *Второго Департамента Государственнаго Совѣта*, вносимыя черезъ этотъ департаментъ на Высочайшее усмотрѣніе, относятся преимущественно именно къ области финансовъ <sup>2)</sup> — къ области какъ финансового контроля <sup>3)</sup>, такъ и финансового управленія <sup>4)</sup>.

Черезъ одно изъ двухъ Особыхъ Присутствій Государственнаго Совѣта поступаютъ на Высочайшее усмотрѣніе дѣла о принуди-

<sup>1)</sup> Учр. Сов. Мин., ст. 1, 7, 7<sup>1</sup> (по Прод. 1908 г.), 9, 14, 15, 18, 19.

<sup>2)</sup> Учр. Гос. Сов., ст. 69 (по Своду и по Прод. 1908 г.)

<sup>3)</sup> На *Второй Департаментъ Госуд. Совѣта* возложена повѣрка Касоваго Отчета Министра Финансовъ и ежегодныхъ отчетовъ всѣхъ государственныхъ кредитныхъ установлений.

<sup>4)</sup> *Второй Департаментъ Госуд. Совѣта* вѣдаетъ: 1) дѣла о разрѣшеніи постройки частныхъ желѣзныхъ дорогъ, если при этомъ не требуются затраты государственныхъ средствъ, хотя бы, согласно усвоенному правительствомъ толкованію закона, государство брало на себя при этомъ гарантію дохода отъ облигацій и акцій частныхъ желѣзныхъ дорогъ; 2) дѣла о выборѣ способовъ удовлетворенія государства по его претензіямъ къ желѣзнымъ дорогамъ, принятымъ въ государственное управленіе отъ несостоятельныхъ обществъ, и 3) нѣкоторыя другія дѣла.

тельномъ отчужденіи для государственной или общественной пользы недвижимыхъ имуществъ и о вознагражденіи владѣльцевъ отчуждаемыхъ имуществъ <sup>1)</sup>.

«*Комитетъ Финансовъ* есть высшее совѣщательное учрежденіе по дѣламъ государственнаго кредита и финансовой политики» <sup>2)</sup>. «На Комитетъ возлагается: 1) соображеніе времени и условій совершенія государственныхъ займовъ для покрытія расходовъ, Высочайше утвержденныхъ въ установленномъ въ законѣ порядкѣ; 2) обсужденіе въ порядкѣ управленія другихъ дѣлъ, касающихся государственнаго кредита, а также вопросовъ денежнаго обращенія, и 3) предварительное, съ Высочайшаго соизволенія, разсмотрѣніе дѣлъ по финансовой части, подлежащихъ разрѣшенію въ законодательномъ порядкѣ» <sup>3)</sup>. «Сужденія Комитета представляются на Высочайшее благоволеніе» <sup>4)</sup>. Комитетъ Финансовъ состоитъ изъ Предсѣдателя и Членовъ, назначаемыхъ по Высочайшему усмотрѣнію, а также членовъ ex officio, каковы: Предсѣдатель Совѣта Министровъ, Министръ Финансовъ и Государственный Контролеръ <sup>5)</sup>.

Компетенція нашего *Министерства Финансовъ* охватываетъ всѣ тѣ предметы управленія, которые указаны выше, какъ общіе для министерства финансовъ большей части государствъ (см. стр. 312) <sup>6)</sup>. Кромѣ того, на наше Министерство Финансовъ возложены слѣдующія функции: 1) завѣдываніе монетнымъ дѣломъ и денежнымъ обращеніемъ; 2) завѣдываніе дѣлами государственнаго кредита и государственныхъ кредитными установленіями, а также руководство общественными и частными кредитными учрежденіями и надзоръ за ними <sup>7)</sup>; 3) руководство установленіемъ тарифовъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ и направленіе тарифнаго дѣла государственныхъ желѣзныхъ дорогъ <sup>8)</sup>; 4) завѣдываніе денежными земскими повинно-

<sup>1)</sup> Учр. Гос. Сов., ст. 96—98.

<sup>2)</sup> Учр. Ком. Фин., ст. 1.

<sup>3)</sup> Учр. Ком. Фин., ст. 3.

<sup>4)</sup> Учр. Ком. Фин., ст. 4.

<sup>5)</sup> Учр. Ком. Фин., ст. 2.

<sup>6)</sup> «Предметы Министерства Финансовъ заключаются вообще въ управленіи государственными доходами и расходами. Къ вѣдомству этого Министерства принадлежатъ источники государственныхъ доходовъ, не состоящіе въ завѣдываніи другихъ вѣдомствъ, и разныя части, въ связи съ ними находящіяся, а также и самое движеніе суммъ, въ доходъ поступившихъ» (Учр. Мин., ст. 463).

<sup>7)</sup> Учр. Мин., ст. 464 и прим. 1.

<sup>8)</sup> Учр. Мин., ст. 463, прим. 2.



стями въ мѣстностяхъ, гдѣ не введено ни Положеніе о Земскихъ Учрежденіяхъ, ни Положеніе объ Управленіи Земскимъ Хозяйствомъ<sup>1)</sup>.

Во главѣ Министерства Финансовъ стоитъ *Министръ Финансовъ*, права и обязанности котораго опредѣляются въ Учрежденіи Министерства Финансовъ<sup>2)</sup> и въ другихъ частяхъ Свода Законовъ по принадлежности. При Министрѣ Финансовъ состоятъ Товарищи Министра, а также цѣлый рядъ содѣйствующихъ учреждений, изъ которыхъ одни являются по существу подготовительно-докладывающими, хотя стоящимъ во главѣ ихъ лицамъ всегда принадлежитъ извѣстная доля рѣшительной власти, другія же—совѣщательными, хотя нѣкоторыя изъ нихъ носятъ междуѣдомственный характеръ и ограничиваютъ власть Министра.

*Товарищи Министра Финансовъ*, помимо общей, лежащей на всѣхъ вообще Товарищахъ Министровъ, обязанности по заступленію Министра въ извѣстныхъ случаяхъ, несутъ также специальную обязанность по завѣдыванію текущими дѣлами Министерства, распределяемыми между ними, по веденію переписки по этимъ дѣламъ и подписыванію за Министра исходящихъ бумагъ. Въ Министерствѣ Финансовъ въ настоящее время *три* должности Товарища Министра<sup>3)</sup>.

Въ составъ Министерства Финансовъ входятъ слѣдующія *подготовительно-докладывающія учреждения*, между которыми распределяются всѣ дѣла, подлежащія вѣдѣнію этого Министерства: 1) Департаментъ Государственнаго Казначейства, 2) Департаментъ Окладныхъ Сборовъ, 3) Главное Управление Неокладныхъ Сборовъ и Казенной Продажи Питей, 4) Департаментъ Таможенныхъ Сборовъ, 5) Департаментъ Желѣзнодорожныхъ Дѣлъ, 6) Управление Отдѣльнаго Корпуса Пограничной Стражи, 7) Общая Канцелярія Министра и 8) Особенная Канцелярія Министра по Кредитной Части<sup>4)</sup>. Во главѣ каждого изъ Департаментовъ и каждой изъ Канцелярій стоитъ *Директоръ*, во главѣ Главнаго Управленія—*Начальникъ*, во главѣ Управленія Отдѣльнаго Корпуса Пограничной Стражи—*Командиръ* этого Корпуса, въ званіи *Начальника Управленія*.

Главными предметами вѣдѣнія *Департамента Государственнаго Казначейства* являются: 1) распоряженіе движеніемъ суммъ, по-

<sup>1)</sup> Учр. Мин., ст. 463, прим. 3 (по Прод. 1906 г.).

<sup>2)</sup> Учр. Мин., ст. 469—485 (по Своду и по Прод. 1906 г.).

<sup>3)</sup> Учр. Мин., ст. 486 (по Прод. 1906 г.).

<sup>4)</sup> Учр. Мин., ст. 465 (по Прод. 1906 г.).

ступающихъ въ общіе государственные доходы; 2) центральное счетоводство по государственнымъ доходамъ и расходамъ; 3) предварительная повѣрка проектовъ Финансовыхъ Сметъ всѣхъ министерствъ и главныхъ управленій; 4) составленіе проекта Государственной Россійской доходовой и расходовой; 5) разсмотрѣніе составляемыхъ министерствами и главными управленіями законопроектовъ, приведеніе которыхъ въ дѣйствіе можетъ вызвать новый государственный расходъ. Въ непосредственномъ вѣдѣніи Департамента Государственнаго Казначейства находятся Главное Казначейство, мѣстные Казначейства, а также Казенныя Палаты по дѣламъ, относящимся къ распорядительной-кассовой и счетной части. Къ составу Департамента Государственнаго Казначейства принадлежатъ *Ревизоры Департамента*, на которыхъ возлагается, по порученію Министра Финансовъ, производство ревизій Казначействъ, а также Казенныхъ Палатъ по счетной части<sup>1)</sup>.

*Департаментъ Окладныхъ Сборовъ* вѣдаетъ прямыми налогами, и въ томъ числѣ государственнымъ промысловымъ налогомъ и другими сборами съ торговли и промысловъ, гербовымъ сборомъ, пошлинами крѣпостными и съ безмезднаго перехода имущества, выкупною операциею<sup>2)</sup>, а также денежными земскими повинностями въ мѣстностяхъ, гдѣ не введено ни Пол. Зем. Учр., ни Пол. Упр. Зем. Хоз. Въ составъ Департамента Окладныхъ Сборовъ входятъ *Ревизоры по податной части*, на обязанности которыхъ лежитъ надзоръ за дѣятельностью Податныхъ Инспекторовъ, производство ревизій и исполненіе другихъ по податной части порученій Министерства Финансовъ. При Департаментѣ Окладныхъ Сборовъ состоитъ *Гербовое Казначейство*, функція котораго заключаются въ пріемѣ, храненіи и отпускѣ гербовыхъ знаковъ, а также въ разсылкѣ ихъ по Казеннымъ Палатамъ<sup>3)</sup>.

*Главное Управление Неокладныхъ Сборовъ и Казенной Продажи Питей* завѣдываетъ: 1) неокладными сборами, именно акцизными сборами (съ питей, табака, сахара, прессованныхъ дрожжей, освѣтительныхъ нефтяныхъ маселъ, зажигательныхъ свѣчекъ, папиросныхъ гильзъ и разрѣзанной папиросной бумаги), канцелярскими и другими неокладными сборами (за исключеніемъ гербовыхъ, крѣпостныхъ,

<sup>1)</sup> Учр. Мин., ст. 539—545 (по Своду и по Прод. 1906 г.).

<sup>2)</sup> По закону 3 ноября 1905 г. взиманіе выкупныхъ платежей съ бывшихъ помѣщичьихъ, съ бывшихъ государственныхъ и съ бывшихъ удѣльныхъ крестьянъ прекращено начиная съ 1 января 1907 г.

<sup>3)</sup> Учр. Мин., ст. 516—517<sup>1)</sup> (по Прод. 1906 г.).



съ безмезднаго перехода имущества, съ застрахованія имущества и съ привилегій); 2) казенною винною монополію. Главное Управленіе это организовано на подобіе министерства. Во главѣ его стоитъ *Начальникъ*, обязанности котораго исполняетъ одинъ изъ Товарищей *Министра Финансовъ*. При последнемъ состоятъ *Помощникъ* и содѣйствующіе, подготовительно-докладывающіе и совѣщательные, органы. Къ первымъ принадлежатъ: 1) *Отдѣлъ Неокладныхъ Сборовъ*, съ Управляющимъ во главѣ, вѣдающій все неокладные сборы<sup>1)</sup>; 2) *Отдѣлъ Казенной Продажи Питей*, съ Управляющимъ во главѣ, вѣдающій казенною винною монополію<sup>2)</sup>; 3) *Канцелярія Главнаго Управленія*, вѣдающая дѣлопроизводство по личному составу Главнаго Управленія, пенсіонную часть по вѣдомству Главнаго Управленія, статистическую часть по предметамъ вѣдѣнія Главнаго Управленія, дѣла общія для обоихъ Отдѣловъ или не относящіяся къ компетенціи ни одного изъ нихъ. Совѣщательнымъ органомъ по специальнымъ вопросамъ при *Начальникѣ Главнаго Управленія* является *Технической Комитетъ*<sup>3)</sup>. Кроме того, въ составъ Главнаго Управленія входятъ: 1) *Ревизоры* Главнаго Управленія<sup>4)</sup>, 2) специальные *Ревизоры*

<sup>1)</sup> При этомъ Отдѣлѣ состоятъ *Чинovníки для надзора за вывозомъ за границу предметовъ, обложенныхъ акцизомъ, назначаемые въ таможи, чрезъ которыя эти предметы вывозятся.*

<sup>2)</sup> При Управляющемъ этого отдѣла состоитъ специальный совѣщательный органъ—*Технико-Строительная Инспекція.*

<sup>3)</sup> Предсѣдателемъ *Техническаго Комитета* состоитъ *Начальникъ Главнаго Управленія*, а членами его—*Помощникъ Начальника Главнаго Управленія*, Управляющіе обоими Отдѣлами и *Помощники ихъ*, непремѣнный членъ, члены по назначенію *Министра Финансовъ*, а также свѣдущія лица съ совѣщательнымъ голосомъ по приглашенію Предсѣдателя Комитета. *Технической Комитетъ* обсуждаетъ и разрабатываетъ техническіе вопросы, возникающіе по производствамъ, обложеннымъ акцизомъ, и по казенной выдѣлкѣ и продажѣ питей, а также надзираетъ за техническою стороною этихъ производствъ, за дѣйствіемъ контрольныхъ снарядовъ на заводахъ, производитъ испытанія, повѣрки и исправленія снарядовъ, служащихъ для учета и изслѣдованія продуктовъ, обложенныхъ акцизомъ или составляющихъ предметъ казенной продажи. Для исправленія и повѣрки контрольныхъ снарядовъ по распоряженію *Министра Финансовъ* могутъ быть открываемы *мѣстные отдѣлы Комитета* изъ чиновъ его и *временныя починочныя мастерскія.*

<sup>4)</sup> На *Ревизоровъ* возлагаются *Начальникомъ Главнаго Управленія* порученія по наблюденію на мѣстахъ за правильнымъ взиманіемъ неокладныхъ сборовъ и за правильнымъ веденіемъ дѣла казенной продажи питей, по ревизіи дѣлопроизводства *Акцизныхъ Управленій*, а также другія порученія.

по *счетной части*<sup>1)</sup>, и 3) *Юрисконсультъ* съ помощникомъ<sup>2)</sup>.

*Департаментъ Таможенныхъ Сборовъ* вѣдаетъ дѣлами таможеннаго управленія<sup>3)</sup><sup>4)</sup>

*Департаментъ Железнодорожныхъ Дѣлъ* вѣдаетъ дѣлами, касающимися железнодорожныхъ тарифовъ, поскольку эти дѣла не отнесены по закону къ компетенціи *Совѣта по Тарифнымъ Дѣламъ* и *Тарифнаго Комитета*, и всеми вообще дѣлами по железнодорожной части, подлежащими вѣдѣнію *Министерства Финансовъ*, именно: сборомъ съ пассажировъ железныхъ дорогъ и съ багажа и грузовъ, перевозимыхъ по железнымъ дорогамъ въ пассажирскихъ и товаропассажирскихъ поѣздахъ, и расчетами государственнаго казначейства съ частными железными дорогами. Кроме того, этотъ *Департаментъ* заведываетъ разработкою и изданіемъ статистическихъ данныхъ о перевозкахъ пассажировъ и грузовъ по русскимъ железнымъ дорогамъ<sup>5)</sup>.

Въ *Управленіи Отдѣльнаго Корпуса Пограничной Стражи* передоточено центральное заведываніе дѣлами этого Корпуса<sup>6)</sup>.

Объ *Канцелярїи* призваны вѣдать тѣ дѣла, которыя находятся подъ ближайшимъ наблюденіемъ *Министра.*

*Общая Канцелярія Министра Финансовъ* вѣдаетъ все дѣла по сношенію *Министра* по департаментамъ, дѣла, ни къ одному изъ департаментовъ не относящіяся или принадлежащія къ вѣдѣнію нѣкоторыхъ изъ нихъ въ совокупности. Въ составъ *Общей Канцелярїи* входитъ *Ученый Комитетъ Министерства Финансовъ*, состоящій изъ 8 членовъ и *Ученаго Секретаря.* *Комитетъ* этотъ долженъ постоянно разрабатывать проекты финансовыхъ мѣропріятій, собирать нужныя справки, «слѣдовать вообще ходу финансовой части въ Ев-

<sup>1)</sup> *Ревизоры по счетной части* исполняютъ порученія *Начальника Главнаго Управленія* по счетоводству и отчетности по казенной продажѣ питей, а также по ревизіи и объединенію счетоводства и отчетности по казенной продажѣ питей въ *Акцизныхъ Управленіяхъ* и въ мѣстахъ выдѣлки, хранения и продажи питей.

<sup>2)</sup> Учр. Мин., ст. 518<sup>1</sup>, 519<sup>1</sup>—519<sup>7</sup>, 520<sup>1</sup>, 521<sup>1</sup>, 522, 523<sup>1</sup> (по Прод. 1906 г.), ст. 524—525 (по Своду), ст. 526<sup>1</sup>, 527<sup>1</sup> (по Прод. 1906 г.), ст. 528, 529—534 (по Своду), ст. 534<sup>1</sup>—534<sup>10</sup> (по Прод. 1906 г.).

<sup>3)</sup> Учр. Мин., ст. 536 (по Прод. 1906 г.) и прим. (по Своду).

<sup>4)</sup> По этому Департаменту въ распоряженіи *Министерства Финансовъ* состоитъ *Балтійская Таможенная Крейсерская Флотилія.*

<sup>5)</sup> Учр. Мин., ст. 510—515 (по Своду и по Прод. 1906 г.).

<sup>6)</sup> Уст. Тамож., приложение I къ ст. 2, гл. II.



ропѣ и доводить до свѣдѣнія Министра все то, что ему по ходу своему знать необходимо, а также изыскивать способы къ распространению финансово-научныхъ знаній среди чиновъ Министерства Финансовъ <sup>1)</sup>.

*Особенная Канцелярія Министра Финансовъ по Кредитной Части* вѣдаетъ дѣла по государственнымъ кредитнымъ установлениямъ, дѣла по надзору за частными кредитными учреждениями и все вообще дѣла по кредитной части, дѣла и сношенія по внѣшнимъ государственнымъ займамъ и все вообще дѣла по внѣшнимъ государственнымъ денежнымъ операциямъ, дѣла о долгахъ государственному казначейству, дѣла по монетной части, дѣла, находившіяся въ вѣдѣніи бывшей С.-Петербургской Сохранной Казны, а также сборъ съ доходовъ отъ денежныхъ капиталовъ. Особенная Канцелярія по Кредитной Части составляетъ ежегодные отчеты о заграничныхъ денежныхъ операцияхъ, которые должны вноситься въ Комитетъ Финансовъ. Журналы Комитета Финансовъ по этому предмету должны представляться на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ Министра Финансовъ <sup>2)</sup>. По этой канцелярії состоитъ въ вѣдѣніи Министра Финансовъ С.-Петербургскій Монетный Дворъ, на которомъ обрабатываются металлы и приготавливаются изъ нихъ монеты <sup>3)</sup>.

Въ составъ Министерства Финансовъ входятъ слѣдующія совѣщательныя учреждения: 1) Совѣтъ Министра, 2) Совѣтъ по дѣламъ Казенной Продажи Питей, 3) Особое по промышленному налогу Присутствіе, 4) Особое Присутствіе по вопросамъ о примѣненіи таможеннаго тарифа и по жалобамъ на рѣшенія Департамента Таможенныхъ Сборовъ, 5) Совѣтъ по Тарифнымъ Дѣламъ, 6) Тарифный Комитетъ и 7) Совѣтъ по дѣламъ страхованія доходовъ и капиталовъ.

*Совѣтъ Министра Финансовъ* составляется и дѣйствуетъ по правиламъ Общаго Образованія Министерствъ <sup>4)</sup> <sup>5)</sup>. Въ него вносятся дѣла, указанная въ законѣ <sup>6)</sup>, а также все вообще дѣла, по усмотрѣнію Министра.

<sup>1)</sup> Учр. Мин., ст. 584—591 (по Своду и по Прод. 1906 г.).

<sup>2)</sup> Учр. Мин., ст. 593—596 (по Своду и по Прод. 1906 г.). Касс. Прав. ст. 121 (Правила и формы смѣтн., кассов. и ревизіоннаго порядка. Составилъ В. Саковичъ и Н. Широковъ. Спб., 1908. Стр. 221).

<sup>3)</sup> Учр. Мин., ст. 594<sup>1</sup> (по Прод. 1906 г.). Уст. Монет., ст. 32 и сл.

<sup>4)</sup> Учр. Мин., ст. 11—15, 83—101 (по Своду и по Прод. 1906 г.).

<sup>5)</sup> *Совѣтъ Министра Финансовъ* состоитъ подъ предсѣдательствомъ Министра Финансовъ изъ Товарищей его, директоровъ департаментовъ, Директора Особенной Канцелярії по Кредитной Части и членовъ по особому Высочайшему назначенію (Учр. Мин., ст. 487).

<sup>6)</sup> Учр. Мин., ст. 83.

*Совѣтъ по дѣламъ Казенной Продажи Питей* представляетъ собою министерскій совѣщательный органъ по специальнымъ вопросамъ, дѣйствующій на тѣхъ же основаніяхъ, что и Совѣты Министра <sup>1)</sup>. Онъ вѣдаетъ указанныя въ законѣ, а также все вносимыя на его разсмотрѣніе Министромъ Финансовъ дѣла, относящіяся къ казенной винной монополіи <sup>2)</sup>.

*Особое по Промысловому Налогу Присутствіе* является совѣщательнымъ учрежденіемъ смѣшаннаго состава, въ которое входятъ члены отъ различныхъ вѣдомствъ и представители общественныхъ интересовъ <sup>3)</sup>, но оно вполне подчинено Министру Финансовъ и не носитъ междувѣдомственного характера. Оно состоитъ при Департаментѣ Окладныхъ Сборовъ для предварительнаго соображенія и разработки вопросовъ, относящихся до государственнаго промышленнаго налога, и для обсужденія предположеній о распредѣленіи между губерніями и областями общей назначенной на Имперію суммы раскладочнаго сбора <sup>4)</sup>.

Состоящее при Министрѣ Финансовъ *Особое Присутствіе по вопросамъ о примѣненіи таможеннаго тарифа* (требующимъ разъясненія его) и по жалобамъ (привносимымъ Министру Финансовъ) на рѣшенія Департамента Таможенныхъ Сборовъ не имѣетъ въ сво-

<sup>1)</sup> Предсѣдательствуетъ въ этомъ *Совѣтѣ* Товарищъ Министра Финансовъ, а членами его состоятъ: Начальникъ Главнаго Управленія Окладныхъ Сборовъ и Казенной Продажи Питей, Помощникъ его, Управляющіе обоими Отдѣлами, входящими въ составъ этого Главнаго Управленія, Помощники ихъ и члены, назначаемые Высочайшею властью на представленію Министра Финансовъ.

<sup>2)</sup> Учр. Мин., ст. 517<sup>1</sup>—517<sup>2</sup> (по Прод. 1906 г.).

<sup>3)</sup> Въ составъ этого *Присутствія* входятъ: Директоръ Департамента Окладныхъ Сборовъ въ качествѣ предсѣдателя, Вице-Директоръ того же Департамента, по одному представителю отъ Департамента Таможенныхъ Сборовъ, Главнаго Управленія Неокладныхъ Сборовъ и Казенной Продажи Питей и Особенной Канцелярії по Кредитной Части, по назначенію Министра Финансовъ, по одному представителю отъ Министерствъ Внутреннихъ Дѣлъ, Торговли и Промышленности, Военнаго и Юстиціи, Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія и Государственнаго Контроля, по назначенію главныхъ начальниковъ подлежащихъ вѣдомствъ, по одному члену С.-Петербургскихъ Губернской Земской и Городской Управъ и 8 лицъ, утверждаемыхъ Министромъ Финансовъ по соглашенію съ Министромъ Торговли и Промышленности на 4 года, изъ числа кандидатовъ, избираемыхъ по 2 отъ Биржевыхъ Комитетовъ и Купеческихъ Управъ различныхъ районовъ, по указанію Министра Финансовъ.

<sup>4)</sup> Учр. Мин., ст. 517<sup>2</sup>—517<sup>3</sup> (по Прод. 1906 г.). Уст. Прям. Налог., ст. 375—376 (по Прод. 1906 г.).



емъ составѣ представителей общественнаго элемента<sup>1)</sup>, но въ остальномъ организовано и дѣйствуетъ на тѣхъ же въ общемъ основаніяхъ, что и Особое по промысловому налогу Присутствіе<sup>2)</sup>.

*Совѣтъ по Тарифнымъ Дѣламъ* является совѣщательнымъ учрежденіемъ междуведомственнаго значенія, въ смѣшанный составъ котораго входятъ и представители общественныхъ интересовъ<sup>3)</sup>. Вѣдѣнію его подлежатъ общіе тарифные вопросы. Въ отношеніи частныхъ тарифныхъ вопросовъ, подлежащихъ вѣдѣнію Тарифнаго Комитета, и нѣкоторыхъ дѣлъ, относящихся къ компетенціи Департамента Желѣзнодорожныхъ Дѣлъ, Совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ является высшею инстанціею. Рѣшенія Совѣта приводятся въ исполненіе непосредственно, кромѣ тѣхъ случаевъ, когда по общему тарифному вопросу Министръ Финансовъ или кто-либо изъ входящихъ въ составъ Совѣта представителей министерствъ и главныхъ Управленій,

<sup>1)</sup> Въ составъ разсматриваемаго *Присутствія* входятъ: Директоръ Департамента Таможенныхъ Сборовъ, Вице-Директоры этого Департамента, Управляющій Отдѣломъ Промышленности Министерства Торговли и Промышленности, Помощникъ его, Начальники подлежащихъ Отдѣламъ Департамента Таможенныхъ Сборовъ и Отдѣла Промышленности, отъ двухъ до четырехъ экспертовъ по назначенію Министра Торговли и Промышленности изъ техниковъ или членовъ Совѣта Торговли и Мануфактуръ, получившихъ высшее техническое образованіе, а по подлежащимъ дѣламъ, кромѣ того, — Начальникъ Отдѣла Торговаго Мореплаванія Министерства Торговли и Промышленности, Помощникъ его и Начальникъ подлежащаго Отдѣленія этого Отдѣла.

<sup>2)</sup> Учр. Мин., ст. 466, 538 (по Своду) и ст. 537 (по Прод. 1906 г.).

<sup>3)</sup> *Совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ* состоитъ подъ предсѣдательствомъ Министра Финансовъ изъ Товарища Министра Финансовъ, Директора Департамента Желѣзнодорожныхъ Дѣлъ, изъ членовъ отъ Министерствъ Путей Сообщенія, Торговли и Промышленности, Финансовъ, Внутреннихъ Дѣлъ и Императорскаго Двора, Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія и Государственнаго Контроля, назначаемыхъ Высочайшею властью по представленію подлежащаго министра или главноуправляющаго, отъ первыхъ двухъ министерствъ по два отъ каждого, а отъ остальныхъ министерствъ и главныхъ управленій по одному отъ каждого, изъ трехъ представителей земледѣльской промышленности, двухъ представителей торговли и мануфактуръ, одного представителя горнозаводской промышленности, одного представителя «мореходной промышленности», приглашаемыхъ на одинъ годъ Министромъ Торговли и Промышленности и Главноуправляющимъ Землеустройствомъ и Земледѣліемъ по принадлежности и утверждаемыхъ Высочайшею властью, а также изъ трехъ представителей частныхъ желѣзныхъ дорогъ, избираемыхъ общимъ съѣздомъ представителей этихъ дорогъ и утверждаемыхъ Министромъ Финансовъ на одинъ годъ.

по частному тарифному вопросу только Министръ Финансовъ не согласенъ съ принятымъ рѣшеніемъ. Въ этихъ послѣднихъ случаяхъ, если главные начальники отдѣльныхъ вѣдомствъ, имѣющихъ своихъ представителей въ Совѣтѣ, не соглашаются съ заключеніемъ Министра Финансовъ, вопросъ поступаетъ на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ Совѣтъ Министровъ<sup>1)</sup>.

Другимъ совѣщательнымъ органомъ по вопросамъ желѣзнодорожнаго тарифнаго дѣла, также смѣшаннаго состава<sup>2)</sup> и междуведомственнаго, до извѣстной степени, значенія является *Тарифный Комитетъ*. Послѣдній вѣдаетъ частные тарифные вопросы. Рѣшенія этого Комитета приводятся въ исполненіе непосредственно, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда Министръ Финансовъ несогласенъ съ принятымъ рѣшеніемъ. Въ этихъ случаяхъ, какъ и въ тѣхъ, когда по вопросу не составилось большинства въ Комитетѣ, дѣло передается на рѣшеніе Совѣта по тарифнымъ дѣламъ<sup>3)</sup>.

*Совѣтъ по дѣламъ страхованія доходовъ и капиталовъ* является междуведомственнымъ совѣщательнымъ органомъ смѣшаннаго состава<sup>4)</sup> по вопросамъ, относящимся къ производимымъ Государственными Сберегательными Кассами операціямъ страхованія доходовъ и капиталовъ. Рѣшенія этого Совѣта приводятся въ исполненіе непосредственно, кромѣ тѣхъ случаевъ, когда Министръ Финансовъ не соглашается съ постановленнымъ рѣшеніемъ. Въ этомъ послѣднемъ случаѣ, если къ мнѣнію Министра Финансовъ не присоединятся глав-

<sup>1)</sup> Учр. Мин., ст. 488—501 (по Своду и по Прод. 1906 г.).

<sup>2)</sup> Въ составъ *Тарифнаго Комитета* входятъ: Директоръ Департамента Желѣзнодорожныхъ Дѣлъ въ качествѣ предсѣдателя, по два члена отъ Министерствъ Финансовъ и Торговли и Промышленности и по одному члену отъ Министерствъ Внутреннихъ Дѣлъ и Путей Сообщенія, Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія и Государственнаго Контроля.

<sup>3)</sup> Учр. Мин., ст. 502—509 (по Своду и по Прод. 1906 г.).

<sup>4)</sup> Въ составъ этого *Совѣта* входятъ: Министръ Финансовъ въ качествѣ предсѣдателя, Товарищъ его, Управляющій Государственнымъ Банкомъ, Директоръ Особенной Канцеляріи по Кредитной Части, Управляющій Государственными Сберегательными Кассами (Управленіе Государственными Сберегательными Кассами состоитъ въ непосредственномъ вѣдѣніи Управляющаго Государственнымъ Банкомъ), Генераль-Контролеръ Департамента Кредитной Отчетности Государственнаго Контроля, Начальникъ Главнаго Управленія Почтъ и Телеграфовъ, Управляющій Отдѣломъ Страхованія и Противопожарныхъ Мѣръ Главнаго Управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства и представитель Министерства Юстиціи, а также члены съ совѣщательнымъ голосомъ по приглашенію предсѣдателя.



ные начальники отдельных ведомств, имѣющихъ своихъ представителей въ Совѣтъ, вопросъ разрѣшается Совѣтомъ Министровъ<sup>1)</sup>.

Кромѣ рассмотрѣнныхъ учрежденій, въ составъ Министерства Финансовъ входятъ: Юрисконсультъ съ Помощниками и Агентъ Министерства Финансовъ за границею.

Не принадлежитъ къ составу учреждений Министерства Финансовъ, но непосредственно подчинена главѣ послѣдняго Государственная Коммисія Поиска Доловъ, на которую возложены расходныя операціи, а также счетоводство и отчетность по всемъ операціямъ по государственнымъ займамъ. Во главѣ Коммисіи стоитъ Правленіе въ составѣ Управляющаго и Директоровъ<sup>2)</sup>.

Въ непосредственномъ вѣдѣніи Министра Финансовъ находятся государственныя банки (они перечислены на стр. 254) и Экспедиція Заготовленія Государственныхъ Бумагъ<sup>3)</sup>. Министру Финансовъ посящему званію Шефа Пограничной Стражи, подчиненъ Отдельный Корпусъ этой стражи<sup>4)</sup>.

Въ вѣдѣніи нашего Министерства Финансовъ не объединены полностью все источники государственныхъ доходовъ. Почти все остальные ведомства имѣютъ въ своемъ управленіи какіе-либо источники доходовъ. Наиболее сравнительно важное значеніе въ дѣлѣ извлеченія доходовъ изъ административныхъ министерствъ и главныхъ управленій представляютъ: Главное Управление Землеустройства и Земледѣлія, Главное Управление Государственнаго Коннозаводства, Министерства Торговли и Промышленности, Путей Сообщенія и Внутреннихъ Дѣлъ. Последнее изъ этихъ министерствъ имѣетъ важное финансово-административное значеніе и въ области извлеченія государственныхъ доходовъ.

Главное Управление Землеустройства и Земледѣлія вѣдаетъ: 1) по Департаменту Государственныхъ Земельныхъ Имуществъ—государственными землями, имѣніями и оброчными статьями; 2) по Лѣсному Департаменту—государственными лѣсами; 3) по Департаменту Земледѣлія—государственными рыбными и плетеными промыслами<sup>5)</sup>.

Въ вѣдѣніи Главнаго Управленія Государственнаго Коннозаводства находятся государственныя конскія заводы<sup>6)</sup>.

<sup>1)</sup> Учр. Мин., ст. 535<sup>1</sup>—535<sup>8</sup> (по Прод. 1906 г.).

<sup>2)</sup> Учр. Мин., ст. 468 (по Прод. 1906 г.). Уст. Кред., разд. I, ст. 1—40.

<sup>3)</sup> Учр. Мин., ст. 468 (по Прод. 1906 г.).

<sup>4)</sup> Уст. Тамож., ст. 2.

<sup>5)</sup> Учр. Мин., прилож. къ ст. 619 (по Прод. 1906 г.).

<sup>6)</sup> Учр. Мин., ст. 930—942 (по Своду и по Прод. 1906 и 1908 г.г.).

Министерство Торговли и Промышленности вѣдаетъ: 1) по Горному Департаменту—государственными горными промыслами и заводами, а также государственными минеральными водами; 2) по Отдѣлу Горювыхъ Портовъ—портовыми сборами<sup>1)</sup>.

Министерство Путей Сообщенія управляетъ всеми, кромѣ взятыхъ изъ его вѣдѣнія въ силу особыхъ положеній, находящимися въ Имперіи путями сообщенія въ отношеніи сооруженія, благоустройства, содержанія и пользованія. Въ вѣдѣніи Министерства Путей Сообщенія сосредоточено желѣзнодорожное дѣло, за исключеніемъ тѣхъ сторонъ этого дѣла, которыми завѣдуетъ Министерство Финансовъ, каковы: тарифы, расчеты частныхъ желѣзныхъ дорогъ съ государственнымъ казначействомъ, сборъ съ пассажировъ и грузовъ, перевозимыхъ по желѣзнымъ дорогамъ. Въ составъ Министерства Путей Сообщенія входятъ слѣдующія учрежденія, завѣдывающія желѣзнодорожнымъ дѣломъ: 1) Управление Желѣзныхъ Дорогъ<sup>2)</sup>, 2) Управление по сооруженію Желѣзныхъ Дорогъ<sup>3)</sup> и 3) Совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ, который является междуведомственнымъ совѣтательнымъ органомъ смѣшаннаго состава<sup>4)</sup> по вопросамъ сооруженія, эксплуатаціи и хозяйства желѣзныхъ дорогъ. Водными и шоссейными

<sup>1)</sup> Учр. Мин., ст. 618<sup>1</sup> прилож. (по Прод. 1906 г.).

<sup>2)</sup> На это Управление возложены слѣдующія функции: 1) завѣдываніе эксплуатаціею государственныхъ желѣзныхъ дорогъ, открытых для общаго пользованія, а также производствомъ изысканій и сооруженіемъ за счетъ казны примыкающихъ къ нимъ желѣзнодорожныхъ подъѣздныхъ путей и вѣтвей незначительнаго протяженія, не имѣющихъ самостоятельнаго значенія; 2) главный надзоръ за дѣйствіями Пенсіонной Кассы служащихъ на казенныхъ желѣзныхъ дорогахъ; 3) надзоръ за желѣзными дорогами, принадлежащими частнымъ обществамъ, товариществамъ и отдельнымъ лицамъ.

<sup>3)</sup> Въ компетенцію этого Управленія входятъ: 1) завѣдываніе производствомъ изысканій и сооруженіемъ новыхъ государственныхъ желѣзныхъ дорогъ, а также временною эксплуатаціею вновь построенныхъ дорогъ, пока она производится за счетъ суммъ, отпущенныхъ по строительнымъ расцѣпнымъ вѣдомостямъ; 2) надзоръ за производствомъ изысканій и сооруженіемъ желѣзнодорожныхъ путей, принадлежащихъ частнымъ обществамъ, товариществамъ и отдельнымъ лицамъ.

<sup>4)</sup> Совѣтъ по Желѣзнодорожнымъ Дѣламъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ Министра Путей Сообщенія, изъ одного изъ его Товарищей, изъ Начальниковъ Управленія Желѣзныхъ Дорогъ и Управленія по Сооруженію Желѣзныхъ Дорогъ, изъ Директора Департамента Желѣзнодорожныхъ Дѣлъ Министерства Финансовъ, изъ двухъ представителей отъ Министерства Путей Сообщенія, изъ представителей отъ Министерствъ Финансовъ, Юстиціи, Внутреннихъ Дѣлъ, Торговли и Промышлен-



ми путями сообщения Министерство Путей Сообщения завѣдываетъ по Управленію Внутреннихъ Водныхъ Путей и Шоссейныхъ Дорогъ. Дѣла по принудительному отчужденію недвижимыхъ имуществъ для надобностей путей сообщения находятся въ вѣдѣніи состоящаго при Канцеляріи Министра Путей Сообщенія Отдѣла по Отчужденію Имуществъ<sup>1)</sup>.

Министерство Внутреннихъ Дѣлъ вѣдаетъ: 1) по Главному Управленію Почтъ и Телеграфовъ—почту, телеграфъ и телефонъ; 2) по Главному Управленію по дѣламъ Мѣстнаго Хозяйства—высшее руководство, согласованіе и направленіе дѣятельности мѣстныхъ финансовыхъ союзовъ<sup>2)</sup>; 3) по Земскому Отдѣлу—дѣла по общественному управленію, хозяйственному устройству и обезпеченію продовольственныхъ потребностей сельскихъ обывателей, дѣла по управленію калмыками Астраханской и Ставропольской губерній и дѣла по управленію еврейскими земледѣльческими колоніями, находящимися на государственныхъ земляхъ въ Херсонской и Екатеринославской губерніяхъ<sup>3)</sup>; 4) по Управленію по дѣламъ о Воинской Повинности—дѣла, относящіеся до этой повинности<sup>4)</sup>. Кромѣ того, Министерству Внутреннихъ Дѣлъ принадлежитъ главный надзоръ за дѣятельностью мѣстныхъ полицейскихъ органовъ по взысканію недоимокъ по государственнымъ сборамъ<sup>5)</sup>.

Къ числу подчиненныхъ центральныхъ органовъ финансового управленія, кромѣ министерствъ, долженъ быть отнесенъ также Сенатъ, который является не только органомъ надзора за дѣйствіями всѣхъ, по общему правилу, подчиненно-административныхъ учреждений и высшею административно-судебною инстанціею по многимъ фи-

ности, Военнаго, Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія Государственнаго Контроля, по одному отъ cadaго, изъ двухъ представителей отъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ, изъ двухъ представителей торговли и мануфактуръ и изъ представителей земледѣльческой, горнозаводской и «мореходной» промышленности, по одному отъ каждой. Въ случаѣ несогласія Министра Путей Сообщенія или кого-либо изъ главныхъ начальниковъ отдѣльныхъ вѣдомствъ, имѣющихъ въ составѣ представителей, съ принятымъ Совѣтомъ рѣшеніемъ, вопросъ вносится въ Совѣтъ Министровъ.

<sup>1)</sup> Учр. Мин., прилож. къ ст. 717 (по Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г.), ст. 724—739 и 746—749 (по Своду и по Прод. 1906, 1908 и 1909 г.г.).

<sup>2)</sup> Учр. Мин., ст. 320—327 (по Своду) и 328—329 (по Прод. 1906 г.).

<sup>3)</sup> Учр. Мин., прилож. къ ст. 363 (прим.) (по Прод. 1906 г.).

<sup>4)</sup> Учр. Мин., ст. 374—384 (по Своду и по Прод. 1906 г.).

<sup>5)</sup> Учр. Мин., ст. 384<sup>1)</sup>—384<sup>2)</sup> (по Прод. 1906 и 1909 г.г.).

<sup>6)</sup> Учр. Мин., ст. 313, прим.

насово-административнымъ дѣламъ, но и до сихъ поръ еще сохранилъ нѣкоторыя, весьма немногія, полномочія въ области какъ финансового контроля, такъ и финансового управленія<sup>1)</sup>.

§ 70. Современная мѣстная организація финансового управленія въ Россіи. Для выполненія задачъ финансового управленія на мѣстахъ функционируетъ цѣлый рядъ специальныхъ учреждений. Но подобно тому, какъ въ центрѣ не всѣ функціи финансового управленія сосредоточены въ вѣдѣніи Министерства Финансовъ, а нѣкоторыя изъ этихъ функцій возложены на административныя министерства, такъ точно и на мѣстахъ функціи финансового управленія распределены между учреждениями вѣдомства Министерства Финансовъ и учреждениями другихъ вѣдомствъ. Наконецъ, нѣкоторыя функціи финансового управленія возложены на органы мѣстнаго самоуправленія. Такимъ образомъ, мѣстные органы финансового управленія дѣлятся на слѣдующія три категоріи: 1) органы правительственные: а) специально-финансовые, б) административно-финансовые; 2) органы самоуправления.

Специально-финансовые мѣстные органы управленія по своему составу дѣлятся на чисто-правительственные и на смѣшанные, общественно-правительственные. Чисто-правительственные мѣстные органы управленія состоятъ по общему правилу изъ должностныхъ лицъ вѣдомства Министерства Финансовъ, по общему правилу организованы единолично, бюрократически и имѣютъ сравнительно обширную компетенцію, завѣдывая кругомъ дѣлъ, опредѣляемыхъ родовыми признаками. Смѣшанные, общественно-правительственные мѣстные органы управленія являются коллегіальными учреждениями, вѣдающими специальными дѣла по мѣстному управленію какимъ-либо опредѣленнымъ налогомъ. Правительственный элементъ въ нѣкоторыхъ изъ нихъ представленъ должностными лицами не только вѣдомства Министерства Финансовъ, но и другихъ вѣдомствъ. Общественный элементъ въ нихъ составляютъ какъ представители органовъ мѣстнаго самоуправления—общественнаго и сословнаго—такъ и представители плательщиковъ налоговъ. Чисто-правительственными специально-финансовыми мѣстными органами управленія являются: 1) Казенныя Палаты, 2) Податныя Инспекторы и ихъ Помощники, 3) Акцизные Управленія и 4) Таможенныя установленія. Смѣшанными специально-финансовыми мѣстными органами управленія являются податныя присутствія: 1) Присутствія по квартирному налогу, 2) Присутствія по промысло-

<sup>1)</sup> См. выше стр. 105 и прим. 5, п. 2 на стр. 288, а также Учр. Сенат., ст. 19, п. 4 (по Прод. 1906 г.) и п. 5 (по Своду).



вому налогу и 3) Присутствія по налогу съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ.

Казенная Палата является высшимъ въ губерніи счетоводнымъ органомъ. Ей подчинены мѣстные Казначейства и чины Податной Инспекціи. Она состоитъ въ вѣдѣніи Министерства Финансовъ и подчинена надзору Сената<sup>1)</sup>. Важнѣйшими предметами вѣдѣнія Казенной Палаты являются: 1) общее въ предѣлахъ губерніи распоряженіе движеніемъ суммъ, поступающихъ въ общіе доходы государства, а также центральное въ предѣлахъ губерніи счетоводство и отчетность по этимъ доходамъ и производимымъ изъ нихъ расходамъ; 2) дѣла по производству торговъ на казенныя подряды, поставки и т. п. (см. выше стр. 101); 3) дѣла по наложенію взысканій за нарушеніе нѣкоторыхъ Уставовъ Казеннаго Управленія<sup>2)</sup>; 4) общее на мѣстахъ завѣдываніе государственными поземельнымъ, квартирнымъ и промысловымъ налогами, а также налогомъ съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ<sup>3)</sup>; 5) надзоръ за законностью податнаго управленія, именно за невзиманіемъ сборовъ, не установленныхъ закономъ<sup>4)</sup>. Казенная Палата является единоличнымъ, бюрократическимъ учрежденіемъ. Во главѣ ея стоитъ Управляющій, надѣленный всею полнотою рѣшительной власти<sup>5)</sup>. Сверхъ прямыхъ обязанностей по управленію Казенною Палатою, законъ возлагаетъ нѣкоторыя функции на Управляющаго лично. Онъ присутствуетъ въ различныхъ мѣстныхъ присутствіяхъ, комитетахъ и коммисіяхъ<sup>6)</sup>. «Общее на мѣстахъ завѣдываніе государственнымъ промысловымъ налогомъ возлагается на Казенныя Палаты и въ особенности на Управляющихъ оными»<sup>7)</sup>. Въ мѣстностяхъ, гдѣ введено Положеніе о порядкѣ взиманія окладныхъ сборовъ съ надѣльныхъ земель сельскихъ обществъ, на него возложено ближайшее наблюденіе за взиманіемъ окладныхъ сборовъ и принятіе всѣхъ зависящихъ мѣръ къ устраненію

<sup>1)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 1049.

<sup>2)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 1016.

<sup>3)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 1016 дополненіе (по Прод. 1906 г.). Уст. Прям. Налог., ст. 9, 11. Положеніе о госуд. налогѣ съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ, ст. 16. Собр. Узак. за 1910 г., № 113, ст. 1199.

<sup>4)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 1033.

<sup>5)</sup> «Всѣ дѣла, по которымъ рѣшеніе и распоряженіе предоставлено законами власти Казенной Палаты, рѣшаются Управляющимъ ономъ» (Общ. Учр. Губ., ст. 1026).

<sup>6)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 1021.

<sup>7)</sup> Уст. Прям. Налог., ст. 377.

лю недомочности отдѣльныхъ селеній губерніи<sup>1)</sup>. Кромѣ Управляющаго, въ составъ Казенной Палаты входятъ: Помощникъ его (лишь въ Казенныхъ Палатахъ первыхъ трехъ разрядовъ), Начальники Отдѣленій, непремѣнный Членъ Губернскаго Распорядительнаго Комитета (гдѣ таковой членъ есть) и другіе чины по особымъ росписаніямъ<sup>2)</sup>. Распредѣленіе Казенныхъ Палатъ по разрядамъ предоставляется Министру Финансовъ<sup>3)</sup>. Всѣ дѣла, кромѣ требующихъ составленія особыхъ актовъ, распредѣляются, для подготовленія и доклада Управляющему или Общему Присутствію, между тремя Отдѣленіями, во главѣ которыхъ стоятъ Начальники<sup>4)</sup>. Дѣла, требующія составленія особыхъ актовъ, какъ напр. производство торговъ, уничтоженія вышедшихъ изъ употребленія гербовыхъ знаковъ и нѣкоторыхъ другихъ вышедшихъ изъ употребленія документовъ и бумагъ, свидѣтельствовавшихся или испорченныхъ документовъ и бумагъ, производятся непосредственно въ Общемъ Присутствіи Казенной Палаты<sup>5)</sup>. Последнее является въ то же время совѣщательнымъ органомъ при Управляющемъ<sup>6)</sup>. Наконецъ, Общее Присутствіе Казенной Палаты вѣдаетъ дѣла по дополнительному промысловому налогу и въ этой своей функціи является уже не формою составленія актовъ и не совѣщательнымъ учрежденіемъ при Управ-

<sup>1)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 1022 прим. 1, 1023 прим., 1024 прим. (по Прод. 1906 г.). Пол. Сел. Сост., кн. 1, ст. 262—266 (по Своду и по Прод. 1906 г.).

<sup>2)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 1001 (по Прод. 1906 г.).

<sup>3)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 1001 прим. (по Прод. 1906 г.).

<sup>4)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 1002, 1005.

<sup>5)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 1017.

<sup>6)</sup> На обсужденіе его вносятся изъ Отдѣленій слѣдующія дѣла: 1) дѣла о такихъ взысканіяхъ за нарушенія Уставовъ Казеннаго Управленія, наложеніе которыхъ предоставлено закономъ Казенной Палатѣ, когда сумма взысканія превышаетъ 300 руб. на одно лицо; 2) назначеніе слѣдствій и преданіе суду лицъ, служащихъ въ Казенной Палатѣ и по ея вѣдомству, въ порядкѣ, установленномъ въ Уст. Угол. Суд; 3) сложеніе недоимокъ, по безнадежности къ поступленію и неправильно числящихся, а также возвратъ денегъ, неправильно въ казну поступившихъ; 4) перенесеніе платежей, не надлежаще или ошибочно зачисленныхъ изъ одного сбора въ другой; 5) дѣла, вносимыя на обсужденіе Управляющимъ по встрѣченному имъ сомнѣнію или сложности (Общ. Учр. Губ., ст. 1019 по Своду и по Прод. 1906 г.). По перечисленнымъ дѣламъ Управляющему принадлежитъ рѣшительный голосъ, остальные же члены (Помощникъ Управляющаго и Начальники Отдѣленій), въ случаяхъ несогласія ихъ со сдѣланнымъ Управляющимъ распоряженіемъ, могутъ лишь подавать особую миѣнія. Въ этихъ случаяхъ Управляющій обязанъ донести Министру Финансовъ какъ о сдѣланномъ имъ распоряженіи, такъ и о поданныхъ особомъ миѣніяхъ (Общ. Учр. Губ., ст. 1048).



вляющемъ, а рѣшающимъ органомъ<sup>1)</sup>. Общее Присутствіе Казенной Палаты образуется по общему правилу подъ предѣлительствомъ Управляющаго, въ составѣ Помощника его и Начальниковъ Отдѣленій. Таковъ составъ Общаго Присутствія при обсужденіи всѣхъ дѣлъ, вносимыхъ изъ Отдѣленій, и при производствѣ части дѣлъ, требующихъ составленія особыхъ актовъ. При производствѣ же нѣкоторыхъ изъ дѣлъ послѣдней категоріи составъ этотъ пополняется элементами другихъ вѣдомствъ и становится, въ весьма незначительной, правды мѣрѣ, смѣшаннымъ<sup>2)</sup>. При разсмотрѣніи въ Общемъ Присутствіи Казенной Палаты дѣлъ по дополнительному промысловому налогу къ обычному составу его присоединяются должностныя лица другихъ вѣдомствъ и представители общественнаго элемента. Однако, при такомъ составѣ Общее Присутствіе Казенной Палаты по существу представляетъ собою не Казенную Палату, а одну изъ степеней и одинъ изъ видовъ присутствій по дополнительному промысловому налогу (см. дальше).

*Податные Инспекторы* и ихъ *Помощники* состоятъ въ уѣздахъ, городахъ или частяхъ ихъ «для участія въ исчисленіи и распределеніи прямыхъ налоговъ, для наблюденія за взиманіемъ ихъ и для содѣйствія Казеннымъ Палатамъ по подвѣдомственнымъ имъ дѣламъ»<sup>3)</sup>. Они состоятъ въ вѣдѣніи Казенныхъ Палатъ<sup>4)</sup>. Руководство ихъ дѣятельностью, непосредственный надзоръ за ними и ревизія ихъ дѣлопроизводства въ предѣлахъ губерніи возложены лично на Управляющаго Казенною Палатою<sup>5)</sup>. Территориальнымъ райономъ дѣйствія Податнаго Инспектора является податной участокъ, охватывающій предѣлы одного, иногда двухъ уѣздовъ. Крупные города составляютъ обыкновенно одинъ или даже нѣсколько особыхъ подат-

<sup>1)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 1017 прим. 1 (по Прод. 1906 г.).

<sup>2)</sup> Такъ, при производствѣ торговъ для вѣдомствъ, не подчиненныхъ Министерству Финансовъ, въ составѣ Общаго Присутствія, и при томъ на правахъ предѣлителя, входитъ Губернаторъ, при производствѣ торговъ по военному вѣдомству—депутатъ отъ этого вѣдомства на правахъ члена, при производствѣ дѣлъ по уничтоженію гербовыхъ знаковъ и другихъ ненужныхъ или испорченныхъ документовъ и бумагъ—одинъ изъ чиновъ мѣстной Контрольной Палаты на правахъ члена (Общ. Учр. Губ., ст. 1004).

<sup>3)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 1065 (по Прод. 1906 г.), ст. 1 приложения къ ст. 1065 (по Прод. 1906 г.).

<sup>4)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 2 приложения къ ст. 1065 (по Прод. 1906 г.).

<sup>5)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 10 приложения къ ст. 1065 (по Прод. 1906 г.).

ныхъ участковъ<sup>1)</sup>. Помощники Податныхъ Инспекторовъ являются пособниками и замѣстителями Податныхъ Инспекторовъ. Они исполняютъ подъ ближайшимъ наблюденіемъ Управляющихъ Казенными Палатами и Податныхъ Инспекторовъ обязанности, возложенныя закономъ на послѣднихъ, а также самостоятельно завѣдываютъ вакантными податными участками<sup>2)</sup>. Въ функціяхъ по непосредственному надзору за исполненіемъ постановленій о государственномъ промысло-

<sup>1)</sup> На Податныхъ Инспекторовъ возложены слѣдующія обязанности: 1) «участіе въ привлеченіи имущества и лицъ къ обложенію прямыми налогами и въ исчисленіи окладовъ сихъ налоговъ»; 2) «наблюденіе за взиманіемъ прямыхъ налоговъ въ пользу казны и за исполненіемъ общественными и сословными учрежденіями установленныхъ правилъ относительно счетоводства по казеннымъ сборамъ, храненія собранныхъ съ плательщиковъ суммъ и передачи ихъ по принадлежности»; 3) «содѣйствіе Казеннымъ Палатамъ по приведенію въ извѣстность случаевъ перехода безмездными способами имущества, подлежащихъ оплатѣ пошлинами въ пользу казны, а также состава и цѣнности сихъ имущества и другихъ данныхъ, необходимыхъ для правильнаго исчисленія пошлинъ»; 4) «содѣйствіе Казеннымъ Палатамъ по обнаруженію и преслѣдованію нарушеній уставовъ о крѣпостныхъ пошлинахъ и о гербовомъ сборѣ»; 5) «собираніе свѣдѣній о состояніи торговли и промышленности, объ экономическомъ положеніи населенія, его платежныхъ средствахъ и объ отбываемыхъ имъ денежныхъ и натуральныхъ повинностяхъ»; 6) «сообщеніе Казеннымъ Палатамъ объ обнаруженныхъ случаяхъ взиманія съ населенія сборовъ, запрещенныхъ или неустановленныхъ въ законномъ порядкѣ»; 7) «производство ревизій казначействъ по порученію Управляющихъ Казенными Палатами»; 8) «производство въ Волостныхъ Правленіяхъ и у должностныхъ лицъ сельскаго управленія повѣрки книгъ и документовъ, относящихся до денежныхъ повинностей и казенныхъ сборовъ, а также наличности всѣхъ денежныхъ суммъ»; 9) «участіе въ мѣстныхъ коллегіальныхъ учрежденіяхъ»; 10) въ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, «доставленіе Губернскимъ Распорядительнымъ Комитетамъ или замѣняющимъ ихъ учрежденіямъ, по ихъ требованію, свѣдѣній, необходимыхъ для равномернаго распределенія сборовъ на земскія повинности»; 11) исполненіе другихъ, кромѣ перечисленныхъ, обязанностей, указанныхъ въ подлежащихъ узаконеніяхъ (Общ. Учр. Губ., ст. 13—14 приложения къ ст. 1065 по Прод. 1906 г.). Податные Инспекторы имѣютъ право «требовать отъ правительственныхъ, земскихъ, городскихъ и сословныхъ учреждений, находящихся въ предѣлахъ ихъ участковъ, а также отъ предпріятій долгосрочнаго кредита и страховыхъ имѣющихся у нихъ и необходимыхъ для правильнаго обложенія свѣдѣнія о составѣ, цѣнности или доходности недвижимыхъ имущества и другія оцѣночныя по симъ имуществамъ данныя» (Общ. Учр. Губ., ст. 15—17 приложения къ ст. 1065 по Прод. 1906 г.).

<sup>2)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 20 приложения къ ст. 1065 (по Прод. 1906 г.).



вошь налогѣ и по повѣрѣ торговли и другихъ промысловъ въ предѣлахъ податныхъ участковъ чинамъ Податной Инспекціи содѣйствуютъ *Торговые Депутаты*, избираемые на 4 года Городскими Думами. Въ городскихъ поселеніяхъ обязанности Торговыхъ Депутатовъ исполняютъ мѣстные Волостные Старшины <sup>1)</sup>.

Мѣстное завѣдываніе акцизными сборами, т. е. внутренними налогами на предметы потребления (они указаны выше на стр. 365), а также казенною продажою питей и казенными спиртоочистительными и водочными заводами возлагается на *Губернскія (Областныя) Акцизные Управленія* и на подчиненныя имъ *Окружныя Акцизные Управленія* <sup>2)</sup>. Смотря по числу и обширности заводовъ и фабрикъ, выдѣлывающихъ обложенные акцизомъ продукты, а также заведеній для продажи питей и табака, власть Губернскаго Акцизнаго Управленія распространяется на одну или на нѣсколько смежныхъ губерній (областей), а власть Окружнаго Акцизнаго Управленія — на одинъ или на нѣсколько уѣздовъ <sup>3)</sup>. Въ пограничныхъ уѣздахъ западныхъ губерній, для предотвращения водворенія изъ-за границы контрабандныхъ питей и для усиленія акцизнаго надзора, учреждена въ непосредственномъ вѣдѣніи Окружныхъ Акцизныхъ Управленій *кордонная стража* <sup>4)</sup>. Главнымъ средствомъ выполнения должностными лицами Акцизнаго Управленія поставленной имъ задачи является надзоръ за производствомъ продуктовъ, обложенныхъ акцизомъ, и за торговлею ими <sup>5)</sup>. Акцизные Управленія — единоличныя учрежденія. Во главѣ Губернскаго Акцизнаго Управленія стоитъ *Управляющій акцизными*

<sup>1)</sup> Уст. Прям. Налог., ст. 401 (по Прод. 1906 г.), ст. 404—406.

<sup>2)</sup> Уст. Акц. Сбор., ст. 1 (по Своду и по Прод. 1909 г.), ст. 2.

<sup>3)</sup> Уст. Акц. Сбор., ст. 3.

<sup>4)</sup> Уст. Акц. Сбор., прилож. къ ст. 4 (по Своду и по Прод. 1906 г.).

<sup>5)</sup> Съ этою цѣлью всѣ должностныя лица акцизнаго надзора имѣютъ право свободнаго доступа на заводы, фабрики и ко всѣмъ вообще мѣстамъ выдѣлки продуктовъ, обложенныхъ акцизомъ, на табачныя плантаціи, къ мѣстамъ хранения и продажи крѣпкихъ напитковъ, табака и табачныхъ издѣлій, зажигательныхъ спичекъ и фосфора (Уст. Акц. Сбор., ст. 27—33), а также обязаны немедленно на мѣстѣ прекращать непосредственнымъ дѣйствіемъ или сношеніемъ съ подлежащими лицами и вѣдомствами нарушенія постановленій объ акцизныхъ сборахъ и принимать законныя мѣры къ преслѣдованію виновныхъ (Уст. Акц. Сбор., ст. 34—36, 1271—1272. Уст. Угол. Суд., ст. 1129 и сл.). На чиновъ мѣстнаго Акцизнаго Управленія, на ряду съ чинами Податной Инспекціи, возложена также повѣрка торговли и другихъ промысловъ въ заведеніяхъ, подчиненныхъ акцизному надзору (Уст. Прям. Налог., ст. 403. Уст. Акц. Сбор., ст. 38 по Прод. 1906 г.).

*ными сборами*, на которомъ лежитъ общее наблюденіе за исполненіемъ на всемъ пространствѣ губерній или области законовъ и правилъ объ акцизныхъ сборахъ и о казенной продажѣ питей, въ видахъ охраненія казеннаго интереса, и принятіе всѣхъ необходимыхъ для этой цѣли законныхъ мѣръ, а также отвѣтственность за успѣшный ходъ дѣлъ Акцизнаго Управленія <sup>1) 2)</sup>. Во главѣ Окружнаго Акцизнаго Управленія стоитъ *Надзиратель* акцизныхъ сборовъ <sup>3)</sup>.

Мѣстными органами таможеннаго управленія являются: *Окружныя Таможенныя Управленія* и *таможенныя учрежденія* <sup>4)</sup>. Окружныя Таможенныя Управленія дѣйствуютъ въ предѣлахъ таможенныхъ округовъ, на которые дѣлится территория Имперіи въ таможенно-административномъ отношеніи. Во главѣ Окружнаго Таможеннаго Управленія стоитъ *Начальникъ округа* <sup>5)</sup>. Таможенныя учрежденія входятъ въ составъ таможенныхъ округовъ и непосредственно подчинены Окружнымъ Таможеннымъ Управленіямъ <sup>6)</sup>. Они непосредственно вѣдаютъ надзоръ за вышнимъ вывозомъ и ввозомъ товаровъ, а также производятъ всѣ операціи по извлеченію таможенныхъ сборовъ. На портовые таможенныя учрежденія возложено, кромѣ того, извлеченіе корабельнаго и попутнаго сборовъ <sup>7)</sup>. Таможенныя учрежденія дѣлятся, смотря по торговому значенію мѣста

<sup>1)</sup> Уст. Акц. Сбор., ст. 26.

<sup>2)</sup> Кромѣ Управляющаго акцизными сборами, въ составъ Губернскаго Акцизнаго Управленія входятъ: Старшій и Младшій Ревизоры, Старшій и Младшій Техники и Чиновники по судебной части. При Управляющемъ акцизными сборами подъ непосредственнымъ завѣдываніемъ его состоитъ Канцелярія изъ Секретаря, Помощника его, Бухгалтера и Помощника его (Уст. Акц. Сбор., ст. 5). Въ распоряженіи Управляющаго акцизными сборами для непосредственнаго надзора за заводами и фабриками, выдѣлывающими обложенные акцизами продукты, состоятъ Старшіе и Младшіе Контролеры и Надсмотрщики (Уст. Акц. Сбор., ст. 9, прим. къ ней по Прод. 1906 г., ст. 83 по Прод. 1906 г.).

<sup>3)</sup> При Надзирателѣ акцизныхъ сборовъ состоятъ Помощники его (Старшіе и Младшіе) и Канцелярія (Уст. Акц. Сбор., ст. 7). Уѣзды, подчиненныя Окружному Акцизному Управленію, подраздѣляются на участки, поручаемые надзору Помощниковъ Надзирателя (Уст. Акц. Сбор., ст. 8).

<sup>4)</sup> Уст. Тамож., ст. 1.

<sup>5)</sup> При немъ состоятъ: Окружной Таможенный Ревизоръ, Чиновники для особыхъ порученій, Секретарь, Помощникъ Секретаря (лишь въ западныхъ округахъ), писцы, Техники-Эксперты и Архитекторы (въ нѣкоторыхъ округахъ) (Уст. Тамож., ст. 5—6 по Своду и по Прод. 1906 г.).

<sup>6)</sup> Уст. Тамож., ст. 3.

<sup>7)</sup> Уст. Торг., ст. 653<sup>14</sup> (по Прод. 1906 г.).



ихъ расположенія, на разряды<sup>1)</sup>. Вывозъ за границу, какъ беспошлинныхъ, такъ и обложенныхъ вывозною пошлиною, товаровъ разрѣшенъ чрезъ таможенные учрежденія всѣхъ разрядовъ. Различіе же между таможенными учрежденіями различныхъ разрядовъ относится къ объему предоставленныхъ имъ правъ по ввозу и очисткѣ товаровъ ввозною пошлиною<sup>2)</sup>. Каждая таможня и застава состоитъ подъ главнымъ надзоромъ *Управляющаю* изъ таможенныхъ чиновниковъ, канцелярскихъ чиновниковъ и служителей, а также досмотрщиковъ. На переходныхъ пунктахъ состоятъ *Надзиратели*<sup>3)</sup>. Въ составѣ каждой таможни, для разрѣшенія важнѣйшихъ вопросовъ, главнымъ образомъ дѣлъ по примѣненію тарифа и тѣхъ изъ дѣлъ по нарушеніямъ таможенныхъ постановленій, которыя отнесены къ вѣдѣнію не судебныхъ мѣстъ, а таможеннаго управленія, образуется коллегіальное учрежденіе—*Общее Присутствіе таможни* подъ предсѣдательствомъ Управляющаго, въ составѣ Помощника его и Членовъ таможни.

*Присутствія по квартирному налогу* образованы въ видѣ двухъ степеней. Низшую степень этихъ присутствій составляетъ *Городское по квартирному налогу Присутствіе*. Обязанности его заключаются: 1) въ производствѣ всѣхъ распорядительныхъ операций по извлеченію квартирнаго налога<sup>4)</sup> и 2) въ наложеніи взысканій за нарушенія постановленій о квартирномъ налогѣ, поскольку эта функція отнесена къ вѣдѣнію органовъ податнаго управленія, а не судебныхъ мѣстъ<sup>5)</sup>. Первая изъ этихъ функций носитъ характеръ чис-

<sup>1)</sup> Разряды эти слѣдующіе: 1) главные складочныя таможни, 2) таможни I класса, 3) таможни II класса, 4) таможни III класса, 5) таможенные заставы и 6) переходные пункты.

<sup>2)</sup> Уст. Тамож., ст. 16.

<sup>3)</sup> Ввозъ всѣхъ незапрещенныхъ по таможенному тарифу иностранныхъ товаровъ разрѣшенъ лишь чрезъ главные складочныя таможни и таможни I класса (Уст. Тамож., ст. 17). Чрезъ таможни II и III класса разрѣшенъ ввозъ всѣхъ необложенныхъ таможеннымъ сборомъ товаровъ, а изъ товаровъ, обложенныхъ таможеннымъ сборомъ, по общему правилу тѣхъ, которые не подлежатъ наложенію таможенныхъ клеймъ и бандеролей (Уст. Тамож., ст. 18). Чрезъ таможенныя заставы дозволенъ ввозъ товаровъ беспошлинныхъ, а изъ обложенныхъ таможеннымъ сборомъ—только хлѣбъ въ мукѣ (Уст. Тамож., ст. 19). Наконецъ, чрезъ переходные пункты ввозъ товаровъ, за нѣкоторыми изъятіями, запрещенъ вовсе (Уст. Тамож., ст. 27).

<sup>4)</sup> Уст. Тамож., ст. 31—32.

<sup>5)</sup> Уст. Прям. Налог., ст. 759, 772.

<sup>6)</sup> Уст. Прям. Налог., ст. 768.

то-административный, вторая—скорѣе уголовно-судебный<sup>1)</sup>. Высшую степень этихъ присутствій образуетъ *Губернское по квартирному налогу Присутствіе*, состоящее при Казенной Палатѣ<sup>2)</sup>. На Казенную Палату и на это Присутствіе возложено общее въ предѣлахъ губерній завѣдываніе государственнымъ квартирнымъ налогомъ. Специальная функція, возложенная на это Присутствіе, слѣдующія: 1) разсмотрѣніе жалобъ плательщиковъ налога на постановленія Городского по квартирному налогу Присутствія по дѣламъ объ обложеніи этимъ налогомъ<sup>3)</sup>; 2) разсмотрѣніе дѣлъ объ обложеніи квартирнымъ налогомъ, перенесенныхъ въ Губернское Присутствіе Предсѣдателемъ Городского Присутствія, вслѣдствіе несогласія его съ постановленіемъ послѣдняго<sup>4)</sup>; 3) разсмотрѣніе ходатайствъ объ отсрочкахъ и разсрочкахъ уплаты квартирнаго налога<sup>5)</sup>. Первая изъ этихъ функций относится къ области административной юстиціи, вторая и третья—къ области управленія<sup>6)</sup>. Постановленія Губернскихъ по квартирному налогу Присутствій могутъ быть обжалованы Министру Финансовъ<sup>7)</sup>.

*Присутствія по промысловому налогу* образованы по трехстепенной системѣ, при чемъ присутствія низшей и средней степени дѣлятся на два вида. Низшею степенью этихъ присутствій являются: 1) общее *Раскладочное по промысловому налогу Присутствіе*, образуемое въ каждомъ податномъ участкѣ для распредѣленія раскладочнаго сбора<sup>8)</sup> и 2) *Особое Раскладочное по промысловому налогу*

<sup>1)</sup> Въ каждомъ городѣ образуется одно или нѣсколько *Городскихъ по квартирному налогу Присутствій*, подъ предсѣдательствомъ Податнаго Инспектора, изъ мѣстныхъ квартирохозяевъ, избираемыхъ на одинъ годъ Городскою Думою въ числѣ отъ четырехъ до шести человекъ (Уст. Прям. Налог., ст. 759—760).

<sup>2)</sup> *Губернское по квартирному налогу Присутствіе* состоитъ подъ предсѣдательствомъ Управляющаго Казенною Палатою, изъ членовъ Общаго Присутствія Палаты, изъ Городского Головы губернскаго города и двухъ лицъ, избираемыхъ на три года Городскою Думою губернскаго города (Уст. Прям. Налог., ст. 757—758).

<sup>3)</sup> Уст. Прям. Налог., ст. 775.

<sup>4)</sup> Уст. Прям. Налог., ст. 765.

<sup>5)</sup> Уст. Прям. Налог., ст. 787 (по Прод. 1906 г.).

<sup>6)</sup> По мнѣнію барона С. Корфа (Административная Юстиція въ Россіи, II. Спб., 1910. Стр. 207) вторая изъ этихъ трехъ функций носить «смѣшанный характеръ—чисто-административный и судебно-административный».

<sup>7)</sup> Уст. Прям. Налог., ст. 776.

<sup>8)</sup> Общее *Раскладочное по промысловому налогу Присутствіе* образуется подъ предсѣдательствомъ Податнаго Инспектора или его Помощ-



*Присутствіе*, образуемое въ каждомъ горномъ округѣ, для распре- дѣленія раскладочнаго сбора съ золото- и платино-промышленныхъ предприятий<sup>1)</sup>. На обязанности этихъ Присутствій лежитъ составленіе предварительной раскладки раскладочнаго сбора (одной изъ формъ до- полнительнаго промысловаго налога) между плательщиками, и они явля- ются чисто-административными учрежденіями<sup>2)</sup>. Среднюю степень присутствій по промысловому налогу составляютъ: 1) *Общее Присут- ствіе Казенной Палаты по дополнительному промысловому налогу*<sup>3)</sup> и 2) *Особое Присутствіе по дополнительному промысловому налогу* съ золото- и платино-промышленныхъ предприятий, образуемое при Казенной Палатѣ<sup>4)</sup>. Функции, отпавляемыя этими Присутствіями, слѣдующія: 1) раскладка губернскаго контингента раскладочнаго собо-

ника, въ составѣ одного члена отъ акцизнаго вѣдомства, одного члена отъ горнаго вѣдомства и шести лицъ, избираемыхъ изъ числа платель- щиковъ раскладочнаго сбора, смотря по району, или Городскою Думою (и купеческимъ и биржевымъ обществами), или Уѣзднымъ Земскимъ Собра- ніемъ, или Городскою Думою и Уѣзднымъ Земскимъ Собраніемъ (Уст. Прям. Налог., ст. 384—387).

<sup>1)</sup> *Особое Раскладочное по промысловому налогу Присутствіе* образу- ется подъ предсѣдательствомъ одного изъ мѣстныхъ Податныхъ Инспек- торовъ, въ составѣ Окружнаго Инженера и шести плательщиковъ этого сбора, по избранію съѣзда золотопромышленниковъ (Уст. Прям. Налог., ст. 389).

<sup>2)</sup> Уст. Прям. Налог., ст. 502, 507.

<sup>3)</sup> *Общее Присутствіе Казенной Палаты по дополнительному промы- словому налогу* образуется подъ предсѣдательствомъ Управляющаго Пала- тою, изъ членовъ Общаго Присутствія Палаты обыкновеннаго состава (Помощника Управляющаго и Начальниковъ Отдѣленій), представителей отъ мѣстныхъ акцизнаго и горнаго управленій, по одному отъ каждаго, одного члена Губернской Земской Управы и одного члена Городской Упра- вы губернскаго города, представителей отъ совѣщательныхъ по торговлѣ и промышленности учрежденій, гдѣ таковыя существуютъ, по одному отъ каждаго, и шести лицъ изъ числа плательщиковъ дополнительнаго про- мысловаго налога по избранію купеческаго (и биржевого) общества гу- бернскаго города, Губернскаго Земскаго Собранія и Городской Думы гу- бернскаго города (Уст. Прям. Налог., ст. 378).

<sup>4)</sup> *Особое Присутствіе по дополнительному промысловому налогу* обра- зуется подъ предсѣдательствомъ Управляющаго Казенною Палатою, въ составѣ Окружныхъ Инженеровъ горныхъ округовъ, входящихъ въ вѣдѣніе Палаты, членовъ отъ Губернскихъ Земскихъ Управъ, по одному отъ каждой, и шести лицъ, избираемыхъ съѣздами золотопромышленни- ковъ тѣхъ мѣстностей, которыя причислены къ вѣдомству Палаты (Уст. Прям. Налог., ст. 379).

ра между податными участками<sup>1)</sup>; 2) утвержденіе раскладки раскла- дочнаго сбора, составленной Присутствіемъ низшей степени<sup>2)</sup>; 3) про- изводство прочихъ распорядительныхъ операцій по извлеченію всѣхъ формъ дополнительнаго промысловаго налога; 4) разсмотрѣніе дѣлъ по нарушеніямъ постановленій о дополнительномъ промысловомъ налогѣ, въ качествѣ первой инстанціи (по дѣламъ о нарушеніяхъ пра- вильно объ основномъ промысловомъ налогѣ первою инстанціею явля- ется Казенная Палата)<sup>3)</sup>. Первые три изъ этихъ функций носятъ характеръ чисто-административный<sup>4)</sup>, четвертая—скорѣе уголовно-су- дебный. Наконецъ, высшую степень присутствій по промысловому налогу образуетъ *Губернское по промысловому налогу Присутствіе*, функционирующее для разсмотрѣнія жалобъ на постановленія Казен- ной Палаты, Общаго Присутствія ея и Особаго при ней Присутствія по дѣламъ о государственномъ промысловомъ налогѣ<sup>5)</sup>. Въ компе- тенцію Губернскихъ по промысловому налогу Присутствій входятъ слѣдующія функции: 1) разсмотрѣніе жалобъ на постановленія При- сутствій второй степени по дѣламъ объ обложеніи дополнительнымъ промысловымъ налогомъ<sup>6)</sup>; 2) разрѣшеніе дѣлъ объ обложеніи до- полнительнымъ промысловымъ налогомъ, перенесенныхъ въ Губери- ское Присутствіе Управляющимъ Казенною Палатою, вслѣдствіе не-

<sup>1)</sup> Уст. Прям. Налог., ст. 490.

<sup>2)</sup> Уст. Прям. Налог., ст. 507.

<sup>3)</sup> Уст. Прям. Налог., ст. 538.

<sup>4)</sup> Сомнѣніе представляетъ вторая функція: не является ли она въ известной степени функціею административной юстиціи? Отрицательный отвѣтъ на этотъ вопросъ, повидимому, у барона С. Корфи (Тамъ же, II, стр. 215). Тотъ же взглядъ вытекаетъ изъ Указа Прав. Сената, 28 мар- та 1906 г., № 3607 (см. Положеніе о Гос. Пром. Налогѣ, изд. А. Нюрен- берга. М., 1909. Стр. 159).

<sup>5)</sup> *Губернское по промысловому налогу Присутствіе* состоитъ подъ предсѣдательствомъ Губернатора, изъ Вице-Губернатора, Управляющаго Казенною Палатою, Управляющаго акцизными сборами, Прокурора мѣстна- го Окружнаго Суда, Предсѣдателя Губернской Земской Управы, Городско- го Головы губернскаго города и двухъ лицъ, избираемыхъ на четаре года изъ числа плательщиковъ дополнительнаго промысловаго налога Гу- бернскимъ Земскимъ Собраніемъ и Городскою Думою губернскаго города. При разсмотрѣніи дѣлъ о взысканіяхъ за нарушенія постановленій о про- мысловомъ налогѣ въ составѣ этого Присутствія входитъ также и Пред- сѣдатель или Членъ мѣстнаго Окружнаго Суда, Прокуроръ же по этимъ дѣламъ лишь даетъ свое заключеніе, но права голоса не имѣетъ; не при- нимаютъ участія въ дѣлахъ этого рода и представители плательщиковъ налога (Уст. Прям. Налог., ст. 380—382).

<sup>6)</sup> Уст. Прям. Налог., ст. 380, 466, 481, 514, 520.



согласія его съ постановленіемъ Присутствія второй степени<sup>1)</sup>; 3) рассмотрение жалобъ на постановления Казенныхъ Палатъ и Присутствій средней степени по дѣламъ о нарушеніяхъ правилъ о государственномъ промысловомъ налогѣ<sup>2)</sup>. Первая изъ этихъ функций относится къ области административной юстиціи, вторая — къ области управленія<sup>3)</sup>, а третья носитъ скорѣе уголовно-судебный характеръ. Жалобы на постановления Губернскихъ по промысловому налогу Присутствій приносятся въ Сенатъ по Первому Департаменту<sup>4)</sup>. Туда же приносятся и протесты противъ постановленій этихъ Присутствій, право на которые принадлежитъ Управляющему Казенною Палатою и Прокурору<sup>5)</sup>.

*Присутствія по налогу съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ* образованы въ видѣ двухъ степеней. Низшую степень составляетъ *Городское по налогу съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ Присутствіе*<sup>6)</sup>. Обязанности этихъ Присутствій заключаются: 1) въ производствѣ всѣхъ распорядительныхъ операций по извлеченію налога (за исключеніемъ составленія окладныхъ листовъ, возложенной на мѣстныхъ Казначействъ и нѣкоторыхъ другихъ операций, возложенныхъ непосредственно на Присутствія высшей степени)<sup>7)</sup> и 2) въ наложеніи взысканій за нарушенія постановленій о данномъ налогѣ, поскольку эта функция отнесена къ вѣдѣнію органовъ податного управленія, а не судеб-

<sup>1)</sup> Уст. Прям. Налог., ст. 480, 514.

<sup>2)</sup> Уст. Прям. Налог., ст. 541.

<sup>3)</sup> Баронъ С. Корфъ (Тамъ же, II, стр. 219) причисляетъ эту функцию къ числу судебно-административныхъ и, такимъ образомъ, впадаетъ въ нѣкоторое противорѣчіе со своимъ взглядомъ по вопросу о характерѣ соответствующей функции Губернскихъ по квартирному налогу Присутствій.

<sup>4)</sup> Уст. Прям. Налог., ст. 466, 482, 514, 520, 544.

<sup>5)</sup> Уст. Прям. Налог., ст. 545.

<sup>6)</sup> *Городское по налогу съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ и т. д. Присутствіе* образуется въ каждомъ податномъ участкѣ подъ председательствомъ Податного Инспектора, въ составѣ двухъ представителей городского управленія, двухъ представителей земскаго управленія, городского архитектора, депутатовъ вѣдомствъ, имущества которыхъ подлежатъ обложенію, и членовъ изъ числа плательщиковъ налога, въ числѣ отъ двухъ до шести (по усмотрѣнію городского общественного Управленія), избираемыхъ на пять лѣтъ Городскою Думою. (Законъ 6 июня 1910 г., разд. V, ст. 7, 11, и Положеніе о налогѣ съ недвиж. имуществъ въ городахъ и т. д. того же числа, ст. 17. Собр. Узак. за 1910 г., № 113, ст. 1199.)

<sup>7)</sup> Положеніе о налогѣ съ недвиж. имуществъ въ городахъ и т. д. 6 июня 1910 г., ст. 17, 28—30, 47. Тамъ же.

ныхъ мѣсть<sup>8)</sup>. Первая изъ этихъ двухъ функций носитъ характеръ чисто-административный, вторая—скорѣе уголовно-судебный. Высшую степень рассматриваемыхъ Присутствій составляетъ *Губернское по налогу съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ Присутствіе*<sup>9)</sup>. На Казенную Палату и это Присутствіе возложено общее въ предѣлахъ губерніи завѣдываніе налогомъ<sup>10)</sup>. На это Присутствіе возложены слѣдующія спеціальныя функции: 1) установленіе предѣловъ селитебныхъ площадей городскихъ поселеній, внутри которыхъ недвижимыя имущества подлежатъ обложенію даннымъ налогомъ, а также составленіе подлежащихъ утвержденію Министра Финансовъ росписаній размѣровъ вычетовъ расходовъ, производимыхъ для опредѣленія средней чистой доходности имуществъ<sup>11)</sup>; 2) рассмотрение жалобъ плательщиковъ налога на постановления Городского по налогу съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ и т. д. Присутствія по дѣламъ объ обложеніи этимъ налогомъ<sup>12)</sup>; 3) рассмотрение дѣлъ объ обложеніи даннымъ налогомъ, перенесенныхъ въ Губернское Присутствіе Предсѣдателемъ Городского Присутствія, вслѣдствіе несогласія его съ постановленіемъ послѣдняго<sup>13)</sup>; 4) рассмотрение ходатайствъ объ отсрочкахъ и разсрочкахъ уплаты налога и недоимокъ<sup>14)</sup>. Вторая изъ этихъ четырехъ функций носитъ судебно-административный, первая, третья и четвертая—чисто-административный характеръ. Жалобы на постановления Губернскихъ по

<sup>1)</sup> Положеніе о налогѣ съ недвиж. имуществъ въ городахъ и т. д. 6 июня 1910 г., ст. 69. Тамъ же).

<sup>2)</sup> *Губернское по налогу съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ и т. д. Присутствіе* образуется подъ председательствомъ Управляющаго Казенною Палатою, въ составѣ двухъ членовъ отъ Министерства Финансовъ, по назначенію главы послѣдняго, Городского Головы губернскаго города, предсѣдателя Губернской Земской Управы, губернскаго архитектора и трехъ членовъ изъ числа плательщиковъ налога, избираемыхъ на 5 лѣтъ Городскою Думою губернскаго города. (Законъ 6 июня 1910 г., разд. V, ст. 1, 11. Тамъ же).

<sup>3)</sup> Положеніе о налогѣ съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ и т. д. 6 июня 1910 г., ст. 16. Тамъ же.

<sup>4)</sup> Положеніе о налогѣ съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ и т. д. 6 июня 1910 г., ст. 1 примѣч., ст. 11.

<sup>5)</sup> Положеніе о налогѣ съ недвиж. имуществъ въ городахъ и т. д. 6 июня 1910 г., ст. 41, 43. Тамъ же.

<sup>6)</sup> Положеніе о налогѣ съ недвиж. имуществъ въ городахъ и т. д. 6 июня 1910 г., ст. 22. Тамъ же.

<sup>7)</sup> Положеніе о налогѣ съ недвиж. имуществъ въ городахъ и т. д. 6 июня 1910 г., ст. 65. Тамъ же.



налогу Присутствій приносятся плательщиками налога въ Сенатъ по Первому Департаменту чрезъ Министра Финансовъ, который имѣетъ право удовлетворить ихъ собственною властью, не направляя дѣла въ Сенатъ<sup>1)</sup>. Туда же приносятся протесты предсѣдателей Губернскихъ по налогу Присутствій, несогласныхъ съ постановленіями этихъ Присутствій, какъ съ незаконными<sup>2)</sup>.

Изъ мѣстныхъ административно-финансовыхъ органовъ наибольшее значеніе представляютъ тѣ, которые являются мѣстными представителями разсмотрѣнныхъ выше (стр. 372 и сл.) центральныхъ административныхъ вѣдомствъ, а также Губернаторъ и подчиненныя ему общеполнительныя полицейскія учрежденія.

Мѣстнымъ представителемъ Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія является *Управленіе Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ*, въ компетенцію котораго, помимо содѣйствія развитію сельскаго хозяйства, входитъ завѣдываніе государственными земельными имуществами, оброчными статьями и лѣсною частью<sup>3)</sup>. Управленіе Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ состоитъ изъ *Начальника*, *Помощника* его, *Чиновника* особыхъ порученій, *дѣлопроизводителя* и другихъ чиновъ по штатамъ и особымъ узаконеніямъ. Сверхъ того, въ составъ Управленія входитъ *Инспекторъ Сельскаго Хозяйства*<sup>4)</sup>. Для завѣдыванія на мѣстахъ казенными землями въ вѣдѣніи нѣкоторыхъ Управленій Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ состоятъ спеціальныя должности *Старшихъ* и *Младшихъ Надзирателей*<sup>5)</sup>. Для непосредственнаго управленія казенными лѣсами въ вѣдѣніи Управленій состоятъ *Старшіе* и *Младшіе Лѣсные Ревизоры*, *Лѣсничіе*, стоящіе во главѣ лѣсничествъ, на которыхъ раздѣляются казенныя лѣса, *Помощники ихъ*, *Лѣсные Кондукторы* и *казенная лѣсная стража*<sup>6)</sup>.—Непосредственное завѣдываніе охра-

<sup>1)</sup> Положеніе о налогѣ съ недвиж. имуществъ въ городахъ и т. д. 6 іюня 1910 г., ст. 42—44. Тамъ же. Законъ того же числа, разд. VI. Тамъ же.

<sup>2)</sup> Положеніе о налогѣ съ недвиж. имуществъ въ городахъ и т. д. 6 іюня 1910 г., ст. 23. Тамъ же. Законъ того же числа, разд. VI. Тамъ же.

<sup>3)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 1122—1122<sup>1</sup> (по Прод. 1906 г.).

<sup>4)</sup> Территориальнымъ райономъ дѣйствія Управленія Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ являются предѣлы одной, двухъ, а въ рѣдкихъ случаяхъ, и болѣе губерній. Управленія, дѣйствующія въ предѣлахъ двухъ и болѣе губерній, называются соединенными (Общ. Учр. Губ., ст. 1122, прим. 1, по Прод. 1906 г.).

<sup>5)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 1123 (по Прод. 1906 г.).

<sup>6)</sup> Уст. Оброчн., ст. 10.

<sup>7)</sup> Уст. Лѣсн., ст. 20—22.

неніемъ лѣсовъ отъ истребленія и истощенія возлагается въ каждой губерніи на спеціальное коллегіальное учрежденіе, непосредственно подчиненное Главному Управленію Землеустройства и Земледѣлія по Лѣсному Департаменту,—*Лѣсоохранительный Комитетъ*, который исполняетъ возложенныя на него обязанности при посредствѣ чиновъ казеннаго лѣснаго управленія, полиціи и уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учреждений<sup>1)</sup><sup>2)</sup>.

Для мѣстнаго управленія *горною частью* образованы: 1) горныя области, 2) горныя въ предѣлахъ области округа и 3) заводскіе округа и заводскія округа<sup>3)</sup>. Горныя области, число которыхъ составляетъ нынѣ 11<sup>4)</sup>, образованы для высшаго на мѣстахъ завѣдыванія частными и казенными горными заводами и промыслами. Въ большей части горныхъ областей (въ семи изъ одиннадцати—мѣстное управленіе остальными четырьмя областями сосредоточено непосредственно въ Горномъ Департаментѣ<sup>5)</sup>) для завѣдыванія всеми частными и казенными горными заводами и промыслами, въ предѣлахъ области, состоятъ мѣстныя *Горныя Управленія*<sup>6)</sup>. Составъ Горнаго Управленія образуютъ: *Начальникъ Управленія*, *Помощникъ* его и прочіе чины по штатамъ и особымъ узаконеніямъ<sup>7)</sup><sup>8)</sup>. Горныя округа, число которыхъ составляетъ около 40, образованы для надзора за частною горнопромышленностью. Этотъ надзоръ въ предѣлахъ округа возложенъ на непосредственно подчиненныхъ Горному Управленію (или Горному Департаменту) *Окружнаго Инженера*, *Помощника* его, *Маршейдеровъ* и *Горныхъ Надсмотрщиковъ*<sup>9)</sup>. Въ число обязанностей

<sup>1)</sup> Уст. Лѣсн., ст. 734—735.

<sup>2)</sup> *Лѣсоохранительный Комитетъ* состоитъ подъ предсѣдательствомъ Губернатора, изъ Губернскаго Предводителя Дворянства, Предсѣдателя Окружнаго Суда, Начальника Управленія Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ, Лѣснаго Ревизора, Управляющаго Удѣльнымъ Округомъ, Предсѣдателя Губернской Земской Управы, Непремѣннаго Члена Губернскаго Присутствія и двухъ Членовъ изъ мѣстныхъ лѣсовладельцевъ по избранію Губернскаго Земскаго Собранія (Уст. Лѣсн., ст. 736).

<sup>3)</sup> Уст. Горн., ст. 16 (по Прод. 1906 г.).

<sup>4)</sup> Уст. Горн., ст. 17 (по Прод. 1906 г.).

<sup>5)</sup> Уст. Горн., ст. 20, п. 5 6 (по Прод. 1906 г.).

<sup>6)</sup> Уст. Горн., ст. 20, п. 1 (по Прод. 1906 г.).

<sup>7)</sup> Уст. Горн., ст. 51 (по Прод. 1906 г.).

<sup>8)</sup> Начальникъ Уральскаго Горнаго Управленія именуется Главнымъ Начальникомъ Уральскихъ Горныхъ Заводовъ (Уст. Горн., ст. 51, прим. по Прод. 1906 г.).

<sup>9)</sup> Уст. Горн., ст. 18; ст. 20, п. 2 (по Прод. 1906 г.); ст. 50, п. 2 (по Прод. 1906 г.).



как Горных Управлений, так и Окружных Инженеров входят и наблюдение за правильным и своевременным поступлением горных податей <sup>1)</sup>. Заводские Округа, въ числѣ шести <sup>2)</sup>, образованы для мѣстнаго управления казенными горными заводами. Казенные горные заводы, входящіе въ составъ этихъ заводскихъ округовъ, а также казенные солеваренные заводы (Иркутскій и Устькутскій), образуютъ каждый съ отведенными къ нему землями, заводскую округу <sup>3)</sup>. Въ большей части заводскихъ округовъ (въ пяти изъ шести—заводы шестого, Екатеринбургскаго округа, подчинены непосредственному вѣдѣнію Уральскаго Горнаго Управленія) состоятъ Окружныя Управленія <sup>4)</sup>. Въ составъ Окружнаго Управленія входят: Горный Начальникъ, его Помощникъ и другіе чины по штату <sup>5)</sup>. Во главѣ заводской округи стоитъ непосредственно подчиненное Окружному Управленію Заводское Управленіе, которое состоитъ изъ Управителя и другихъ чиновъ по штатамъ и особымъ узаконеніямъ <sup>6)</sup>. Ближайшее завѣдываніе казенными соляными источниками, отданными въ частное содержаніе, возложено на Смотрителей казенныхъ соляныхъ промысловъ, а храненіе и продажа соли—на Приставовъ и Вахтеровъ казенныхъ соляныхъ магазиновъ <sup>7)</sup>.

Мѣстное управленіе внутренними водными и сухопутными сообщениями, кромѣ желѣзныхъ дорогъ, поручено въ каждомъ изъ округовъ путей сообщенія, на которые дѣлится Имперія, Окружному Правленію <sup>8)</sup>. Во главѣ Окружнаго Правленія стоитъ Начальникъ Округа <sup>9)</sup>. Завѣдываніе казенными желѣзными дорогами возложено

<sup>1)</sup> Уст. Горн., ст. 62, п. 5; ст. 82, п. 8.

<sup>2)</sup> 1) Екатеринбургскій, 2) Гороблагодатскій, 3) Камско-Воткинскій,

4) Златоустовскій, 5) Округъ Пермскихъ пушечныхъ заводовъ Уральской Горной Области и 6) Округъ Олонецкихъ казенныхъ заводовъ.

<sup>3)</sup> Уст. Горн., ст. 19 (по Прод. 1906 г.).

<sup>4)</sup> Уст. Горн., ст. 20, п. 3, 5в (по Прод. 1906 г.); ст. 112 (по Прод. 1906 г.).

<sup>5)</sup> Уст. Горн., ст. 113 (по Прод. 1906 г.).

<sup>6)</sup> Уст. Горн. ст. 20, п. 3 (по Прод. 1906 г.); ст. 114-115 (по Прод. 1906 г.).

<sup>7)</sup> Уст. Горн., ст. 20, п. 4 и п. 5а (по Прод. 1906 г.); ст. 146, 153.

<sup>8)</sup> Уст. Пут. Сообщ., ст. 1 и 3 (по Прод. 1906 г.).

<sup>9)</sup> Дѣла, подлежащая вѣдѣнію Окружнаго Правленія, распределяются для подготовленія и доклада Начальнику Округа или Общему Присутствію между Отдѣленіями и Канцелярією Окружнаго Правленія. Важнѣйшія дѣла вносятся на разсмотрѣніе Общаго Присутствія Окружнаго Правленія, которое является совѣщательнымъ органомъ при Начальникѣ Округа и состоитъ подъ предѣдательствомъ послѣдняго изъ Помощника его и Членовъ Правленія (Уст. Пут. Сообщ., ст. 19 по Прод. 1906 г.; ст. 22—25). Каждый

на мѣстахъ на Управленія, во главѣ которыхъ стоятъ Начальники.

Для завѣдыванія на мѣстахъ почтовою и телеграфною частями территорія Имперіи дѣлится на почтово-телеграфныя округа, въ каждомъ изъ которыхъ образовано Управленіе, въ составѣ Начальника округа, Помощника его и другихъ чиновъ по штату <sup>1)</sup>. Для приема и передачи почтовой и телеграфной корреспонденціи учреждены въ городахъ и другихъ населенныхъ мѣстностяхъ почтово-телеграфныя Конторы и Отдѣленія, почтовые Отдѣленія и телеграфныя Отдѣленія. Во главѣ Конторы и Отдѣленія стоитъ Начальникъ. При завѣдываніи почтово-телеграфной Конторы состоитъ Помощникъ его <sup>2)</sup>. Завѣдываніе почтовыми станціями возложено на Завѣдывающихъ, подчиненныхъ власти почтово-телеграфныхъ Конторъ <sup>3)</sup>.

Мѣстными органами Министерства Внутреннихъ Дѣлъ по дѣламъ воинской повинности являются спеціальныя смѣшанныя коллегіальныя учрежденія: Присутствія по воинской повинности двухъ степеней. Высшую степень этихъ присутствій образуетъ Губернское по воинской повинности Присутствіе <sup>4)</sup>, а низшую—Уѣздное по воинской повинности Присутствіе <sup>5)</sup>. Въ нѣкоторыхъ городахъ дѣйствуютъ особыя Городскія по воинской повинности Присутствія <sup>6)</sup>. Присутствія эти вѣдаютъ призывомъ лицъ, подлежа-

округъ путей сообщенія подраздѣляется на отдѣленія, а каждое отдѣленіе—на дистанціи (Уст. Пут. Сообщ., ст. 6). Содержаніемъ путей сообщенія и производствомъ работъ завѣдываютъ въ предѣлахъ отдѣленія Начальникъ Отдѣленія (и Помощникъ его), а въ предѣлахъ дистанціи—Начальникъ Дистанціи (Уст. Пут. Сообщ., ст. 38). Въ вѣдѣніи Начальниковъ Дистанцій и Отдѣленій для взиманія дорожнаго сбора состоятъ заставныя или заставныя дома дорожнаго сбора, которые находятся въ непосредственномъ вѣдѣніи Начальниковъ заставъ или заставныхъ домовъ и ихъ Помощниковъ (Уст. Пут. Сообщ., ст. 39; ст. 863 по Прод. 1906 г.; ст. 865).

<sup>1)</sup> Уст. Почт., ст. 10—11 (по Прод. 1906 г.).

<sup>2)</sup> Уст. Почт., ст. 54 (по Прод. 1906 г.). Уст. Телегр., ст. 2, прим. 1 (по Прод. 1906 г.).

<sup>3)</sup> Уст. Почт., ст. 137—138 (по Прод. 1906 г.).

<sup>4)</sup> Губернское по воинской повинности Присутствіе состоитъ подъ предѣдательствомъ Губернатора, изъ Губернскаго Предводителя Дворянства, Вице-Губернатора, Предѣдателя и одного члена Губернской Земской Управы, Прокурора Окружнаго Суда, воинскаго чина по назначенію главнаго начальника военнаго округа и непремѣннаго члена (Уст. Воин. Пов., ст. 99, по прод. 1906 г.).

<sup>5)</sup> Уѣздное по воинской повинности Присутствіе состоитъ подъ предѣдательствомъ Уѣзднаго Предводителя Дворянства, изъ Уѣзднаго Воинскаго Начальника, Уѣзднаго Исправника, члена Земской Управы и члена Городской Управы (Уст. Воин. Пов., ст. 102).

<sup>6)</sup> Городское по воинской повинности Присутствіе образуется подъ



шихъ воинской повинности, разверсткою повинности между призываемыми и приемомъ новобранцевъ.

Функции *Губернатора* въ области финансовъ можно свести къ тремъ видамъ, соответственно троякаго рода полномочиямъ, вообще на него возложеннымъ: 1) онъ является общимъ представителемъ высшей правительственной власти въ губерніи, 2) онъ представляетъ собою мѣстный органъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и 3) онъ несетъ нѣкоторыя спеціальныя административныя функции, выходящія за предѣлы вѣдѣнія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, принимая нѣкоторое участіе въ дѣятельности мѣстныхъ органовъ другихъ вѣдомствъ. Какъ *общій представитель высшей правительственной власти въ губерніи*, Губернаторъ вѣдаетъ мѣстный надзоръ за всеми вообще находящимися въ губерніи административными учреждениями и должностными лицами гражданскаго вѣдомства и имѣетъ право производить во всѣхъ этихъ установленіяхъ, кромѣ Контрольных Палатъ и таможенныхъ учреждений, «во всякое время общую и внезапную ревизию»<sup>1)</sup>. При этомъ степенъ предоставленной Губернатору власти не одинакова въ отношеніи всѣхъ мѣстныхъ органовъ управления. Особому надзору Губернатора подчинены и въ прямую зависимость отъ него поставлены изъ всѣхъ мѣстныхъ органовъ управления только Казенная Палата (и Казначейства), Акцизное Управление и Управление Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ. Лишь къ нимъ Губернаторъ имѣетъ право обращаться съ непосредственными предложениями къ устраненію обнаруженныхъ безпорядковъ и злоупотребленій<sup>2)</sup>. Въ случаѣ же обнаруженія Губернаторомъ безпорядковъ или злоупотребленій въ другихъ мѣстныхъ учрежденияхъ, онъ не входитъ ни въ какія непосредственныя распоряженія, а только ставитъ обнаруженное на видъ этимъ учреждениямъ или доводитъ о томъ до свѣдѣнія ихъ высшаго начальства<sup>3)</sup>. Но и какъ *мѣстный органъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ*, Губернаторъ имѣетъ отношеніе къ мѣстнымъ учреждениямъ всѣхъ вѣдомствъ, такъ какъ по этому Министерству состоятъ полицейскія учреждения. Последнія же, за отсутствіемъ у другихъ вѣдомствъ по общему правилу собствен-

предсѣдательствомъ Городскаго Головы, въ составѣ офицера по назначенію военнаго начальства, чиновника по назначенію начальника полиціи и двухъ представителей городскаго общественнаго управления (Уст. Воин. Пов., ст. 105).

<sup>1)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 270—271, 279, 1144. Уст. Тамож., ст. 75.

<sup>2)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 349—350, 355, 358. Уст. Акц. Сбор., ст. 99.

<sup>3)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 361—363.

ныхъ исполнительныхъ органовъ, являются у насъ общими для всѣхъ вѣдомствъ исполнительными органами. Такимъ образомъ, Губернатору, какъ начальнику мѣстной полиціи, принадлежитъ наблюдение за надлежащимъ исполненіемъ полицейскими учреждениями распоряженій другихъ вѣдомствъ. Законъ перечисляетъ рядъ функций исполнительнаго характера въ области финансоваго управленія, возлагаемыхъ на *Полицейскія Управленія—Уѣздныя и Городскія*<sup>1)</sup>. Важнѣйшею изъ этихъ функций является «взысканіе недоимокъ и платежей вообще казенныхъ и общественныхъ сборовъ, начетовъ и платежей, по предписаніямъ высшихъ и сообщеніямъ равныхъ мѣсть»<sup>2)</sup>. Поручая Полицейскимъ Управленіямъ эту послѣднюю функцию, законъ возлагаетъ на *Губернатора* принятіе мѣръ ко взысканію недоимокъ<sup>3)</sup> и вообще надзоръ за своевременнымъ и безнедоимочнымъ поступленіемъ государственныхъ сборовъ и отправленіемъ мѣстныхъ повинностей<sup>4)</sup>. Что касается *спеціальныхъ функций Губернатора въ области финансоваго управленія*, то онъ принимаетъ нѣкоторое участіе преимущественно въ дѣлахъ, ввѣренныхъ Казенной Палатѣ<sup>5)</sup> и Управленію Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ<sup>6)</sup>, а также участвуетъ на правахъ предсѣдателя въ нѣкоторыхъ смѣшанныхъ коллегіальныхъ учрежденияхъ финансоваго или административно-финансоваго характера, каковы Губернское по промысловому налогу Присутствіе, Лѣсоохранительный Комитетъ (Губернское по воинской повинности Присутствіе)<sup>7)</sup>.

На *органы мѣстнаго самоуправленія* возложены раскладка и другія распорядительныя операціи по извлеченію государственнаго поземельнаго налога<sup>8)</sup>. Губернскій контингентъ государственнаго по-

<sup>1)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 682 (по Своду и по Прод. 1906 г.).

<sup>2)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 682, п. 1.

<sup>3)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 359 (по Прод. 1906 г.).

<sup>4)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 332.

<sup>5)</sup> Губернаторъ утверждаетъ постановленія Казенной Палаты по нѣкоторымъ дѣламъ, напримѣръ по дѣламъ о казенныхъ подрядахъ и поставкахъ, если сумма договора составляетъ отъ 5000 до 10000 руб. (Общ. Учр. Губ., ст. 348, 351—352).

<sup>6)</sup> Губернаторъ долженъ обращать особенное вниманіе на охраненіе государственныхъ лѣсовъ, на него возложено предварительное разсмотрѣніе ежегодно составляемыхъ таксъ цѣнамъ на продажу лѣса (Общ. Учр. Губ., ст. 355, п. 3, 356 по Прод. 1906 г.).

<sup>7)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 264 (по Прод. 1906 г.).

<sup>8)</sup> До реформы налога съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ по закону 6 іюня 1910 г. раскладка и другія операціи по извлеченію этого налога также лежали на органахъ мѣстнаго



земельного налога распределяется между уездами *Губернскимъ Земскимъ Собраниемъ*, а въ предѣлахъ уезда—*Уездною Земскою Управою* на основаніяхъ, устанавливаемыхъ *Уезднымъ Земскимъ Собраниемъ* для раскладки мѣстныхъ земскихъ сборовъ<sup>1)</sup>. Раскладка государственного поземельного налога между уездами производится въ губерніяхъ, подчиненныхъ дѣйствию Пол. Упр. Зем. Хоз., *Казенною Палатою* и утверждается *Губернскимъ Комитетомъ по дѣламъ земскаго хозяйства*<sup>2)</sup>. Въ губерніяхъ, въ которыхъ не введены въ дѣйствіе ни Пол. Зем. Учр., ни Пол. Упр. Зем. Хоз., распределение государственного поземельного налога въ предѣлахъ губерній и уездовъ производится *Соединеннымъ Присутствіемъ Губернскаго Распорядительнаго Комитета и Губернскаго (или Губернскаго по крестьянскимъ дѣламъ) Присутствія*, въ составъ котораго приглашаются Губернаторомъ для участія съ правомъ голоса по даннымъ вопросамъ мѣстные землевладѣльцы, отъ двухъ до трехъ лицъ на каждый уездъ. Постановленія Соединеннаго Присутствія подлежатъ утвержденію *Министра Финансовъ*<sup>3)</sup> 4). — Раскладка государственного поземельного налога въ предѣлахъ сельскихъ обществъ и всѣ остальные операции по извлеченію этого налога возложены на *органы сельскаго сословнаго самоуправленія*. Назначенная на сельское общество или селеніе сумма государственного поземельного налога, равно какъ

самоуправленія (Уст. Прям. Налог., ст. 85—86, ст. 87 п. 1 и 6 по Прод. 1906 г., ст. 91, 100—101).

<sup>1)</sup> Уст. Прям. Налог., ст. 7.

<sup>2)</sup> Уст. Прям. Налог., ст. 7, дополненіе (по Прод. 1906 г.).

<sup>3)</sup> Уст. Прям. Налог., ст. 7, прим. 1 (по Прод. 1906 г.).

<sup>4)</sup> *Губернскіе и Уездные Распорядительные Комитеты* представляютъ собою правительственныя коллегіальныя учрежденія, завѣдывающія въ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, земскими повинностями и распоряженіями по квартирному довольствію войскъ, а въ земскихъ губерніяхъ—только этими послѣдними (Уст. Зем. Пов., ст. 17, ст. 23 по Прод. 1906 г.). Губернскій Распорядительный Комитетъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ Губернатора, изъ Губернскаго Предводителя Дворянства, Управляющаго Казенною Палатою, непремѣннаго Члена отъ правительства, по назначенію *Министра Финансовъ*, или *Начальника Перваго Отдѣленія Казенной Палаты*, *Городскаго Головы губернскаго города*, а въ земскихъ губерніяхъ также *Предсѣдателя Губернской Земской Управы* (Уст. Зем. Пов., ст. 18—19, ст. 23 по Прод. 1906 г.). *Уездный Распорядительный Комитетъ* образуется подъ предсѣдательствомъ *Уезднаго Инспектора* (только въ неземскихъ губерніяхъ), *Городскаго Головы или Волостнаго Старшины*, а въ земскихъ губерніяхъ и Члена *Уездной Земской Управы* (Уст. Зем. Пов., ст. 22, 25).

и сумма земскихъ сборовъ, распределяется ежегодно *Сельскимъ или Селеннымъ Сходомъ* между отдельными домохозяевами<sup>1)</sup>. Надзоръ за законностью дѣйствій *Сельскихъ и Селенныхъ Сходовъ* по разсматриваемой функціи возложенъ на *Земскаго Начальника* (или *Мирового Посредника*), а надзоръ за соответствіемъ этихъ дѣйствій казенному интересу—на *Податную Инспектора*. Опротестованный однимъ изъ указанныхъ лицъ раскладочный приговоръ *Сельскаго или Селеннаго Схода* вносится на разсмотрѣніе *Уезднаго Съезда* (или *Съезда Мировыхъ Посредниковъ*)<sup>2)</sup>. Взиманіемъ государственныхъ и земскихъ денежныхъ сборовъ съ крестьянъ вѣдаетъ *Сельскій Староста* или особый *Сборщикъ*, выбираемый *Сельскимъ Сходомъ*<sup>3)</sup>. Надзоръ за взиманіемъ сборовъ съ крестьянъ возложенъ на *Губернатора* и *Управляющаго Казенною Палатою*, а непосредственное руководство дѣйствіями должностныхъ лицъ крестьянскаго общественаго управленія по этой функціи—на *Земскаго Начальника* (или *Мирового Посредника*) и на *Податную Инспектора*. Въ руководствѣ взиманіемъ сборовъ преимущественное участіе принадлежитъ *Земскому Начальнику* (или *Мировому Посреднику*), а въ руководствѣ взысканіемъ недоимокъ этихъ сборовъ—*Податному Инспектору*. Исполнительными органами по взысканію недоимокъ являются *Волостной Старшина* и *чины полиціи*<sup>4)</sup>.

§ 71. *Финансовыя операции по производству расходовъ въ Россіи*. Вовореніе въ нашемъ финансово-административномъ устройствѣ того порядка производства расходовъ, который усвоенъ большею частью современныхъ культурныхъ государствъ (см. выше § 66), относится къ эпохѣ 60-ыхъ годовъ прошлаго вѣка и связано съ тѣмъ именемъ, съ которымъ неразрывны у насъ всѣ коренныя преобразованія въ области формальнаго порядка государственныхъ финансовъ—съ именемъ *В. А. Татаринова*. Начало единства кассы (см. гл. V) и необходимо связанное съ нимъ начало обособленія распорядительныхъ и исполнительныхъ операций по производству расходовъ въ рукахъ должностныхъ лицъ различныхъ вѣдомствъ вошли въ число коренныхъ началъ реформы, намѣченныхъ *В. А. Татариновымъ* и формулированныхъ *Вышею комиссіею* (см. выше, стр. 249). Выработанныя *Спеціальною комиссіею* (см. выше, стр. 249) правила по части

<sup>1)</sup> Пол. Сел. Сост., кн. 1, ст. 251.

<sup>2)</sup> Пол. Сел. Сост., кн. 1, ст. 258—260 (по Прод. 1906 г.).

<sup>3)</sup> Пол. Сел. Сост., кн. 1, ст. 231.

<sup>4)</sup> Пол. Сел. Сост., кн. 1, ст. 261—340 (по Своду и по Прод. 1906 г.).



кассового и финансово-административнаго устройства дѣйствуютъ, съ нѣкоторыми послѣдующими измѣненіями и дополненіями, и понынѣ. Правила эти слѣдующія: 1) Правила о поступленіи государственныхъ доходовъ и производствѣ государственныхъ расходовъ или такъ называемыя Кассовыя Правила (Касс. Прав.), 2) Правила и формы счетоводства для распорядительныхъ управленій или такъ называемыя Бухгалтерскія Правила (Бухг. Прав.) и 3) Правила о поступленіи доходовъ, производствѣ расходовъ, счетоводствѣ и отчетности для Кассъ Специальныхъ Сборщиковъ (Касс. Прав. Спец. Сборщ.)<sup>1)</sup>. Премущественное значеніе, какъ источникъ нормъ, регулирующихъ производство расходовъ, имѣютъ изъ этихъ Правилъ Кассовыя и дополняющія ихъ Бухгалтерскія Правила<sup>2)</sup>.

Всѣ платежи (какъ изъ суммъ, поступающихъ въ общіе доходы государства, такъ и изъ суммъ, имѣющихъ специальное назначеніе, и изъ депозитовъ)<sup>3)</sup> по обязательствамъ государства производятся у насъ подлежащими кассами по общему правилу въ руки прямыхъ кредиторовъ государства по ассигновкамъ распорядителей, при чемъ всякому ассигнованію предшествуетъ «составленіе расчетовъ, опредѣляющихъ права кредитора казны на полученіе денегъ»<sup>4)</sup> <sup>5)</sup>.

<sup>1)</sup> Система единства кассы все еще дѣйствуетъ у насъ въ видѣ опыта, вслѣдствіе чего названныя правила до сихъ поръ не утверждены въ законодательномъ порядкѣ и не вошли въ Сводъ Законовъ. Они помѣщены, со всѣми послѣдующими дополненіями и измѣненіями, въ сборникѣ: Правила и формы смѣтнаго, кассоваго и ревизіоннаго порядка, составленномъ В. Сакопичемъ и Н. Широковымъ (послѣднее, 4 изд. Спб., 1908 г.), по которому они и цитируются. Самый же Сборникъ, въ послѣднемъ его изданіи, цитируется въ послѣдующемъ изложеніи подъ названіемъ: *Правила и Формы*.

<sup>2)</sup> Распорядители морского вѣдомства руководствуются не Бухг. Правилами, а специальными Правилами денежнаго счетоводства по этому вѣдомству. Точно также и по нѣкоторымъ другимъ вѣдомствамъ существуютъ специальныя правила для распорядителей (и исполнителей). Такъ, напр., правила о производствѣ смѣтныхъ расходовъ учрежденіями Госуд. Банка, Госуд. Двор. Зем. Банка и Крестьянск. Поземельн. Банка (см. Правила и Формы, стр. 576 и сл.).

<sup>3)</sup> Подъ депозитами или партикулярными суммами разумѣются у насъ: 1) поступленія отъ такъ называемыхъ сословныхъ, постороннихъ и особннхъ источниковъ (см. выше стр. 263) и 2) суммы, принадлежащія частнымъ лицамъ и лишь хранимыя государственными кассами (такъ называемые депозиты въ тѣсномъ смыслѣ слова).

<sup>4)</sup> Касс. Прав., ст. 1—5, 84—85. Бухг. Прав., ст. 115.

<sup>5)</sup> Порядокъ исполненія кредиторами своихъ обязательствъ передъ государствомъ, а также дѣйствія распорядителей кредитовъ въ подроб-

О порядкѣ и организаціи заключенія договоровъ, изъ которыхъ вытекаютъ пассивныя обязательства государства, см. выше въ § 16.

Порядокъ ликвидированія обязательствъ опредѣляется подлежащими законоположеніями, напр. законами о казенныхъ подрядахъ и поставкахъ (см. выше § 16)<sup>1)</sup>.

Каждый бланкъ ассигновки состоитъ изъ трехъ частей: корешка, ассигновки и талона. Корешокъ съ лѣвой стороны служитъ для пронумерованія или переплетенія ассигновокъ, средняя часть или самая ассигновка отсылается въ подлежащую кассу и служитъ приказомъ къ производству платежа, а талонъ вручается кредитору подъ росписку<sup>2)</sup>. Въ ассигновкѣ и талонѣ обозначаются: время и сумма ассигнованія, бюджетный періодъ, параграфъ, статья и пунктъ Финансовой Смѣты (или особой смѣты специальныхъ средствъ), на счетъ которыхъ расходъ ассигнуется (а если расходъ относится на счетъ депозитовъ, то вмѣсто этого, журнальная статья, въ которой депозитъ записанъ у плательщика), распорядитель, плательщикъ и кредиторъ, а въ ассигновкѣ, кромѣ того, основаніе ассигнованія и вычеты, если таковыя производятся. При ассигнованіяхъ за счетъ кредитовъ, внесенныхъ въ именныя кредиторскіе списки (см. выше стр. 298), въ ассигновкахъ дѣлаются указанія на статьи этихъ списковъ<sup>3)</sup>. Отсылка ассигновокъ распорядителями въ кассы прекращается за два дня до наступленія сроковъ, въ которые прекращается право ихъ на распоряженіе кредиторами въ счетъ дѣйствующаго бюджета. Право же это прекращается для главныхъ распорядителей съ истеченіемъ періода исполненія бюджета, для второстепенныхъ же распорядителей за мѣсяцъ до этого срока<sup>4)</sup>. Ассигновки, талоны которыхъ не предъявляются къ платежу въ теченіе двухъ послѣдующихъ бюджетныхъ періодовъ, возвращаются плательщиками распорядителямъ. По истеченіи этого срока права кредиторовъ на полученіе платежа, до погашенія ихъ давностнымъ срокомъ, возстановляются лишь особымъ ходатайствомъ

внѣшняго опредѣляются Правилами о назначеніи денежныхъ выдачъ: 1) Общими, составляющими прилож. къ ст. 83 Касс. Прав., и 2) частными, по отдѣльнымъ вѣдомствамъ, устанавливаемыми по соглашенію подлежащихъ министровъ съ Госуд. Контролеромъ.

<sup>1)</sup> Для нѣкоторыхъ обязательствъ порядокъ ликвидированія указанъ въ Общихъ и частныхъ Правилахъ о назначеніи денежныхъ выдачъ (Бухг. Прав., ст. 36).

<sup>2)</sup> Касс. Прав., ст. 100. Бухг. Прав., ст. 43, 59.

<sup>3)</sup> Касс. Прав., ст. 89—90. Бухг. Прав., ст. 45—49, 117.

<sup>4)</sup> Общ. Смѣтн. Прав., ст. 37—38. Касс. Прав., ст. 103. Бухг. Прав., ст. 87.



со стороны кредиторов<sup>1)</sup>. Въ случаѣ заявленія кредитора объ утра-  
тѣ выданнаго ему талона ассигновки, распорядитель составляетъ на  
того же плательщика дубликатъ ассигновки, но не прежде, какъ по  
удовѣреніи послѣднимъ, что ассигновка еще не оплачена<sup>2)</sup>. Ассиг-  
новки дѣлятся у насъ на 1) прямыя, 2) авансовыя и 3) оборотныя<sup>3)</sup>.  
*Прямыя ассигновки* дѣлятся въ свою очередь на 1) *частныя* (инди-  
видуальныя), составляемыя на имя прямого кредитора государства,  
и на 2) *сборныя* (коллективныя), по которымъ ассигнуются суммы для  
уплаты служащимъ, командамъ и рабочимъ и которыя составляются  
на имя лица, уполномоченнаго подлежащимъ распорядителемъ<sup>4)</sup>. *Пря-*  
*мыя кредиты*, въ пользу которыхъ ассигнуются суммы по сборнымъ  
ассигновкамъ, и размѣръ требованія каждаго изъ нихъ означаются  
поименно въ *требовательныхъ ведомостяхъ*, составленіе которыхъ  
предшествуетъ составленію ассигновки и которыя при удовлетвореніи  
кредиторовъ очищаются росписками послѣднихъ<sup>5)</sup>. Посредствомъ *аван-*  
*совыхъ ассигновокъ* распорядители обращаются къ кассамъ за авансами  
(см. дальше). По *оборотнымъ ассигновкамъ* производится взаимные  
расчеты между государственными учреждениями, по требованіямъ, воз-  
никающимъ изъ пріобрѣтенія однимъ изъ нихъ у другого вещей или  
услугъ, оплачиваемыхъ деньгами<sup>6)</sup>. Плательщики не производятъ по  
оборотнымъ ассигновкамъ действительныхъ платежей, а ограничива-  
ются тѣмъ, что выписываютъ ассигнованную сумму въ расходъ по  
сметѣ распорядителя-должника и записываютъ ее въ доходъ по  
сметѣ распорядителя-кредитора<sup>7)</sup>.

Право распоряженія кредитами, т. е. *право ликвидированія и*  
*ассигнованія расходовъ*, принадлежитъ министрамъ и начальникамъ  
отдѣльныхъ частей управленія и уполномоченнымъ ими второстепен-  
нымъ (и третьестепеннымъ) распорядителямъ<sup>8)</sup><sup>9)</sup>. *Полномочія на*  
*распоряженіе кредитами* дѣлятся у насъ на общія и на спеціаль-

<sup>1)</sup> Бухг. Прав., ст. 89.

<sup>2)</sup> Касс. Прав., ст. 105. Бухг. Прав., ст. 86.

<sup>3)</sup> Бухг. Прав., ст. 42.

<sup>4)</sup> Касс. Прав., ст. 88. Бухг. Прав., ст. 52, 68—69.

<sup>5)</sup> Касс. Прав., ст. 98. Бухг. Прав., ст. 67, 70.

<sup>6)</sup> Касс. Прав., ст. 142—144. Бухг. Прав., ст. 77—78.

<sup>7)</sup> Касс. Прав., ст. 147. Бухг. Прав., ст. 77, 79.

<sup>8)</sup> Касс. Прав., ст. 74.

<sup>9)</sup> Учрежденія и лица, которымъ могутъ быть делегируемы кредиты  
министрами, а также случаи, въ которыхъ второстепенные распоряди-  
тели могутъ делегировать кредиты распорядителямъ третьестепеннымъ,  
опредѣляются въ частныхъ Правилахъ о назначеніи денежныхъ выдачъ

ныя. Первыя, по примѣру Пруссіи, даются тѣми же *кассовыми рос-*  
*писаніями* (годовыми и дополнительными), которыми даются кассо-  
выя полномочія и которыми опредѣляется кругъ операций отдѣль-  
ныхъ кассъ (см. гл. V). Спеціальныя же полномочія даются особыми  
*кредитными предписаніями*<sup>1)</sup>.

Плательщики производятъ *платежи* по ассигновкамъ въ пре-  
делахъ кассовыхъ полномочій, получаемыхъ ими, по предъявленіи  
кредиторами талоновъ ассигновокъ. Кредиторъ имѣетъ право полу-  
чить отъ плательщика причитающуюся ему сумму не равнѣе, чѣмъ  
на другой день по полученіи послѣднимъ ассигновки. Въ самый день  
полученія ассигновки плательщикъ обязанъ удовлетворить кредитора  
или въ томъ случаѣ, если на ассигновкѣ сдѣлана распорядителемъ  
отмѣтка: «экстренная»<sup>2)</sup>. Талонъ ассигновки можетъ быть предъяв-  
ленъ въ платежъ или самимъ кредиторомъ, или довѣреннымъ отъ  
него лицомъ. Въ послѣднемъ случаѣ на оборотѣ талона дѣлается пе-  
редаточная (бланковая) надпись<sup>3)</sup>. Талоны оплаченныхъ ассигновокъ  
съ отмѣтками о произведенныхъ платежахъ отсылаются подлежащимъ  
распорядителямъ<sup>4)</sup>. Плательщики обязаны при оплатѣ ассигновокъ,  
не входя въ существо ассигнованія, предварительно выполнить слѣ-  
дующія обязанности: 1) изслѣдовать формальную правильность ас-  
сигновки<sup>5)</sup>, 2) удостовѣриться въ наличности кассоваго полномочія  
на производство платежа (или въ наличности спеціальныхъ средствъ  
или депозитовъ, если расходъ относится на счетъ этихъ суммъ)<sup>6)</sup>,  
3) сличить талонъ съ ассигновкою для убѣжденія въ ихъ тождествѣ,  
а также установить наличность передаточной надписи на талонѣ, въ  
случаѣ явки довѣреннаго отъ кредитора лица<sup>7)</sup>, 4) произвести отмѣчен-  
ныя въ расчетныхъ книгахъ, которыя они ведутъ, взысканія и вы-  
четы, независимо отъ тѣхъ, которые указаны распорядителемъ на  
ассигновкѣ<sup>8)</sup>, и 5) отобрать у кредитора талонъ и взять отъ него

<sup>1)</sup> Касс. Прав., ст. 75—76.

<sup>2)</sup> Касс. Прав., ст. 101. Бухг. Прав., ст. 59 и прим.

<sup>3)</sup> Касс. Прав., ст. 106.

<sup>4)</sup> Касс. Прав., ст. 114. Бухг. Прав., ст. 62.

<sup>5)</sup> Обязанность эта заключается въ удостовѣреніи, подписана ли  
ассигновка лицомъ, указаннымъ въ Правилахъ о назначеніи денежныхъ  
выдачъ, скрѣплена ли она бухгалтеромъ или лицомъ, на которое возло-  
жено было заполненіе бланка ассигновки, есть ли на ней № бухгалтер-  
скаго журнала или исходящаго реестра распорядительнаго учрежденія,  
указаны ли въ ней прямыя кредиты казны (Касс. Прав., ст. 108. Бухг.  
Прав., ст. 61).

<sup>6)</sup> Касс. Прав., ст. 108 и прим. Бухг. Прав., ст. 115.

<sup>7)</sup> Касс. Прав., ст. 112.

<sup>8)</sup> Бухг. Прав., ст. 83 прим.



росписку въ полученіи денегъ, которая дается на самой ассигновкѣ<sup>1)</sup>. Благодаря принятой у насъ системѣ кассовыхъ полномочій (см. гл. V) плательщикъ, удостовѣряясь въ наличности кассоваго полномочія на оплату ассигновки, повѣряетъ вмѣстѣ съ тѣмъ формальную правильность ассигнованія. Будучи обязанъ отказать распорядителю въ оплатѣ ассигновки въ случаѣ отсутствія кассоваго полномочія (или въ отсутствія специальныхъ средствъ или депозитовъ, если расходъ относится на счетъ этихъ суммъ) (и не будучи обязанъ къ платежамъ и при повторномъ требованіи распорядителя)<sup>2)</sup>, онъ имѣетъ возможность предупредить явно безкредитный или сверхкредитный расходъ. Однако, плательщики не несутъ у насъ обязанности по повѣркѣ формальной правильности ликвидированія, да и не имѣютъ возможности произвести такую повѣрку, благодаря тому, что имъ не доставляются при ассигновкахъ оправдательные расчетные документы.

Исключеніе изъ общаго правила, по которому платежи производятся кассами въ руки прямыхъ кредиторовъ государства по предварительномъ ликвидированіи и ассигнованіи расхода, представляютъ у насъ *авансы въ счетъ дѣйствующей смѣты*. Подъ ними разумѣются у насъ «такого рода выдачи, которыя производятся кассами въ изъятіе изъ общаго.... правила, самимъ распорядительнымъ управленіемъ или указаннымъ ими лицамъ, впредь до расчета въ дѣйствительномъ употребленіи отпущенной суммы»<sup>3)</sup>. «Авансы допускаются для производства такихъ только платежей, по коимъ непосредственная явка прямого кредитора казны въ кассу сопряжена съ крайними затрудненіями, или въ тѣхъ случаяхъ, когда кредитору необходимо отпустить сумму, по расчету приблизительному, съ обязанностью представить въ отпущенной суммѣ установленный отчетъ»<sup>4)</sup>. При этихъ условіяхъ авансы разрѣшаются по слѣдующимъ четыремъ категориямъ расходовъ: 1) по мелочнымъ хозяйственнымъ расходамъ, 2) по хозяйственно-операционнымъ и строительнымъ расходамъ, въ случаѣ совершенія операціи хозяйственнымъ, а не подряднымъ способомъ, 3) по расходамъ на содержаніе отдѣльныхъ учреждений, находящихся внѣ городовъ, и 4) по расходамъ на командировки<sup>5)</sup>.<sup>6)</sup> Максимальный размѣръ, въ которомъ разрѣшаются авансы, разли-

<sup>1)</sup> Касс. Прав., ст. 113.  
<sup>2)</sup> Касс. Прав., ст. 110.  
<sup>3)</sup> Касс. Прав., ст. 125. Ср. Бухг. Прав., ст. 72.  
<sup>4)</sup> Касс. Прав., ст. 126.  
<sup>5)</sup> Касс. Прав., ст. 126 и 138.  
<sup>6)</sup> Частныя Правила о назначеніи денежныхъ выдачъ указываютъ въ подробностяхъ, по какимъ статьямъ Финансовыхъ Смѣтъ и какого рода авансы разрѣшаются (Касс. Прав., ст. 141).

для четырехъ указанныхъ видовъ расходовъ<sup>1)</sup>. Право испрашиванія аванса имѣютъ какъ главные, такъ и второстепенные распорядители кредитовъ<sup>2)</sup>. По израсходованіи аванса или при требованіи новаго, лица, получившія авансъ, обязаны представить плательщику, отсутствующему авансъ, въ оправданіе произведеннаго расхода установленные счета, засвидѣтельствованные начальниками этихъ лицъ<sup>3)</sup>. Авансовые ассигновки составляются на имя лица, которому распорядитель кредита предоставляетъ храненіе и расходование аванса, на которомъ и лежитъ обязанность представленія плательщику засвидѣльствованныхъ начальствомъ счетовъ<sup>4)</sup>. Право испрашиванія и отпуска авансовъ прекращается за мѣсяць до сроковъ, въ которые прекращается право распорядителей на выдачу ассигновокъ въ счетъ дѣйствующаго бюджета. Ко времени наступленія этихъ сроковъ, счета во всѣхъ отпущенныхъ авансахъ должны быть представлены подлежащимъ плательщикамъ при всей неизрасходованной наличности<sup>5)</sup>. При оплатѣ авансовыхъ ассигновокъ плательщики обязаны, помимо указанныхъ общихъ (см. выше стр. 399), исполнять еще слѣдующія обязанности: 1) удостовѣриться, допускается ли авансъ по данному предмету расхода и не превышаетъ ли авансъ установленнаго размѣра<sup>6)</sup> и 2) истребовать отъ испрашивающаго авансъ лица засвидѣльствованный начальствомъ счетъ въ израсходованіи предыдущаго аванса. При требованіи аванса, превышающаго установленный размѣръ, или по предмету, въ правилахъ не предусмотрѣнному, плательщикъ отказываетъ распорядителю въ оплатѣ авансовой ассигновки<sup>7)</sup> — Платежи по пенсіямъ, арендамъ, постояннымъ пособиямъ, государственнымъ займамъ и нѣкоторые другіе производятся у насъ, въ видѣ исключенія изъ общаго правила, *безъ предварительнаго (поименнаго) ассигнованія и ликвидированія*, на основаніи предъявляемыхъ кредиторами легитимационныхъ документовъ<sup>8)</sup><sup>9)</sup>.

<sup>1)</sup> Размѣръ этотъ опредѣленъ въ статьяхъ 137—140 Касс. Прав., при чемъ по нѣкоторымъ расходамъ размѣръ этотъ можетъ быть измѣненъ по соглашенію подлежащаго министра съ (Министромъ Финансовъ и) Государственнымъ Контролеромъ.  
<sup>2)</sup> Касс. Прав., ст. 128.  
<sup>3)</sup> Касс. Прав., ст. 132.  
<sup>4)</sup> Касс. Прав., ст. 129.  
<sup>5)</sup> Касс. Прав., ст. 135.  
<sup>6)</sup> Касс. Прав., ст. 109.  
<sup>7)</sup> Касс. Прав., ст. 110.  
<sup>8)</sup> Касс. Прав., ст. 120. Бухг. Прав., ст. 39.  
<sup>9)</sup> Порядокъ производства этихъ расходовъ указанъ въ Инструкціи Казначействамъ (см. ниже, гл. V) и въ частныхъ Правилахъ о назначеніи денежныхъ выдачъ.



§ 72. Финансовыя операціи по извлеченію доходовъ въ Россіи. Съ введеніемъ у насъ системы единства кассы (см. выше, стр. 395 и ниже, гл. V) связано было послѣдовательное проведеніе въ области извлеченія доходовъ начала обособленія распорядительныхъ и исполнительныхъ операцій въ рукахъ различныхъ равноотвѣтственныхъ лицъ.

Порядокъ производства *распорядительныхъ операцій* по требованіямъ государства, въ виду большого разнообразія этихъ послѣднихъ, представляетъ значительныя особенности, и потому опредѣляется подлежащими специальными законоположеніями и правилами, нормирующими условія возникновенія, содержаніе и размѣръ отдѣльныхъ видовъ требованій государства, а также порядокъ исполненія ихъ должниками <sup>1)</sup>. Поскольку разсмотрѣніе этого порядка не было исчерпано изложеніемъ функций органовъ, распоряжающихся извлеченіемъ доходовъ (см. выше § 70), оно будетъ дополнено ниже, при изложеніи отдѣльныхъ источниковъ доходовъ.

*Взиманіе* государственныхъ доходовъ возложено у насъ по общему правилу на отвѣтственныхъ сборщиковъ, какъ специальныхъ (кассъ специальныхъ сборщиковъ), такъ и сборщиковъ-плательщиковъ (мѣстныхъ Казначействъ) <sup>2)</sup>. Дѣйствія первыхъ изъ нихъ опредѣляются главнымъ образомъ тѣми же специальными законами и правилами, которыя нормируютъ распорядительныя операціи по извлеченію доходовъ, а также Правилами для кассъ специальныхъ сборщиковъ (см. выше, стр. 396), а дѣйствія вторыхъ—преимущественно Кассовыми Правилами (см. выше, стр. 396). Разсмотрѣніе этихъ дѣйствій, болѣе подробное по сравненію съ изложеннымъ выше (см. стр. 325 и сл.), предполагаетъ знакомство съ кассовымъ устройствомъ, и потому входитъ въ слѣдующую главу.—*Взысканіе недоимокъ* по всѣмъ денежнымъ требованіямъ государства производится у насъ по общему правилу въ безспорномъ исполнительномъ порядкѣ.

<sup>1)</sup> Порядокъ исполненія лишь нѣкоторыхъ, весьма немногихъ, требованій государства и распорядительныя операціи по нимъ опредѣляются, въ видѣ исключенія изъ общаго правила, не специальными законоположеніями и правилами, а Правилами взиманія доходовъ, не имѣющихъ специального кассоваго устройства, составляющими прилож. къ ст. 58 Касс. Прав.

<sup>2)</sup> Немногочисленные случаи, въ которыхъ, въ видѣ исключенія изъ общаго правила, разрѣшается взиманіе доходовъ распорядителями, указаны въ Касс. Прав., ст. 65 и Бухг. Прав., ст. 15, 94—95.

трезъ общеполнительныя полицейскія учрежденія <sup>1)</sup> <sup>2)</sup>. Общія постановленія о порядкѣ взысканія недоимокъ содержатся въ Положеніи о взысканіяхъ по Безспорнымъ Дѣламъ Казны (см. выше, стр. 52), специальные же—въ Положеніи о Казенныхъ Подрядахъ и Поставкахъ (см. выше, стр. 47) и въ подлежащихъ законоположеніяхъ, относящихся къ отдѣльнымъ источникамъ доходовъ.

#### Литература къ главамъ IV.

См. ниже литературу къ главамъ V.

<sup>1)</sup> Пол. Взыск. по Безспорн. Дѣл. Казны, ст. 1, 2, 7.

<sup>2)</sup> Объ исключеніяхъ изъ этого общаго правила, а также о дѣйствующей по этому вопросу практикѣ, по толкованію которой всѣ, за нѣкоторыми исключеніями, требованія государства, вытекающія изъ договоровъ, обращаются ко взысканію въ судебномъ порядкѣ, см. частіи комментариевъ изд. Устава Гражд. Суд., *И. Тютрюмова* (2 изд. Спб., 1910), ст. 1 и разъясненія II, VII и IX, ст. 2 и разъясненія II-IV.



## ГЛАВА V.

### Государственное кассовое устройство.

Отдѣль I. Государственное кассовое устройство. — Общія начала и сравнительное право.

§ 73. **Основные начала кассоваго устройства.** Началомъ, заложеннымъ наиболее глубоко въ основаніе кассоваго устройства современныхъ культурныхъ государствъ, является *начало единства фонда государственныхъ доходовъ*. Начало это заключается въ томъ, что денежные поступления государства отъ отдѣльныхъ источниковъ не имѣютъ спеціальнаго назначенія, не идутъ на покрытіе опредѣленныхъ расходовъ, а образуютъ единый, общій, нераздѣльный фондъ, изъ котораго безъ различія происхожденія покрывается вся сумма государственныхъ расходовъ. Единство фонда не выражается въ томъ, что всѣ суммы наличными поступаютъ въ одну кассу, изъ которой производятся всѣ платежи. Это было бы и невозможно по техническимъ условіямъ кассовой службы государства. Единство фонда выражается конкретно въ томъ, что всѣ поступающія къ государству денежные суммы заносятся на единый, общій, нераздѣльный счетъ, съ котораго списываются всѣ производимые государствомъ платежи. Единство фонда лишь мысленно материализируется въ видѣ одной воображаемой, фиктивной кассы — *государственной казначейства*. Современное начало единства фонда государственныхъ доходовъ является продуктомъ продолжительнаго историческаго развитія. Первоначально въ кассовомъ устройствѣ государства господствуетъ, логически противоположное началу единства, *начало множественности, специализированности, раздѣльности, обособленности фондовъ*: поступления отъ отдѣльныхъ источниковъ образуютъ раздѣльные, обособленные фонды со спеціальнымъ назначеніемъ. Хотя съ началомъ множественности фондовъ логически совмѣстима система единыхъ и общихъ для всѣхъ вѣдомствъ кассъ — поступающія на спеціальныя счета суммы могутъ сосредоточиваться въ кассахъ, находящихся въ завѣдываніи одного

центрального вѣдомства, и изъ этихъ же кассъ отпускаются для оплаты расходовъ всѣхъ вѣдомствъ въ руки прямыхъ кредиторовъ государства непосредственно — однако этому началу, въ силу политическихъ и обще-административныхъ историческихъ условій, *практически соответствуетъ система спеціальныхъ вѣдомственныхъ кассъ*: отдѣльные вѣдомства для взиманія доходовъ, находящихся въ ихъ управленіи, для сосредоточенія суммъ, поступающихъ отъ этихъ доходовъ, и для производства платежей по расходамъ, предоставленнымъ въ ихъ распоряженіе, имѣютъ свои спеціальныя кассы. Съ множественностью фондовъ необходимо связано, съ одной стороны, неравномѣрно-несвоевременное производство платежей по расходамъ, а съ другой стороны, скопленіе въ кассахъ суммъ, непродуцируемо, праздно лежащихъ въ теченіе извѣстнаго промежутка времени. Если срокъ платежа по какому-нибудь обязательству государства наступаетъ до поступления предназначенной для него суммы, то платежъ долженъ быть задержанъ, не смотря на то, что въ распоряженіи государства могутъ быть суммы, предназначенныя для другихъ платежей, срокъ которымъ еще не наступилъ. Кромѣ такихъ временныхъ, кассовыхъ дефицитовъ и избытковъ съ множественностью фондовъ связаны и другіе, окончательные, вызываемые трудностью, даже практическою невозможностью пропорціональнаго величинѣ расходовъ распределенія отдѣльныхъ источниковъ доходовъ между различными предметами управленія. Постоянно то одни, то другіе фонды оказываются недостаточными для покрытія всѣхъ отнесенныхъ на нихъ расходовъ, или же, наоборотъ, избыточными. Отмѣченное свойство множественности фондовъ проявляется тѣмъ сильнѣе, создаетъ затрудненія тѣмъ большія, чѣмъ подвижнѣе условія существованія финансоваго хозяйства. На извѣстной ступени финансово-хозяйственнаго развитія государство вынуждено, для преодоленія этихъ затрудненій, стать на путь объединенія фондовъ. Первоначальною формою такого объединенія является образованіе изъ избытковъ фондовъ, дающихъ таковыя, центрального фонда, служащаго для пополненія дефицитовъ недостаточныхъ фондовъ, а также для покрытія нѣкоторыхъ новыхъ расходовъ. Этотъ процессъ объединенія спеціальныхъ фондовъ заканчивается сравнительно поздно, въ однихъ государствахъ въ концѣ XVIII в. (Англія, Франція), въ другихъ — въ первой половинѣ XIX в. (Пруссія), *принципальнымъ усвоеніемъ начала единства фонда государственныхъ доходовъ*. Въ большей части культурныхъ государствъ спеціальныя фонды представляютъ собою въ настоящее время исключеніе изъ общаго



господствующаго начала. Проведеніе въ кассовомъ устройствѣ начала единства фонда государственныхъ доходовъ имѣетъ слѣдующія весьма важныя *положительные результаты*: 1) устраняется возможность непропорціональнаго величинѣ расходовъ распредѣленія отдѣльных источниковъ доходовъ между различными предметами управленія и вмѣстѣ съ тѣмъ неравномѣрнаго, по этой причинѣ, выполненія задачъ государства; 2) устанавливается болѣе исправное, во всякомъ случаѣ независимое отъ исправности поступления отдѣльных источниковъ доходовъ, производство платежей по государственнымъ расходамъ; 3) значительно сокращается количество суммъ скопляющихся и непроизводительно лежащихъ въ кассахъ, облегчается возможность производства платежей одною кассою за счетъ другой и, такимъ образомъ, частичной замѣны передвиженія суммъ наличными изъ одной кассы въ другую системою текущихъ счетовъ и переводовъ по книгамъ, въ результатъ чего, съ одной стороны, понижаются издержки кассовой службы, а съ другой стороны, уменьшается количество наличныхъ денегъ, поглощаемое этою службою, и создается благоприятное вліяніе на денежный рынокъ и на все народное хозяйство; 4) упрощается счетоводство по денежнымъ финансовымъ операціямъ, создается большая наглядность и доступность отчетности о финансовомъ положеніи государства, облегчается контроль надъ указанными операціями и вмѣстѣ съ тѣмъ въ финансовомъ управленіи водворяется большая правомѣрность и целесообразность.

Проведеніе начала единства фонда необходимо требуетъ извѣстнаго объединенія кассовой службы. Территориальное распредѣленіе поступленій не пропорціонально территориальному распредѣленію платежей, вслѣдствіе чего денежные суммы, обращаемыя въ общій фондъ государственныхъ доходовъ, по поступленіи ихъ къ сборщикамъ, должны быть распредѣлены между отдѣльными мѣстностями соответственно платежнымъ потребностямъ послѣднихъ, должны быть приведены въ движеніе въ извѣстномъ направленіи. Это направленіе можетъ быть лишь отчасти закрѣплено постоянными нормами, отчасти же оно должно быть специализировано на основаніи текущихъ данныхъ о предстоящихъ поступленіяхъ и платежахъ отдѣльных мѣстностей. Далѣе, между суммою денежныхъ поступленій, образующихъ единый фондъ доходовъ, и суммою предстоящихъ за счетъ этого фонда очередныхъ платежей можетъ не быть соответствія въ тотъ или другой моментъ времени и, слѣдовательно, долженъ быть организованъ постоянный надзоръ за этимъ соответствіемъ, для того,

чтобы въ случаѣ кассоваго, временнаго дефицита принять мѣры къ покрытію его. Вотъ почему, съ проведеніемъ начала единства фонда необходимо, возникаетъ *задача распорядженія движеніемъ суммъ, поступающихъ въ общій фондъ доходовъ государства, и уравновѣшенія поступленій съ платежами—задача, выполненіе которой требуетъ центральной организаціи*. Конечно, центральному органу управленія движеніемъ суммъ должны быть подчинены кассы въ ихъ операціяхъ по этому движенію. Но если проведеніе начала единства фонда требуетъ, такимъ образомъ, лишь извѣстнаго объединенія кассовой службы, то изъ проведенія, на ряду съ этимъ началомъ, начала обособленія распорядительныхъ и исполнительныхъ операцій по производству расходовъ въ рукахъ должностныхъ лицъ различныхъ вѣдомствъ (см. выше, стр. 310 и сл.) необходимо вытекаетъ другое начало, лежащее въ основаніи современнаго кассоваго устройства, — *начало единства кассы* (или кассъ), логически противоположное отмѣченному выше (на стр. 405) началу множественности, вѣдомственной специализированности кассъ. Начало единства кассы заключается въ томъ, что всѣ поступающія къ государству денежные суммы сосредоточиваются материально, наличными въ единыхъ и общихъ для всѣхъ вѣдомствъ кассахъ, подчиненныхъ во всѣхъ своихъ операціяхъ одному центральному вѣдомству (министерству финансовъ, см. выше, стр. 308 и сл., 312 и сл.), и изъ этихъ же кассъ выплачиваются, по приказамъ всѣхъ распорядителей кредитовъ, безъ различія вѣдомства, въ руки прямыхъ кредиторовъ государства непосредственно. Начало единства кассы принципиально усвоено всѣми современными культурными государствами. Отступленія отъ него являются исключеніемъ изъ общаго правила, и при томъ встрѣчаются сравнительно гораздо рѣже, нежели нарушенія начала единства фонда. Благодаря единству кассы въ значительно большей степени достигаются всѣ указанные выше (см. стр. 406) благоприятные результаты проведенія начала единства фонда. Кромѣ того, единство кассы само по себѣ понижаетъ издержки кассовой службы, сокращая личный и матеріальный составъ учреждений этой службы.

Для проведенія начала единства кассы необходимо, чтобы всѣ поступающія къ государству суммы сосредоточивались наличными въ однѣхъ лишь единыхъ и общихъ для всѣхъ вѣдомствъ кассахъ. Но единство кассы не требуетъ того, чтобы доходы непосредственно взимались этими кассами и чтобы внѣ системы единыхъ и общихъ кассъ не существовало государственныхъ кассъ. Между тѣмъ, техническія условія операцій, съ одной стороны, интересы платель-



щиковъ, съ другой стороны, требуютъ существованія специальныхъ кассъ для взиманія доходовъ при многихъ распорядительныхъ по извлеченію доходовъ учрежденіяхъ. Вотъ почему во всѣхъ государствахъ, на ряду съ системою единыхъ и общихъ кассъ, существуетъ болѣе или менѣе послѣдовательно проведенная *система кассъ специальныхъ сборщиковъ*. На эти кассы возложены взиманіе доходовъ и передача собранныхъ суммъ въ установленные сроки единымъ кассамъ. При такомъ ограниченіи самостоятельнаго круга операций кассъ специальныхъ сборщиковъ, начало единства кассы не нарушается. На нѣкоторыя изъ этихъ кассъ, особенно въ мѣстностяхъ, гдѣ нѣтъ единыхъ кассъ, возлагается часто также производство платежей, обыкновенно за счетъ единыхъ кассъ. Хотя такое расширеніе круга операций кассъ специальныхъ сборщиковъ нарушаетъ начало единства кассы, однако оно весьма цѣлесообразно, являясь, какъ и это послѣднее, средствомъ достиженія одной изъ наиболѣе важныхъ задачъ кассоваго устройства, именно возможно большаго ограниченія передвиженія суммъ изъ одной кассы въ другую наличными. Такимъ образомъ, операции единыхъ кассъ по взиманію доходовъ ограничиваются взиманіемъ доходовъ, не имѣющихъ специального кассоваго устройства. Часто онѣ взимаютъ также и нѣкоторые другіе доходы, за счетъ подлежащихъ кассъ специальныхъ сборщиковъ. Въ нѣкоторыхъ государствахъ, на ряду съ двумя рассмотрѣнными системами кассъ, сохранилась еще, нарушающая начало единства кассы, *система специальныхъ вѣдомственныхъ кассъ*, въ существованіи и развитіи которой выражается степень полноты проведенія начала единства кассы въ кассовомъ устройствѣ государства. Въ наибольшей сравнительно степени нарушается начало единства кассы въ тѣхъ случаяхъ, когда кругъ операций специальныхъ вѣдомственныхъ кассъ охватываетъ какъ взиманіе доходовъ, такъ и производство платежей за собственный счетъ изъ суммъ, поступающихъ отъ доходовъ, взимаемыхъ ими, при чемъ между ними и едиными кассами отсутствуетъ всякая связь, или же, если таковая и существуетъ, то ограничивается тѣмъ, что онѣ передаютъ единымъ кассамъ свои избытки или получаютъ отъ послѣднихъ суммы для пополненія своихъ недостатковъ. Въ меньшей сравнительно степени нарушается начало единства кассы въ тѣхъ случаяхъ, когда кругъ операций специальныхъ вѣдомственныхъ кассъ ограниченъ либо производствомъ платежей (изъ суммъ, получаемыхъ ими отъ единыхъ кассъ), либо взиманіемъ доходовъ, сосредоточеніемъ суммъ отъ доходовъ, взимаемыхъ ими, и передачею этихъ суммъ единымъ кас-

самъ. Въ первомъ изъ этихъ двухъ послѣднихъ случаевъ нарушается лишь второе изъ двухъ требованій начала единства кассы, согласно которому всѣ платежи производятся изъ единыхъ кассъ въ руки прямыхъ кредиторовъ государства непосредственно. Во второмъ случаѣ нарушается лишь первое изъ двухъ требованій начала единства кассы, согласно которому всѣ денежные суммы, поступающія къ государству, сосредоточиваются исключительно въ единыхъ кассахъ. Различіе между кассами специальныхъ сборщиковъ и специальными вѣдомственными кассами, не производящими платежныхъ операций за собственный счетъ, заключается въ томъ, что эти послѣднія не только взимаютъ доходы, но и сосредоточиваютъ суммы, поступающія отъ взимаемыхъ ими доходовъ, и, слѣдовательно, всегда образуютъ вѣдомственную систему кассъ, слагающуюся по крайней мѣрѣ изъ двухъ степеней (напр., уѣздныхъ и губернскихъ кассъ).

Проведеніе началъ единства фонда и кассы значительно сокращаетъ какъ издержки кассовой службы государства, такъ и количество наличныхъ денегъ, поглощаемыхъ этою службою, но не даетъ, однако, наибольшаго, возможнаго въ данномъ отношеніи, результата. Средствомъ достиженія дальнѣйшаго въ указанномъ направленіи успѣха является *сочетаніе кассовой службы съ банковымъ дѣломъ*. Сочетаніе это возможно и встрѣчается на практикѣ въ двоякой формѣ: 1) въ формѣ *функционированія государственныхъ кассировъ въ роли банкировъ* и 2) въ формѣ *соучастія въ кассовой службѣ банковаго предпріятія*. Практическое значеніе первой изъ этихъ двухъ формъ ничтожно. Но зато во всѣхъ почти современныхъ европейскихъ государствахъ бѣнки, именно по большей части привилегированные центральные эмиссіонные банки, привлечены къ извѣстному участию въ кассовой службѣ. *Начало соучастія банковаго предпріятія въ кассовой службѣ государства* является третьимъ основнымъ началомъ современнаго кассоваго устройства. Центральный эмиссіонный банкъ наиболѣе пригоденъ къ роли банкира государства по слѣдующимъ основаніямъ: 1) онъ обладаетъ развитою сѣтью мѣстныхъ отдѣленій и обширнымъ кругомъ корреспондентовъ; 2) онъ является сравнительно наиболѣе надежнымъ и представляетъ сравнительно наибольшую гарантію неприкосновенности ввѣренныхъ суммъ; 3) онъ является регуляторомъ денежнаго обращенія и, въ виду своего весьма важнаго народно-хозяйственнаго значенія, наиболѣе заслуживаетъ матеріальнаго содѣйствія со стороны государства; 4) обязанный своимъ центральнымъ положеніемъ государству, получая отъ послѣдняго привилегію выпуска банковыхъ билетовъ и бу-



лучи, такимъ образомъ, въ зависимости отъ государства, онъ можетъ быть использованъ въ цѣляхъ кассовой службы на сравнительно наиболѣе выгодныхъ для государства условіяхъ. Последнее изъ этихъ основаній относится, конечно, лишь къ тѣмъ государствамъ, въ которыхъ центральные эмиссионные банки являются акціонерными предприятиями, т. е. во всѣмъ почти современнымъ государствамъ Европы. Въ тѣхъ же немногихъ государствахъ, въ которыхъ центральный банкъ является чисто-государственнымъ предприятиемъ (*Швеція, Россія*), степень возможнаго использования банка въ выгодахъ кассовой службы ограничена лишь интересомъ банка, какъ отдѣльнаго предприятия, и экономико-административнымъ назначеніемъ, выполняемымъ имъ. Участіе банка въ кассовой службѣ государства можетъ быть сведено къ одной изъ двухъ элементарныхъ формъ, изъ которыхъ одну можно назвать системою банка въ роли хранителя суммъ государства <sup>1)</sup>, другую—системою банка въ роли кассира государственнаго. Назначеніе системы банка въ роли хранителя суммъ государства заключается въ возможно большемъ сокращеніи денежной наличности кассъ и передвиженія суммъ изъ одной кассы въ другую наличными. При этой системѣ на (общій) текущій счетъ государственнаго казначейства (и на другіе, особые, текущіе счета государства) въ банкѣ поступаютъ изъ государственныхъ кассъ всѣ денежные суммы, превышающія очередныя потребности ихъ въ платежныхъ средствахъ и переводимыя чрезъ банкъ отъ одного кассира-плательщика къ другому, и съ этого счета списываются суммы, требуемыя кассами для покрытія ихъ очередныхъ недостатковъ въ платежныхъ средствахъ. Примѣненіе этой системы понижаетъ издержки кассовой службы и упрощаетъ задачу распоряженія движеніемъ суммъ. Но значеніе ея не ограничивается областью финансоваго хозяйства. Вкладъ государственнаго казначейства увеличиваетъ металлическій фондъ эмиссионнаго банка и даетъ ему возможность увеличить выпускъ банковыхъ билетовъ и понизитъ учетный процентъ, что отражается весьма благоприятно на всемъ народномъ хозяйствѣ. Изъ увеличенія своихъ оборотовъ извлекаетъ выгоду и банкъ, для котораго участіе въ кассовой службѣ государства имѣетъ и само по себѣ важное значеніе, поднимая его престижъ въ глазахъ населенія и увеличивая кругъ его клиентовъ. Привлеченіе банка къ кассовой службѣ въ качествѣ хранителя суммъ государства даетъ возможность прибѣгать къ услугамъ банка и те-

<sup>1)</sup> Названіе это весьма неточно выражаетъ функціи банка при первой изъ двухъ различаемыхъ системъ. Оно употребляется здѣсь лишь за отсутствіемъ болѣе подходящаго.

бушаго счета казначейства въ банкѣ, съ одной стороны, для передвиженія суммъ отъ специальныхъ сборщиковъ и сосредоточенія ихъ въ распоряженіи подлежащихъ плательщиковъ и для взиманія доходовъ отъ должниковъ государства, а съ другой стороны, для производства платежей кредиторамъ государства. При этомъ къ области расчетовъ между государствомъ, съ одной стороны, и его должниками и кредиторами, съ другой стороны, можетъ быть примѣнена форма платежнаго обращенія не только чековая (т. е. порядокъ производства платежей чрезъ банкъ, посредствомъ выдачи кредитору чека на банкъ), но и расчетная (т. е. порядокъ производства платежей посредствомъ переводовъ по книгамъ банковъ и послѣдующихъ расчетовъ между банками), благодаря чему достигается еще болѣе благоприятное вліяніе на денежный рынокъ и на все народное хозяйство. Частичное обращеніе къ услугамъ банка и текущего счета казначейства въ немъ для передвиженія суммъ отъ специальныхъ сборщиковъ и сосредоточенія ихъ въ распоряженіи плательщиковъ и для взиманія доходовъ отъ должниковъ государства, съ одной стороны, для производства платежей кредиторамъ государства, съ другой стороны, представляетъ *два переходныя формы* отъ системы банка въ роли хранителя суммъ государства къ системѣ банка въ роли кассира государственнаго, съ которой связаны по сравненію съ первою системою значительно большія выгоды, какъ въ финансово-, такъ и въ народно-хозяйственномъ отношеніи. Назначеніемъ этой системы является замѣна въ возможно большей степени государственныхъ кассъ, какъ специальныхъ правительственныхъ учрежденій, и дѣйствій должностныхъ лицъ кассовой службы банкомъ и дѣйствіями его служащихъ, посредствомъ привлеченія банка къ возможно болѣе активному и широкому участію въ кассовой службѣ. При этой системѣ на текущемъ счетѣ государственнаго казначейства (и на другихъ, особыхъ, текущихъ счетахъ государства, поскольку начало единства фонда подвергается нарушеніямъ) въ банкѣ сосредоточиваются всѣ государственные доходы въ полной цифрѣ поступленія и на банкѣ возлагается производство всѣхъ платежей по расходамъ государства въ руки прямыхъ кредиторовъ послѣдняго непосредственно. При такихъ условіяхъ государство не нуждается болѣе для функцій сосредоточенія суммъ и производства платежей въ государственныхъ кассахъ, въ смыслѣ специальныхъ правительственныхъ учрежденій, гдѣ манипулируютъ денежными суммами. Эти функціи переходятъ къ банку подъ его отвѣтственность. На обязанности же должностныхъ лицъ кассовой службы, число которыхъ можетъ быть сокращено до возможнаго мини-



му, по операциямъ, производимымъ банкомъ, остаются лишь нѣкоторыя, связанныя съ этими операциями, дѣйствія чисто-правового и формальнаго характера, а также параллельное банковымъ счетоводство и отчетность по этимъ операциямъ. Задача распоряженія движеніемъ суммъ, какъ самостоятельная задача финансоваго управленія, значительно упрощающаяся при первой системѣ, при системѣ банка въ роли кассира государственнаго отпадаетъ совершенно, и функции министерства финансовъ въ области кассовой службы ограничиваются надзоромъ за дѣйствіями банка, наблюденіемъ за состояніемъ текущаго счета казначейства въ банкѣ, а также распорядительными дѣйствіями по покрытію кассовыхъ дефицитовъ и по производству внѣбюджетныхъ кассовыхъ операций (см. выше, стр. 159).

Въ характерѣ участія банка въ кассовой службѣ и заключается наиболѣе существенное различіе въ кассовомъ устройствѣ отдѣльныхъ государствъ. Въ большей части современныхъ государствъ Европы по образцу Франціи принята система банка въ роли хранителя суммъ государства, при чемъ въ кассовомъ устройствѣ нѣкоторыхъ изъ этихъ государствъ въ большей или меньшей степени наблюдаются переходныя формы отъ этой системы къ системѣ банка въ роли кассира государственнаго. Эта послѣдняя система послѣдовательно и полно проведена пока лишь въ кассовомъ устройствѣ Англій и Бельгіи.

§ 74. Кассовое устройство при системѣ банка въ роли хранителя суммъ государства. Въ государствахъ, въ которыхъ банкъ играетъ лишь роль хранителя суммъ государства, не только кассы специальныхъ сборщиковъ, но и единыя и общія для всѣхъ вѣдомствъ (и специальныхъ вѣдомственныхъ) кассы организованы въ видѣ специальныхъ правительственныхъ учреждений, гдѣ манипулируютъ суммами. Единыя кассы образуютъ систему, состоящую изъ мѣстныхъ кассъ и центральной или главной кассы. Мѣстныя единыя кассы сосредоточиваютъ суммы, поступающія отъ мѣстныхъ (т. е. пребывающихъ въ предѣлахъ ихъ территоріальнаго района дѣйствій) специальныхъ сборщиковъ, взимаютъ непосредственно нѣкоторые доходы (см. выше, стр. 408), производятъ, въ предѣлахъ данныхъ имъ кассовыхъ полномочій, платежи по ассигновкамъ мѣстныхъ распорядителей, а также, обыкновенно, за счетъ другихъ кассъ платежи, переводимые на нихъ, по ассигновкамъ другихъ распорядителей. Въ случаѣ недостатка суммъ для производства всѣхъ предстоящихъ очередныхъ платежей, онѣ снабжаются суммами, обыкновенно изъ мѣст-

наго отдѣленія банка. Въ случаѣ же превышенія поступившихъ въ нимъ суммъ надъ предстоящими очередными платежами онѣ даютъ избыткамъ предписанное назначеніе, обыкновенно сдаютъ ихъ въ мѣстное отдѣленіе банка, благодаря чему эти избытки поступаютъ въ распоряженіе центрального органа, управляющаго движеніемъ суммъ, и идутъ на пополненіе недостатковъ главной кассы и другихъ мѣстныхъ кассъ. Мѣстныя единыя кассы охватываютъ часто двѣ степени кассъ: 1) кассы низшія (уѣздныя, окружныя) и 2) кассы среднія въ системѣ единыхъ кассъ (провинціальныя, губернскія, областныя). Собственный кругъ операций низшихъ кассъ обыкновенно ограничивается сосредоточеніемъ суммъ, поступающихъ отъ специальныхъ сборщиковъ, взиманіемъ нѣкоторыхъ доходовъ и переводомъ въ установленномъ порядкѣ собранныхъ суммъ среднимъ кассамъ, платежи же онѣ производятъ обыкновенно лишь за счетъ среднихъ кассъ. Главная или центральная единая касса, являющаяся высшею въ системѣ единыхъ кассъ, сосредоточиваетъ суммы, поступающія отъ специальныхъ сборщиковъ, состоящихъ при центральныхъ учрежденияхъ, взимаетъ доходы, находящіеся въ непосредственномъ распоряженіи центральныхъ органовъ, не имѣющіе специального кассоваго устройства, и производитъ платежи по расходамъ, находящимся въ распоряженіи центральныхъ органовъ. Кроме того, въ нѣкоторыхъ государствахъ главная касса для территоріальнаго района ея мѣстопребыванія функционируетъ и въ качествѣ мѣстной (средней или средней и низшей) кассы. Главная касса находится въ тѣхъ же по существу отношеніяхъ съ банкомъ, что и мѣстныя кассы.

Типическимъ образцомъ кассоваго устройства при системѣ банка въ роли хранителя суммъ государства является французское, отличающееся наиболѣе полнымъ и послѣдовательнымъ проведеніемъ начала единства кассы и представляющее интересъ и въ нѣкоторыхъ другихъ отношеніяхъ.—Единыя кассы образуютъ во Франціи систему изъ трехъ степеней: 1) изъ низшихъ, окружныхъ кассъ Частныхъ Сборщиковъ, 2) изъ среднихъ, департаментскихъ кассъ Главныхъ Казначеевъ-Плательщиковъ и 3) изъ кассы Центрального Кассира-Плательщика Казначейства <sup>1)</sup>. Въ системы единыхъ кассъ стоятъ во

<sup>1)</sup> Для департамента Сены онъ исполняетъ также обязанности Главнаго Казначей-Плательщика. Отсутствуютъ въ этомъ департаментѣ и должности Частныхъ Сборщиковъ, обязанности которыхъ исполняетъ Центральный Сборщикъ Сены.



Франции лишь многочисленныя *кассы специальных сборщиков*, функционирующія для взиманія всѣхъ почти доходовъ. Всѣ поступающія въ предѣлахъ департамента суммы сосредоточиваются, при посредствѣ Частныхъ Сборщиковъ или непосредственно чрезъ специальныхъ сборщиковъ, въ распоряженіи Главнаго Казначея-Плательщика, на котораго возложено производство всѣхъ платежей въ предѣлахъ департамента. Онъ несетъ личную отвѣтственность за всѣ дѣйствія Частныхъ Сборщиковъ, представляющихъ собою лишь его окружныхъ агентовъ. Частные Сборщики и непосредственно подчиненные имъ специальные сборщики прямыхъ налоговъ могутъ производить платежи по полномочию и за счетъ Главныхъ Казначеевъ-Плательщиковъ. — *Единый счетъ казначейства*, на который заносятся всѣ поступающія въ общій фондъ государственныхъ доходовъ и сосредоточивающіяся въ распоряженіи Главныхъ Казначеевъ-Плательщиковъ суммы и съ котораго списываются всѣ производимые за счетъ этихъ суммъ платежи, имѣетъ во Франціи своеобразную форму *текущаго счета государственнаго казначейства съ Главными Казначаеми-Плательщиками* <sup>1)</sup>. Форма эта объясняется исторически и возникла въ связи съ *ролью Главныхъ Казначеевъ-Плательщиковъ, какъ банкировъ-займодавцевъ государства* <sup>2)</sup>. Они и до сихъ поръ еще сохранили эту свою

<sup>1)</sup> Каждый изъ этихъ послѣднихъ ведетъ Текущій Счетъ Казначейства, на кредитъ котораго онъ заноситъ всѣ поступления, а на дебетъ — всѣ платежи за счетъ казначейства. Вѣдомости о состояніи этихъ текущихъ счетовъ періодически доставляются Главными Казначаеми-Плательщиками Управленію Общимъ Движеніемъ Фондовъ Министерства Финансовъ, которое на основаніи ихъ со своей стороны ведетъ параллельный текущій счетъ казначейства съ Главными Казначаеми-Плательщиками.

<sup>2)</sup> Съ 1806 г. французское правительство, рѣшивъ отказаться отъ займовъ у частныхъ капиталистовъ для покрытія кассовыхъ дефицитовъ, стало прибѣгать для этой цѣли главнымъ образомъ къ услугамъ Главныхъ Сборщиковъ, предшественниковъ (до 1865 г.) Главныхъ Казначеевъ-Плательщиковъ, которые, располагая по большей части крупными состояніями, готовы были авансировать государству за процентное вознагражденіе суммы будущихъ его поступленій отъ доходовъ. Въ эпоху первой имперіи роль банкировъ-займодавцевъ государства стала постепенно нормальной функціею Главныхъ Сборщиковъ. Для того, чтобы побудить послѣднихъ не задерживать въ своемъ пользованіи суммъ, поступающихъ отъ государственныхъ доходовъ, и своевременно передавать эти суммы въ распоряженіе плательщиковъ для оплаты государственныхъ расходовъ, *Mollien* оумъ, Министромъ Казначейства эпохи первой имперіи, изобрѣтенъ былъ *текущій счетъ казначейства съ Главными Сборщиками съ исчисленіемъ и уплатою по суммамъ его взаимныхъ про-*

роль, авансируя государству изъ своихъ средствъ за процентное вознагражденіе суммы будущихъ его поступленій отъ доходовъ. Однако авансы ихъ, какъ ресурсъ казначейства (т. е. источникъ покрытія кассовыхъ дефицитовъ и внѣбюджетныхъ специальныхъ расходныхъ операций казначейства — см. выше, стр. 159), имѣютъ въ настоящее время второстепенное значеніе <sup>1)</sup> <sup>2)</sup>. — Располагая данными текущаго счета казначейства съ Главными Казначаеми-Плательщиками, а также текущими кассовыми свѣдѣніями о предстоящихъ поступленияхъ и платежахъ (по ассигнованнымъ уже, но не оплаченнымъ еще расходамъ), *Управленіе Общимъ Движеніемъ Фондовъ Министерства Финансовъ*, на которомъ лежитъ распоряженіе движениемъ суммъ и принятіе необходимыхъ мѣръ на случай кассоваго дефицита, ежемѣсячно распределяетъ имѣющіяся въ распоряженіи и ожидаемыя къ поступленію въ предстоящемъ мѣсяцѣ свободныя суммы между всѣми распорядителями кредитовъ. Съ этою цѣлью всѣ министры-главные распорядители кредитовъ ежемѣсячно доставляютъ въ Министерство Финансовъ свѣдѣнія объ ассигновкахъ, какъ прямыхъ, имен-

*счетовъ*: по суммамъ, записаннымъ Главнымъ Сборщикомъ (позже Главнымъ Казначеемъ-Плательщикомъ) за послѣдніе десять дней на приходъ казначейства, проценты исчислялись начиная съ десятаго дня и причитались отъ перваго послѣднему, а по суммамъ, выписаннымъ имъ за послѣдніе десять дней въ расходъ, какъ предоставленнымъ въ распоряженіе центрального органа управленія движениемъ суммъ для надобностей (другихъ) плательщиковъ (или выданнымъ кредиторамъ государства непосредственно), проценты исчислялись начиная съ пятаго изъ десяти дней и причитались отъ казначейства Главному Сборщику (позже Главному Казначеему-Плательщику). Взаимные проценты по этому текущему счету были отмѣнены лишь въ 1887 г. Въ настоящее время (съ 1889 г.) Главные Казначей-Плательщики получаютъ за свой трудъ лишь жалованье. Авансы Главныхъ Сборщиковъ дорого обходились государству, и по мѣрѣ того, какъ публичный кредитъ государства укрѣплялся, значеніе этого ресурса казначейства (т. е. источника покрытія кассовыхъ дефицитовъ и внѣбюджетныхъ кассовыхъ расходовъ) все болѣе падало. Съ конца 50-ыхъ годовъ прошлаго вѣка наибольшее значеніе между ресурсами казначейства имѣютъ: 1) авансъ Банка Франціи (см. ниже въ текстѣ, стр. 416 и сл.) и 2) публичный кредитъ, въ видѣ билетовъ и краткосрочныхъ обязательствъ казначейства.

<sup>1)</sup> См. предъидущее прим. въ концѣ.

<sup>2)</sup> Въ связи съ ролью банкировъ-займодавцевъ государства стоитъ роль Главныхъ Казначеевъ-Плательщиковъ, какъ банкировъ частныхъ лицъ, которую они также сохранили до сихъ поръ. Главною операціею ихъ, какъ частныхъ банкировъ, является пріемъ вкладовъ на текущій счетъ.



ныхъ кредиторскихъ, такъ и служебныхъ (коими они делегируютъ кредиты второстепеннымъ распорядителямъ) (см. выше, стр. 321), составленіе и выдача которыхъ предполагается ими въ слѣдующемъ мѣсяцѣ. Управление Общимъ Движеніемъ Фондовъ сопоставляетъ эти свѣдѣнія съ вышеуказанными кассовыми данными и затѣмъ составляетъ *мѣсячное росписание о распределеніи суммъ* между заявленными министрами требованіями, предѣлами котораго послѣдніе и должны будутъ ограничиваться при ассигнованіи расходовъ и делегированіи кредитовъ въ очередномъ мѣсяцѣ. Росписание это подносится Министромъ Финансовъ на утвержденіе президента республики и издается въ формѣ *Декрета о мѣсячномъ распределеніи суммъ*. Тѣ же другія указанныя ассигновки министровъ, по составленіи ихъ, проводятся въ Министерство Финансовъ для предварительной проверки (см. гл. VI), послѣ чего изъ нихъ дѣлаются извлечения, отсылаемые плательщикамъ и служащія для послѣднихъ кассовыми полномочіями, опредѣляющими кругъ ихъ платежныхъ операций. Разсмотрѣнный порядокъ мѣсячнаго распределенія суммъ между распорядителями кредитовъ является особенностью французскаго кассоваго и финансово-административнаго устройства. Уравнивая отливъ денежныхъ суммъ изъ государственныхъ кассъ въ каналы обращенія, порядокъ этотъ выполняетъ полезное народно-хозяйственное назначеніе, въ особенности при системѣ ограниченаго участія банка въ кассовой службѣ. — *Участіе банка* — Банка Франціи — въ кассовой службѣ государства выражается во Франціи: 1) въ приѣмѣ на текущій счетъ казначейства въ банкѣ свободныхъ отъ очередныхъ платежей избытковъ поступленій кассъ, вносимыхъ послѣдними въ мѣстные отдѣленія банка, согласно распоряженію Управления Общимъ Движеніемъ Фондовъ, 2) въ снабженіи кассъ за счетъ суммъ этого текущаго счета недостающими имъ для производства очередныхъ платежей суммами, за которыми кассы обращаются къ мѣстнымъ отдѣленіямъ банка, по распоряженію того же Управления, и 3) въ производствѣ параллельно съ государственными кассами, платежей по купонамъ французской государственной ренты и обязательствъ казначейства. Банкъ Франціи не только не получаетъ никакого спеціальнаго вознагражденія за свое участіе въ кассовой службѣ — за производимые имъ переводы суммъ изъ одной мѣстности въ другую и за услугу, указанную выше подъ пунктомъ 3 —, но по соглашеніямъ съ государствомъ беретъ на себя обязанность предоставлять послѣднему постоянный для нуждъ казначейства, безвозвратный до окончанія привилегіи банкнаванса (см. выше, прим. 2 къ стр. 414, на стр. 415). По послѣднему

соглашенію 1897 г., срокъ которому оканчивается въ 1920 г., авансъ этотъ составляетъ 180 милл. фр. и является безпроцентнымъ<sup>1)</sup>. Но зато и государство не получаетъ отъ Банка процентовъ по своему вкладу, хранимому на текущемъ счетѣ казначейства въ Банкѣ.

Далеко не столь полно и послѣдовательно, какъ во Франціи, проведено начало единства кассы въ Германской Имперіи, Пруссіи и другихъ германскихъ союзныхъ государствахъ, а также въ Австріи. Во всѣхъ этихъ государствахъ въ меньшей (Пруссія) или въ большей степени (др. германскія государства, Австрія) сохранилась система спеціальныхъ вѣдомственныхъ кассъ и встрѣчаются по большей части всѣ указанныя выше (см. стр. 408 и сл.) отступленія отъ начала единства кассы. Вниманія заслуживаетъ дѣйствующая въ Пруссіи и Германской Имперіи система кассовыхъ полномочій, принятая по существу и у насъ, а потому не требующая спеціальнаго разсмотрѣнія. Что касается участія банка въ кассовой службѣ этихъ государствъ, то наибольшую, сравнительно, роль въ этой службѣ играетъ банкъ въ Пруссіи и въ особенности въ Германской Имперіи. Въ этихъ двухъ государствахъ переходныя формы отъ системы банка въ роли хранителя суммъ государства къ системѣ банка въ роли кассира государственнаго (преимущественно въ видѣ обращенія въ банку и текущему счету казначейства для передвиженія суммъ отъ сборщиковъ — и отчасти для взиманія доходовъ — и сосредоточенія ихъ въ распоряженіи плательщиковъ, см. выше стр. 411) наблюдаются въ большей степени, чѣмъ во Франціи, гдѣ онѣ развиты весьма слабо<sup>2)</sup>. Больше того, Германскою Имперіею даже час-

<sup>1)</sup> Для того, чтобы опредѣлить для какого-либо момента времени величину и степень задолженности государства по этому авансу, нужно 180 милл. фр. сравнить съ постоянно колеблющеюся цифрою вклада на текущемъ счетѣ казначейства въ Банкѣ. Государство окажется въ долгу у Банка, если и поскольку авансъ больше вклада. На дѣлѣ вкладъ почти всегда превышаетъ величину аванса.

<sup>2)</sup> Всѣ наиболѣе важныя кассы Германской Имперіи и Пруссіи (а также Баварія) имѣютъ въ Имперскомъ Банкѣ отдѣльные расчетные текущіе счета (*Girokonten*). Текущій счетъ единой центральной кассы каждаго изъ этихъ трехъ государствъ является вмѣстѣ съ тѣмъ текущимъ счетомъ казначейства, на которомъ сосредоточиваются всѣ поступающія въ Банкъ отъ отдѣльныхъ кассъ суммы и съ котораго списываются всѣ суммы, которыми Банкъ снабжаетъ отдѣльныя кассы. Суммы, передаваемые мѣстными кассами въ мѣстныя отдѣленія Банка, поступаютъ на ихъ отдѣльные счета, съ которыхъ переводятся на счетъ подлежащей, государственной или имперской (мѣстныя государственныя кассы взимаютъ и сосредоточиваютъ также имперскіе доходы), центральной кассы. Суммы, за



тично усвоена вторая из двух указанных систем, именно Германский Имперский Банк (привлеченный к участию в кассовой службе как Германской Империи, так и Пруссии) является до некоторой степени кассиром Империи. Начало единства кассы представлено в Германской Империи центральной Имперскою Главною Кассою, которая помещается в одном здании с главною кассою Имперскаго Банка и состоит из должностных лиц, назначаемых и оплачиваемых Банком<sup>1)</sup>. Но на Имперскую Главную Кассу возложены преимущественно лишь правовая и формальная сторона кассовых операций, а также счетоводство и отчетность по последним. Все сосредоточивающаяся в распоряжении Имперской Главной Кассы суммы полностью поступают в Банк на текущий счет этой кассы, который является вместе с тем общим текущим счетом казначейства. Точно также все, за небольшим исключением, платежи за счет Имперской Главной Кассы производятся по ее приказам главною кассою и отделениями Имперскаго Банка непосредственно в руки кредиторов Империи. Пруссия и Германская Империя, хотя не оплачивают специально услуг Имперскаго Банка в области кассовой службы, однако, в отличие от Франции, обязаны поддерживать на известной высоте свои вклады в Банк на текущем счете казначейства, именно вклад каждой из них должен быть не ниже 10 милл. мар. В случае падения величины вклада ниже этой нормы, для пополнения его выпускаются и передаются Банку для учета краткосрочных обязательств казначейства.

§ 75. Кассовое устройство при системѣ банка в роли кассира государственнаго. При системѣ банка в роли кассира государственнаго государственныя кассы, в смыслѣ специальныхъ правительственныхъ учреждений, гдѣ манипулируютъ денежными суммами, функционируютъ принципиально лишь для взиманія доходовъ, обязанности же

которыми мѣстныя кассы обращаются къ мѣстнымъ отдѣленіямъ Банка для пополненія своихъ недостатковъ, списываются со счета подлежащей государственной или имперской (мѣстныя государственныя кассы функционируютъ и для производства платежей по мѣстнымъ расходамъ Имперіи), центральной кассы и приписываются къ отдѣльнымъ счетамъ мѣстныхъ кассъ.

<sup>1)</sup> Германскій Имперскій Банкъ является по способу образованія складочнаго капитала акціонернымъ предпріятіемъ (государство не принимаетъ никакого участія въ образованіи складочнаго капитала и не несетъ никакой отвѣтственности по обязательствамъ Банка), но по организаціи управленія онъ является государственнымъ учрежденіемъ: члены правленія Банка назначаются правительствомъ, служащіе Банка пользуются правами государственной службы.

прочихъ должностныхъ лицъ кассовой службы ограничены правою и формальною стороною кассовыхъ операций, а также, параллельными банковымъ, счетоводствомъ и отчетностью по этимъ операциямъ. Примѣры кассоваго устройства съ послѣдовательнымъ и полнымъ проведеніемъ разсматриваемой системы представляютъ въ настоящее время Англія и въ особенности Бельгія.

Хотя Банкъ Англіи уже въ концѣ XVIII вѣка играетъ важную роль въ кассовой службѣ государства, являясь хранителемъ суммъ ежедневнаго, но возникновеніе нынѣ дѣйствующей въ Англіи системы банка в роли кассира государственнаго, въ существенныхъ ее чертахъ, относится къ 1834 г. Все доходы взимаются въ Англіи специальными сборщиками различныхъ вѣдомствъ. Принципиально все собранныя ими суммы обращаются въ Консолидированный Фондъ Соединеннаго Королевства. Подъ этимъ послѣднимъ разумѣется единый, общий, нераздѣльный фондъ, въ которомъ сосредоточиваются по общему правилу все суммы, поступающія отъ государственныхъ доходовъ, и изъ котораго безъ различія происхожденія производится принципиально все платежи по государственнымъ расходамъ. Обратитъ суммы въ Консолидированный Фондъ значитъ внести ихъ въ Банкъ Англіи или (въ Ирландіи) въ Банкъ Ирландіи на кредитъ текущаго счета казначейства. Такимъ образомъ, Консолидированный Фондъ представляетъ собою ни что иное, какъ единый текущий счетъ казначейства въ Банкахъ Англіи и Ирландіи. Сборщики вносятъ собранныя ими суммы въ Банкъ или мѣстное отдѣленіе его. Если же въ мѣстѣ ихъ пребыванія нѣтъ отдѣленія Банка Англіи или Банка Ирландіи, то они переводятъ суммы въ Лондонъ чрезъ другой мѣстный банкъ. Этотъ послѣдній выдаетъ сборщику, вносящему деньги, вексель на Лондонъ со срокомъ платежа чрезъ три, четыре дня по составленіи. Вексель этотъ препровождается сборщикомъ подлежащему центральному вѣдомству, по которому послѣдній состоитъ откуда поступаетъ въ Банкъ Англіи для инкассирования и занесенія означенной въ немъ суммы на текущий счетъ вѣдомства. Въ цѣляхъ контроля какъ надъ дѣйствіями сборщиковъ, такъ и Банка, все, за небольшимъ исключеніемъ, суммы, передаваемыя Банку, не поступаютъ непосредственно на текущий счетъ казначейства, а заносятся преоварительно на текущий счетъ подлежащаго центральному вѣдомства, распоряжающагося извлеченіемъ доходовъ. По приказу этого послѣдняго суммы переводятся затѣмъ Банкомъ съ его текущаго счета на текущий счетъ казначейства. Вѣдомства не могутъ распоряжаться открытыми имъ парламентомъ кредитами, пока требуемыя



суммы не будут отпущены Банкомъ изъ Консолидированнаго Фонда, т. е. списаны съ текущаго счета казначейства, занесены на счетъ этого счета. Для отпуска же суммъ изъ Консолидированнаго Фонда необходимо предварительное разрѣшеніе Главнаго Контролера и Ревизора (см. ниже, гл. VI), а для отпуска суммъ на произвольные переменныхъ расходовъ (см. выше, стр. 206 и сл.) требуется, кромѣ того, королевскій указъ, контрассигнированный двумя лицами Казначейства (см. выше, прим. на стр. 314). По получе- нии указаннаго разрѣшенія (и по изданіи королевскаго указа) Казначейство (см. выше, прим. на стр. 314) отъ времени до времени, по мѣрѣ надобности, обращается къ Банку съ требованіемъ объ отпускѣ суммъ, т. е. о переводѣ суммъ съ текущаго счета казначейства на текущій счетъ Главнаго Плательщика. На суммы занесенныя на кредитъ этого послѣдняго счета, распорядители платежей производятъ ассигнованія расходовъ. Производство всѣхъ платежей возложено принципиально на одного плательщика, который называется Главнымъ Плательщикомъ<sup>1)</sup>. Но функціи послѣдняго сводятся преимущественно къ дѣйствіямъ правового и формальнаго характера и къ выдачѣ кредиторамъ государства чековъ на Банкъ<sup>2)</sup>. Банки Англии и Ирландіи самостоятельно производятъ платежи процентовъ и совершаютъ нѣкоторые другія операціи по государственнымъ займамъ

<sup>1)</sup> Главнѣйшій Плательщикъ (Paymaster General) является политическимъ, парламентскимъ дѣятелемъ, смѣняемымъ вмѣстѣ съ кабинетомъ членомъ котораго онъ обыкновенно состоитъ. На дѣлѣ онъ является министромъ безъ портфеля и своихъ функцій лично не отправляетъ, вѣря ихъ Товарищу Главнаго Плательщика (Assistant Paymaster General). Въ рукахъ послѣдняго и содѣйствующихъ ему должностныхъ лицъ образующихъ платежное вѣдомство (Pay Office), сосредоточены функціи Главнаго Плательщика.

<sup>2)</sup> Изъ того общаго правила, по которому платежи производятся Главнымъ Плательщикомъ, существуютъ исключенія, а именно: 1) нѣкоторые платежи производятся сборщиками изъ собранныхъ ими суммъ непосредственно, при чемъ употребленныя ими такимъ образомъ суммы проводятся чрезъ Консолидированный Фондъ точно такъ же, какъ если бы онѣ дѣйствительно были внесены въ Банкъ и затѣмъ отпущены послѣднимъ; 2) нѣкоторые платежи производятся должностными лицами подлежащихъ распорядительныхъ по производству расходовъ вѣдомствъ изъ суммъ, отпускаемыхъ имъ Казначействомъ за счетъ специальныхъ фондовъ (объ этихъ фондахъ см. выше, стр. 239, прим. 2), въ видѣ заимообразныхъ, подлежащихъ послѣдующему возмѣщенію изъ Консолидированнаго Фонда, авансовъ; 3) проценты по государственнымъ займамъ уплачиваются непосредственно и самостоятельно Банками Англии и Ирландіи.

за эти послѣднія операціи они получаютъ отъ государства специальное вознагражденіе, въ размѣрѣ около 190 тыс. ф. ст.

Еще болѣе послѣдовательно и полно, нежели въ Англии, принята система банка въ роли кассира государственнаго въ Бельгии, она къ тому же функционируетъ, по общему мнѣнію, образцово. Национальный Банкъ Бельгии является ответственнымъ официальнымъ кассиромъ государства. Онъ состоитъ изъ главнаго управленія и местныхъ агентствъ, во главѣ которыхъ стоятъ агенты, назначаемые и увольняемые королемъ по представленію административнаго совета Банка. Агентства Банка дѣйствуютъ въ центрѣ cadaго судебного округа. Кромѣ того, Банкъ обязанъ открывать ихъ и въ другихъ мѣстностяхъ по усмотрѣнію правительства. На Банкъ возложена матеріальная сторона операцій по сосредоточенію суммъ, поступающихъ къ государству, и по производству платежей. Онъ ограничивается «одними лишь дѣйствіями по приему, храненію и выдачѣ суммъ, вѣдая только количество этихъ суммъ и не имѣя никакого прямого и непосредственнаго отношенія къ вопросамъ объ ихъ свойствахъ» (И. И. Кауфманъ<sup>1)</sup>). Этими послѣдними вопросами вѣдаются спеціальныя правительственныя должностныя лица кассовой службы — Агенты Казначейства —, на которыхъ возложена правовая формальная сторона операцій, матеріально производимыхъ Банкомъ, а также параллельныя банковымъ счетоводство и отчетность по подлиннымъ документамъ. При каждомъ агентствѣ Банка функционируетъ Агентъ Казначейства, канцелярія котораго, въ интересахъ удобства кредиторовъ государства и сборщиковъ, помѣщается въ одномъ зданіи съ агентствомъ Банка или по крайней мѣрѣ близости отъ послѣдняго. Банкъ въ своемъ качествѣ кассира государственнаго подчиненъ всѣмъ обязанностямъ, возложеннымъ на отчетныхъ исполнителей государства, и приравнивается къ положенію послѣднихъ. Такъ, государству принадлежитъ законное залоговое право на имущество Банка, и претензіи государства къ Банку имѣютъ свойство привилегированныхъ. Агенты Банка, какъ агенты кассира государственнаго, обязаны представленіемъ залоговъ. Счетоводство Банка по кассовымъ операціямъ государства опредѣляется правилами, устанавливаемыми правительствомъ. Банкъ въ кассовыхъ операціяхъ государства подчиненъ свидѣтельствуванію должностныхъ лицъ Министерства Финансовъ и обязанъ отчетностью какъ предъ послѣднимъ,

<sup>1)</sup> В. Татариновъ, Госуд. отчетность въ Бельгии, 2 изд. съ дополненіемъ И. Кауфмана. Спб., 1881. Стр. 104—105.



такъ и предъ независимымъ контрольнымъ учрежденіемъ. *Взиманіе доходовъ* возложено въ Бельгіи на *спеціальныхъ сборщиковъ* различныхъ вѣдомствъ. Они передаютъ собранныя ими суммы въ местное агентство Банка подъ росписку. Эта послѣдняя въ теченіе срока по полученіи должна быть, подъ страхомъ не дѣйствительности, предъявлена сборщикомъ Агенту Казначейства, который выдаетъ ее и отдѣляетъ отъ нея талонъ, остающійся у него. *Ассигновки распорядителей*, по предварительной повѣркѣ ихъ со стороны независимаго контрольнаго учрежденія (см. ниже, гл. VI) и по регистраціи ихъ въ Министерствѣ Финансовъ, выдаются подлежащими распорядителями кредиторамъ государства на руки. Министерство Финансовъ посылаетъ увѣдомленія объ ассигнованныхъ расходахъ какъ Агентамъ Казначейства, такъ и въ главное управленіе Банка для сообщенія агентамъ послѣдняго. Эти увѣдомленія служатъ какъ основными полномочіями. Кредиторъ предъявляетъ ассигновку прежде всего Агенту Казначейства. Послѣдній, убѣдившись въ наличности у него соответственнаго кассоваго полномочія и въ самоличности кредитора, отбираетъ у послѣдняго росписку и затѣмъ даетъ Банку приказъ объ оплатѣ ассигновки, въ видѣ надписи на ней: «явлено и къ платежу исправно». Оплаченные агентствомъ Банка ассигновки возвращаются къ Агенту Казначейства для параллельной регистраціи произведенныхъ платежей. Точно также регистрируются Агентомъ Казначейства производимые Банкомъ безъ ихъ участія платежи по расходамъ, не требующимъ, въ видѣ исключенія изъ общаго правила, предварительнаго (поименнаго) ассигнованія и либерализаціи со стороны распорядителей, какъ напр. платежи по государственнымъ займамъ<sup>1)</sup>. Національный Банкъ Бельгіи не только не получаетъ никакой спеціальной вознагражденія отъ государства за отправление функций кассовой службы, но еще участвуетъ въ расходахъ государства по этой службѣ. Онъ уплачиваетъ государству ежегодно на указанные расходы 230000 фр., каковая сумма полностью покрываетъ издержки провинціальной кассовой службы, т. е. издержки содержанія Агентовъ Казначейства. Кромѣ того

<sup>1)</sup> Нѣкоторые платежи производятся, въ видѣ исключенія изъ общаго правила, спеціальными сборщиками изъ собранныхъ ими суммъ, какъ за счетъ Банка по приказамъ Агентовъ Казначейства (суммы, употребленныя на эти платежи, проводятся по книгамъ сборщика, Банка и Агенту Казначейства такъ, какъ если бы онѣ внесены были въ Банкъ и затѣмъ выплачены оттуда), такъ и за собственный счетъ по ассигновкамъ распорядителей непосредственно.

въ противоположность центральнымъ банкамъ всѣхъ почти остальныхъ государствъ, Національный Банкъ Бельгіи *предоставляетъ государству проценты съ суммъ вклада* послѣдняго на текущемъ счетѣ казначейства. Съ этою цѣлью Банкъ обязанъ подъ своею отвѣтственностью давать производительное за счетъ государства употребленіе этому вкладу, въ части его, превышающей суммы предстоящихъ (согласно полученнымъ Банкомъ отъ Министерства Финансовъ увѣдомленіямъ) платежей, именно помѣщать его въ металлическіе иностранные векселя (какъ вполне надежныя цѣнности, которыя могутъ быть во всякое время реализованы), гарантія за достоинство которыхъ лежитъ на Банкѣ.

## Отдѣлъ II. Государственное кассовое устройство.—Русское право.

§ 76. Основные начала современного кассоваго устройства въ ихъ примѣненіи въ Россіи.—Источники нормъ, регулирующихъ современное русское кассовое устройство. Коренное преобразование нашего кассоваго устройства вошло въ составъ общей реформы формальнаго порядка государственныхъ финансовъ эпохи 60-ыхъ годовъ прошлаго вѣка, душою которой былъ *В. А. Татариновъ* (см. выше, стр. 249 и 395). До этого времени ни начало единства фонда государственныхъ доходовъ, ни начало единства кассы не были принципиально проведены въ нашемъ кассовомъ устройствѣ<sup>1)</sup>. Съ проведеніемъ этихъ послѣднихъ двухъ началъ и съ учрежденіемъ Госуд. Банка (31 мая 1860 г.) получило дѣйствительное и систематическое примѣненіе и третье основное начало современного кассоваго устройства—начало соучастія банка въ кассовой службѣ государства.

*Начало единства фонда государственныхъ доходовъ* не вошло въ число коренныхъ началъ реформы 60-ыхъ годовъ. Но проведеніе его должно быть приписано этой реформѣ и мѣропріятіямъ, предпринятымъ въ связи съ нею. Такъ, въ связи съ реформою предпринято было разслѣдованіе спеціальныхъ фондовъ, находившихся въ свободномъ распоряженіи вѣдомствъ, въ результатѣ чего многіе изъ этихъ фондовъ обращены были въ общій фондъ государственныхъ доходовъ (см. выше, стр. 249). Далѣе, реформа устранила тѣ двѣ причины, совмѣстное дѣйствіе которыхъ придавало многимъ дохо-

<sup>1)</sup> Нѣкоторыя данныя объ организаціи государственныхъ кассъ до реформы 60-ыхъ годовъ приведены въ § 68.



дамъ, не имѣвшимъ спеціальнаго назначенія, характеръ доходовъ съ такимъ назначеніемъ. Причины эти были слѣдующія: 1) функционированіе спеціальныхъ вѣдомственныхъ кассъ, обособленныхъ отъ другихъ кассъ, не передающихъ другимъ кассамъ своихъ избытковъ, и 2) существованіе кредитовъ постоянныхъ и кредитовъ, хотя и открываемыхъ періодически, но не закрываемыхъ по истеченіи опредѣленнаго періода времени (см. выше, стр. 225 и сл., стр. 248). Принципіальное усвоеніе системы періодическихъ, т. е. періодически открываемыхъ и закрываемыхъ, кредитовъ (см. выше, стр. 295), въ связи съ послѣдовательнымъ проведеніемъ начала единства кассы (см. ниже), положило конецъ спеціализаціи доходовъ по указаннымъ двумъ причинамъ. Не смотря на существованіе у насъ довольно многочисленныхъ доходовъ со спеціальнымъ назначеніемъ, начало единства фонда государственныхъ доходовъ, не провозглашаемое нашимъ дѣйствующимъ законодательствомъ, является господствующимъ въ нашей законодательной практикѣ. Суммы, поступающія въ общій фондъ государственныхъ доходовъ, подъ названіемъ «суммъ государственнаго казначейства», «казенныхъ суммъ» или «государственныхъ доходовъ», противопоставляются нашимъ законодательствомъ «спеціальнымъ средствамъ» и «депозитамъ» или «партикулярнымъ суммамъ»<sup>1)</sup>.

Въ противоположность началу единства фонда, начало единства кассы вошло въ число коренныхъ началъ реформы, удостоившихся Высочайшаго утвержденія 18 февраля 1859 г. по предварительномъ обсужденіи ихъ въ особой Высшей комиссіи (см. выше, стр. 249)<sup>2)</sup>, и было относительно весьма послѣдовательно и полно

<sup>1)</sup> См. выше, 3 прим. на стр. 396.

<sup>2)</sup> Оно было сформулировано этою комиссіею слѣдующимъ образомъ: «Установленіе въ Россіи единства кассы, т. е. сосредоточеніе всѣхъ денежныхъ средствъ въ рукахъ одного министерства финансовъ, которое, взимая всѣ доходы въ государствѣ, удовлетворяло бы изъ нихъ всѣхъ прямыхъ кредиторовъ казны непосредственно, по предписаніямъ распорядительныхъ министерствъ, визируемымъ министерствомъ финансовъ. Въ изъятіе изъ этого правила допустить только отпускъ распорядительнымъ учрежденіямъ изъ кассъ министерства финансовъ однихъ незначительныхъ авансовъ на мелочные, не терпящіе отлагательства расходы, съ тѣмъ, чтобы отпускъ новаго аванса всегда обусловливался представленіемъ установленнаго отчета въ предшествовавшемъ авансѣ» (В. Саковичъ, Госуд. Контроль въ Россіи, I, изд. 2. Спб., 1898. Стр. 120—121). Содержащаяся въ этой формулировкѣ требованія 1) о возложеніи взиманія всѣхъ доходовъ на кассы вѣдомства Министерства Финансовъ и 2) о подчиненіи ассигновокъ предварительной повѣркѣ (визѣ) Министерства Финансовъ не были осуществлены. Неосуществленіе перваго изъ этихъ

осуществлено на дѣлѣ. Съ 1 января 1864 г. единство кассы введено было сперва лишь въ С.-Петербургѣ. Съ 1865 г. оно распространено было на 12 губерній, а въ 1866—1868 г.г.—на всѣ остальныя мѣстности Имперіи. Въ настоящее время у насъ «всѣ вообще доходы государственные, а равно принадлежащіе государственнымъ учрежденіямъ, находящимся въ городахъ губернскихъ и уѣздныхъ, спеціальныя средства (за исключеніемъ спеціальныхъ средствъ духовнаго вѣдомства) и партикулярныя суммы или депозиты сосредоточиваются въ кассахъ вѣдомства Департамента Государственнаго Казначейства, и сими кассами уплачиваются, въ руки прямыхъ кредиторовъ казны непосредственно, расходы всѣхъ министерствъ и главныхъ управленій и подвѣдомственныхъ имъ учрежденій»<sup>1)</sup>. Хотя приведенный текстъ не исчерпываетъ всѣхъ встрѣчающихся у насъ отступленій отъ начала единства кассы, однако эти послѣднія весьма немногочисленны. Начало единства кассы представлено у насъ такъ называемыми *Казначействами* (и Приходо-расходными Кассами Министерства Финансовъ).

При учрежденіи Госуд. Банка, на послѣдній возложено было участіе въ кассовой службѣ государства въ роли хранителя суммъ государства и приняты были мѣры къ дѣйствительному и правильному функционированію его въ этой своей роли. *Форма участія Госуд. Банка въ кассовой службѣ государства и въ настоящее время не можетъ быть по существу иначе характеризована, какъ система банка въ роли хранителя суммъ государства.* Однако, съ конца прошлаго вѣка система эта примѣняется съ нѣкоторыми особенностями, вытекающими изъ своеобразныхъ отношеній, установившихся съ этого времени между Госуд. Банкомъ и государственными кассами, представляющими начало единства кассы, т. е. Казначействами. Новый уставъ Госуд. Банка 6 іюня 1894 г. предоставилъ Министру Финансовъ возлагать на Казначейства производство порядочныхъ банковыхъ операций за счетъ Госуд. Банка, на основаніи правилъ, устанавливаемыхъ Министромъ Финансовъ по соглашенію съ Госуд. Контролеромъ<sup>2)</sup>. Въ 1896 г. установлены были такія два требованія (второе изъ нихъ относится къ области финансово-контрольнаго устройства, см. ниже, главу VI) и функционированіе кассъ спеціальныхъ сборщиковъ различныхъ вѣдомствъ нисколько не нарушались, однако начала единства кассы (см. выше, стр. 408).

<sup>1)</sup> Бухг. Прав., ст. 1. Текстъ этой статьи объединяетъ содержаніе статей 1 и 5 Касс. Правиль.

<sup>2)</sup> Выс. утв. 6 іюня 1894 г. мнѣніе Госуд. Совѣта, разд. IV (Собр. Узак. за 1894 г., № 101, ст. 698).



вила, а съ 1 янв. 1897 г. въ Казначействахъ введены были нѣкоторыя банковыя операціи. Такимъ образомъ, съ указаннаго времени получила примѣненіе и другая возможная форма сочетанія кассовой службы съ банковымъ дѣломъ, именно *функционированіе государственныхъ кассировъ въ роли банкировъ (частныхъ лицъ)*. Банковыя операціи возложены были на Казначейства за счетъ и отъ имени Госуд. Банка, и Казначействамъ отведена была, такимъ образомъ, роль *агентовъ-банкировъ*. Но если государственныя кассы становились по производимымъ ими банковымъ операціямъ банковыми кассами, агентствами банка-хранителя суммъ государства, то являлась возможность *ежедневно зачислять избытки дневныхъ поступленій государственныхъ кассъ надъ ихъ дневными платежами на (общей) текущей счетъ государственнаго казначейства и на другія особые текущіе счеты государства въ банкъ и ежедневно списывать съ этихъ счетовъ недостающія государственнымъ кассамъ для производства ихъ дневныхъ платежей суммы, не переводивъ эти суммы цѣли суммъ наличными изъ государственныхъ кассъ въ банкъ и обратно, а лишь перечисляя ихъ по книгамъ въ банковую кассу и изъ этой послѣдней. Этотъ порядокъ, при которомъ система банка въ роли хранителя суммъ государства получаетъ въ высокой степени совершенное примѣненіе, и былъ установленъ въ связи и одновременно съ введеніемъ въ Казначействахъ простѣйшихъ банковыхъ операцій. По закону 29 апр. 1896 г. вся оборотная наличность Казначействъ съ 1 янв. 1897 г. обращена была въ банковую кассу, т. е. зачислена была по книгамъ въ оборотныя средства Госуд. Банка и проведена по соответствующимъ текущимъ счетамъ государства въ Госуд. Банкъ, и съ этого же дня введенъ былъ изложенный порядокъ передвиженія суммъ между Казначействами, какъ государственными кассами, и Госуд. Банкомъ <sup>1)</sup>. Такимъ образомъ, Казначейства занимаютъ у насъ своеобразное, двойственное положеніе: они, съ одной стороны, государственныя кассы, а съ другой стороны, банковыя кассы, агентства банка-хранителя суммъ государства. Система банка въ роли хранителя суммъ государства въ томъ своеобразномъ и совершенномъ видѣ, въ какомъ она примѣняется у насъ къ участію Госуд. Банка въ кассовой службѣ, весьма благоприятствуетъ развитію *переходныхъ формъ* отъ этой системы къ сис-*

<sup>1)</sup> Порядокъ этотъ установленъ былъ Выс. утв. 29 апр. 1896 г. мнѣніемъ Госуд. Совѣта (Собр. Узак. за 1896 г., № 90, ст. 975) временно на три года. Онъ обращенъ былъ въ постоянный Выс. утв. 15 мая 1900 г. мнѣніемъ Госуд. Совѣта (Собр. Узак. за 1900 г., № 68, ст. 1526).

темѣ банка въ роли кассира государственнаго (см. выше, стр. 411) и самому переходу къ этой послѣдней системѣ. Если отношенія между Госуд. Банкомъ и кассовою службою принципиально устроены, такимъ образомъ, по системѣ банка въ роли хранителя суммъ государства, то въ самое послѣднее время (съ 1906 г.) сдѣланъ, правда, въ самыхъ скромныхъ, ничтожныхъ размѣрахъ, *опытъ примѣненія* къ этимъ отношеніямъ, въ видѣ исключенія изъ общаго правила, *системы банка въ роли кассира государства*. Въ весьма немногочисленныхъ мѣстностяхъ изъ числа тѣхъ, въ которыхъ за послѣднее время явилась надобность въ новыхъ Казначействахъ и гдѣ до этого времени уже функционировали мѣстныя учрежденія Госуд. Банка, Казначейства образованы не были, и *вся матеріальная сторона операцій мѣстныхъ Казначействъ возложена была на мѣстныя учрежденія Госуд. Банка*.—Съ 1899 г. къ участію въ кассовой службѣ государства у насъ привлеченъ и другой банкъ, именно *Русско-Китайскій Банкъ*, представляющій собою частное акціонерное предпріятіе. Согласно предложенію Русско-Китайскаго Банка, по Высоч. повелѣнію 24 іюля 1898 г. <sup>1)</sup>, на Портъ-Артурское отдѣленіе его возложена была вся матеріальная сторона операцій мѣстнаго Казначейства въ г. Портъ-Артурѣ. На общихъ основаніяхъ установленныхъ въ указанномъ Высоч. повелѣніи, функции мѣстныхъ Казначействъ были затѣмъ возложены на мѣстныя отдѣленія Русско-Китайскаго Банка и въ нѣкоторыхъ другихъ, весьма немногочисленныхъ, мѣстностяхъ Дальняго Востока <sup>2)</sup>. Такимъ образомъ, *Русско-Китайскій Банкъ*, поскольку онъ вообще участвуетъ въ кассовой службѣ, является *кассиромъ государства*.

*Нормы, регулирующія современное русское кассовое устройство*, содержатся: 1) въ различныхъ частяхъ Свода Законовъ, изъ которыхъ сравнительно наиболѣе важными являются: а) Учрежденія Министерствъ (ст. 546—557: учрежденіе Главнаго Казначейства) (см. выше, стр. 42), б) Общее Учрежденіе Губернское (ст. 1072—1121: выше, стр. 42), в) Учрежденіе мѣстныхъ Казначействъ (см. выше, стр. 42), г) Уставъ Кредитный (разд. I: Уставъ Госуд. Комисіи Погашенія Долговъ и разд. IV: Уставъ Госуд. Банка) (см. выше, стр. 47) и г) Уставы Счетныя (*passim*) (см. выше, стр. 46); 2) въ Кассовыхъ Прави-

<sup>1)</sup> Собр. Узак. за 1898 г., № 113, ст. 1457.

<sup>2)</sup> Порядокъ производства операцій, счетоводства и отчетности опредѣляется въ подробностяхъ, въ развитіе соглашенія между Министромъ Финансовъ и Русско-Китайскимъ Банкомъ, особою инструкціею, утвержденною Министромъ Финансовъ по соглашенію съ Госуд. Контролеромъ.



лахъ, Бухгалтерскихъ Правилахъ и Правилахъ для Кассъ Специальныхъ Сборщиковъ (см. выше, стр. 396)<sup>1)</sup>; 3) въ многочисленныхъ правилахъ, инструкціяхъ, циркулярахъ, развѣвшихъ, дополнившихъ и измѣнившихъ<sup>2)</sup> правила, указанные подъ пунктомъ 2<sup>3)</sup>, изъ которыхъ сравнительно наиболее важное значеніе представляютъ: а) Инструкція Казеннымъ Палатамъ по управленію кассами Министерства Финансовъ 21 іюня 1878 г. (2 изд. 1879 г.) (Инстр. Казен. Палат.)<sup>4)</sup>, б) Инструкція Казначействамъ 21 іюня 1878 г. (2 изд. 1879 г.) (Инстр. Казнач.)<sup>5)</sup>, в) Временныя Правила для Приходо-расходныхъ кассъ Министерства Финансовъ 22 марта 1895 г.<sup>6)</sup> и г) Правила по банковымъ операціямъ Казначействъ, 2 изд. 1900 г. (Прав. банк. опер. Казнач.)<sup>7)</sup>.

§ 77. Системы, организація и операціи кассъ въ Россіи. Начало единства кассы проведено въ Россіи сравнительно весьма послѣдовательно и полно. Въ кассъ вѣдомства Департамента Госуд. Казначейства Министерства Финансовъ, представляющихъ начало единства кассы, и кассъ специальныхъ сборщиковъ, у насъ функционируютъ весьма немногочисленныя кассы, организованныя по системѣ специальныхъ вѣдомственныхъ кассъ.

*Кассами вѣдомства Департамента Госуд. Казначейства,*

<sup>1)</sup> См. 1 прим. на стр. 396.

<sup>2)</sup> Измѣненія указанныхъ въ текстѣ подъ пунктомъ 2 правилъ, поскольку при этомъ не нарушаются «коренныя начала и положенія общія», допускаются въ порядкѣ соглашенія подлежащаго министра съ (Министромъ Финансовъ и) Госуд. Контролеромъ (см. Учр. Мин., ст. 955 по Прод. 1906 г. Общ. Учр. Губ., ст. 1081 прим. по Прод. 1906 г. Касс. Прав., ст. 149—150. Бухг. Прав., ст. 165).

<sup>3)</sup> Всѣ эти правила, инструкціи, циркуляры можно найти въ Указателѣ правит. распоряженій по Министерству Финансовъ (см. выше, стр. 53), а также въ Сборникѣ циркуляровъ Министерства Финансовъ Казеннымъ Палатамъ и Казначействамъ (и Податнымъ Инспекторамъ), составляемомъ и издаваемомъ Н. Дмитриевымъ. Выпускъ I этого сборника охватываетъ періодъ 1865—1894 г.г. (Спб., 1895). Послѣдній изъ вышедшихъ до сихъ поръ, выпускъ 8, относится къ 1909 г. (Спб., 1910).

<sup>4)</sup> Извлеченія изъ этой инструкціи, весьма немногочисленныя и недостаточныя, приведены въ сборникѣ: Правила и Формы (passim) (см. 1 прим. на стр. 396).

<sup>5)</sup> Правила эти помѣщены въ сборникѣ: Правила и Формы (4 изд., стр. 436 и сл.).

<sup>6)</sup> Извлеченія изъ этихъ Правилъ приведены въ сборникѣ: Правила и Формы (4 изд., стр. 403 и сл.), по которому они и будутъ цитироваться въ дальнѣйшемъ изложеніи.

представляющими начало единства кассы, являются Казначейства (и Приходо-расходныя кассы Министерства Финансовъ). Казначейства дѣлятся на 1) мѣстныя Казначейства, образованныя и дѣйствующія по общему правилу въ каждомъ губернскомъ и уѣздномъ городѣ, и на 2) Главное Казначейство, находящееся и дѣйствующее въ С.-Петербургѣ. Съ 1894 г., сперва въ степныхъ областяхъ, а затѣмъ и въ нѣкоторыхъ другихъ мѣстностяхъ Имперіи, гдѣ денежныя операціи сравнительно незначительны, вмѣсто Казначействъ, на одинаковыхъ основаніяхъ съ послѣдними, образованы и дѣйствуютъ Приходо-расходныя кассы Министерства Финансовъ<sup>1)</sup>. Мѣстныя Казначейства и Приходо-расходныя кассы непосредственно подчинены Казеннымъ Палатамъ, а Главное Казначейство — Департаменту Госуд. Казначейства. Во главѣ Главнаго Казначейства стоитъ Управляющій, на которомъ лежитъ вся отвѣтственность за производимыя операціи<sup>2)</sup>. Кромѣ него, въ составъ Главнаго Казначейства входятъ Товарищъ Управляющаго, Главный Казначей, Главный Бухгалтеръ и др. чины, указанные въ законѣ и въ особомъ штатѣ<sup>3)</sup>. При Главномъ Казначействѣ состоятъ Присяжные, опредѣляемые изъ отставныхъ гвардіи унтеръ-офицеровъ «трезваго и добраго поведенія и испытанной вѣрности». На нихъ возлагается охрана кладовой и находящихся на ней печатей и замковъ, а также сопровожденіе лицъ, входящихъ въ кладовую, и надзоръ за дѣйствіями ихъ въ этой послѣдней. Никто не имѣетъ права входить безъ нихъ въ кладовую. Кромѣ того, они обязаны находиться при кассирахъ и наблюдать за дѣйствіями послѣднихъ по приему и выдачѣ денежныхъ суммъ. О замѣченныхъ ими злоупотребленіяхъ они доносятъ Управляющему<sup>4)</sup>. Мѣстныя Казначейства дѣлятся по обширности круга ихъ операцій на семь разрядовъ<sup>5)</sup>. Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, въ силу особыхъ условій, образованы Казначейства въ разрядахъ<sup>6)</sup>. Личный составъ мѣстныхъ Казначействъ и присвоенныя должностямъ въ нихъ оклады содержанія по семи разрядамъ, а также по Казначействамъ въ разрядахъ опредѣляются особымъ росписаніемъ<sup>7)</sup>. Распре-

<sup>1)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 1072, прим. 2 (по Прод. 1906 г.).

<sup>2)</sup> Учр. Мин., ст. 549—550.

<sup>3)</sup> Учр. Мин., ст. 546 (по Прод. 1906 г.).

<sup>4)</sup> Учр. Мин., ст. 555.

<sup>5)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 1072 (по Прод. 1906 г.). Касс. Прав., ст. 10.

<sup>6)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 1072, прим. 1 (по Прод. 1906 г.).

<sup>7)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 1073 (по Прод. 1906 г.). Выс. утв. 10 іюня 1900 г. росписаніе должностей и окладовъ содержанія въ (Казенныхъ Палатахъ и) Казначействахъ опубликовано въ Собр. Узак. за 1900 г., № 122, ст. 2626.



дѣленіе Казначействъ по разрядамъ предоставлено власти Министра Финансовъ, при чемъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ для перечисленія Казначейства изъ одного разряда въ другой требуется предварительное разрѣшеніе въ законодательномъ порядкѣ<sup>1)</sup>. Во главѣ мѣстнаго Казначейства (и Приходо-расходной Кассы) стоитъ *Казначей*. Ему одному принадлежитъ вся исполнительная власть въ Казначействѣ, прочіе же чины опредѣляются ему въ помощь<sup>2)</sup>. Кромѣ него, въ составъ Казначейства входятъ *Помощникъ Казначей* (только въ Казначействахъ первыхъ двухъ разрядовъ), *Старшій Бухгалтеръ*, *Старшій Кассиръ* (только въ Казначействахъ первыхъ четырехъ разрядовъ), *Бухгалтеры*, *Кассиры*, *Счетный чиновникъ* и др. чины. При мѣстныхъ Казначействахъ также состоятъ *Присяжные*<sup>3)</sup>. Управляющій Главнымъ Казначействомъ и мѣстные Казначей обязаны при вступленіи въ должность представлять *залогъ* въ обезпеченіе возмѣщенія возможныхъ, въ результатѣ ихъ дѣйствій, потерь и убытковъ для государства. Размѣръ залога опредѣляется цифрою поступающихъ въ Казначейство суммъ<sup>4)</sup>. Предметомъ залога могутъ быть наличныя деньги, билеты кредитныхъ установленій и государственныя процентныя бумаги. Свидѣтельства на недвижимыя имущества принимаются отъ мѣстныхъ Казначеевъ лишь при условіи, если Управляющій Казенною Палатою возьметъ на себя отвѣтственность за соотвѣтствіе цѣнности залога установленному правилами размѣру<sup>5)</sup>. При вступленіи въ должность Казначей обязаны дать *подписку* въ томъ, что они безъ разрѣшенія Казенной Палаты не будутъ ни отчуждать принадлежащихъ имъ имуществъ, ни отдавать денегъ въ ссуду отъ

<sup>1)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 1074, п. 1 (по Прод. 1906 г.).

<sup>2)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 1091.

<sup>3)</sup> Касс. Прав., ст. 11, прим. 1.

<sup>4)</sup> Размѣръ залога, представляемаго Управляющимъ Главнымъ Казначействомъ, устанавливается Министромъ Финансовъ, а размѣръ залоговъ, представляемыхъ мѣстными Казначейями, установленъ правилами (Касс. Прав., прилож. къ ст. 12). Министру Финансовъ предоставлено право повышать размѣръ залоговъ, установленный правилами, Управляющему же Казенною Палатою предоставлено право въ крайнихъ случаяхъ (подъ его личною отвѣтственностью) понижать этотъ размѣръ и даже вовсе освобождать лицъ, опредѣляемыхъ на должность Казначей, отъ представленія залоговъ. Но, съ другой стороны, Управляющій Казенною Палатою имѣетъ право требовать представленія залоговъ и отъ Помощниковъ Казначеевъ и Кассировъ Казначействъ (Касс. Прав., ст. 12 и прим. 1—2).

<sup>5)</sup> Касс. Прав., ст. 13 и прим.

имени своего, жены или дѣтей<sup>1)</sup>.—Въ г. Бодайбо Иркутской губ. (съ 1906 г.)<sup>2)</sup> и въ поселкѣ Юзовкѣ Екатеринос. губ. (съ 1908 г.)<sup>3)</sup> *мѣстныя Отдѣленія Госуд. Банка функционируютъ вмѣсто Казначействъ*, вѣдая всю матеріальную сторону операций этихъ послѣднихъ. «Для наблюденія за правильностью поступающихъ отъ распорядительныхъ управленій требованій и за движеніемъ суммъ государственнаго казначейства, специальныхъ средствъ и депозитовъ, а также для веденія счетовъ и составленія отчетности по этимъ суммамъ» при каждомъ изъ этихъ двухъ Отдѣленій Госуд. Банка состоятъ *Бухгалтеръ казначейства* и *его Помощникъ* (при Юзовскомъ Отдѣленіи два Помощника), непосредственно подчиненные, на общихъ для мѣстныхъ Казначействъ основаніяхъ, подлежащей Казенной Палатѣ.—Въ г. Срѣтенскѣ Забайкальской области (съ 1903 г.)<sup>4)</sup> и въ г. Харбинѣ (съ 1907 г.)<sup>5)</sup> *мѣстныя отдѣленія Русско-Китайскаго Банка функционируютъ* въ настоящее время *вмѣсто Казначействъ*, вѣдая всю матеріальную часть операций этихъ послѣднихъ. При каждомъ изъ этихъ двухъ отдѣленій Банка состоятъ, въ вѣдѣніи Забайкальской Казенной Палаты, *Агентъ Департамента Госуд. Казначейства* и *его Помощникъ*, назначеніе которыхъ формулировано въ законѣ дословно такъ же, какъ назначеніе Бухгалтера казначей-

<sup>1)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 1078. Ср. Уст. Служб., ст. 728. Зак. Гражд., ст. 718, 1393, 2048, 2049 и Улож. Наказ., ст. 482. Статьи эти не согласованы и даютъ различныя отвѣты или во всякомъ случаѣ допускаютъ различное толкованіе по двумъ вопросамъ: 1) является ли предметомъ ограниченія только недвижимое имущество или же и движимое, переходъ котораго требуетъ составленія письменнаго акта; 2) относится ли ограниченіе только къ Казначейамъ, стоящимъ во главѣ мѣстныхъ Казначействъ, или же относится и къ завѣдывающимъ другими кассами (напр., къ Казначейамъ, стоящимъ во главѣ нѣкоторыхъ специальныхъ вѣдомственныхъ кассъ), а также къ Кассирамъ Казначействъ и другихъ кассъ.

<sup>2)</sup> Выс. утв. 22 апр. 1906 г. мнѣніе Госуд. Совѣта (Собр. Узак. за 1906 г., № 186, ст. 1217). Учр. Сибир., ст. 39 прим. (по Прод. 1908 г.). Законъ 21 іюня 1910 г., отд. VII. (Собр. Узак. за 1910 г., № 122, ст. 1338).

<sup>3)</sup> Законъ 15 іюня 1908 г., отд. IV-VI (Собр. Узак. за 1908 г., № 95, ст. 651). Общ. Учр. Губ., ст. 1072, прим. 3 (по Прод. 1908 г.). Законъ 21 іюня 1910 г., отд. VII (См. выше, прим. 2 на этой же стр.).

<sup>4)</sup> Выс. утв. 24 марта 1903 г. мнѣніе Госуд. Совѣта (Собр. Узак. за 1903 г., № 57, ст. 655). Законъ 21 іюня 1910 г., отд. VII. (См. выше, прим. 2 на этой же стр.).

<sup>5)</sup> Выс. утв. 9 іюня 1907 г. положеніе Совѣта Министровъ (Собр. Узак. за 1907 г., № 162, ст. 1239). (Учр. Мин., ст. 542<sup>1</sup> прим. по Прод. 1908 г.). Въ настоящее время вмѣсто этого положенія дѣйствуетъ законъ 21 іюня 1910 г., отд. I—V. (См. выше, прим. 2 на этой же стр.).



ства (см. выше, стр. 431). Русско-Китайскій Банк не получаетъ никакого вознагражденія за отправляемыя имъ обязанности кассовой службы. Но для производства платежей за счетъ государственнаго казначейства ему отпускается авансъ, размѣръ котораго опредѣляется Министромъ Финансовъ, по соображенію съ предстоящими платежами <sup>1)</sup>.

Въ кругъ операций мѣстныхъ Казначействъ <sup>2)</sup> входятъ слѣдующія: 1) взиманіе отъ прямыхъ должниковъ государства всѣхъ поступающихъ въ суммы государственнаго казначейства доходовъ, вромѣ взимаемыхъ кассами специальныхъ сборщиковъ <sup>3)</sup> <sup>4)</sup>; 2) сосредоточеніе суммъ государственнаго казначейства, поступающихъ отъ доходовъ, взимаемыхъ специальными сборщиками (и распорядителями, см. выше, стр. 402, прим. 2) <sup>5)</sup>; 3) производство изъ суммъ государственнаго казначейства всѣхъ, по общему правилу, платежей по расходамъ, находящимся въ распоряженіи мѣстныхъ органовъ управленія всѣхъ вѣдомствъ <sup>6)</sup>; 4) взиманіе и храненіе всѣхъ, по общему правилу, суммъ, поступающихъ въ специальныя средства и депозиты охотничьихъ мѣстныхъ органовъ управленія всѣхъ вѣдомствъ, а также производствъ платежей изъ этихъ суммъ <sup>7)</sup>. Мѣстныя Казначейства производятъ операции по взиманію доходовъ и платежу расходовъ не только за собственный счетъ, но и за счетъ другихъ кассъ, а именно: 1) принимаютъ отъ должниковъ государства суммы государственнаго казначейства (а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и специ-

<sup>1)</sup> Выс. повелѣніе 24 іюля 1898 г., п. 1 и 4 (См. выше, прим. 1 на стр. 427).

<sup>2)</sup> При введеніи единства кассы съ дѣленіемъ мѣстныхъ Казначействъ на уѣздныя и губернскія связано было различіе по самостоятельному кругу операций: взиманіе доходовъ отнесено было исключительно къ компетенціи уѣздныхъ Казначействъ (и кассъ специальныхъ сборщиковъ), а производствъ платежей возложено было на одни лишь губернскія Казначейства. Но въ 1879 г. состоялось соглашеніе между Министромъ Финансовъ и Госуд. Контролеромъ, по которому всѣмъ мѣстнымъ Казначействамъ предоставлена была одинаковая самостоятельность какъ по взиманію доходовъ, такъ и по производству расходовъ. Въ нынѣ дѣйствующемъ изданіи Общ. Учр. Губ. (по Прод. 1906 г.) самое дѣленіе Казначействъ на уѣздныя и губернскія исключено.

<sup>3)</sup> Касс. Прав., ст. 18. Бухг. Прав., ст. 12.

<sup>4)</sup> Государственные доходы, взимаемые Казначействами, перечислены въ Касс. Прав., ст. 57, п. 1—13.

<sup>5)</sup> Касс. Прав., ст. 18, ст. 25, п. 1, ст. 65—66.

<sup>6)</sup> Касс. Прав., ст. 25, п. 2.

<sup>7)</sup> Касс. Прав., ст. 18, ст. 25, п. 4, ст. 57, п. 14. Бухг. Прав., ст. 114.

альныя средства и депозиты), зачисленныя къ поступленію по другимъ мѣстнымъ Казначействамъ, а также по кассамъ специальныхъ сборщиковъ, поскольку это допускается подлежащими постановленіями объ этихъ послѣднихъ кассахъ <sup>1)</sup>; 2) принимаютъ отъ должниковъ государства специальныя средства и депозиты центральныхъ органовъ управленія, зачисленныя къ поступленію по Главному Казначейству <sup>2)</sup>; 3) оплачиваютъ по специальнымъ кассовымъ полномочіямъ, за счетъ другихъ мѣстныхъ Казначействъ той же губерніи, требованія кредиторовъ, пребывающихъ въ мѣстѣ ихъ нахождения <sup>3)</sup>. Благодаря тому, что въ С.-Петербургѣ дѣйствуетъ и мѣстное Казначейство, операции Главнаго Казначейства ограничиваются: 1) производствомъ платежей изъ суммъ государственнаго казначейства по расходамъ, находящимся въ распоряженіи центральныхъ органовъ управленія всѣхъ вѣдомствъ, 2) взиманіемъ и храненіемъ специальныхъ средствъ и депозитовъ центральныхъ органовъ управленія всѣхъ вѣдомствъ, а также производствомъ платежей изъ этихъ суммъ и 3) производствомъ, въ видѣ исключенія изъ общаго правила, нѣкоторыхъ операций изъ числа входящихъ въ компетенцію мѣстныхъ Казначействъ <sup>4)</sup>.—При взиманіи доходовъ отъ должниковъ государства Казначейства обязаны принимать вносимыя имъ суммы безпрекословно, т. е. не требуя никакихъ документовъ (кромѣ объявленій, см. дальше), всякими частями и не входя въ разсмотрѣніе, сколько ли вносится, сколько слѣдуетъ, и наступилъ ли уже срокъ взноса <sup>5)</sup>. Должники вносятъ деньги въ Казначейства при объявленіяхъ на простой бумагѣ, въ которыхъ показываютъ «кто, сколько и по какому случаю вноситъ» <sup>6)</sup>. Если деньги вносятся за другое Казначейство или за кассу specialнаго сборщика, то въ объявленіи должна быть указана касса, за которую взносъ дѣлается <sup>7)</sup>. Казначейства отказываютъ въ приѣмѣ суммъ лишь въ томъ случаѣ, если они не имѣютъ права взимать доходъ за кассу, показанную въ объявленіи <sup>8)</sup>. Если размѣръ взноса должнику не извѣстенъ, то распорядитель снабжаетъ его платежнымъ свидѣтельствомъ, при которомъ

<sup>1)</sup> Касс. Прав., ст. 63 и прим. 2. Касс. Прав. Спец. Сборщ., ст. 16.

<sup>2)</sup> Касс. Прав., ст. 20, прим. 2, ст. 21, прим. 2, ст. 25, п. 4.

<sup>3)</sup> Касс. Прав., ст. 104.

<sup>4)</sup> Касс. Прав., ст. 35, ст. 36, прим.

<sup>5)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 1097. Касс. Прав., ст. 60.

<sup>6)</sup> Касс. Прав., ст. 59. Бухг. Прав., ст. 21.

<sup>7)</sup> Касс. Прав., ст. 63, прим. 1.

<sup>8)</sup> Касс. Прав., ст. 60, прим. 1.



деньги вносятся и которое замѣняетъ объявленіе<sup>1)</sup>. Если взносы возобновляются періодически и въ размѣрахъ заранее извѣстныхъ распорядителямъ, то послѣдніе посылають въ Казначейства особые списки, опредѣляющіе размѣръ взносовъ, а должниковъ снабжаютъ постоянными свидѣтельствами на опредѣленный періодъ времени. Въ этихъ случаяхъ деньги вносятся въ Казначейства при вышеуказанныхъ объявленіяхъ<sup>2)</sup>. Внесенныя суммы Казначейства заносять въ приходный журналъ, въ пріемъ ихъ выдаютъ установленныя гербовыя квитанціи, не оплачиваемыя сборомъ. По полученіи квитанціи плательщикъ подписывается на квитанціонномъ листѣ въ количествѣ внесенной суммы<sup>3)</sup>.—Тѣ же по существу обязанности лежатъ на Казначействахъ при сосредоточеніи суммъ, поступающихъ отъ доходовъ, взимаемыхъ специальными сборщиками (и распорядителями, см. выше, стр. 402, прим. 2). Полученныя отъ этихъ послѣднихъ суммы Казначейства также заносять въ приходный журналъ, послѣ чего препровождаютъ подлежащей кассѣ (или распорядителю) установленную квитанцію<sup>4)</sup>.—О дѣйствіяхъ Казначействъ при производствѣ платежей см. выше, стр. 399 и сл. Всѣ выдаваемыя Казначействами за счетъ государства суммы заносятся въ расходный реестръ<sup>5)</sup>.—Казначейства (но не Приходо-расходныя кассы) являются у насъ, какъ уже указано было, не только государственными кассами, но и банковыми кассами, агентствами Госуд. Банка. Онѣ производятъ нѣкоторыя банковыя операціи за счетъ и отъ имени Госуд. Банка<sup>6)</sup>. Каждое Казначейство, какъ банковая касса, приписано къ одному изъ мѣстныхъ учрежденій Госуд. Банка<sup>7)</sup> (къ Конторѣ или Отдѣле-

<sup>1)</sup> Касс. Прав., ст. 61. Бухг. Прав., ст. 21.

<sup>2)</sup> Касс. Прав., ст. 62. Бухг. Прав., ст. 22.

<sup>3)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 1103, п. 1—2 и прим. 5 (по Прод. 1906 г.). Касс. Прав., ст. 67.

<sup>4)</sup> Касс. Прав., ст. 68. Бухг. Прав., ст. 23, п. в. Касс. Прав. Спец. Сборщ., ст. 25.

<sup>5)</sup> Прав. банк. опер. Казнач., ст. 303, прим.

<sup>6)</sup> Банковыя операціи, которыя могутъ быть возлагаемы на Казначейства въ тѣхъ городахъ, гдѣ нѣтъ учрежденій Госуд. Банка, многочисленнѣе и сложнѣе по сравненію съ тѣми, которыя могутъ быть возлагаемы на Казначейства, однородныя съ учрежденіями Госуд. Банка. Операціи эти перечислены въ Прав. банк. опер. Казнач., ст. 1—2, 408. Кругъ банковыхъ операцій, возлагаемыхъ на каждое Казначейство, устанавливается по соглашенію Госуд. Банка съ Департаментомъ Госуд. Казначейства (Прав. банк. опер. Казнач., ст. 3).

<sup>7)</sup> Госуд. Банкъ состоитъ изъ 1) центрального управленія въ С.-Петербургѣ и 2) мѣстныхъ учрежденій, каковы: Конторы, Отдѣленія и Агентства.

нію), за счетъ котораго производить всѣ банковыя операціи, отъ котораго получаетъ всѣ необходимыя указанія по веденію банковаго дела и которому направляетъ свою отчетность по банковымъ операціямъ<sup>1)</sup>. Всѣ суммы, поступающія въ Казначейство и выдаваемыя по банковымъ операціямъ, проводятся по особой приходо-расходной книгѣ<sup>2)</sup>.—Итоги всѣхъ операцій Казначействъ за каждый мѣсяцъ и остатокъ суммъ къ слѣдующему дню, съ распредѣленіемъ ихъ по суммамъ государственнаго казначейства, специальнымъ средствамъ, депозитамъ и суммамъ Госуд. Банка, выводятся въ сводномъ кассовомъ журналѣ<sup>3)</sup>. Всѣ находящіяся въ наличности денежныя суммы и бумажныя бумаги должны значиться въ кладовой книгѣ Казначейства<sup>4)</sup>.

Для взиманія многихъ доходовъ, поступающихъ въ суммы государственнаго казначейства (всѣхъ почти доходовъ, извлекаемыхъ посредствомъ сбыта продуктовъ или услугъ, нѣкоторыхъ видовъ пошлинъ, таможенныхъ сборовъ<sup>5)</sup>), при подлежащихъ распорядительныхъ органахъ и въ непосредственномъ вѣдѣніи послѣднихъ функционируютъ кассы специальныхъ сборщиковъ. Личный составъ этихъ кассъ опредѣляется законоположеніями, относящимися къ устройству подлежащихъ органовъ управленія. Кассы специальныхъ сборщиковъ передаютъ собранныя ими суммы государственнаго казначейства, принципиально въ полной цифрѣ поступления, въ Казначейства<sup>6)</sup>, при определенныхъ ведомостяхъ, въ которыхъ показываютъ количество передаваемыхъ денегъ и родъ денежныхъ знаковъ<sup>7)</sup>. Собранныя суммы государственнаго казначейства, если размѣръ ихъ не ниже 50 руб.<sup>8)</sup>, кассы, однородныя съ Казначействами, передаютъ въ мѣстное Казначейство не рѣже двухъ разъ въ недѣлю, а кассы, находящіяся въ мѣстностяхъ, гдѣ нѣтъ Казначействъ, отправляютъ по почте или передаютъ непосредственно въ Казначейство губернскаго города (или, по особому распоряженію Казенной Палаты, въ ближайшее Казначейство) разъ въ недѣлю<sup>9)</sup>. Въ видѣ исключенія изъ об-

<sup>1)</sup> Прав. банк. опер. Казнач., ст. 3, 389.

<sup>2)</sup> Прав. банк. опер. Казнач., ст. 303, 310.

<sup>3)</sup> Прав. банк. опер. Казнач., ст. 317.

<sup>4)</sup> Прав. банк. опер. Казнач., ст. 315—316.

<sup>5)</sup> Доходы эти перечислены въ Касс. Прав., ст. 56, п. 1—15.

<sup>6)</sup> Касс. Прав., ст. 15. Касс. Прав. Спец. Сборщ., ст. 3.

<sup>7)</sup> Касс. Прав., ст. 21. Касс. Прав. Спец. Сборщ., ст. 24.

<sup>8)</sup> Если суммы не достигаютъ 50 руб., то онѣ передаются въ Казначейства разъ въ мѣсяць, въ концѣ мѣсяца, хотя бы ихъ къ этому времени было менѣе 50 руб.

<sup>9)</sup> Касс. Прав., ст. 17 и прим. 3. Касс. Прав. Спец. Сборщ., ст. 17-20.



шаго правила, некоторые специальные сборщики<sup>1)</sup> обязаны передавать в Казначейства собранные ими суммы государственного казначейства не непосредственно, а чрез посредство либо других касс специальных сборщиков своего ведомства, либо начальствующих над ними распорядителей. Эти последние при передаче сумм в Казначейства руководствуются сроками и порядками установленными для специальных сборщиков<sup>2)</sup>. Некоторые специальные сборщики имеют право, в вид исключения из общего правила, передавать собранные ими суммы государственного казначейства в Казначейства ранее указанных сроков<sup>3)</sup>. Кассы специальных сборщиков, однородные с Казначействами, не производят никаких платежей из сумм государственного казначейства<sup>4)</sup>. Но вследствие некоторого исключения<sup>5)</sup>, кассы специальных сборщиков действующие вне местопребывания Казначейств, производят из взимаемых ими сумм государственного казначейства платежи следующих двух видов: 1) платежи кредиторам государства, пребывающим в месте их нахождения, по всякаго рода расходам, за счет Казначейств, по ассигновкам, составляемым на последние, и 2) платежи по расходам на содержание учреждений, при которых они состоят, за собственный счет, по ассигновкам, непосредственно на них составляемым<sup>6)</sup>. Кассы специальных сборщиков, однородные с Казначействами, не взимают, по общему правилу, никаких сумм, поступающих в специальные средства и депозиты. Но кассы специальных сборщиков в местностях, где нет Казначейств, взимают и хранят специальные средства и депозиты управлений, при которых состоят, а также производят из этих

<sup>1)</sup> Эти, так называемые, второстепенные сборщики указаны в Касс. Прав. Спец. Сборщ., ст. 22.

<sup>2)</sup> Касс. Прав., ст. 17 и прим. 2. Касс. Прав. Спец. Сборщ., ст. 22-23.

<sup>3)</sup> Сборщики эти указаны в Касс. Прав., ст. 17, прим. 1 и в Касс. Прав. Спец. Сборщ., ст. 20, прим. 1-3.

<sup>4)</sup> Касс. Прав., ст. 16. Касс. Прав. Спец. Сборщ., ст. 4.

<sup>5)</sup> Кассы специальных сборщиков, не производящих никаких платежей и вне местопребывания Казначейств, указаны в Касс. Прав. Спец. Сборщ., ст. 28, прим. 1.

<sup>6)</sup> Касс. Прав., ст. 16, 95-104. Бухг. Прав., ст. 63. Касс. Прав. Спец. Сборщ., ст. 4, 28-43.

<sup>7)</sup> Случаи, в которых, в вид исключения из общего правила, допускается взимание (хранение и уплата) специальных средств и депозитов кассами специальных сборщиков, однородными с Казначействами, указаны в Касс. Прав. Спец. Сборщ., ст. 45-46 и Бухг. Прав. ст. 94.

сумм платежи по распоряжению названных управлений<sup>1)</sup>.— Государственный квартирный налог взимается Казначействами, но ради удобства плательщиков этого налога, ежегодно на определенный срок, установленный для взимания этого налога, могут открываться, по распоряжению Управляющего Казенною Палатою, при правительственных, общественных и сословных учреждениях, при банковых предприятиях и даже при частных домах особые временные кассы по взиманию государственного квартирного налога<sup>2)</sup>.

Специальными ведомственными кассами являются у нас: 1) Касса Государственной Комиссии Погашения долгов, 2) кассы, состоящая по некоторым ведомствам при учреждениях, содержащих из посторонних или особых источников (см. выше, стр. 263 и сл.), и 3) Касса Министерства Императорскаго Двора.— Касса Государственной Комиссии Погашения Долгов состоит при Правлении этой Комиссии и в непосредственном ей ведении<sup>3)</sup> (см. выше, стр. 372). Круг операций этой Кассы исчерпывается платежами по государственному займу<sup>4)</sup>. Она снабжается необходимыми для своих операций суммами из Госуд. Банка по назначению Департамента Госуд. Казначейства<sup>5)</sup>. На местах платежи по государственному займу производят за ее счет местные Казначейства<sup>6)</sup> (см. также ниже, стр. 447 и сл.). Главный Кассир, стоящий во главе Кассы Комиссии, обязан представлением залога на тех же основаниях, что и Казначей, в размере, устанавливаемом Министром Финансов<sup>7)</sup>. Кассиры и Помощники Кассиров Кассы разделяют с Главным Кассиром ответственность за все производимые операции<sup>8)</sup>.— Учреждения, содержащиеся из посторонних или особых источников (см. выше, стр. 263 и сл.) (в противоположность учреждениям, содержащимся из сумм государственного казначейства и получающим лишь пособия из этих источников), должны (взимать доходы,) сосредоточивать находящиеся в их распоряжении суммы и производить из этих сумм пла-

<sup>1)</sup> Касс. Прав., ст. 16, прим. Бухг. Прав., ст. 92-93. Касс. Прав. Спец. Сборщ., ст. 7-8, 44, 49-51.

<sup>2)</sup> Эти кассы образуются и действуют на основании Правил от 12 февр. 1893 г. (см. Правила и Формы, 4 изд., стр. 434 и сл.).

<sup>3)</sup> Касс. Прав., ст. 14.

<sup>4)</sup> Касс. Прав., ст. 35.

<sup>5)</sup> Касс. Прав., ст. 37.

<sup>6)</sup> Уст. Кред., разд. I, ст. 129.

<sup>7)</sup> Касс. Прав., ст. 12 и прилож. к ней.

<sup>8)</sup> Уст. Кред., разд. I, ст. 38.



тежи помимо Казначействъ, при помощи специальныхъ вѣдомственныхъ кассъ. Распространеніе на указанныя суммы начала единства кассы возможно въ порядкѣ соглашенія подлежащаго вѣдомства съ Министерствомъ Финансовъ<sup>1)</sup>. Такъ, Казначействами (взимаются) сосредоточиваются и выплачиваются суммы Комитета Призрѣнія Заслуженныхъ Гражданскихъ Чиновниковъ<sup>2)</sup>, Александровскаго Комитета о Раненыхъ и нѣкоторыхъ другихъ учреждений, содержимыхъ изъ постороннихъ или особыхъ источниковъ. Специальныя вѣдомственныя кассы, для (взиманія доходовъ,) храненія суммъ и производства платежей, функционируютъ въ настоящее время при учрежденіяхъ вѣдомства Императрицы Маріи<sup>3)</sup>, вѣдомства Святейшаго Синода и нѣкоторыхъ другихъ вѣдомствъ. По вѣдомству Святейшаго Синода специальныя кассы дѣйствуютъ не только при учрежденіяхъ, содержимыхъ изъ постороннихъ источниковъ, но и при учрежденіяхъ, содержимыхъ изъ суммъ государственнаго казначейства, для (взиманія,) сосредоточенія и уплаты всѣхъ, за нѣкоторыми исключеніемъ (см. выше, 2 прим. на стр. 264, п. 1—2), специальныхъ средствъ этихъ учреждений (см. выше, стр. 425). Къ числу учреждений, содержимыхъ изъ постороннихъ источниковъ, могутъ быть отнесены также государственныя банковыя предпріятія (они перечислены выше, на стр. 254) (см. выше, стр. 265), платежи по расходамъ которыхъ, не только операционнымъ, но и административнымъ, производятся изъ ихъ кассъ непосредственно<sup>4)</sup>.— На Министерствѣ Императорскаго Двора не распространяется начало единства кассы (см. выше, стр. 116). По этому вѣдомству, для (взиманія доходовъ,) сосредоточенія суммъ и производства платежей функционируютъ специальная центральная касса и мѣстныя ея отдѣленія.

§ 78. Управление движеніемъ суммъ государственнаго казначейства въ Россіи. Управление движеніемъ суммъ государственнаго казначейства

<sup>1)</sup> Касс. Прав., ст. 6. Бухг. Прав., ст. 90, прим.

<sup>2)</sup> Уст. Счетн. Счетн. Прав. особыхъ установленій, ст. 91 (по Прод. 1906 г.).

<sup>3)</sup> Уст. Счетн. Счетн. Прав. вѣд. учр. Имп. Маріи, прилож. II къ ст. 10 и прилож. къ ст. 59.

<sup>4)</sup> Административные расходы Госуд. Банка и его мѣстныхъ учреждений производятся по особымъ Правиламъ 21 марта 1896 г. (см. Правил. и Формы, 4 изд., стр. 576 и сл.), а тѣ же расходы Госуд. Двор. Зек. Банка и Крестьянскаго Позем. Банка и ихъ отдѣленій—по Правиламъ 7 марта 1897 г. (см. тамъ же, стр. 581 и сл.).

<sup>5)</sup> Учр. Мин., ст. 895 (по Прод. 1906 г.).

сосредоточено въ вѣдѣніи Департамента Госуд. Казначейства Министерства Финансовъ (см. выше, ст. 364 и сл.), мѣстными представителями котораго являются Казенныя Палаты (см. выше, стр. 376). Департаментъ Госуд. Казначейства сносится съ Главнымъ Казначействомъ непосредственно, а съ мѣстными кассами—при посредствѣ Казенныхъ Палатъ<sup>1)</sup>. Въ извѣстныхъ предѣлахъ Казенныя Палаты распоряжаются движеніемъ суммъ по подчиненнымъ имъ кассамъ (т. е. по кассамъ вѣдомства Департамента Госуд. Казначейства, а также по кассамъ специальныхъ сборщиковъ, поскольку послѣдніе подчинены имъ, т. е. въ отношеніи передачи суммъ Казначействамъ и производства платежей) и самостоятельно. Благодаря столь совершенному примѣненію системы банка въ роли хранителя суммъ государства (см. выше, стр. 425 и сл., и ниже, § 79), лежащая на Департаментѣ Госуд. Казначейства и Казенныхъ Палатахъ задача управленія движеніемъ суммъ весьма упрощена. Функции органовъ управленія движеніемъ суммъ ограничиваются: 1) сношеніями съ распорядителями кредитовъ, въ цѣляхъ полученія, необходимыхъ для кассоваго уполномочія плательщиковъ, свѣдѣній о предстоящихъ расходахъ, 2) кассовыми уполномочіями плательщиковъ, или «разассигнованіемъ кредитовъ», по неудачной терминологіи нашихъ кассовыхъ правилъ, 3) установленіемъ, по соглашенію съ подлежащими учрежденіями Госуд. Банка, нормы оборотной наличности Казначействъ, составляющей банковую кассу (см. объ этомъ въ § 79), 4) сношеніями съ кассами и Госуд. Банкомъ, какъ хранителемъ суммъ государства, для полученія свѣдѣній о поступившихъ суммахъ казначейства и о произведенныхъ платежахъ изъ этихъ суммъ, а также о состояніи текущаго счета казначейства въ Госуд. Банкѣ и 5) постояннымъ наблюденіемъ, на основаніи указанныхъ свѣдѣній, за кассовымъ равновѣсіемъ и принятіемъ необходимыхъ мѣръ въ случаѣ его нарушенія.

Министры—главные распорядители кредитовъ доставляютъ Департаменту Госуд. Казначейства свѣдѣнія о предстоящихъ расходахъ, на основаніи которыхъ онъ «разассигновываетъ кредиты», т. е. распределяетъ платежи между кассами, даетъ кассовыя полномочія плательщикамъ: Главному Казначейству—непосредственно, а мѣстнымъ кассамъ—при посредствѣ и содѣйствіи Казенныхъ Палатъ. Указанныя свѣдѣнія доставляются вѣдомствами и кассовыя полномочія даются Департаментомъ одними и тѣми же документами: годовыми и дополнительными кассовыми росписаніями и частными увѣдомле-

<sup>1)</sup> Касс. Прав., ст. 51.



ниями. Ежегодно всѣ центральныя вѣдомства составляютъ и доставляютъ Департаменту Госуд. Казначейства, одновременно съ представлениемъ по назначенію проектовъ Финансовыхъ Сметъ (см. выше, стр. 272), годовыя *кассовыя росписанія* на предстоящій бюджетный періодъ<sup>1)</sup> 2). Этими росписаніями служатъ дубликаты частныхъ сметныхъ росписаній, изъ которыхъ составляются Финансовыя Сметы (см. выше, стр. 270)<sup>3)</sup> 4). Лишь тѣ центральныя вѣдомства, которыя, въ видѣ исключенія изъ общаго правила, не получаютъ отъ подчиненныхъ мѣстныхъ учреждений (ежегодныхъ) частныхъ росписаній, составляютъ *кассовыя росписанія* по указанной въ правилахъ формѣ, которая въ существенныхъ чертахъ вполне сходна съ формою частныхъ росписаній<sup>5)</sup>. Такимъ образомъ, у насъ, по примѣру Пруссіи, одинъ и тотъ же документъ служитъ: 1) для составленія проекта бюджета, 2) для общаго делегированія кредитовъ главными распорядителями второстепеннымъ (см. выше, стр. 398 и сл.), 3) для доставленія распорядителями кредитовъ свѣдѣній о предстоящихъ расходахъ центральному органу управления движениемъ суммъ и 4) для *кассового* уполномочія этимъ послѣднимъ органомъ плательщиковъ. Годовыя *кассовыя росписанія*, доставляемые Департаменту Госуд. Казначейства, какъ и частныя росписанія, дѣлятся на 1) *росписанія о расходахъ* и на 2) *росписанія о доходахъ*. Для взиманія доходовъ и сосредоточенія суммъ кассы не нуждаются въ особыхъ періодическихъ *кассовыхъ* полномочіяхъ (см. выше, стр. 433), и *кассовыя росписанія о доходахъ* служатъ не полномочіями для кассъ, а лишь указаніями ожидаемыхъ доходовъ<sup>6)</sup> и матеріаломъ для счетоводства по исполненію бюджета, которое возложено не только на распорядительныя вѣдомства, но и на Главное Казначейство и Казенныя Палаты. Годовыя *кассовыя росписанія*, составляемые вѣдомствами, какъ и частныя росписанія,

<sup>1)</sup> Касс. Прав., ст. 43. Бухг. Прав., ст. 6.

<sup>2)</sup> По утвержденіи Госуд. Росписи министерства сообщаютъ Департаменту о поправкахъ, подлежащихъ внесенію въ первоначальныя годовыя *кассовыя росписанія*, соотвѣтственно сдѣланному при окончательномъ установленіи содержанія бюджета измѣненіямъ въ правительственныхъ предположеніяхъ (Бухг. Прав., ст. 7).

<sup>3)</sup> Касс. Прав., ст. 44, прим. 1.

<sup>4)</sup> *Кассовое росписаніе*, въ видѣ дубликата частнаго росписанія, отличается отъ этого послѣдняго лишь тѣмъ, что въ немъ не заполняется графа: «основанія назначенія».

<sup>5)</sup> Касс. Прав., ст. 44.

<sup>6)</sup> Касс. Прав., ст. 47.

дѣлятся на 1) *центральныя*, опредѣляющія кругъ операций Главнаго Казначейства, и на 2) *мѣстныя*, составляемыя на каждую *губернію* отдѣльно<sup>1)</sup>. Мѣстныя росписанія о расходахъ по нѣкоторымъ вѣдомствамъ, напр. военному, путей сообщенія и др., составляются не на губернію, а на *округъ*, охватывающій нѣсколько губерній или вѣдностей, входящихъ въ составъ различныхъ губерній<sup>2)</sup>. Расходныя и доходныя статьи излагаются въ годовыхъ *кассовыхъ росписаніяхъ* въ той же системѣ, въ томъ же порядкѣ, подъ тѣмъ же текстомъ, подъ тою же нумераціею и съ тою же подробностью, что и въ Финансовыхъ Сметѣхъ (см. выше, стр. 252 и сл., 270 и сл.). Противъ каждой статьи приводится приблизительное указаніе срока поступленія дохода или производства платежа<sup>3)</sup>. Расходы, о территориальномъ распределеніи которыхъ въ моментъ отправленія годовыхъ *кассовыхъ росписаній* Департаменту Госуд. Казначейства министерства не будутъ имѣть достаточныхъ свѣдѣній, заносятся въ центральное росписаніе, составляемое на Главное Казначейство, одною общою суммою<sup>4)</sup>. Для этихъ расходовъ, какъ и для *сверхсметныхъ* расходовъ, министерства составляютъ и препровождаютъ Департаменту Госуд. Казначейства, по общему правилу за мѣсяць до срока производства расхода, *дополнительныя кассовыя росписанія* о расходахъ. Послѣднія составляются по той же формѣ, что и годовыя росписанія. Въ непредвидѣнныхъ же и экстренныхъ случаяхъ министерства составляютъ и препровождаютъ Департаменту Госуд. Казначейства, вмѣсто дополнительныхъ *кассовыхъ росписаній*, *частныя извѣдомленія* о предстоящихъ расходахъ, въ которыхъ показываютъ мѣсто производства расхода и сметныя подраздѣленія (параграфы и статьи)<sup>5)</sup>. Департаментъ Госуд. Казначейства, по полученіи годовыхъ *кассовыхъ росписаній*, повѣряетъ ихъ тождество съ Финансовыми Сметами и затѣмъ препровождаетъ ихъ по принадлежности: *центральныя росписанія*—Главному Казначейству, *мѣстныя губернскаго росписанія*—Казеннымъ Палатамъ подлежащихъ губерній, а *мѣстныя окружныя росписанія*—Казеннымъ Палатамъ подлежащихъ окружныхъ центровъ (т. е. губерній, въ которыхъ пребываетъ окружное управленіе)<sup>6)</sup>. Точно также Департаментъ Госуд. Казначейства распределяетъ между Глав-

<sup>1)</sup> Касс. Прав., ст. 44. Бухг. Прав., ст. 10.

<sup>2)</sup> Касс. Прав., ст. 44, прим. 2. Бухг. Прав., ст. 6, прим.

<sup>3)</sup> Касс. Прав., ст. 44.

<sup>4)</sup> Касс. Прав., ст. 45.

<sup>5)</sup> Касс. Прав., ст. 48.

<sup>6)</sup> Касс. Прав., ст. 47 и прим. Бухг. Прав., ст. 10.



нымъ Казначействомъ и Казенными Палатами дополнительныя кассовыя росписанія и частныя увѣдомленія, предварительно повѣривъ ихъ противъ Финансовыхъ Сметъ или сверхсметныхъ назначеній. На обязанности Департамента Госуд. Казначейства лежитъ «безпрепятственное удовлетвореніе расходовъ въ тѣхъ мѣстностяхъ и въ тѣ сроки, кои въ росписаніяхъ указаны»<sup>1)</sup> и «безотлагательное распоряженіе объ удовлетвореніи расхода», указаннаго въ увѣдомленіи<sup>2)</sup>. Такимъ образомъ, роль Департамента въ дѣлѣ кассоваго уполномочія плательщиковъ и распредѣленія платежей въ предѣлахъ бюджетнаго періода чисто пассивная. Измѣненія въ кассовыхъ росписаніяхъ, центральныхъ и мѣстныхъ, вызываемыя передвиженіями кредитовъ въ теченіе года изъ распоряженія главнаго распорядителя въ распоряженіе мѣтнаго распорядителя или обратно или же изъ распоряженія распорядителя одной губерніи въ распоряженіе распорядителя другой губерніи, производятся даже помимо Департамента Госуд. Казначейства, по переводнымъ требованіямъ главныхъ распорядителей<sup>3)</sup>, непосредственно направляемымъ въ Главное Казначейство или въ подлежащую Казенную Палату<sup>4)</sup>. Примѣнительно къ этому порядку производятся измѣненія въ кассовыхъ росписаніяхъ и при передвиженіи кредитовъ изъ одной статьи Финансовой Сметы въ другую (см. выше, стр. 295)<sup>5)</sup>. По полученіи годовыхъ кассовыхъ росписаній Казенная Палата, въ свою очередь «разассигновываетъ кредиты» по подвѣдомственнымъ ей кассамъ, т. е. даетъ кассовыя полномочія отдѣльнымъ плательщикамъ. Съ

<sup>1)</sup> Касс. Прав., ст. 43.

<sup>2)</sup> Касс. Прав., ст. 48.

<sup>3)</sup> Въ нѣкоторыхъ случаяхъ, составляющихъ исключеніе изъ общаго правила, съ переводными требованіями могутъ обращаться и второстепенные распорядители (см. Правила и Формы, 4 изд., стр. 184, подстр. прим. 1, и стр. 190, подстр. прим. 2).

<sup>4)</sup> Въ цѣляхъ внесенія соответственныхъ измѣненій въ кассовыя росписанія въ этихъ случаяхъ главный распорядитель препровождаетъ непосредственно въ Главное Казначейство или въ Казенную Палату той губерніи, по которой кредитъ долженъ быть уменьшенъ или закрытъ, двѣ бумаги: отношеніе и переводное требованіе. Главное Казначейство (или Казенная Палата) уменьшаетъ или закрываетъ указанный въ требованіи кредитъ по своему кассовому росписанію и, сдѣлавъ о томъ отмѣтку въ требованіи, отправляетъ послѣднее въ Казенную Палату той губерніи, по которой кредитъ долженъ быть увеличенъ или открытъ (или въ Главное Казначейство) (Касс. Прав., стр. 49. Инстр. Казен. Палат., ст. 57—58, см. Правила и Формы, 4 изд., стр. 190).

<sup>5)</sup> Касс. Прав., ст. 49, прим. 1.

этою цѣлью она составляетъ, на основаніи губернскихъ росписаній, годовое кассовое росписаніе о расходахъ для каждаго Казначейства, Приходо-расходной кассы, а также для каждой кассы спеціальнаго сборщика, находящейся внѣ мѣстопробыванія Казначейства<sup>1)</sup>. Въ годовыхъ кассовыхъ росписаніяхъ о расходахъ отдѣльныхъ кассъ, составляемыхъ Казенными Палатами, содержится по общему правилу лишь указанія параграфовъ (но не статей) Сметъ. Кассовыя полномочія на платежи по расходамъ, значащимся въ дополнительныхъ кассовыхъ росписаніяхъ, частныхъ увѣдомленіяхъ и переводныхъ требованіяхъ, Казенная Палата даетъ подвѣдомственнымъ ей кассамъ дополнительными росписаніями и частными предписаніями<sup>2)</sup>. Для распредѣленія Казенною Палатою окружнаго центра платежей по расходамъ, вносимымъ въ окружныя кассовыя росписанія, существуетъ особый порядокъ<sup>3)</sup>. Измѣненія въ кассовыхъ росписаніяхъ отдѣльныхъ кассъ, вызываемыя передвиженіями кредитовъ изъ распоряженія одного мѣтнаго распорядителя въ распоряженіе другого въ предѣлахъ губерніи или округа, производятся чрезъ мѣстную Казенную Палату<sup>4)</sup>. Точно также при посредствѣ Казенной Палаты производятся переводы платежей съ одной кассы на другую въ предѣлахъ губерніи, вызываемые пребываніемъ кредитора внѣ мѣстопробыванія кассы, на которую расходъ долженъ быть ассигнованъ<sup>5)</sup>.

<sup>1)</sup> Въ кассовыя росписанія о расходахъ кассъ спеціальныхъ сборщиковъ, составляемыхъ Казенными Палатами, вносятся лишь расходы по содержанію подлежащихъ учреждений, при которыхъ кассы состоятъ (см. выше, стр. 436).

<sup>2)</sup> Бухг. Прав., ст. 10. Инстр. Казен. Палат., ст. 47—55 (Правила и Формы, 4 изд., стр. 188 и сл.).

<sup>3)</sup> См. Инстр. Казен. Палат., ст. 86—89, 136 (Правила и Формы, 4 изд., стр. 191 и сл.).

<sup>4)</sup> Инстр. Казен. Палат., ст. 61 (Правила и Формы, 4 изд., стр. 190).

<sup>5)</sup> Если кредиторъ пребываетъ внѣ мѣстопробыванія Казначейства, на которое составлена ассигновка, но въ той же губерніи, то распорядитель передаетъ ассигновку съ неотдѣленнымъ талономъ Казенной Палаты. Послѣдняя надписываетъ на ассигновкѣ уполномочіе къ платежу Казначейству или кассѣ спеціальнаго сборщика той мѣстности, гдѣ пребываетъ кредиторъ, и препровождаетъ ее по назначенію. (Касс. Прав., ст. 104. Бухг. Прав., ст. 65). Для перевода платежей съ одной кассы на другую въ разсматриваемомъ случаѣ въ предѣлахъ округовъ существуетъ особый порядокъ (см. Инстр. Казен. Палат., ст. 90—92, Правила и Формы, 4 изд., стр. 192, и Инстр. Казнач., ст. 130—132, тамъ же, стр. 194 и сл.). Если кредиторъ пребываетъ внѣ предѣловъ губерніи (или округа), на Казначейство которой ассигнованъ расходъ, то слѣдующая сумма пересылается ему по почтѣ или чрезъ Госуд. Банкъ, по праму счету Госуд. Банка (см. Прав. банк. опер. Казнач., ст. 125 и сл.).



Общее счетоводство по всемъ поступающимъ въ мѣстные кассы вѣдомства Департамента Госуд. Казначейства и сосредоточиваемымъ этими кассами въ предѣлахъ губерніи суммамъ казначейства и по всемъ производимымъ въ предѣлахъ губерніи изъ этихъ суммъ платежамъ возложено на Казенную Палату. Матеріаломъ для этого счетоводства служатъ *подлинныя приходныя и платежныя документы, периодически доставляемые, при отчетныхъ вѣдомостяхъ, Казеннымъ Палатамъ подвѣдомственными кассами.* Эти документы доставляются Казеннымъ Палатамъ мѣстными Казначействами четыре раза въ мѣсяць<sup>1)</sup>, а Приходо-расходными кассами — каждые пять дней<sup>2)</sup>. Точно также и кассы специальныхъ сборщиковъ доставляютъ Казеннымъ Палатамъ тѣмъ же порядкомъ, что и Казначейства, подлинныя документы по платежамъ, производимымъ ими на основаніи получаемыхъ ими отъ Казенныхъ Палатъ кассовыхъ росписаній и частныхъ уполномочій. Указанное счетоводство Казенныхъ Палатъ, а также счетоводство Главнаго Казначейства по кругу его операций по суммамъ государственнаго казначейства и служить источникомъ *мѣсячныхъ отчетныхъ вѣдомостей о поступленіяхъ суммъ казначейства и платежахъ изъ этихъ суммъ, составляемыхъ и доставляемыхъ Департаменту Госуд. Казначейства Казенными Палатами и Главнымъ Казначействомъ.* О порядкѣ доставленія Департаменту Госуд. Казначейства свѣдѣній о состояніи текущаго счета государственнаго казначейства въ Госуд. Банкѣ см. въ § 79

**§ 79. Роль Государственного Банка въ кассовой службѣ государства.** Система банка въ роли хранителя суммъ государства получила своеобразное и весьма совершенное примѣненіе къ отношеніямъ Госуд. Банка къ кассовой службѣ (см. выше, стр. 425 и сл.)<sup>3)</sup>

Положеніе Казначействъ, какъ агентствъ Госуд. Банка, *исключаетъ всякія передвиженія суммъ наличными изъ Казначействъ, какъ государственныхъ кассъ, въ Госуд. Банкъ и обратно.* Передвиженія эти производятся посредствомъ переводовъ по книгамъ Казначействъ. Все поступающія по Казначействамъ суммы образуютъ

<sup>1)</sup> Прав. банк. опер. Казнач., изд. 1896 г., ст. 273 (Правила и Формы, 4 изд., стр. 399).

<sup>2)</sup> Врем. Прав. для Прих.-расх. кассъ Мин. Фин., ст. VI, п. 3 (Правила и Формы, 4 изд., стр. 438).

<sup>3)</sup> О сдѣланномъ въ весьма ограниченныхъ, ничтожныхъ, размѣрахъ опытѣ примѣненія системы банка въ роли кассира государственнаго къ отношеніямъ какъ Госуд. Банка, такъ и Русско-Китайскаго Банка къ кассовой службѣ см. выше, стр. 427, 431 и сл.

въ нихъ матеріально единую, общую оборотную наличность, изъ которой производятся все платежи. Суммы, поступающія въ Казначейства, какъ въ агентства Госуд. Банка, за счетъ Госуд. Банка (по банковымъ операциямъ) и выплачиваемыя Казначействами за этотъ счетъ, непосредственно и въ полной цифрѣ поступленія и выдачи проводятся по книгамъ (по особой приходо-расходной книгѣ, см. выше, стр. 435) чрезъ банковую кассу. Суммы же, поступающія въ Казначейства, какъ въ государственныя кассы, за счетъ государства — суммы государственнаго казначейства, спеціальныя средства и депозиты — и выплачиваемыя Казначействами за этотъ счетъ, непосредственно и въ полной цифрѣ поступленія и выдачи проводятся по книгамъ (по приходному журналу и расходному реестру, см. выше, стр. 434) лишь чрезъ государственную кассу. Эти суммы, по тремъ указаннымъ видамъ ихъ отдѣльно, проводятся Казначействами ежедневно, по окончаніи операций, по книгамъ (по особой приходо-расходной книгѣ) чрезъ банковую кассу лишь въ цифрѣ разности между дневными поступленіями и дневными платежами, какъ поступленіе въ эту кассу или какъ выдача изъ нея. Превышенія дневныхъ поступленій надъ дневными платежами по суммамъ государственнаго казначейства, спеціальнымъ средствамъ и депозитамъ выписываются Казначействами въ расходъ по государственной кассѣ (по расходному реестру) и записываются ими на приходъ по банковской кассѣ (по приходо-расходной книгѣ) и затѣмъ зачисляются: суммы государственнаго казначейства — С.-Петербургскою Конторою Госуд. Банка на текущій счетъ казначейства, который называется *общимъ текущимъ счетомъ Департамента Госуд. Казначейства и ведется въ С.-Петербургской Конторѣ Госуд. Банка,* а спеціальныя средства и депозиты — подлежащимъ Казначействомъ на особыя, отдѣльныя для этихъ двухъ видовъ суммъ, *текущіе счета, которые ведутся въ каждомъ Казначействѣ, какъ въ банковомъ учрежденіи.* Превышенія дневныхъ платежей надъ дневными поступленіями по разсматриваемымъ суммамъ выписываются Казначействами въ расходъ по банковской кассѣ (по особой приходо-расходной книгѣ) и записываются ими на приходъ по государственной кассѣ (по приходному журналу), а затѣмъ списываются съ названныхъ текущихъ счетовъ въ указанномъ порядкѣ<sup>1)</sup>. Для зачисленія суммъ казначейства на общій текущій счетъ Департамента Госуд. Казначейства въ С.-Петербургской Конторѣ Госуд. Банка и для отчисленія суммъ съ

<sup>1)</sup> Прав. банк. опер. Казнач., ст. 9—12, 303, 363, 380, 381.



этого счета, каждое Казначейство составляет за каждую четверть месяца ведомость о суммах казначейства, перечисленных имъ въ банковую кассу изъ государственной кассы и обратно, и препровождаетъ ее (при семидневной отчетности) въ подлежащее мѣстное учреждение Госуд. Банка, которое немедленно сносится съ С.-Петербургскою Конторою Госуд. Банка. Указанныя ведомости мѣстныхъ Казначействъ изъ учреждений Госуд. Банка поступаютъ въ Казенную Палату. Последняя по истеченіи каждаго мѣсяца составляетъ изъ нихъ (по предварительномъ сличеніи ихъ съ приходными журналами и расходными реестрами Казначействъ) общую по ея району дѣйствій ведомость и отсылаетъ ее въ Департаментъ Госуд. Казначейства, который, такимъ образомъ, имѣетъ возможность наблюдать за правильностью дѣйствій Банка по зачисленію суммъ на общій текущій счетъ Департамента и по отчисленію суммъ съ этого счета<sup>1)</sup>. С.-Петербургская Контора Госуд. Банка, со своей стороны, периодически доставляетъ Департаменту Госуд. Казначейства копии съ книгъ и документы по общему текущему счету Департамента<sup>2)</sup>.—Изложеннымъ порядкомъ, посредствомъ переводовъ по книгамъ, производятся всѣ передвиженія суммъ между Казначействами, какъ государственными кассами, и Госуд. Банкомъ. Передвиженія же суммъ между Казначействами и учреждениями Госуд. Банка наличными относятся къ области отношеній Госуд. Банка къ Казначействамъ, какъ къ его агентствамъ. На обязанности органовъ управленія движеніемъ суммъ лежитъ лишь установленіе, по соглашенію съ подлежащими учреждениями Госуд. Банка, нормы оборотной наличности каждаго Казначейства, всѣ же распоряженія по передвиженію суммъ наличными между Казначействами и Госуд. Банкомъ возложены на послѣдній<sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> Прав. банк. опер. Казнач., ст. 383, 385, 386.

<sup>2)</sup> См. Правила 8 мая 1898 г. о повѣркѣ операций Госуд. Банка за счетъ казны, ст. 3 (Правила и Формы, 4 изд., стр. 430 или 703).

<sup>3)</sup> Кромѣ оборотной наличности, каждое мѣстное Казначейство располагаетъ особымъ, матеріально обособленнымъ отъ этой наличности, фондомъ, такъ называемымъ *размѣннымъ* (или *запаснымъ*) капиталомъ, состоящимъ изъ однихъ государственныхъ кредитныхъ билетовъ (Прав. банк. опер. Казнач., ст. 13. Циркуляръ Министра Финансовъ 17 сент. 1907 г., № 108, см. Указатель правит. распоряженій по Мин. Фин. за 1907 г., № 39, стр. 571). Размѣннымъ капиталомъ Казначейства снабжаются учреждениями Госуд. Банка, къ которымъ они приписаны. Назначеніе этого капитала двоякое. Онъ служитъ 1) фондомъ для производимой Казначействами за счетъ Госуд. Банка операции по размѣну

Кромѣ рассмотрѣнныхъ, Госуд. Банкъ отправляетъ еще нѣкоторыя функции кассовой службы; представляющія собою *переходныя формы* отъ системы банка въ роли хранителя суммъ государства къ системѣ банка въ роли кассира государственнаго, а именно: 1) учреждения Госуд. Банка, однородныя съ Казначействами, производятъ платежи по расходамъ государства, оплачивая ордера, выдаваемые имъ Казначействами кредиторамъ государства, по желанію этихъ послѣднихъ или въ случаѣ недостатка наличности въ Казначействахъ<sup>1)</sup>; 2) учреждения Госуд. Банка производятъ непосредственно изъ суммъ, состоящихъ на текущемъ счетѣ казначейства, помимо государственныхъ кассъ, платежи процентовъ и капитала по долгимъ государственнымъ займамъ, согласно специальнымъ постановленіямъ, содержащимся въ условіяхъ отдѣльныхъ зай-

билетовъ ветхихъ на годные и билетовъ одного достоинства на билеты другого и 2) ресурсомъ для усиленія, въ случаѣ надобности, оборотной наличности Казначейства (Прав. банк. опер. Казнач., ст. 16). Для каждаго мѣстнаго Казначейства, по соглашенію подлежащаго учрежденія Госуд. Банка съ Казенною Палатою, устанавливается норма оборотной наличности въ общей суммѣ, безъ подраздѣленія по денежнымъ знакамъ. Въ случаѣ значительнаго скопленія денегъ противъ установленной нормы, Казначейство проситъ подлежащее учрежденіе Госуд. Банка сдѣлать распоряженіе о перечисленіи излишнихъ кредитныхъ билетовъ въ размѣнный капиталъ или разрѣшить выслать излишнюю монету (Прав. банк. опер. Казнач., ст. 14). Въ случаѣ недостатка кредитныхъ билетовъ въ оборотной наличности, Казначейство перечисляетъ потребную сумму изъ размѣннаго капитала, увѣдомляя объ этомъ въ тотъ же день подлежащее учрежденіе Госуд. Банка по телеграфу (Прав. банк. опер. Казнач., ст. 18). Перечисленіе кредитныхъ билетовъ изъ размѣннаго капитала въ оборотную наличность представляетъ собою выпускъ Госуд. Банкомъ этихъ билетовъ въ обращеніе, выпускъ же этотъ ограниченъ закономъ (см. Уст. Кред., разд. III, ст. 1). Вотъ почему учрежденіе Госуд. Банка, получивъ отъ Казначейства увѣдомленіе о такомъ перечисленіи, дѣлаетъ немедленно (по телеграфу) распоряженіе объ обратномъ перечисленіи, изъ оборотной наличности въ размѣнный капиталъ, соответствующей суммы по другому, приписанному къ нему, Казначейству. Если же обратное перечисленіе ни по одному изъ приписанныхъ Казначействъ не возможно, то учрежденіе Госуд. Банка дѣлаетъ его по своей кассѣ (Прав. банк. опер. Казнач., ст. 19—20). Въ случаѣ недостатка звонкой монеты въ оборотной наличности, Казначейство сообщаетъ о томъ подлежащему учрежденію Госуд. Банка (Прав. банк. опер. Казнач., ст. 15).

<sup>1)</sup> Прав. банк. опер. Казнач., ст. 411 (Касс. Прав., ст. 38—39).



мовъ<sup>1)</sup> 2), и по частнымъ гарантированнымъ государствомъ займамъ согласно особымъ распоряженіямъ Министра Финансовъ<sup>3)</sup>; 3) учрежденія Госуд. Банка, однородныя съ Казначействами, принимаютъ за счетъ послѣднихъ отъ своихъ клиентовъ суммы, вносимыя послѣдними въ общіе доходы государства, спеціальныя средства и депозиты; 4) учрежденія Госуд. Банка (и мѣстныя Казначейства, какъ банковыя кассы, въ мѣстностяхъ, гдѣ нѣтъ учреждений Госуд. Банка) принимаютъ непосредственно отъ мѣстныхъ управленій казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, помимо Казначействъ, какъ государственныхъ кассъ, всѣ суммы государственнаго казначейства, поступающія отъ эксплуатационныхъ доходовъ этихъ дорогъ (за исключеніемъ доходовъ дорогъ, временно эксплуатируемыхъ за счетъ строительныхъ кредитовъ), которыя, такимъ образомъ, въ полной цифрѣ поступаютъ отъ сборщиковъ сосредоточиваются въ Госуд. Банкѣ<sup>4)</sup>; 5) учрежденія

<sup>1)</sup> См. объ этихъ спеціальныхъ постановленіяхъ въ Уст. Кред. разд. II, ст. 53, 59, 86, 93, 101, 111, 118, 125, 131, 137, 141, 157 (по Своду) ст. 134<sup>6</sup>, 134<sup>10</sup>, 134<sup>22</sup> (по Прод. 1906 г.), ст. 134<sup>26</sup>, 166 (по Прод. 1908 г.) ст. 134<sup>36</sup> (по Прод. 1909 г.).

<sup>2)</sup> При отсутствіи такихъ спеціальныхъ постановленій, платежи по государственнымъ займамъ производятся Кассою Госуд. Комиссій Погашенія Долговъ и мѣстными Казначействами (Уст. Кред., разд. I, ст. 129).

<sup>3)</sup> Учрежденія Госуд. Банка производятъ также нѣкоторыя другія спеціально на нихъ возлагаемыя, операціи, связанныя съ оплатою процентами, погашеніемъ, выкупомъ, конверсіею, возобновленіемъ, выпускомъ и реализаціею государственныхъ и частныхъ гарантированныхъ государствомъ займовъ (Уст. Кред., разд. IV, ст. 179, п. 1—2).

<sup>4)</sup> Прав. банк. опер. Казнач., ст. 434.

<sup>5)</sup> Всѣ расчеты (казенныхъ и частныхъ) желѣзныхъ дорогъ между собою, вытекающіе какъ изъ прямого ж.-дорожнаго сообщенія, такъ и изъ другихъ отношеній, производятся при посредствѣ Госуд. Банка. Съ этой цѣлью каждая желѣзная дорога имѣетъ расчетный текущій счетъ въ С.-Петербургской Конторѣ Госуд. Банка. Указанныя въ текстѣ поступленія отъ доходовъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, по передачѣ ихъ учрежденіямъ Госуд. Банка, заносятся прежде всего на расчетный текущій счетъ подлежащей казенной желѣзной дороги. Сальдо (остатки) расчетныхъ счетовъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ за каждый мѣсяцъ перечисляются на особый, открытый въ С.-Петербургской Конторѣ Госуд. Банка, текущій счетъ Департамента Госуд. Казначейства по желѣзнодорожнымъ сборамъ. По требованіямъ Департамента Госуд. Казначейства производятся затѣмъ перечисленія суммъ съ указанного особаго на общій текущій счетъ названнаго Департамента. Порядокъ производства расчетовъ между желѣзными дорогами при посредствѣ Госуд. Банка и порядокъ сосредоточенія суммъ, поступающихъ отъ эксплуатационныхъ доходовъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, опредѣляются спеціальными

денія Государственного Банка, въ видѣ исключенія изъ общаго правила, непосредственно принимаютъ, помимо Казначействъ, для сосредоточенія на текущемъ счетѣ казначейства въ полной цифрѣ поступления отъ сборщиковъ или прямыхъ должниковъ, суммы, поступающія отъ нѣкоторыхъ доходовъ, каковы: таможенные сборы, пособия казначейству изъ постороннихъ источниковъ, возвратъ ссудъ и долговъ<sup>1)</sup>.

Всѣ текущіе счета государства въ Госуд. Банкѣ являются безпроцентными. Съ другой стороны, и Госуд. Банкъ не получаетъ никакаго вознагражденія за отправляемыя имъ функціи кассовой службы<sup>2)</sup>.

## Литература къ главамъ IV и V.

### I. Общія начала и сравнительное право.

1. Систематическія изложенія. Указанныя на стр. 303 сочиненія: *Stourm'a* (5 или 6 изд., гл. XI, XIX—XXIV) и *Heckel'я* (отд. II).—*Vocke*, Finanzverwaltung, статья въ Handw. d. Staatswiss. Conrad'a, 1 изд., т. III. *Heckel*, Finanzverwaltung, статья въ Handw. d. Staatswiss. Conrad'a, 2 изд., т. III; 3 изд., т. IV. — Указанныя на стр. 56 и сл. курсы и учебники: *Stein'a* (5 изд., I, стр. 371—425, 459—476; II, стр. 1—43, 70—81), *Wagner'a* (I, 3 изд., §§ 78—79, 83—100, 119—135), *Jéze'a* (Cours, нов. изд., стр. 169—286), *Boucard-Jéze'a* (2 изд., I, стр. 297—301, 465—572; II, стр. 1137—1249), *Allix* (2 изд., гл. XIX—XXVI), *Bastable'я* (2 изд., кн. VI, гл. II, §§ 5—6, гл. III, § 6), *Adams'a* (§§ 34—36), *Plehn'a* (3 изд., часть IV passim), *Лебедева* (I, 2 изд., стр. 322—347, 362—424), *Тарасова* (1 изд., гл. XIV—XV, XVII—XVIII, XXI), *Озерова* (II, 2 изд., стр. 16—17, 25—28, 30—31). — *Саковича*, Государственный Контроль въ Россіи, ч. I, 2 изд. Спб., 1898. Стр. 249—258. *Бочковскій*, Организация государственнаго контроля въ Россіи сравнительно съ государствами Западной Европы. Спб., 1895. Стр. 15—27. 2. Изложе-

правилами, изданными въ 1897 г. (Эти правила помѣщены въ Правилахъ и Формахъ, 4 изд., стр. 464 и сл.) См. также Прав. банк. опер. Казнач., ст. 226—230, 380.

<sup>1)</sup> См. Правила 8 мая 1898 г. о повѣркѣ операцій Госуд. Банка за счетъ казны, ст. 6 (Правила и Формы, 4 изд., стр. 431 или 705).

<sup>2)</sup> Лишь за производство расчетовъ между желѣзными дорогами (см. выше, прим. 5 на стр. 448) Госуд. Банкъ получаетъ небольшое вознагражденіе въ размѣрѣ 25000 руб. въ годъ, уплата котораго распределяется между всѣми (казенными и частными) желѣзными дорогами, пропорціонально суммамъ, занесеннымъ въ кредитъ расчетнаго счета каждой дороги.



нія отдѣльныхъ вопросовъ финансово-административнаго и кассоваго устройства. *Bonnier*, Engagement, liquidation et ordonnancement des dépenses de l'État. Toulouse, 1902. *Courcoux*, De la liquidation des dettes de l'État. Rennes, 1897. *Mestre*, De l'Autorité compétente pour déclarer l'État débiteur. Paris, 1899. — *Alessio*, La funzione del tesoro nello stato moderno. Padova, 1894. *Philippovich*, D. staatliche Geldverwaltung. Finanz-Archiv, I томъ изданія, 1884. Стр. 558 и сл. *Seidler*, D. bankmässige Organisation d. staatlichen Kassenverwaltung. Zeitschrift f. Volkswirtschaft, Sozialpolitik u. Verwaltung, VII, 1898. *Born*, D. finanzielle Heranziehung d. Zentralnotenbanken durch d. Staat in Europa. Leipzig, 1907. *Passim*. *Kimmich*, D. finanziellen Beziehungen zwischen Staat u. Notenbanken mit besonderer Berücksichtigung d. Kassendienste. Berlin, 1909. *Schortmann*, D. Zentralnotenbanken im Dienste d. staatlichen Kassenverwaltung. Stuttgart, 1910. *Levy*, Banques d'émission et trésors publics. Paris, 1911.

## II. Финансово-административное и кассовое устройство отдѣльныхъ иностранныхъ государствъ.

1. Франція. Recueil des modifications au décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique. Составили *Lanjalleu* и *Renaux*. Paris, 1887 (частн. изд. декрета 1862 г., кодифицировавшаго нормы формальнаго порядка государственныхъ финансовъ, съ послѣдующими измѣненіями до 1887 г.). Comptabilité publique, нормы права съ разъясненіями въ Code des lois politiques et administratives *Dalloz'a*, IV (составилъ *Marcé*). Comptabilité publique, Trésor и др. статьи въ словарѣ *Sauy'a* и словарѣ *Block'a* (см. выше, стр. 58). *De Swarte*, Essai sur l'histoire de la comptabilité publique en France. Paris, 1885. *Couder*, La comptabilité publique en France. Avec une annexe sur la comptabilité publique de l'Angleterre et de l'Italie par *Campanole*. Paris, 1888. — Указанные въ раздѣлѣ I (1) этого приложенія французскіе систематическіе труды, въ особенности *Jéze'a* и *Boucard-Jéze'a*, гдѣ французское право изложено наиболее подробно и обстоятельно. — *Татариновъ*, Государственная отчетность во Франціи, 2 изд. съ дополненіями *И. Кауфмана*. Спб., 1884. — *Jozat*, Le Ministère des Finances, son fonctionnement, 2 изд. Paris, 1883. *Baron*, Le Ministère des Finances impériale, 1866. *Thierrion de Monclin*, Le Trésor public. Nancy, 1894. *Parkis*, D. Staatskassensystem Frankreichs, seine Entwicklung seit 1789 u. seine gegenwärtige Form u. Stellung. Halle, 1888. *Dumesnil et Pallain*, Traité de la législation spéciale du Trésor public en matière contentieuse, 3 изд. Paris, 1898. *De Marcillac et Guernaut*, La Caisse centrale du Trésor public. Paris, 1890. *De Swarte*, Le Trésor public pendant la guerre de 1870—1871. Paris, 1890. *Lemercier de Jauvelle*, Réforme des services de la Trésorerie. Angers, 1887. *Saint-Germain*, De l'organisation des trésoreries générales et des recettes particulières. Esquisse d'une étude critique. Nancy, 1909. *Briffaud*, Un receveur des finances sous la Révolution. Le Citoyen Hézon, receveur du district d'Evreux. Caen, 1909. *Marques di Braga et Lyon*, Traité des obligations et de la responsabilité des comptables publics. 6 томовъ. Paris, 1890—1892. *Vergès*, Des hypothèques et des privilèges du Trésor public pour le recouvre-

ment des impôts. Toulouse, 1897. *Dartigueville*, Relations de la Banque de France avec le Trésor. Paris, 1902. *Pommier*, La Banque de France et l'État depuis sa création jusqu'à nos jours. Paris, 1904. *Noël*, Des avantages que le Trésor retire de ses relations avec la Banque de France. Paris, 1910. *Gautier*, L'État financier. Paris, 1910. 2. Бельгія. Institution de la Banque Nationale et organisation du service du caissier de l'État. Recueil des documents et discussions parlementaires. Bruxelles, 1851. Banque Nationale de Belgique. Documents officiels relatifs à la prorogation de cette institution, décrétée par arrêté royal du 20 mai 1872. Bruxelles, 1872. Résumé des instructions générales aux agents de la Banque Nationale de Belgique pour le Service du Caissier de l'État. Составилъ *Adan*. Bruxelles, 1906. — *Татариновъ*, Государственная отчетность въ Бельгии, 2 изд., съ дополненіями *И. Кауфмана*. Спб., 1881. Гл. IV—VII. 3. Германская Имперія и отдѣльныя германскія союзныя государства. *Laband*, D. Staatsrecht d. Deutschen Reichsbank im Tübingen, 1901. § 41 passim, § 42. *Philippovich*, D. Deutsche Reichsbank im Dienste d. Finanzverwaltung des Reiches u. d. Bundesstaaten. Finanz-Archiv, III годъ изданія, 1886. Стр. 108 и сл. *Die Reichsbank*, 1876—1900. Юбилейное издание. *Гамбаровъ*, Двадцать пять лѣтъ дѣятельности Германскаго Имперскаго Банка (1876—1900). Рига, 1902. *Passim*. — *Schwarz*, Formelle Finanzverwaltung in Preussen u. im Reich. Berlin, 1907. Гл. VI—VIII. D. gesammte preussische Etats-, Kassen- u. Rechnungswesen, nach Gesetzen, Verordnungen, Rescripten etc. u. unter Beachtung d. Verwaltungsgrundsätze zusammengestellt u. erläutert von *Herrfurth*, 4 изд. 5 томовъ. Berlin, 1905. D. preussische Etats-, Kassen- u. Rechnungswesen in dem Rahmen d. Gesetzes, bearbeitet von *d. Staatshaushalt vom 11. V. 1898 für d. prakt. Gebrauch* bearbeitet von *Schreiber*. Potsdam, 1900. — *Заблужий-Десятовскій*, Финансовое управление и финансы Пруссіи, т. I. Спб., 1871. *Татариновъ*, Государственная отчетность въ Пруссіи, 2 изд., съ дополненіями *И. Кауфмана*. Спб., 1882. Гл. I—IV. — *Stokar von Neuforn*, Handbuch d. gesammten Finanzverwaltung im Königreich Bayern, 3 изд., составленное *Нок'омъ*. 4 тома. Bamberg, 1881—1888. Der Giroverkehr bei den bayerischen Rentämtern. Правила съ разъясненіями. Составилъ *Stelzer*. München, 1909. D. Post-Überweisungs- u. Scheckverkehr bei den Ämtern u. Kassen d. königlichen bayerischen Finanzverwaltung. Правила съ разъясненіями. Составилъ *Stelzer*. München, 1909. *Fahrmbacher*, D. Zahlungswesen d. allgemeinen Finanzverwaltung in Bayern, 3 изд. Ansbach, 1897. *Krakenberger*, D. Kassen- u. Zahlungswesen d. Staates u. d. Kommunen im Königreiche Bayern. Stuttgart, 1909. — *Haug*, D. oberste sächsische Finanzbehörde seit 1501. Finanz-, Archiv, XIV годъ изданія, 1897. Стр. 630 и сл. *Löbe*, Handbuch d. Königlich Sächsischen Etats-, Kassen- u. Rechnungswesens, 2 изд. Leipzig, 1904. *Buschkiel*, D. Kassen- u. Zahlungswesen d. staatlichen u. kommunalen Behörden im Königreich Sachsen. Stuttgart, 1909. — *Widenmeyer*, D. Etats- u. Kassenwesen d. württembergischen Finanzverwaltung. Stuttgart, 1885. *Winter*, D. Etats-, Kassen- u. Rechnungswesens d. Staates, d. Gemeinden, Kirchen u. Stiftungen im Grossherzogtum Hessen. Darmstadt, 1896. — *Hövermann*, Zur Reform d. Etats-, Kassen- u. Rechnungswesens. Bonn, 1905. 4. Австро-Венгія. Vorschriften über



staatliche Geldverwaltung. (Handausgabe d. österr. Gesetze u. Verordnungen, Heft 143). Составилъ и снабдилъ разъясненіями *Bradel*. Wien, 1906. *Passim*, Systematische Darstellung d. österreichischen Staatskassen- u. Verrechnungswesens. Wien, 1902. *Seidler*, Lehrbuch d. österreichischen Staatsverrechnung, 7 изд. Wien, 1909. Гл. II—VI, X—XI. *Myrbach-Rheinfeld*, Grundriss d. Finanzrechts. Leipzig, 1906. §§ 9—16. *Konrad*, Kurzgefasster Grundriss d. österreichischen Finanzrechts. Wien, 1910. §§ 15—24. *Ulbrich*, D. österreichische Staatsrecht. Tübingen, 1904. §§ 84, 106.—D. Rechnungs- u. Kontrollswesen d. ungarischen Staates. Сборникъ законовъ и распоряженій. Составилъ *Klimes*. Berlin, 1910. Главн. раздѣлы I—II. 5. **Италія.** Названное на стр. 304 труды *de Cupis'a* и *Bruni*.—*Tolomei*, Studio sulla legge di contabilità generale dello Stato. Roma, 1898. *d'Alvise*, Nozioni teorico-pratiche di contabilità di Stato. Firenze, 1900. *Plebano* e *Sanguinetti*, La questione delle banche ed il servizio di Tesoreria. Firenze, 1869. *Plebano*, Storia della Finanza Italiana, т. II. Torino, 1902. 6. **Англія.** *Гисейтъ*, Исторія государственныхъ учреждений Англіи. Перев. подъ ред. С. Венгерова. М., 1885. *Passim* и особ. §§ 7, 12—13, 19, 21, 28, 49. *Gneist*, D. englische Verwaltungsrecht, т. II. Berlin, 1884. §§ 82—87, 89—98, 104, 163. *Hatschek*, Englisches Staatsrecht. 2 тома. Tübingen, 1905—1906. Т. I, стр. 570—572; т. II, стр. 285—349. *Anson*, La couronne (второй томъ названнаго на стр. 305 сочиненія), гл. IV (стр. 204—222, 247—248), гл. VII *passim*. *Lowell*, названное на стр. 305 сочиненіе, т. I, гл. V. *Бунге*, названное на стр. 305 сочиненіе. *Каменскій*, названное на стр. 305 сочиненіе, кн. I, §§ 2, 7, 9—10, 16—17.—*Philippovich*, D. Bank von England im Dienste d. Finanzverwaltung d. Staates. Wien, 1885. *Andréadès*, Histoire de la Banque d'Angleterre. 2 тома. Paris, 1904. 7. **С.-А. Соед. Штаты.** *Dewey*, названное на стр. 305 сочиненіе, *passim* и особ. гл. XI и XXI. *Mayo*, The Treasury Department in its Various Fiscal Bureaus. Washington, 1847. *Goss*, The History of the Tariff Administration in the United States. N.-Y., 1891. *Kinley*, The History, Organization and Influence of the Independent Treasury System of the United States. N.-Y., 1893. *Phillips*, Method of Keeping the Public Money of the United States. Publications of the Michigan Political Science Association, т. IV, № 3, 1900. *Goodnow*, названное на стр. 305 сочиненіе, кн. II и V *passim*.

### III. Русское финансово-административное и кассовое устройство.

*Владимірскай-Будановъ*, Обзоръ исторіи русскаго права, 3 изд. Кіевъ, 1900. Стр. 81—93, 202—227 и 265—281 *passim*. *Сергеевичъ*, Лекціи и изслѣдованія по древней исторіи русскаго права, 2 изд. Спб., 1899. Стр. 181—270 *passim*; 4 изд. Спб., 1910. Стр. 246—349 *passim*. (Въ 4 изд. выпущена организація прямого обложенія, вошедшая въ III т. Древностей.) *Сергеевичъ*, Древности русскаго права, т. III. Спб., 1903. Стр. 164—384 *passim*. *Должиковъ*, Очерки общественнаго и государственнаго быта древней Руси, 3 изд. Спб., 1910. Стр. 175—203 *passim*. *Филипповъ*, Учебникъ исторіи русскаго права, ч. I. Юрьевъ, 1907. Стр. 215—232, 470—497, 605—634 и 696—728 *passim*. *Латкинъ*, Учебникъ исторіи русскаго права періода Имперіи. Спб., 1899. Стр. 234—392 *passim* (2 изд. Спб., 1909).—*Толстой*, Исторія финансовыхъ учреждений Россіи со времени основанія государства до

кончины Императрицы Екатерины II. Спб., 1848. *Passim*. *Ланно-Данилевскій*, Организація прямого обложенія въ Московскомъ государствѣ. Спб., 1890. *Passim*. *Милоковъ*, Государственное хозяйство Россіи въ первой четверти XVIII столѣтія и реформа Петра Великаго. Спб., 1892. 2 изд. (безъ измѣненій). Спб., 1905. *Passim*. *Чечулинъ*, Очерки по исторіи русскихъ финансовъ въ царствованіе Екатерины II. Спб., 1906. Очеркъ I. *Блѣхъ*, Устройство финансоваго управленія и контроля въ Россіи въ историческомъ ихъ развитіи. Спб., 1895. *Кованько*, Главнѣйшія реформы, проведенныя въ финансовою системѣ Россіи. Кіевъ, 1901. Отдѣлъ IV. *Мики-Н. Х.* Бунге въ финансовой системѣ Россіи. Спб., 1902. Ч. I, стр. 35—53, 205—225, 403—433; ч. II, стр. 14—45, 326—368. (*Ровинскій*), Податная Инспекція въ Россіи (1885—1910). Юбилейное изданіе. Спб., 1910.—*Градовскій*, Начала русскаго государственнаго права, ч. II, кн. II и ч. III *passim*. *Право*, т. II, VIII—IX. Спб., 1903—1904. *Коркуновъ*, Русское Государственное Право, т. II, 2 изд. Спб., 1897. *Passim*. *Лазаревскій*, Лекціи по русскому государственному праву, т. II (Административное право), ч. I (Органы управленія). Спб., 1910. *Passim*. *Корфъ*, Административная юстиція въ Россіи. Два тома. Спб., 1910. Т. II, стр. 145—160, 198—227, 251—267, 272—283, 303—382.—*Горбачевъ*, Податной инспекторъ въ роли бухгалтера-ревизора. М., 1910.—*Правила и Формы смѣтнаго, кассоваго и ревизіоннаго порядка*, 4 изд. Составили *В. Саковичъ* и *Н. Широковъ*. Спб., 1908.—*Преобразование государственной отчетности*. Ч. II. По устройству кассъ. Объяснительная записка и проектъ правилъ. Спб., 1863. *Борисолюбовскій*, О системѣ единства кассы. Сборникъ свѣдѣній и матеріаловъ по Министерству Финансовъ. 1866, I. *Львовъ*, Очеркъ развитія кассовыхъ и контрольныхъ учреждений въ Россіи за истекшее 25-ти лѣтіе. Журналъ «Счетоводство» за 1889 г., №№ 12, 14—15, 17—18. *Саковичъ*, Государственный контроль въ Россіи, ч. I, 2 изд. Спб., 1898. Стр. 116—122, 258—296. *Бонковскій*, Организація государственнаго контроля въ Россіи сравнительно съ государствами Западной Европы. Спб., 1895. Стр. 76—87.—*Судейкинъ*, Государственный Банкъ. Спб., 1891. *Passim*. *Мишулинъ*, Наша банковая политика. Харьковъ, 1904. *Passim*. *Янопольскій*, Государственный Банкъ, статья въ Сборникѣ «Вопросы государственнаго хозяйства и бюджетнаго права», вып. I. Спб., 1907. *Passim*. Государственный Банкъ. Краткій очеркъ дѣятельности за 1860—1910 г.г. Составлено подъ ред. *Е. Сланскаго*. Спб., 1910.—Указанные на стр. 56 и сл. курсы и учебники: *Лебедева* (I, 2 изд., стр. 334—336, 347—362, 369—373, 424—468). *Тарасова* (1 изд., гл. XIV—XV, XVII—XVIII, XXI), *Осипова* (II, 2 изд., стр. 43—52, 63—106).



## ГЛАВА VI.

### Государственное финансово (-счетное, -отчетное и) -контрольное устройство.

Отдѣлъ I. Государственное финансово (-счетное, -отчетное и) -контрольное устройство.—Общія начала и сравнительное право.

§ 80. Задачи, виды и организація контроля. Необходимость и польза контроля надъ органами финансоваго управленія и производимыми ими финансовыми операціями (см. выше, § 63) столь очевидны, что не требуютъ спеціальнаго обоснованія. Дѣйствія органовъ финансоваго управленія должны опредѣляться: 1) постоянными, по своему назначенію, правовыми нормами (законами, административными правилами и распоряженіями), 2) періодическими финансовыми нормами, т. е. бюджетомъ и дополнительными къ нему назначеніями, и 3) соображеніями государственной пользы и выгоды. Отсюда вытекаетъ троякая задача финансоваго контроля: 1) водвореніе законности и правильности, 2) водвореніе бюджетной правоты и 3) водвореніе хозяйственности и целесообразности въ финансовомъ управленіи.

Указанныя задачи контроля достигаются дѣйствіями и мѣрами либо предупредительнаго, либо репрессивнаго характера. Контроль обнаруживающій неправоту или нецелесообразность финансово-вой операціи до окончанія всѣхъ частичныхъ операцій, изъ которыхъ она слагается, и выполняющій, такимъ образомъ, свое назначеніе, предупреждая, въ большей или меньшей степени, послѣдствія ошибки или злоупотребленія органа управленія, называется *предварительнымъ* или *предупредительнымъ*. Наоборотъ, контроль, обнаруживающій неправоту или нецелесообразность финансово-вой операціи по окончательномъ совершеніи ея и потому, хотя косвенно и оказывающій предупредительное дѣйствіе, но непосредственно выполняющій свое назначеніе посредствомъ репрессии, того или иного

характера (чисто нравственной, частно-правовой, уголовно-правовой), противъ ошибокъ или злоупотребленій органовъ управленія, называется *контролемъ по слѣдамъ дѣйствій* или *послѣдующимъ* или *репрессивнымъ*. Предварительный контроль, не смотря на всю свою рациональность, находитъ въ современныхъ культурныхъ государствахъ ограниченное, по сравненію съ контролемъ послѣдующимъ, примѣненіе. Подчинить органы управленія одному лишь предварительному контролю, распространить эту форму контроля на всѣ виды операцій, поставить ей задачу водворенія въ финансовомъ управленіи не только правоты, но и целесообразности—значило бы лишить органы управленія всякой самостоятельности, а вмѣстѣ съ тѣмъ снять съ нихъ всю отвѣтственность за ихъ дѣйствія. Изложенное объясняетъ слѣдующія три наблюденія: 1) послѣдующій контроль примѣняется во всѣхъ безъ исключенія государствахъ, предварительный же—лишь во многихъ; 2) область примѣненія контроля послѣдующаго охватываетъ принципиально всѣ финансовыя операціи, область же примѣненія предварительнаго контроля ограничена обыкновенно операціями по производству расходовъ, какъ представляющими наибольшую опасность для законности и въ особенности для бюджетной правоты управленія; 3) водвореніе целесообразности въ финансовомъ управленіи исключается, какъ общее правило, изъ числа задачъ предварительнаго контроля.

По предмету контроля, по характеру повѣряемыхъ операцій, по положенію и степени власти подконтрольных лицъ нужно различать: 1) *контроль надъ распорядительными операціями, контроль надъ распорядителями* (или администраторами), т. е. (имѣя въ виду и случаи объединенія распорядительныхъ и исполнительныхъ операцій въ однихъ отвѣтственныхъ рукахъ) надъ должностными лицами въ ихъ качествѣ распорядителей, и 2) *контроль надъ исполнительными операціями, контроль надъ исполнителями*, т. е. надъ должностными лицами въ ихъ качествѣ исполнителей<sup>1) 2)</sup>.

<sup>1)</sup> О дѣленіи финансовыхъ операцій на распорядительныя и исполнительныя и о началѣ обособленія тѣхъ и другихъ въ рукахъ различныхъ должностныхъ лицъ см. выше, § 63.

<sup>2)</sup> Исполнители обязаны отчетностью въ денежныхъ суммахъ или материальныхъ предметахъ, проходящихъ чрезъ ихъ руки, хранящихся у нихъ на рукахъ. Отсюда терминъ французскаго права *comptables* (под-отчетные исполнители или хранители), съ подраздѣленіемъ на 1) *comptables en deniers* (обязанные денежною отчетностью) и на 2) *comptables en matières* (обязанные материальною отчетностью).



Дѣйствія исполнителей носятъ чисто подзаконный характеръ, и задача контроля въ отношеніи исполнителей исчерпывается изслѣдованіемъ подлинности и дѣйствительности производимыхъ ими операций, а также соответствія послѣднихъ законамъ, правиламъ, инструкціямъ, кассовымъ полномочіямъ, приказамъ распорядителей, короче говоря, сводится къ водворенію законности и правильности въ операцияхъ. Дѣйствія же распорядителей, въ особенности главныхъ, т. е. министровъ, носятъ характеръ не только подзаконный, но и въ извѣстной мѣрѣ творческій, произвольный, дискреціонный. Хотя правительство и связано въ своихъ дѣйствіяхъ постоянными и періодическими финансовыми законами (см. выше, §§ 43—45), но все же для него остается достаточно обширная сфера свободнаго усмотрѣнія, въ предѣлахъ которой оно въ состояніи обнаружить свою пригодность или непригодность: свою энергію или инертность, свою бережливость или расточительность. Въ противоположность *чисто правовому контролю надъ исполнителями, контроль надъ распорядителями является какъ правовымъ, и главнымъ образомъ бюджетно-правовымъ, такъ и политическимъ или, какъ говорятъ французы, моральнымъ.*

Указанное различіе въ контролируемыхъ операцияхъ и органахъ финансоваго управленія—различіе между распорядителями и исполнителями—, а отчасти и различіе между распорядителями главными и распорядителями второстепенными обуславливаютъ разнообразіе *формъ организаци контролля*. Существующіе виды контролля, по формѣ организаци, по характеру власти и положенію контрольнаго органа, могутъ быть сведены къ слѣдующимъ: 1) *контроль подчиненный*: а) *правительственный, министерскій* (α) *вѣдомственный* и β) *общевѣдомственный*) и б) *внѣправительственный, внѣвѣдомственный, независимый*; 2) *контроль верховный*: а) *законодательный* или (что касается представительныхъ государствъ) *парламентскій* и б) *верховно-административный*. Во всѣхъ государствахъ контрольныя функціи въ большей или меньшей степени возлагаются на органы активнаго управленія, т. е. на министровъ и подчиненныхъ имъ должностныхъ лицъ. При этомъ, на ряду съ контролемъ министра и подчиненныхъ ему должностныхъ лицъ надъ должностными лицами того же вѣдомства (*вѣдомственный контроль*), встрѣчается контроль должностныхъ лицъ одного вѣдомства надъ должностными лицами всѣхъ вѣдомствъ (*общевѣдомственный контроль*), чаще всего контроль министра финансовъ (министра казначейства) и подчиненныхъ ему должностныхъ лицъ надъ должност-

ными лицами всѣхъ вѣдомствъ (*финансово-административный общевѣдомственный контроль*). Въ нѣкоторыхъ государствахъ, какъ напримеръ въ *Австріи, Венгріи*, гдѣ контроль надъ исполнителями сосредоточенъ въ рукахъ вѣдомствъ, при распорядителяхъ состоятъ спеціальныя счетно-контрольныя содѣйствующія учрежденія. Однако, одинъ лишь правительственный или министерскій контроль является недостаточнымъ. Эта форма организаци контролля вообще приѣмима лишь къ повѣркѣ операций, производимыхъ исполнителями и второстепенными распорядителями. Въ отношеніи же главныхъ распорядителей, т. е. министровъ, правительственный контроль обрабатывается въ такъ называемый *авто- или само-контроль*. Но и въ приѣмленіи къ повѣркѣ операций, производимыхъ исполнителями и второстепенными распорядителями, правительственный контроль обладаетъ тѣмъ естественнымъ недостаткомъ, что въ роли контролера выступаетъ начальникъ, по службѣ активнаго управленія, контролируемаго лица, надѣленный въ отношеніи послѣдняго дисциплинарною властью и въ то же время въ большей или меньшей степени покрывающій своею отвѣтственностью его дѣйствія. Тотъ же недостатокъ присущъ и финансово-административной общевѣдомственной организаци контролля, такъ какъ министр финансовъ (министръ казначейства) является главою обширной отрасли активнаго управленія въ томъ же (въ представительныхъ государствахъ) состоитъ членомъ объединеннаго правительства. Съ другой стороны, законодательныя палаты и главы государствъ, органы *контроля верховнаго законодательнаго или парламентскаго и верховно-административнаго*—, въ рукахъ которыхъ сосредоточенъ контроль надъ министрами-главными распорядителями, не могутъ обойтись въ отиращеніи этой своей функціи безъ содѣйствія технически-компетентныхъ въ то же время независимыхъ отъ контролируемаго правительства учреждений. Вотъ почему во всѣхъ почти современныхъ и верховныхъ государствахъ, на ряду съ контролемъ правительственнымъ и верховнымъ, существуетъ *независимый, внѣправительственный контроль*, т. е. контроль, органомъ котораго является учрежденіе, устроенное отъ всякаго участія въ активномъ управленіи, независимое отъ правительства и непосредственно подчиненное органамъ верховной власти. Вездѣ почти на *континентѣ Европы* учрежденія эти называются *счетными палатами*.

Хотя въ нѣкоторыхъ государствахъ счетныя палаты существовали еще въ эпохи сословнаго государства и абсолютной монархіи,



но прототипомъ большей части современныхъ счетныхъ палатъ яв-  
 лась *французская Счетная Палата*, въ основныхъ современныхъ  
 своихъ чертахъ организованная въ 1807 г. Быстрота дѣлопроизвод-  
 ства, единство учрежденія, его техническая компетентность, его пол-  
 ная независимость, какъ въ отношеніи правительства, такъ и въ  
 отношеніи парламента, обеспечиваемая судейскою несмѣняемостью  
 членовъ и порядкомъ замѣщенія должностей ихъ главою государства  
 съ ограниченіемъ усмотрѣнія въ назначеніи опредѣленными услови-  
 ями технической подготовленности кандидата и результатами предва-  
 рительнаго конкурса, высокій престижъ, которымъ пользуется учреж-  
 деніе, благодаря тому, что оно по рангу непосредственно слѣдуетъ  
 за Кассационнымъ Судомъ и пользуется тѣми же преимуществами,  
 что и послѣдній—таковы тѣ качества, которыми отличается фран-  
 цузская Счетная Палата. Всѣ почти законодательства стремятся, въ  
 примѣру Франціи, обеспечить техническую компетентность счетной па-  
 латы, а также высокій престижъ и независимость ея, какъ въ отно-  
 шеніи правительства, такъ и въ отношеніи парламента и политическихъ  
 партій, большею частью посредствомъ надѣленія ея членовъ правомъ  
 судейской несмѣняемости. Члены счетныхъ палатъ назначаются въ  
 примѣру Франціи главою государства безъ всякаго вмѣшательства  
 парламента въ *Пруссіи, Австріи, Италиі, Португаліи, Испаніи, въ  
 Нидерландахъ* члены Счетной Палаты, хотя и назначаются короною  
 пожизненно, но изъ числа трехъ кандидатовъ, представляемыхъ ниж-  
 нею законодательною палатою. Въ *Венріи* предсѣдатель Счетной Па-  
 латы назначается короною пожизненно изъ числа трехъ кандида-  
 товъ, намѣчаемыхъ парламентомъ. Исключеніе, какъ въ отношеніи  
 порядка назначенія членовъ, такъ и, формально, въ отношеніи не-  
 зависимости отъ парламента, представляетъ *бельгійская* Счетная Палата,  
 члены ея назначаются на шестилѣтній срокъ палатою представителей,  
 которою могутъ быть отрѣшены отъ должности и въ теченіе этого  
 срока. Однако, эта зависимость бельгійской Счетной Палаты отъ парла-  
 мента ослабляется отчасти тѣмъ, что членами ея не могутъ быть чле-  
 ны той или другой законодательной палаты (и родственники или сво-  
 ственники, до четвертой степени, министра), главнымъ же образомъ  
 тѣмъ, что установилась практика, по которой члены Счетной Пала-  
 ты не только никогда не устраниются отъ должностей въ теченіе  
 срока ихъ полномочій, но и переизбираются всегда на новый срокъ.  
 —Что касается *функций и власти счетныхъ палатъ*, то въ этомъ  
 отношеніи между различными государствами, на ряду съ чертами  
 общности, наблюдаются и значительныя различія. Во всѣхъ почти

государствахъ разсматриваемыя учрежденія вѣдаютъ *послѣдующій кон-  
 троль* какъ надъ исполнителями, такъ и надъ распорядителями. Въ своей  
 функци *контроля надъ исполнителями* счетныя палаты являются въ  
 большей части государствъ органами съ извѣтною, большею или мень-  
 шею, долею рѣшительной ревизионной власти. Наибольшею степенью  
 рѣшительной власти въ своей функци контроля надъ исполнителями  
 обладаютъ счетныя палаты въ тѣхъ государствахъ, гдѣ онѣ въ этомъ  
 отношеніи надѣлены административно-юрисдикционными полномочія-  
 ми. Такъ, во *Франціи, Бельіи, Италиі* счетныя палаты въ своей  
 функци контроля надъ исполнителями являются спеціальными орга-  
 нами административной юстиціи. Въ своей функци *контроля надъ  
 распорядителями* счетныя палаты повсюду являются органами, со-  
 дѣйствующими, подготовительно - докладывающими, при (главѣ госу-  
 дарства и) законодательныхъ палатахъ, какъ органахъ верховнаго  
 контроля. Этимъ и ограничивается ихъ ревизионная власть въ обла-  
 сти послѣдующаго контроля надъ распорядителями въ нѣкоторыхъ  
 государствахъ, именно во *Франціи, Бельіи*. Въ другихъ же государ-  
 ствахъ счетныя палаты призваны не только содѣйствовать органамъ  
 верховнаго контроля, но и самостоятельно, до нѣкоторой степени,  
 повѣрять распорядителей. Такъ, въ *Италиі* второстепенные распоря-  
 дители, на ряду съ исполнителями, подчинены ревизіи, и при томъ  
 административно-юрисдикционной, Счетной Палаты. Въ *Пруссіи, Гер-  
 манской Имперіи* и нѣкоторыхъ другихъ германскихъ государствахъ,  
 а также въ *Австріи, Венріи* всѣ вообще распорядители, какъ второ-  
 степенные, такъ и главные, подчинены ревизіи счетной палаты. Однако,  
 ревизионная власть счетныхъ палатъ надъ распорядителями въ этихъ  
 послѣднихъ государствахъ весьма слаба. Помимо указанной, общей для  
 всѣхъ почти счетныхъ палатъ, функци послѣдующаго контроля, въ  
 нѣкоторыхъ государствахъ—въ *Бельіи, Нидерландахъ, Италиі*—эти  
 учрежденія несутъ также функци *предварительнаго контроля* надъ  
 распорядителями, обладая въ этой области рѣшительною властью. —  
 Какъ въ отношеніи функций и власти, такъ и въ отношеніи *лична-  
 го состава и порядка дѣлопроизводства* счетныя палаты различ-  
 ныхъ государствъ, на ряду съ чертами сходства, представляютъ и  
 особенности. *Личный составъ* счетныхъ палатъ различенъ  
 обыкновенно 1) изъ членовъ коллегій—предсѣдателя (одного или нѣсколь-  
 кихъ: старшаго и предсѣдателя или директоровъ отдѣленій) и чле-  
 новъ палаты—и 2) изъ ревизоровъ и содѣйствующихъ имъ должно-  
 стныхъ лицъ, на которыхъ лежитъ вся тяжесть подготовительной ре-  
 визіонной работы. При нѣкоторыхъ счетныхъ палатахъ, напр. при



французской, какъ при административно-судебныхъ мѣстахъ, состоитъ прокурорскій надзоръ, представляющій правительственный элементъ въ палатѣ. Хотя счетныя палаты въ большей части государствъ организованы на началъ коллегіальномъ, однако это послѣднее не вездѣ проведено въ одинаковой степени. Въ однѣхъ палатахъ, какъ напр. во французской, бельгийской, всѣ ревизіонныя заключенія по-ставляются коллегіально, въ другихъ же, какъ напр. въ прусской, коллегіальное рѣшеніе требуется лишь въ нѣкоторыхъ случаяхъ. Примѣръ счетной палаты единолично, бюрократически организованной, представляетъ венгерская, во главѣ которой стоитъ председатель, занимающій правовое положеніе министра и обладающій полнотою рѣшительной власти.

Въ Англии независимымъ, внѣправительственнымъ контрольнымъ учрежденіемъ является Департаментъ Ревизіи, организованный единолично. Во главѣ его стоитъ Главный Контролеръ и Ревизоръ, а при немъ, въ помощь ему, Товарищъ его. Кромѣ нихъ, въ составъ Департамента Ревизіи входитъ многочисленный вспомогательный канцелярскій персоналъ. Главный Контролеръ и Товарищъ его пользуются вполнѣ независимымъ положеніемъ, какъ въ отношеніи правительства, такъ и въ отношеніи парламента. Они назначаются короною пожизненно и пользуются несмѣняемостью. Подобно судьямъ, они могутъ быть отрѣшены отъ должности не иначе, какъ согласно адресу обѣихъ палатъ парламента. Они не могутъ быть членами ни нижней, ни верхней палаты и не могутъ совмѣщать своихъ обязанностей съ должностью, которой несмѣняемости не присвоено. Содержаніе ихъ входитъ въ число постоянныхъ расходовъ (см. выше, стр. 206 и сл.). Главный Контролеръ и Ревизоръ является: 1) содѣйствующимъ органомъ верховнаго послѣдующаго контроля надъ распорядителями, при парламента, 2) содѣйствующимъ органомъ финансово-административнаго послѣдующаго контроля надъ исполнителями, при Казначействѣ и 3) рѣшающимъ органомъ предварительнаго контроля надъ распорядителями.

§ 81. Контроль надъ исполнителями. Контроль надъ исполнителями дѣлится на 1) постоянный и на 2) періодическій.

Постоянный контроль надъ исполнителями достигается слѣдующими двумя способами: 1) примѣненіемъ системы счетоводства, обеспечивающей механическое обнаруженіе самимъ исполнителемъ допущенныхъ имъ невольныхъ ошибокъ и 2) особою организаціею

исполнительной службы, обеспечивающею взаимный контроль должностныхъ лицъ учрежденія или постоянный надзоръ за ними.

Для того, чтобы операціи оставляли слѣды, по которымъ за ними можно было бы наблюдать и ихъ повѣрять, исполнители обязаны счетоводствомъ, обязаны вести книги. Къ веденію книгъ примѣняется либо 1) такъ называемая система простого счетоводства или камеральная, либо 2) такъ называемая система двойного счетоводства или меркантильная. При системѣ простого счетоводства каждая операція проводится по книгамъ одною записью, отмѣчается въ кредитѣ или въ дебетѣ счета, къ которому она относится, и встрѣчающіеся пробѣлы или невѣрныя записи обнаруживаются лишь путемъ сличенія книгъ съ наличностью. Наоборотъ, система двойного счетоводства даетъ возможность счетоводу механически обнаруживать невольныя ошибки, допущенныя имъ, непосредственно изъ книгъ, и такимъ образомъ выполняетъ назначеніе самоконтроля. Сущность метода двойного счетоводства заключается въ слѣдующихъ трехъ правилахъ: 1) каждая статья проводится по книгамъ двойною записью, и съ этою цѣлью каждый счетъ олицетворяется такимъ образомъ, что можетъ разсматриваться, какъ кредиторъ и какъ должникъ, какъ получающій и какъ платящій; 2) каждый счетъ, «который долженъ, получаетъ или получилъ, является дебиторомъ, а тотъ, которому должны, который платитъ или заплатилъ, кредиторомъ»<sup>1)</sup>; 3) исправленіе ошибочной записи производится не посредствомъ измѣненія ея, а посредствомъ новой записи въ обратномъ смыслѣ. Система двойного счетоводства въ государственномъ хозяйствѣ впервые примѣнена была во Франціи. Она была введена тамъ въ 1808 г., по почину Министра Казначейства Mollien'a. Кромѣ Франціи, эта система распространена въ финансовомъ управленіи Англии, Италіи, Бельгии. Система простого счетоводства является господствующею въ финансовомъ управленіи германскихъ государствъ, Австріи, Венгрии, Россіи.

Взаимный контроль должностныхъ лицъ исполнительнаго учрежденія достигается такимъ распредѣленіемъ обязанностей и ответственности между ними, при которомъ для производства каждой операціи и для открытія кладовой, склада, необходимо соучастіе двухъ или болѣе равноотвѣстныхъ лицъ. Такъ, напримѣръ, во всѣхъ почти прусскихъ кассахъ каждая операція, при совершеніи ея, регистрируется по подлиннымъ документамъ тремя (завѣдываю-

<sup>1)</sup> Формулировка французской общей финансовой инструкціи 1859 г. Boncard et Jéze, *Éléments de la Science des Finances*, 2 изд. Paris, 1902, II, стр. 1272.



щимъ кассою, бухгалтеромъ и кассиромъ) или двумя (казначеемъ и бухгалтеромъ или контролеромъ) равноотвѣственными лицами, въ тремя или двумя ключами которыхъ находится кладовая. Тотъ же по существу порядокъ принятъ въ *Австріи* и *Венріи*, гдѣ во главѣ каждой кассы (а въ *Венріи* и другихъ исполнительныхъ учрежденій) стоятъ завѣдывающій и контролеръ. — *Постоянный надзоръ за исполнителями* возлагается либо 1) на вышнихъ по рангу исполнителей же, либо 2) на особыхъ должностныхъ лицъ независимыхъ отъ завѣдывающихъ подлежащими исполнительными учреждениями. Обѣ эти формы постоянного надзора встрѣчаются во *Франціи*: 1) Главные Казначей-Плательщики несутъ обязанности по надзору за Частными Сборщиками и за специальными сборщиками прямыхъ налоговъ (см. выше, стр. 413 и сл.), отвѣтствуя за операціи тѣхъ и другихъ; 2) при кассѣ Центрального Кассира-Плательщика Казначейства (см. выше, стр. 413) состоитъ Центральный Контролеръ Казначейства съ агентами, на обязанности которыхъ лежатъ параллельное счетоводство по всемъ операціямъ, по мѣрѣ ихъ производства, ежедневное свидѣтельствованіе кассовой наличности, открытіе и закрытіе кладовой вторымъ ключомъ. Точно также функцію постоянного надзора за исполнителями, въ данномъ случаѣ за агентами Национальнаго Банка Бельгіи въ ихъ качествѣ агентовъ кассира государственнаго, несутъ въ *Бельіи* Агенты Казначейства (см. выше, стр. 421).

*Періодическій контроль* надъ исполнителями примѣняется вездѣ въ двойной формѣ: 1) въ формѣ свидѣтельствованія исполнительныхъ мѣстъ (кассъ и мѣстъ производства матеріальныхъ операцій) и 2) въ формѣ повѣрки отчетности исполнителей.

Назначеніе *свидѣтельствованія исполнительныхъ мѣстъ* заключается въ быстромъ и энергичномъ репрессивномъ воздѣйствіи противъ сравнительно грубыхъ и легко обнаруживаемыхъ ошибокъ или злоупотребленій исполнителей. Свидѣтельствованіе можетъ заключаться не только въ 1) повѣркѣ наличности или фактической, но и въ 2) счетной въ широкомъ смыслѣ слова или бумажной повѣркѣ. *Фактическая повѣрка* заключается въ осмотрѣ и перечетѣ наличности, а также въ сличеніи ея съ записями въ книгахъ. *Счетная въ широкомъ смыслѣ слова или бумажная повѣрка* охватываетъ: 1) *счетную въ тѣсномъ смыслѣ слова повѣрку*, т. е. арифметическую повѣрку исчисленій въ книгахъ и документахъ, 2) *формальную повѣрку*, т. е. повѣрку соответствія формы книгъ и документовъ установленнымъ правиламъ и 3) *документальную*

*повѣрку*, т. е. повѣрку правильности счетоводства противъ подлинныхъ оправдательныхъ документовъ. Центр тяжести свидѣтельствованія исполнительныхъ мѣстъ заключается въ фактической повѣркѣ, счетная же въ широкомъ смыслѣ слова повѣрка играетъ сравнительно второстепенную роль въ этомъ контролѣ и служитъ главнымъ образомъ цѣли пресѣченія тѣхъ ошибокъ и злоупотребленій, раскрытіе которыхъ возможно лишь на мѣстѣ во время функціонированія учрежденія и которыя могутъ ускользнуть отъ контроля при повѣркѣ отчетности. Въ однихъ государствахъ — во *Франціи*, *Австріи*, *Венріи* и многихъ другихъ — производятся одни лишь *внезапныя* свидѣтельствованія, видомъ которыхъ являются *чрезвычайныя*, т. е. вызываемыя какими-либо событіями, напр. смертью исполнителя, пожаромъ и т. д. Въ другихъ же государствахъ, кромѣ внезапныхъ, производятся и *срочныя* свидѣтельствованія. Такъ, въ *Пруссіи*, *Россіи* кассы свидѣтствуются ежемѣсячно, въ *Бельіи* — ежегодно. Срочная повѣрка, производимая чрезъ опредѣленные промежутки времени, въ заранѣе опредѣленное время, служитъ главнымъ образомъ для засвидѣтельствованія книгъ въ вѣрности противъ наличности, при заключеніи ихъ, и отчетныхъ вѣдомостей въ вѣрности противъ книгъ, являясь, такимъ образомъ, *подготовительною стадіею къ повѣркѣ отчетности*. По своей формѣ организаціи разсматриваемый видъ контроля является обыкновенно правительственнымъ, и при томъ по большей части вѣдомственнымъ. Независимыя контрольныя учрежденія по общему правилу въ немъ не участвуютъ. Лишь въ случаяхъ обнаруженія недочетовъ при свидѣтельствованіи, счетныя палаты привлекаются въ некоторыхъ государствахъ къ участию въ этомъ контролѣ. Такъ, въ *Бельіи*, въ случаѣ открытія недочета, немедленно оповѣщается Счетная Палата, которая назначаетъ подлежащему исполнителю срокъ для представленія отчета, повѣряетъ поспѣдній и постановляетъ заключеніе о размѣрѣ недочета, взыскиваемого затѣмъ согласно этому заключенію. Точно также въ *Пруссіи* Счетная Палата немедленно увѣдомляется о всехъ недочетахъ, обнаруженныхъ внѣ ея дѣйствій, для наблюденія по отчетамъ за своевременнымъ пополненіемъ недостающихъ суммъ. Другой видъ вѣдѣтельности счетахъ палатъ въ свидѣтельствованіи встрѣчается въ *Пруссіи* и *Австріи*, гдѣ этимъ палатамъ принадлежитъ право почитать свидѣтельствованія кассъ. Исключительный примѣръ представляетъ *венгерская* Счетная Палата, предсѣдательствования исполнительнокомандировать чиновъ Палаты для свидѣтельствованія исполнительныхъ мѣстъ. Примѣръ образцовой общевѣдомственной организаціи



свидѣтельствованія кассъ представляетъ *Франція*, гдѣ для этой главной образомъ цѣли существуетъ знаменитый по своимъ заслугамъ передъ финансами государства, выдающийся по технической подготовленности состава институтъ *Главной Финансовой Инспекціи*. Инспекція непосредственно подчинена Министру Финансовъ и, помимо разсматриваемой службы, выполняетъ разнообразныя порученія, возлагаемыя на нее Министромъ, представляя собою, какъ говорятъ французы, око Министра Финансовъ. Контролю Инспекціи подчинены всѣ публичныя кассы: кассы не только вѣдомства Министерства Финансовъ, но и другихъ вѣдомствъ, а также мѣстныхъ общинъ и специальныхъ публичныхъ союзовъ и учреждений. Свидѣтельствованіе Инспекціи охватываетъ какъ фактическую, такъ и счетную повѣрку. На обязанности Инспекціи лежатъ также заботы о водвореніи единства въ примѣненіи правилъ о публичномъ счетоводствѣ<sup>1)</sup>.

Одно лишь свидѣтельствованіе исполнительныхъ мѣстъ, однако, недостаточно, и во всѣхъ государствахъ, на ряду съ этою формою періодическаго контроля, примѣняется также другая, именно *повѣрка отчетности*. Примѣненіе этой послѣдней формы контроля вызывается интересами какъ государства, такъ и исполнителя. Государство заинтересовано въ томъ, чтобы, посредствомъ тщательнаго, внимательнаго, обстоятельнаго, исчерпывающаго, технически-компетентнаго изслѣдованія, раскрыты были тѣ ошибки и злоупотребленія, которыя могли остаться незамѣченными при мѣстномъ, по необходимости всегда бѣглому, свидѣтельствованіи. Интересъ исполнителя требуетъ, чтобы съ него снята была лежащая на немъ матеріальная отвѣтственность за храненіе чужого имущества и за манипуляцію съ этимъ имуществомъ въ теченіе опредѣленнаго періода времени, чтобы ему была выдана росписка въ томъ, что государство къ нему претензій не имѣетъ. Особенную практическую важность пріобрѣтаетъ для исполнителей очистка ихъ отчетовъ при оставленіи ими службы, въ тѣхъ государствахъ, гдѣ отвѣтствен-

<sup>1)</sup> Для выполнения своей ревизіонной работы чины *Главной Финансовой Инспекціи* ежегодно (съ 1 мая по 15 ноября) совершаютъ объѣзды. Они должны по возможности на протяженіи трехъ лѣтъ обозрѣть всѣ подвѣдомственныя ихъ контролю кассы. О результатахъ повѣрки каждой кассы ревизующій инспекторъ составляетъ специальный докладъ, въ которомъ излагаются замѣчанія инспектора и объясненія на нихъ со стороны исполнителя; совокупность специальныхъ докладовъ отсылается Министру Финансовъ при общемъ докладѣ, въ которомъ формулируются предположенія о реформахъ въ области публичнаго счетоводства.

ность ихъ специально гарантирована представляемыми ими залогами или же принадлежащимъ государству правомъ законнаго залога или преимущественнаго удовлетворенія въ ихъ имуществѣ<sup>1)</sup>. *Отчетность* представляетъ данныя о совокупности операций, произведенныхъ въ теченіе опредѣленнаго періода времени, называемаго отчетнымъ. Форма этихъ данныхъ, *составъ отчетности* могутъ быть различны. Отчетность можетъ заключать въ себѣ: 1) подлинныя документы, оправдывающіе дѣйствія исполнителя, или 2) счетныя книги или 3) отчетную вѣдомость, или же ту или другую комбинацію изъ этихъ трехъ составныхъ частей. Наиболее постоянною составною частью отчетности является *отчетная вѣдомость* (или отчетъ въ тѣсномъ смыслѣ слова), т. е. обзоръ произведенныхъ операций, представляющей собою болѣе или менѣе подробное извлеченіе изъ книгъ. Продолжительность *отчетнаго періода* различна: одинъ день, нѣсколько дней, недѣля, двѣ недѣли, мѣсяць, нѣсколько мѣсяцевъ, годъ. Отчетность за время, меньшее года, называется *текущею*, отчетность го-

<sup>1)</sup> Примѣръ сравнительно наиболѣе широкаго и энергичнаго специального обезпеченія отвѣтственности исполнителей представляетъ *Французское право*. Возможныя претензіи государства къ исполнителямъ, обязаннымъ денежною отчетностью, специально обезпечены во Франціи: 1) залогами, представляемыми исполнителями (въ деньгахъ или цѣнныхъ бумагахъ или въ солидарномъ поручительствѣ одного изъ французскихъ обществъ взаимнаго поручительства, допущенныхъ Министромъ Финансовъ); 2) законнымъ залоговымъ правомъ государства на недвижимое имущество исполнителя, принадлежавшее ему до назначенія на должность или пріобрѣтенное имъ по назначеніи на должность безвозмезднымъ способомъ; 3) привилегированнымъ характеромъ претензіи въ отношеніи всего движимаго и того недвижимаго имущества исполнителя, которое пріобрѣтено по назначеніи на должность возмезднымъ способомъ; 4) привилегированнымъ характеромъ претензіи въ отношеніи движимаго, найденнаго въ домѣ мужа, и недвижимаго, пріобрѣтеннаго по назначеніи на должность возмезднымъ способомъ, имущества жены (развѣ послѣдняя докажетъ, что имущество пріобрѣтено на ея деньги).—*Представленіе залоговъ исполнителями, общепринятое въ прежнее время, въ новѣйшее время отмѣнено въ нѣкоторыхъ государствахъ—въ Германской Имперіи, Пруссіи, Австріи, Венгріи—вслѣдствіе тѣхъ недостатковъ, какіе присущи при извѣстныхъ условіяхъ этому способу специального обезпеченія отвѣтственности должностныхъ лицъ. Наиболѣе существенный, однако, изъ этихъ недостатковъ, заключающійся въ томъ, что залогомъ, при достаточно высокомъ размѣрѣ ихъ во всякомъ случаѣ, преграждаютъ доступъ къ службѣ лицамъ съ малымъ достаткомъ, устраняется посредствомъ допущенія въ видѣ залога надежнаго поручительства, какъ это практикуется, напр., во Франціи (см. выше, въ этомъ же прим.).*



довая — *заключительною*. Каждая текущая отчетная ведомость, если она не является первою въ году, содержитъ обыкновенно, кромѣ данныхъ за періодъ, къ которому относится, также и данные за предыдущіе съ начала года періоды, такъ что ведомость за послѣдній періодъ года, по промежутку времени, охватываемому всѣми ея данными (но не всегда по содержанию, т. е. по подробности данныхъ), совпадаетъ съ заключительною ведомостью. Отчетность, которою исполнители обязаны, выполняетъ двойное назначеніе: 1) *административное*: а) какъ средство для управленія движеніемъ суммъ и б) какъ матеріалъ для административнаго счетоводства и отчетности) и 2) *ревизіонное*. Отчетность, служащая для ревизіонныхъ цѣлей, служитъ обыкновенно вмѣстѣ съ тѣмъ и для цѣлей административныхъ. Необходимою составною частью ея являются оправдательные документы, каковыя не всегда входятъ въ составъ отчетности, выполняющей одно лишь административное назначеніе. Отчетность исполнителей, не подкрѣпленная документами, состоящая изъ одной лишь ведомости или книгъ (или ведомости и книгъ), хотя и выполняетъ въ некоторое контрольное назначеніе, являясь въ рукахъ органа, которому она доставляется, средствомъ надзора за отчитывающимся должностнымъ лицомъ, лишена, однако, ревизіоннаго значенія. Періодъ, за который представляется отчетность, служащая для ревизіонныхъ цѣлей, рѣдко составляетъ меньше мѣсяца. Въ нѣкоторыхъ государствахъ текущей отчетности для ревизіонныхъ цѣлей вообще не существуетъ. Такъ, въ *Пруссіи* на ревизію представляется лишь заключительная отчетность, текущая же, мѣсячная и трехмѣсячная, отчетность исполнителей служить тамъ цѣлямъ административнымъ. Наоборотъ, во *Франціи*, *Бельгіи* и *Италіи* исполнители представляютъ на ревизію какъ заключительныя, годовыя, такъ и текущія, мѣсячныя, отчеты. Въ *Австріи* и *Венгріи* исполнители обязаны лишь мѣсячною отчетностью, которая выполняетъ какъ ревизіонное, такъ и административное назначеніе. — *Ревизіонное производство по отчетности* слагается: 1) изъ *повѣрки отчетности въ собственномъ смыслѣ слова* и 2) изъ *очистки отчетности*, т. е. разрѣшенія вопроса объ отвѣтственности подотчетнаго лица. Повѣрка отчетности заключается: 1) въ *счетной повѣркѣ*, т. е. арифметической повѣркѣ исчисленій, содержащихся въ отчетности, 2) въ *формальной повѣркѣ*, т. е. повѣркѣ соответствія формы составныхъ частей отчетности установленнымъ правиламъ и 3) въ *документальной повѣркѣ*, т. е. повѣркѣ операций по подлиннымъ оправдательнымъ документамъ. Въ послѣднемъ изъ этихъ трехъ дѣйствій заключается

центр тяжести повѣрки отчетности. — Повѣрка и очистка отчетности исполнителей въ большей части государствъ сосредоточена по общему правилу въ рукахъ *внѣправительственныхъ, независимыхъ контрольныхъ учреждений*, составляя одну изъ ихъ основныхъ функций<sup>1)</sup>. Однако, извѣстное участіе въ этомъ контролѣ вездѣ почти принимаютъ также ведомства, органы активнаго управленія. *Участіе органовъ активнаго управленія въ повѣркѣ отчетности* заключается во большей части въ томъ, что они собираютъ, систематизируютъ и вообще готовятъ ревизіонный матеріалъ для независимыхъ контрольныхъ учреждений, а также подвергаютъ этотъ матеріалъ предварительной повѣркѣ. Кромѣ того, въ нѣкоторыхъ государствахъ на органы активнаго управленія, и только на нихъ, возложена повѣрка текущей отчетности, которая не поступаетъ на ревизію въ независимыя контрольныя учрежденія. Такъ, во *Франціи* и *Бельгіи* мѣсячная денежная отчетность исполнителей повѣряется только въ Министерствѣ Финансовъ, при чемъ французская Счетная Палата не производитъ вовсе текущей повѣрки, бельгійская же Счетная Палата производитъ трехмѣсячную текущую повѣрку расходовъ, но не по мѣсячнымъ отчетнымъ ведомостямъ, поступающимъ отъ исполнителей, а по оправдательнымъ документамъ, каждае три мѣсяца доставляемымъ ей Министерствомъ Финансовъ, при особыхъ, составляемыхъ имъ послѣ повѣрки мѣсячныхъ отчетовъ исполнителей, ведомостяхъ. Наконецъ, въ нѣкоторыхъ государствахъ органы активнаго управленія окончателно повѣряютъ и очищаютъ отчетность по нѣкоторымъ операциямъ, которыя, такимъ образомъ, *изъеются отъ ревизіи независимыхъ контрольныхъ учреждений*. Изъятіе это дѣлается либо 1) по *соображеніямъ техническаго характера*, въ цѣляхъ облегченія труда независимыхъ контрольныхъ учреждений, безъ нарушенія полноты правъ послѣднихъ, либо 2) по *соображеніямъ политическимъ*, въ цѣляхъ устраненія ревизіоннаго вмѣшательства въ дѣла этихъ учреждений и сохраненія свободы дѣйствія и независимости

<sup>1)</sup> Лишь въ очень немногихъ государствахъ повѣрка и очистка отчетности сосредоточена въ рукахъ ведомствъ. Такъ, въ *Австріи* и *Венгріи* на распорядителей по принадлежности возложена повѣрка и очистка отчетности по тѣмъ операциямъ, которыя находятся въ ихъ распоряженіи. Въ томъ и другомъ государствѣ отчетность исполнителей повѣряется счетно-контрольными учрежденіями, состоящими по общему правилу при высшихъ распорядителяхъ, главныхъ и второстепенныхъ, а очищается послѣдними. Какъ австрійской, такъ и венгерской Счетной Палатѣ принадлежитъ лишь право перевѣрки отчетности исполнителей на выдержку.



органовъ управления. По соображеніямъ перваго рода нѣкоторыя маловажныя, сравнительно, операции, преимущественно по извлеченію доходовъ, предоставляются часто окончательной, по подлиннымъ документамъ, повѣркѣ вѣдомствъ, а независимыя контрольныя учрежденія производятъ лишь по своему усмотрѣнію перевѣрку этихъ операций на выдержку. По соображеніямъ втораго рода изъемятся отъ повѣрки независимыхъ контрольныхъ учреждений операции по расходамъ секретнымъ и нѣкоторыя другія. При этомъ *изъятія* эти бываютъ *полными* или *частичными*. Примѣромъ частичнаго изъятія этого рода является *французскій* порядокъ повѣрки матеріальной отчетности. Большая часть этой отчетности окончательно очищается во Франціи подлежащими министрами, но подчинена предварительной повѣркѣ Счетной Палаты. Кромѣ указанныхъ изъятій въ пользу вѣдомствъ, такія *изъятія* дѣлаются также *въ пользу органовъ верховной власти*, въ дѣлахъ поддержанія авторитета ихъ, въ отношеніи расходовъ по содержанію ихъ. Наибольшую особенность соучастія органовъ активнаго управления и независимаго контрольнаго учрежденія въ повѣркѣ отчетности представляетъ *Англія*. Право повѣрки нежной отчетности исполнителей принадлежит тамъ Казначейству, которое осуществляетъ его по своему усмотрѣнію. Казначейство ввѣряетъ это право Главному Контролеру и Ревизору, формально приглашая его къ повѣркѣ. Последний повѣряетъ отчетность на выдержку. Он производитъ свою работу не только въ центрѣ, но и на мѣстѣ пребыванія подотчетныхъ лицъ, командируя туда своихъ агентовъ. Вслучаяхъ обнаруженія неправильностей Главный Контролеръ и Ревизоръ дѣлаетъ объ этомъ докладъ Казначейству, которое принимаетъ необходимыя мѣры по своему усмотрѣнію и имѣетъ право окончательнаго рѣшенія вопроса. Результаты повѣрки и очистки отчетовъ печатаются и являются предметомъ доклада Главнаго Контролера и Ревизора на имя парламента. — За указанными исключеніями, *ревізійное производство независимыхъ контрольныхъ учреждений* по отчетамъ исполнителей слагается: 1) изъ документальной исчерпывающей повѣрки отчетности и 2) изъ очистки отчетности посредствомъ ревізійныхъ заключеній. Счетныя Палаты, какъ уже указано было, производятъ въ однихъ государствахъ — во *Франціи*, *Пруссіи* — лишь заключительную, годовую повѣрку заключительной же отчетности, а въ другихъ — въ *Бельгіи*, *Италіи* — кромѣ того, и текущую повѣрку. Окончательная очистка дается исполнителямъ обыкновенно лишь послѣ повѣрки заключительной отчетности. Текущая же отчетность даетъ поводъ къ ревізійнымъ заключеніямъ

лишь въ случаѣ обнаруженія неправильностей. Ревізійное производство счетныхъ палатъ по отчетамъ различно организовано въ различныхъ государствахъ. Точно также различна и ревізійная власть счетныхъ палатъ надъ исполнителями. Типами контрольнаго устройства въ указанныхъ двухъ отношеніяхъ являются, съ одной стороны, *французское*, усвоенное въ значительной степени *Бельгією*, *Италією* и нѣкоторыми другими государствами, а съ другой стороны — *прусское*. Во *Франціи* каждый отчетъ, поступающій въ Палату, передается одному изъ ревизоровъ для исчерпывающей повѣрки. Повѣривъ отчетъ, при содѣйствіи низшихъ должностныхъ лицъ, ревизоръ составляетъ докладъ. Докладъ этотъ представляется одному изъ членовъ Палаты, который, по разсмотрѣніи его и по перевѣркѣ отчетности на выдержку, вноситъ его на разсмотрѣніе коллегіальнаго присутствія одного изъ отдѣленій Палаты. Отдѣленіе Палаты по большинству голосовъ постановляетъ ревізійное заключеніе — либо предварительное, коимъ отъ исполнителя требуются дополнительные объясненія или документы, либо окончательное, въ пользу или противъ исполнителя. Французская Счетная Палата въ своей функціи контроля надъ исполнителями является специальнымъ органомъ административной юстиціи, и потому ревізійныя заключенія ея представляютъ собою административно-судебныя рѣшенія, обладающія законною силою и подлежащія непосредственному приведенію въ исполненіе. Обязанность по приведенію ихъ въ исполненіе лежитъ на Министрѣ Финансовъ. Однако, рѣшеніемъ Счетной Палаты противъ исполнителя не предѣляется еще окончательно вопросъ о его отвѣтственности: Палата устанавливаетъ лишь фактъ и размѣръ начета, на Министрѣ же Финансовъ лежитъ обязанность взыскать обращенную въ начеть сумму, но лишь поскольку въ данномъ дѣлѣ отсутствуютъ такія обстоятельства, какъ на примѣръ дѣйствіе непреодолимой силы, на случай которыхъ законъ предусматриваетъ освобожденіе исполнителей отъ отвѣтственности. Въ случаѣ отсутствія законнаго основанія для освобожденія отъ отвѣтственности, исполнитель можетъ обратиться съ соответствующимъ ходатайствомъ къ президенту республики. Последний имѣетъ право освобождать отъ отвѣтственности подотчетныхъ исполнителей въ видѣ милости. Окончательныя рѣшенія Счетной Палаты могутъ быть отмѣнены по просьбамъ о пересмотрѣ или о кассациі ихъ. Просьбы о пересмотрѣ рѣшеній приносятся самой Счетной Палатѣ. Просьба о пересмотрѣ можетъ быть подана заинтересованнымъ исполнителемъ или прокурорскимъ надзоромъ, состоящимъ при Палатѣ, или Министромъ Финансовъ. Счетная Палата мо-



жетъ пересмотрѣть дѣло и по своему почину, въ случаѣ обнаруженія новыхъ обстоятельствъ. Просьбы о кассации рѣшеній приносятся въ Государственный Совѣтъ, какъ высшій общій органъ административной юстиціи. Онѣ могутъ быть приносимы заинтересованнымъ исполнителемъ или же Министромъ Финансовъ или другимъ министромъ, по принадлежности. Обжалованію въ кассационномъ порядкѣ подлежатъ лишь нарушенія формы дѣлопроизводства или закона, но не ошибки, относящіяся къ фактической сторонѣ дѣла. Обычнымъ послѣдствіемъ кассации рѣшенія является передача дѣла другому отдѣленію Палаты для новаго разсмотрѣнія. Французская Счетная Палата не обладаетъ, конечно, никакими уголовно-судебными полномочіями. Если ею при изслѣдованіи отчетовъ обнаружены будутъ уголовно-наказуемыя дѣйствія, то она сообщаетъ о томъ Министру Финансовъ и Министру Юстиціи для привлеченія виновныхъ къ уголовному суду. Принадлежащее Палатѣ право подвергать исполнителей денежнымъ штрафамъ за несоблюденіе ими сроковъ, установленныхъ для представленія отчетовъ, есть проявленіе дисциплинарной власти Палаты надъ исполнителями <sup>1)</sup>.— Въ дѣлопроизводствѣ прусской Счетной Палаты, функционирующей на однихъ и тѣхъ же началахъ, но въ особомъ, кромѣ президента, личномъ составѣ для Пруссіи и для Германской Имперіи, коллегіальному началу отведено, по сравненію съ французскою палатою, ограниченное мѣсто. Каждый отчетъ, поступающій въ Палату, передается для исчерпывающей повѣрки одному изъ ревизоровъ. Этою работою ревизора и ограничивается все производство Счетной Палаты въ тѣхъ случаяхъ, когда ревизоръ оставляетъ отчетъ безъ замѣчаній. Если же ревизоръ находитъ основанія для замѣчаній, то онъ излагаетъ послѣднія въ проектѣ ревизионнаго протокола. Одинъ изъ членовъ Палаты разсматриваетъ проектъ протокола и повѣряетъ замѣчанія ревизора, имѣя право измѣнить или уничтожить эти послѣднія. Одинъ изъ директоровъ отдѣленія Палаты утверждаетъ проектъ протокола, не имѣя права ни уничтожить, ни измѣнить замѣчаній члена Палаты. Въ случаѣ разногласія между членомъ и директоромъ, вопросъ разрѣшается коллегіально общимъ присутствіемъ Палаты. Ревизионный протоколъ отсылается административному органу, которому непосредственно подчиненъ отчитывающійся исполнитель, при чемъ въ протоколѣ назначается

<sup>1)</sup> Распорядители во Франціи счетной палатѣ не подсудны, но она обладаетъ всѣми необходимыми средствами для повѣрки по отчетности исполнителей ихъ дѣйствій и для выполнения такимъ образомъ своей роли въ области контроля верховнаго.

срокъ для представленія объясненій. Если подлежащій административный органъ согласенъ съ ревизионнымъ заключеніемъ Палаты, то онъ принимаетъ мѣры къ приведенію послѣдняго въ исполненіе, обращаясь съ этою цѣлью къ порядку, закономъ для даннаго случая установленному (административному, административно-судебному или судебному). Если же подлежащій административный органъ не согласенъ съ заключеніемъ Палаты, то онъ представляетъ вопросъ на разрѣшеніе компетентнаго министра, и въ своемъ отзывѣ Палатѣ прописываетъ мнѣніе послѣдняго. Послѣ этого Палата вступаетъ въ переписку съ министромъ непосредственно. Неустраненное этимъ путемъ разногласіе между министромъ и Палатою разрѣшается королемъ (въ Германской Имперіи, въ зависимости отъ дѣла, Императоромъ или Союзнымъ Совѣтомъ). Если прусская Счетная Палата лишена административно-юрисдикционныхъ полномочій, то, съ другой стороны, она пользуется гораздо болѣе широкими, нежели французская, дисциплинарными правами, и при томъ въ отношеніи не только исполнителей, но и второстепенныхъ распорядителей. Права эти слѣдующія: 1) право почина свидѣтельствующія исполнительныхъ мѣстъ, 2) право командированія членовъ въ исполнительныя и распорядительныя учрежденія для разсмотрѣнія дѣлъ и собиранія свѣдѣній на мѣстѣ, 3) право истребованія къ себѣ всѣхъ дѣлъ и документовъ, помимо тѣхъ, представленіе которыхъ обязательно въ составѣ отчетности и 4) право наложенія денежныхъ штрафовъ за несрочное доставленіе отчетовъ и дополнительныхъ свѣдѣній, а также за ошибки въ исчисленіяхъ.

§ 82. Предварительный контроль надъ распорядителями. Всѣ почти представительныя государства при устройствѣ предварительнаго контроля стремились прежде всего къ сохраненію въ неприкосновенности того основнаго начала своего административнаго устройства, которое является наиболее дѣйствительною, наиболее надежною гарантіею правомѣрнаго и цѣлесообразнаго управленія, именно начала полноты ответственности правительства за акты управленія. Для того, чтобы правительство дѣйствовало въ сознаніи полноты этой ответственности и могло быть подвергнуто ей въ порядкѣ контроля послѣдующаго, оно должно пользоваться неограниченною свободою въ тѣхъ предѣлахъ, какіе ставятъ его власти законы и бюджетъ. Отсюда необходимо вытекаютъ слѣдующія два требованія въ отношеніи устройства предварительнаго контроля: 1) назначеніе независимо организованнаго предварительнаго контроля должно ограничиваться предупрежденіемъ неправомѣрныхъ (незаконномѣрныхъ, неправильныхъ, бюджетно-неправомѣрныхъ) финансо-



выхъ операций, предупрежденіе же нецѣлесообразныхъ операций, какъ суживающее предѣлы, полагаемые власти правительства постоянными и періодическими финансовыми законами, не должно входить въ задачу этого контроля; 2) *независимый органъ контроля долженъ быть устраненъ отъ всякаго участія въ активномъ финансовомъ управленіи и въ фактическомъ надзорѣ за этимъ управленіемъ, а потому недопустимы никакія формы предварительной повѣрки, обращающія независимый органъ контроля въ органъ соуправленія или фактическаго надзора и привлекающія его, такимъ образомъ, къ ответственности за финансовыя операции.* Требования эти соблюдены *всѣми почти современными государствами, усвоившими предварительный контроль.* Государствомъ, составляющимъ въ этомъ отношеніи исключеніе, является *Россія.*—Другая забота государствъ при устройствѣ разсматриваемой формы контроля направлена была на то, чтобы предварительная повѣрка *возможно меньше замедляла, тормозила ходъ управленія, возможно меньше стѣсняла администраторовъ,* чтобы область примѣненія этой повѣрки, независимо отъ формы ея организаци, была вообще возможно болѣе тѣсною и *ограничивалась дѣйствительною необходимостью.* Вотъ почему во всѣхъ почти современныхъ государствахъ назначеніе предварительнаго контроля ограничено *предупрежденіемъ неправомерныхъ, въ особенности бюджетно-неправомерныхъ, операций по производству расходовъ,* какъ сравнительно наиболѣе угрожающихъ государству крупными и при томъ невозвратными, безвозвратными потерями и убытками.

Предупрежденіе неправомерныхъ расходовъ достигается во всѣхъ почти современныхъ государствахъ *подчиненіемъ предварительной повѣрки отдѣльныхъ частичныхъ распорядительныхъ операций, изъ которыхъ слѣдуетъ каждая операція по производству расхода.* Предварительной повѣркѣ могутъ быть подчинены: 1) распорядительные акты, изъ которыхъ непосредственно (акты договоровъ) или косвенно (акты уполномочія на заключеніе договоровъ) возникаютъ пассивныя обязательства государства, а также предшествующія иногда заключенію договоровъ, въ видѣ отдѣльныхъ актовъ, распоряженія приговорительнаго характера (напр. выборъ порядка пріобрѣтенія вещей или производства работъ, смѣтныя исчисленія работъ, построекъ, сооружений, назначенія предѣльныхъ цѣвъ для торговъ или для заготовленій хозяйственнымъ способомъ); 2) акты ликвидированія обязательствъ государства, а также необходимо предшествующія въ некоторыхъ случаяхъ этимъ актамъ распоряженія (напр. о пріемѣ поставленныхъ вещей или произведенныхъ работъ) и 3) акты ассигнованія денежныхъ суммъ. Такимъ

образомъ, нужно различать *три формы предварительнаго контроля надъ производствомъ расходовъ:* 1) контроль надъ возникновеніемъ расходовъ, 2) контроль надъ ликвидированіемъ расходовъ и 3) контроль надъ ассигнованіемъ расходовъ.—*Предварительный контроль надъ ликвидированіемъ расходовъ является средствомъ предупрежденія расходовъ, при ликвидированіи которыхъ допущены неправомерныя дѣйствія либо 1) по существу констатированія или признанія обязательства (напр. признаніе обязательства, не существующаго, фиктивнаго, недѣйствительнаго, не подлежащаго исполненію за нарушеніемъ кредиторомъ договора, незрѣлаго или, наоборотъ, просроченнаго, погашеннаго давностнымъ срокомъ, подлежащаго зачету), либо 2) по существу исчисленія размѣра обязательства, либо 3) по формѣ, т. е. несоблюденіе всѣхъ формальныхъ требованій законовъ и правилъ.*—*Предварительный контроль надъ ассигнованіемъ расходовъ является средствомъ предупрежденія расходовъ, при ассигнованіи которыхъ допущены правонарушенія или 1) по существу, т. е. отнесеніе расхода на счетъ кредита, не существующаго (не открытаго въ установленномъ порядкѣ или исчерпанаго) или недостаточнаго или присвоеннаго другому предмету расхода, или 2) по формѣ, т. е. несоблюденіе всѣхъ формальныхъ требованій законовъ и правилъ.*—При повѣркѣ ликвидированія и ассигнованія расхода могутъ, конечно, обнаружиться неправомерныя дѣйствія, допущенныя при возникновеніи обязательства. Однако, предупрежденіе, посредствомъ предварительной повѣрки ликвидированія и ассигнованія, расхода по обязательству изъ договора, заключеннаго безъ необходимаго, предварительно испрошеннаго въ установленномъ порядкѣ, кредита или безъ соблюденія всѣхъ требованій законовъ, является невозможнымъ или во всякомъ случаѣ практически невыполнимымъ. Если бы даже, въ противоположность законодательству и практикѣ большей части государствъ, договоръ былъ недѣйствительнымъ не только въ случаѣ нарушенія закона, но и въ случаѣ отсутствія необходимаго кредита при заключеніи его (см. выше, стр. 319), то и тогда обнаруженіе недѣйствительности договора (предполагая обычный случай двухсторонняго, т. е. возлагающаго обязанности на обѣ стороны, договора) въ моментъ, когда контрагентъ государства уже исполнилъ свое обязательство передъ послѣднимъ, создало бы въ большей части случаевъ непреодолимыя практическія препятствія къ предупрежденію расхода, во всякомъ случаѣ въ полной цифрѣ обязательства государства: раньше или позже пришлось бы произвести расходъ и, если договоръ заключенъ



быть безъ необходимаго кредита, открыть послѣдній въ установленномъ порядкѣ. Предупрежденіе расходовъ по обязательствамъ, при возникновеніи которыхъ допущены правонарушенія, достигается лишь посредствомъ *предварительнаго контроля надъ возникновеніемъ расходовъ*. Именно связанныя съ возникновеніемъ обязательствъ, съ заключеніемъ договоровъ, дѣйствія органовъ управленія въ особенной мѣрѣ требуютъ отъ послѣднихъ, помимо соблюденія дѣйствующихъ законовъ, правилъ и бюджетныхъ назначеній, хозяйственныхъ соображеній, соображеній о матеріальной пользѣ и выгодѣ государства. Вотъ почему контроль надъ возникновеніемъ расходовъ можетъ выполнять назначеніе предупредительнаго средства противъ расходовъ, при возникновеніи которыхъ допущены нецѣлесообразныя дѣйствія, какъ это видно будетъ на примѣрѣ Россіи. — Не смотря на то, что каждая изъ трехъ разсмотрѣнныхъ формъ предварительнаго контроля надъ производствомъ расходовъ выполняетъ свое особое назначеніе и не можетъ быть замѣнена другою, однако *первыя двѣ*, въ порядкѣ предшествующаго изложенія, *формы получили въ дѣйствующихъ законодательствахъ несравненно болѣе совершенную организацію, нежели третья*. Больше того, можно даже сказать, что контроля надъ возникновеніемъ расходовъ почти не существуетъ въ законодательной практикѣ, такъ какъ въ тѣхъ иностранныхъ государствахъ, гдѣ встрѣчается контроль подъ этимъ именемъ, онъ является по своей формѣ организаціи скорѣе такъ называемымъ авто- или само-контролемъ, нежели контролемъ въ собственномъ смыслѣ слова. Контроль же надъ ликвидированіемъ и ассигнованіемъ встрѣчается въ дѣйствующихъ законодательствахъ въ формѣ организаціи, не только финансово-административной общевѣдомственной, но и внѣправительственной, независимой. Указанное различіе объясняется тѣмъ, что контроль надъ возникновеніемъ расходовъ сравнительно болѣе чувствительно нарушаетъ сферу свободнаго усмотрѣнія органовъ управленія и потому вызываетъ противъ совершеннаго своего устройства большее противодѣйствіе со стороны правительства, нежели другія двѣ формы предварительнаго контроля.

*Предварительный контроль надъ возникновеніемъ расходовъ*, надъ распорядительными актами, изъ которыхъ возникаютъ пассивныя обязательства государства, въ формѣ *автоконтроля*, съ нѣкоторыми, однако, *поправками*, по большей части приближающими эту форму къ финансово-административному общевѣдомственному контролю, существуетъ въ *Италіи, Франціи и Англии*.

Въ этихъ трехъ государствахъ въ каждомъ министерствѣ устроено центральное счетоводство по возникающимъ расходамъ, которымъ завѣдываютъ спеціальными должностными лицами. На обязанности послѣднихъ лежитъ визированіе регистрируемыхъ ими актовъ, изъ которыхъ возникаютъ пассивныя обязательства государства, послѣ предварительной повѣрки бюджетной правомѣрности этихъ актовъ. Отказъ со стороны указанныхъ должностныхъ лицъ въ предварительной визѣ, возможный лишь въ случаѣ отсутствія необходимаго кредита, не является безусловнымъ препятствіемъ къ возникновенію расхода, такъ какъ они подчинены подлежащимъ министрамъ-распорядителямъ, по вѣдомству которыхъ состоятъ, и обязаны дать визу по требованію послѣднихъ. Нѣкоторая независимость должностныхъ лицъ, вѣдающихъ центральное счетоводство по возникающимъ расходамъ, отъ министровъ-распорядителей достигается во всѣхъ трехъ государствахъ тѣмъ, что въ назначеніи ихъ или въ представленіи ихъ къ назначенію на должность участвуетъ: во Франціи—Министръ Финансовъ, въ Италіи—Министръ Казначейства, въ Англии—Казначейство. Болѣе важною является поправка, вносимая къ этому авто-контролю *италианскимъ* законодательствомъ, заключающаяся въ томъ, что акты, изъ которыхъ возникаютъ пассивныя обязательства государства, послѣ того, какъ они зарегистрированы и снабжены визой въ компетентномъ министерствѣ, подлежатъ еще повѣркѣ Счетной Палаты. Послѣдняя въ свою очередь снабжаетъ ихъ визой, предварительно повѣривъ закономѣрность ихъ и наличность на нихъ визы должностного лица подлежащаго министерства, вѣдающаго центральное счетоводство по возникающимъ расходамъ, но не производитъ перевѣрки бюджетной правомѣрности этихъ актовъ. Отказъ италіанской Счетной Палаты въ этой визѣ не является, однако, безповоротнымъ. Если Совѣтъ Министровъ сдѣлаетъ постановленіе о приведеніи акта въ исполненіе, вопреки заключенію Палаты, и возьметъ на себя отвѣтственность за это передъ законодательными палатами, то Счетная Палата обязана дать такъ называемую визу съ оговоркою.

*Предварительный контроль надъ ликвидированіемъ и надъ ассигнованіемъ расходовъ* достигается двумя средствами: 1) *обособленіемъ операций* по ликвидированію и ассигнованію, съ одной стороны, и операций по платежу расходовъ, съ другой стороны, въ рукахъ различныхъ, равноотвѣтственныхъ, должностныхъ лицъ, съ возложеніемъ на плательщика предварительной, передъ выдачею денегъ кредиторю, *повѣрки дѣйствій распорядителя* (см. объ этомъ выше, стр. 310 и сл., 321 и сл.) и 2) *спеціальною организаціею*



*предварительной повѣрки* операций по ликвидированію и ассигнованію расходов.—Изъ законодательствъ о специально-организованномъ предварительномъ контролѣ надъ ликвидированіемъ и надъ ассигнованіемъ расходовъ наиболѣе типическими чертами обладаютъ и потому заслуживаютъ наибольшаго вниманія законодательства *Бельгии*, *Италіи* и *Франціи*. Законодательства первыхъ двухъ являются, кромѣ того, наиболѣе совершенными, образцовыми. Органомъ этого контроля является въ *Бельгии* и *Италіи* *счетная палата*, а во *Франціи*—*Министерство Финансовъ* по Управленію Общимъ Движеніемъ Фондовъ. Во всѣхъ трехъ государствахъ разсматриваемый контроль производится посредствомъ *предварительной визы ассигновокъ*. Ассигновки въ этихъ трехъ государствахъ не подлежатъ оплатѣ со стороны кассъ безъ предварительной визы контрольнаго органа. Послѣдній снабжаетъ ассигновки визою, предварительнo повѣривъ правильность ликвидированія, на основаніи прилагаемыхъ къ ассигновкамъ оправдательныхъ расчетныхъ документовъ, и правильность ассигнованія. Послѣдствіе отказа контрольнаго органа въ визѣ, а также кругъ ассигновокъ, подчиненныхъ предварительной визѣ, различны въ трехъ государствахъ, о которыхъ идетъ рѣчь. Изъ самой организациі этого контроля во *Франціи*, гдѣ во главѣ учрежденія, визирующаго ассигновки, стоитъ министръ финансовъ, членъ кабинета, объединеннаго и солидарно дѣйствующаго правительства, ясно, что въ этомъ государствѣ отказъ въ визѣ не является безповоротнымъ и можетъ быть обойденъ волею правительства. Предварительной визѣ Управленія Общимъ Движеніемъ Фондовъ подлежатъ во Франціи лишь ассигновки министровъ (см. выше, стр. 416), ассигновки же второстепенныхъ распорядителей подлежатъ лишь предварительной повѣркѣ плательщиковъ (см. выше, стр. 322). Въ *Бельгии* отказъ Счетной Палаты въ предварительной визѣ ассигновки имѣетъ лишь условно запретительное дѣйствіе. Если Счетная Палата отказываетъ въ визѣ, мотивы этого отказа могутъ быть разсмотрѣны Совѣтомъ Министровъ, и послѣдній можетъ, вопреки заключенію Счетной Палаты, сдѣлать постановленіе объ оплатѣ ассигновки, подъ своею отвѣтственностью передъ законодательными палатами. Счетная Палата должна въ этомъ случаѣ снабдить ассигновку такъ называемою визою съ оговоркою. Лишь въ *Италіи* отказъ Счетной Палаты въ предварительной визѣ ассигновки является безповоротнымъ, и Палата не обязана тамъ снабжать ассигновку визою съ оговоркою. Другимъ преимуществомъ *италианскаго* законодательства является то, что по послѣднему всѣ

ассигновки подлежатъ предварительной визѣ Счетной Палаты, тогда какъ въ *Бельгии* изъяты отъ предварительной визы Счетной Палаты ассигновки по «постояннымъ» расходамъ, къ числу которыхъ относятся жалованье, пенсія, проценты по денежнымъ обезпеченіямъ исполнителей, издержки содержанія канцелярій и другіе штатные расходы. Однако *Бельгии* принадлежитъ заслуга почина въ дѣлѣ устройства предварительнаго контроля въ формѣ визы ассигновокъ независимымъ контрольнымъ учрежденіемъ<sup>1)</sup>, и бельгійское законодательство послужило образцомъ какъ для *Италіи*, такъ и для другихъ государствъ.—Своеобразная форма предварительнаго контроля, до нѣкоторой, весьма слабой, степени выполняющая назначеніе контроля надъ ассигнованіемъ расходовъ, усвоена *Англіею*. Тамъ нѣтъ предварительной визы ассигновокъ, но существуетъ *предварительный контроль надъ отпускомъ суммъ изъ Консолидированнаго Фонда* (см. выше, стр. 420). Для того, чтобы вѣдомства могли распорядиться открытыми имъ кредитами, нужно, чтобы назначенныя имъ суммы были отпущены Банкомъ Англіи или Банкомъ Ирландіи, т. е. переведены со счета казначейства на счетъ Главнаго Плательщика, а для этого требуется предварительное разрѣшеніе Главнаго Контролера и Ревизора (см. выше, стр. 420). Но при обращеніи къ послѣднему за этимъ разрѣшеніемъ ему не доставляются для повѣрки ни расчетные документы, ни ассигновки. Ликвидированіе обязательствъ и разассигнованіе расходовъ между отдѣльными кредиторами дѣлается уже послѣ того, какъ получено отъ Главнаго Контролера и Ревизора разрѣшеніе на отпускъ суммъ. Такимъ образомъ, Главный Контролеръ и Ревизоръ имѣетъ возможность предупредить превышеніе министромъ всей суммы кредитовъ, открытых по его вѣдомству, но лишена возможности повѣрить правильность распорядительныхъ операций въ предѣлахъ этой суммы, бюджетную правомѣрность распредѣленія этой суммы между отдѣльными статьями расходовъ. Ни въ ликвидированіи, ни въ ассигнованіи расходовъ за счетъ суммъ, числящихся на счетѣ Главнаго Плательщика, вѣдомства

<sup>1)</sup> Предварительный контроль въ формѣ предварительной визы ассигновокъ независимымъ контрольнымъ учрежденіемъ впервые введенъ былъ въ Голландіи по закону 1820 г. Однако, онъ почти не получил тамъ примѣненія на практикѣ. Когда Бельгія провозгласила свою независимость, однимъ изъ первыхъ шаговъ Учредительнаго Собранія 1830 г. было изданіе закона объ образованіи бельгійской Счетной Палаты. Этимъ закономъ на послѣднюю также возлагалась предварительная виза ассигновокъ. Съ этого лишь времени разсматриваемая форма контроля получила практическое примѣненіе.



не связаны предварительною повѣркою Главнаго Контролера и Ревизора. При существующей въ Англіи формѣ государственнаго устройства правительство пользуется слишкомъ большимъ довѣріемъ у парламента для того, чтобы послѣдній находилъ нужнымъ подвергать предварительному контролю отдѣльныя распорядительныя операціи.

§ 83. *Послѣдующій контроль надъ распорядителями.* Послѣдующій контроль надъ распорядителями достигается: 1) устройствомъ централизованнаго, основаннаго на подлинныхъ документахъ, административнаго счетоводства по финансовымъ операціямъ и 2) спеціальною организаціею повѣрки дѣйствій распорядителей.

Для того, чтобы счетоводство въ каждую данную минуту, безъ необходимости спеціальныхъ всякій разъ изысканій по книгамъ и подлиннымъ документамъ, представляло наглядное изображеніе текущаго состоянія операцій, какъ во всей ихъ совокупности, такъ и по отдѣльнымъ, объединеннымъ существенными общими признаками, группамъ, въ немъ должны вестись *записи и книги* не только 1) *хронологическія*, но и 2) *систематическія* или, по терминологіи нашего законодательства, *бухгалтерскія* или *расчетныя*. Въ систематическихъ книгахъ операціи регистрируются, хотя и въ хронологической послѣдовательности, но въ опредѣленной предметной системѣ, т. е. съ распределеніемъ по извѣстнымъ группамъ. Въ этихъ книгахъ открывается по числу намѣченныхъ группъ рядъ отдѣльныхъ счетовъ, на которые послѣдовательно, по мѣрѣ совершенія, чаще или рѣже, заносятся подлежащія операціи. Наиболее важное значеніе въ государственномъ счетоводствѣ по денежнымъ операціямъ имѣетъ группировка операцій по статьямъ бюджета (въ самомъ широкомъ смыслѣ этого послѣдняго слова, см. выше, стр. 142). Въ *систематическихъ книгахъ бюджета* для каждой статьи послѣдняго открывается отдѣльный счетъ, въ которомъ суммѣ смѣтнаго и сверхсмѣтнаго назначенія или ожиданія, посредствомъ послѣдовательныхъ записей, противопоставляются: по расходамъ—(суммы возникшихъ обязательствъ,) суммы ликвидированныя и ассигнованныя и суммы произведенныхъ платежей, а по доходамъ—(суммы констатированныхъ требованій,) (суммы облаговъ,) суммы ликвидированныхъ требованій и суммы поступленій. При заключеніи этихъ книгъ въ нихъ выводятся: по расходамъ—суммы сбереженій, окончательныхъ и временныхъ (или пассивныхъ остатковъ), а по доходамъ—суммы дефицитовъ или недопоступленій, окончательныхъ и временныхъ

(или активныхъ остатковъ или недоимокъ) (см. выше, стр. 234 и сл.). Въ нѣкоторыхъ государствахъ—въ *Пруссіи, Германской Имперіи*—все счетоводство по финансовымъ операціямъ, какъ исполнительнымъ, такъ и распорядительнымъ, сосредоточено по общему правилу въ рукахъ исполнителей, которые ведутъ книги, не только хронологическія, но и систематическія. Но во многихъ государствахъ—въ *Англіи, Франціи, Бельгіи, Италіи, Австріи, Венгріи, Россіи*—устроено особое, до нѣкоторой степени параллельное исполнительному, *документальное* (т. е. основанное на подлинныхъ документахъ) *распорядительное* или *административное текущее счетоводство*, охватывающее большій или меньшій кругъ финансовыхъ операцій. Въ этихъ государствахъ распорядители, на ряду съ исполнителями, обязаны счетоводствомъ по финансовымъ операціямъ, при чемъ веденіе книгъ систематическихъ вообще, въ видѣ общаго правила, или во всякомъ случаѣ книгъ счетовъ бюджета сосредоточено въ ихъ рукахъ. Административное счетоводство, устраняющее для распорядителей, при которыхъ оно устроено, необходимость постояннаго обращенія за свѣдѣніями о состояніи финансовыхъ операцій къ исполнителямъ, является въ ихъ рукахъ весьма удобнымъ, доступнымъ и въ то же время надежнымъ средствомъ *самоконтроля*, независимо отъ формы его организаціи. Оно можетъ, однако, выполнять и нѣкоторое *контрольное назначеніе въ собственномъ смыслѣ этого слова*, но для этого организація его должна быть централизованною. *Централизованное, какъ по отдѣльнымъ вѣдомствамъ, такъ и по всемъ вѣдомствамъ совокупно, документальное административное счетоводство* по денежнымъ операціямъ, болѣе или менѣе послѣдовательно проведенное, существуетъ лишь въ *Англіи, Франціи, Бельгіи, Италіи*<sup>1)</sup>. Во всѣхъ этихъ государствахъ въ книгахъ счетовъ бюджета всѣхъ министерствъ централизуются по подлиннымъ документамъ, съ

<sup>1)</sup> Существующее въ *Пруссіи* централизованное общее для всѣхъ вѣдомствъ счетоводство по денежнымъ операціямъ, возложенное на Главную Бухгалтерію, состоящую по Министерству Финансовъ, является не документальнымъ, а *статистическимъ*, такъ какъ оно основано на сводкѣ поступающихъ отъ кассъ мѣсячныхъ отчетныхъ вѣдомостей.— Въ *Венгріи* нѣтъ централизованнаго административнаго счетоводства, но тамъ, какъ и въ другихъ государствахъ, гдѣ независимое контрольное учрежденіе вѣдаетъ текущій контроль (въ *Бельгіи, Италіи*), Счетная Палата ведетъ общіе для всѣхъ вѣдомствъ централизованные счета по денежнымъ операціямъ. Счетоводство это не является, однако, въ Венгріи документальнымъ.



большую или меньшую полнотою, операции отдельных ведомств а въ книгахъ счетовъ бюджета министерства финансовъ (министерства казначейства) — кроме того, по подлиннымъ же документамъ, операции всехъ ведомствъ. Это счетоводство является въ рукахъ каждого министра средствомъ *текущую документальную надзора* за действиями подчиненныхъ ему второстепенныхъ распорядителей (и исполнителей), а въ рукахъ министра финансовъ (министра казначейства) — кроме того, средствомъ такого же надзора за действиями другихъ министровъ и подчиненныхъ имъ второстепенныхъ распорядителей. Благодаря этому счетоводству, каждый министръ имеетъ возможность принимать своевременныя, энергичныя репрессивныя мѣры противъ правонарушений, обнаруженныхъ въ действияхъ подчиненныхъ ему лицъ, а министръ финансовъ — кроме того, обращать вниманіе другихъ министровъ на правонарушения, обнаруженные въ действияхъ ихъ или подчиненныхъ имъ лицъ.

Въ отношеніи *специально-организованнаго послѣдующаго контроля надъ распорядителями* можно различать двѣ группы государствъ. Въ государствахъ одной группы, въ которую входятъ Англія, Франція, Бельгія, существуетъ *одинъ лишь верховный контроль надъ министрами-главными распорядителями*, действия же второстепенныхъ распорядителей покрываются ответственностью министровъ передъ верховною властью и не подчинены иному контролю, помимо ведомственнаго. Въ государствахъ другой группы, въ которую входятъ Пруссія, Германская Имперія, Австрія, Венгрія, Италія, помимо *верховнаго контроля надъ министрами*, существуетъ *подчиненный въправительственный, независимый контроль надъ распорядителями*.

Типическими законодательствами о *подчиненномъ въправительственномъ, независимомъ послѣдующемъ контролѣ надъ распорядителями* являются: италіанское, съ одной стороны, прусское и германское имперское, съ другой стороны, австрійское и венгерское, съ третьей стороны. — Въ Италіи административно-юрисдикционному контролю Счетной Палаты, на ряду съ исполнителями, подчинены одни лишь второстепенные распорядители, а также должностныя лица центральныхъ ведомствъ, на специальной обязанности которыхъ лежитъ административное счетоводство. Контроль этотъ производится Палатою посредствомъ повѣрки текущей, мѣсячной, административной отчетности. — Въ Пруссіи и Германской Имперіи всѣ распорядители, и главные, и второстепенные, на ряду съ исполнителями и на одинаковыхъ въ общемъ съ послѣдними осно-

ваніяхъ, подчинены контролю счетной палаты. Распорядители не обязаны въ этихъ государствахъ особою, административною, отчетностью передъ счетною палатою. Последняя контролируетъ распорядителей по слѣдамъ действий исполнителей, т. е. посредствомъ повѣрки отчетности исполнителей, а также посредствомъ осуществления принадлежащаго ей права командированія своихъ представителей въ распорядительныя учрежденія, для разсмотрѣнія дѣлъ и собиранія свѣдѣній на мѣстѣ (см. выше, стр. 471). Отчетность исполнителей въ разсматриваемыхъ государствахъ состоитъ изъ ведомостей, представляющихъ собою извлеченія изъ систематическихъ книгъ (см. выше, стр. 479), а также изъ всехъ необходимыхъ для оправданія какъ исполнителей, такъ и распорядителей подлинныхъ документовъ. По каждому отчету Палата повѣряетъ исполнительныя и соответствующія имъ распорядительныя операции. Замѣчанія о тѣхъ и другихъ раздѣльно излагаются ею въ ревізійныхъ протоколахъ. Въ отличіе отъ исполнителей, распорядители не получаютъ отъ Палаты оправдательныхъ квитанцій, но судьба ревізійныхъ замѣчаній, относящихся къ нимъ, та же, что и относящихся къ исполнителямъ (см. выше, стр. 470 и сл.). Оставшіяся неустраненными разногласія между Палатою и министрами по вопросамъ законности и правильности распорядительныхъ действий разрѣшаются въ Пруссіи Королемъ, въ Германской Имперіи, смотря по роду дѣла, Императоромъ или Союзнымъ Совѣтомъ. Что же касается разногласій по вопросамъ бюджетной правомѣрности распорядительныхъ действий, то о нихъ Палата докладываетъ парламенту въ своихъ «замѣчаніяхъ» къ общему финансово-административному отчету (см. ниже, § 84). Въ этихъ же «замѣчаніяхъ» Палата сообщаетъ парламенту и о нарушенияхъ законовъ, обнаруженныхъ ею въ действияхъ распорядителей. Повѣрка действий распорядителей не ограничивается вопросами правомѣрности, а распространяется и на вопросы цѣлесообразности управления. Замѣчанія свои о недостаткахъ этого рода, равно какъ и предположенія свои о желательныхъ реформахъ въ этомъ направленіи Палата сообщаетъ одному лишь главѣ государства въ представляемомъ ему годовомъ докладѣ о результатахъ своей дѣятельности. Такимъ образомъ, поскольку Палата при повѣркѣ распорядителей по слѣдамъ действий исполнителей составляетъ замѣчанія, касающіяся бюджетной правомѣрности или цѣлесообразности управления, она выходитъ за предѣлы своихъ подчиненно-контрольныхъ полномочій и вступаетъ въ роли содѣйствующаго органа контроля верховнаго. — Въ Австріи и Венгріи всѣ распорядители подчинены кон-



тролю счетной палаты, и при томъ обязаны особою передъ нею, административною, отчетностью. Въ *Австріи* всѣ распорядители, главные и второстепенные, обязаны непосредственно заключительною, годовою отчетностью передъ Счетною Палатою. Въ *Венріи* всѣ распорядители обязаны передъ Счетною Палатою непосредственно текущею, мѣсячною, отчетностью по операциямъ по производству расходовъ, по всѣмъ же вообще финансовымъ операциямъ второстепенные распорядители доставляютъ полугодовые и годовыя отчетныя вѣдомости въ подлежащія министерства, гдѣ онѣ дополняются данными объ операцияхъ, находящихся въ распоряженіи центральныхъ органовъ, и объединяются въ общія, централизованныя по отдѣльнымъ министерствамъ, вѣдомости, препровождаемыя затѣмъ Счетной Палатѣ. Ни въ *Австріи*, ни въ *Венріи* счетная палата не производитъ, однако, исчерпывающей документальной повѣрки административной отчетности, которая состоитъ изъ однихъ лишь вѣдомостей, въ видѣ извлеченій изъ систематическихъ книгъ административнаго счетоводства <sup>1)</sup> (см. выше, стр. 479). Въ обоихъ государствахъ отчетность эта подвергается счетною палатою лишь исчерпывающей счетной въ тѣсномъ смыслѣ слова и формальной повѣркѣ (см. выше, стр. 466 въ концѣ), документальная же повѣрка распорядительныхъ дѣйствій производится палатою лишь на выдержку, по подлиннымъ документамъ, доставляемымъ ей подлежащими распорядителями по особому съ ея стороны всякій разъ требованію. Ревизионная власть счетной палаты надъ распорядителями въ обоихъ государствахъ весьма слаба. Въ *Австріи* ревизионныя замѣчанія Палаты сообщаются подлежащему распорядителю, при чемъ оставшееся неустраненнымъ разногласіе съ второстепеннымъ распорядителемъ разрѣшается подлежащимъ министромъ, а съ главнымъ распорядителемъ — главою государства. Лишь замѣчанія свои, относящіяся къ бюджетной правомѣрности распорядительныхъ дѣйствій, Палата сообщаетъ парламенту, всѣ же остальные замѣчанія свои, а также предположенія о желательныхъ преобразованіяхъ въ управленіи она доводитъ до свѣдѣнія одного лишь монарха въ представляемомъ ему годовомъ докладѣ о результатахъ дѣятельности своей. Въ *Венріи* Счетная Палата всѣ свои замѣчанія, вызванныя какъ повѣркою административной отчетности, такъ и примѣненіемъ другихъ средствъ контроля (см. ниже, стр. 483) сооб-

<sup>1)</sup> Лишь существующая въ *Венріи* мѣсячная административная отчетность по производству расходовъ представляетъ собою извлечение не изъ книгъ, а непосредственно изъ ассигновокъ.

щаетъ непосредственно подлежащему министру, даже если они относятся къ дѣйствіямъ второстепеннаго распорядителя, а въ случаѣ неустранимаго разногласія съ министромъ — совѣту министровъ. Если постановленіе совѣта министровъ по предмету замѣчаній Палаты не удовлетворяетъ послѣдней, то она сообщаетъ свои замѣчанія парламенту, въ представляемомъ ему годовомъ докладѣ своемъ, въ которомъ обстоятельно излагаются результаты всей дѣятельности Палаты. Кромѣ того, Палата докладываетъ парламенту каждые три мѣсяца о всѣхъ обнаруженныхъ ею безкредитныхъ и сверхкредитныхъ расходахъ. Другимъ, на ряду съ повѣркою административной отчетности, средствомъ контроля счетной палаты надъ распорядителями въ *Австріи* и *Венріи* является осуществленіе принадлежащаго тамъ палатѣ права командированія своихъ представителей въ состоящія при распорядителяхъ счетно-контрольныя учрежденія, для производства на мѣстѣ счетной въ широкомъ смыслѣ слова (см. выше, стр. 462 въ концѣ) повѣрки распорядительныхъ дѣйствій. Нужно, наконецъ, указать на то, что *венгерская* Счетная Палата, обладавшая правомъ свидѣтельствованія чрезъ своихъ представителей мѣстъ производства матеріальныхъ операций (см. выше, стр. 463), располагаетъ, благодаря этому, средствомъ фактическаго контроля надъ распорядителями, злоупотребленія и ошибки которыхъ во многихъ случаяхъ поддаются раскрытію путемъ повѣрки матеріальной наличности.

§ 84. **Верховный контроль надъ министрами.** Общею для всѣхъ государствъ формою послѣдующаго финансоваго контроля надъ распорядителями является *контроль верховный* (или, какъ его иначе называютъ, *конституціонный, государственный, политическій*) (см. выше, стр. 480). Этому контролю непосредственно подчинены министры, какъ главные распорядители, какъ высшіе административныя начальники распорядительной и исполнительной финансово-службы, отвѣтственные передъ органами верховной власти за правомѣрность, бюджетную правомѣрность и цѣлесообразность всего финансоваго управленія. Помимо средствъ, общихъ для всѣхъ видовъ контроля надъ министрами, въ рукахъ органовъ верховной власти имѣется повсюду *спеціальное средство финансоваго контроля*, въ видѣ повѣрки и очистки финансово-административной отчетности министровъ. *Организация верховнаго контроля* различна, въ зависимости отъ формы государственнаго устройства. Въ *абсолютныхъ монархіяхъ* верховный контроль надъ министрами сосредоточенъ, конечно, въ рукахъ монарха. Однако, и въ этихъ государствахъ, по-



сколько въ нихъ вообще примѣняется законодательный порядокъ, отчетливо отграниченный отъ порядка верховно-административнаго, возможенъ двойной верховный контроль: *законодательный* и *верховно-административный*. Такъ, въ *Россіи* до введенія представительной формы государственнаго устройства финансово-административная отчетность министровъ поступала на повѣрку и очистку монарха чрезъ Госуд. Совѣтъ, т. е. въ законодательномъ порядкѣ. Что же касается *государствъ представительныхъ*, то изъ самого существа ихъ государственнаго и административнаго устройства—изъ положенія монарха или президента республики, какъ главы правительства, изъ начала безответственности главы государства и ответственности министровъ передъ парламентомъ за всѣ правительственныя дѣйствія, изъ факта постоянного сотрудничества и соучастія въ управленіи главы государства и министровъ—съ необходимостью вытекаетъ сосредоточеніе въ этихъ государствахъ контроля надъ министрами въ рукахъ парламента. Это выражается въ слѣдующихъ двухъ чертахъ организациі верховнаго финансоваго контроля въ представительныхъ государствахъ: 1) вездѣ почти всѣ виды финансово-административной отчетности министровъ повѣряются и очищаются по общему правилу, *не въ верховно-административномъ, а въ законодательномъ порядкѣ*; 2) примѣняемый къ повѣркѣ и очисткѣ указанной отчетности порядокъ, называемый обыкновенно законодательнымъ, представляетъ собою во многихъ государствахъ, и въ томъ числѣ въ конституціонныхъ монархіяхъ (что имѣетъ существенное значеніе), не только по существу, но и по формѣ, порядокъ односторонняго волеизъявленія парламента, а не совокупнаго волеизъявленія послѣдняго и главы государства, вслѣдствіе чего подъ *законодательнымъ контролемъ*, для всѣхъ представительныхъ государствъ по существу, а для многихъ изъ нихъ и формально, нужно понимать *контроль парламентскій*. Вотъ почему верховный контроль въ представительныхъ государствахъ обыкновенно отождествляютъ съ контролемъ парламентскимъ. Однако, такое отождествленіе соответствуетъ дѣйствительности лишь для государствъ съ упрочившимся и послѣдовательно проведеннымъ парламентарнымъ устройствомъ, каковы *Англія, Франція, Бельгія, Италія, Венерія*, гдѣ полнота правъ парламента въ области контроля надъ министрами отърываетъ ему доступъ ко всѣмъ вообще, какъ общимъ, такъ и специально-финансовымъ, контрольнымъ средствамъ. Въ этихъ государствахъ парламентскій контроль дѣйствительно поглощаетъ контроль верховно-административный, обращаетъ его въ

скрытое состояніе. Но въ тѣхъ государствахъ, гдѣ, какъ въ конституціонныхъ монархіяхъ (въ *Германской Имперіи, Пруссіи* и многихъ другихъ германскихъ союзныхъ государствахъ, въ *Россіи*) и въ нѣкоторыхъ другихъ государствахъ съ неустойчивымъ и недостаточно послѣдовательно проведеннымъ парламентарнымъ устройствомъ (напр. въ *Австріи*), парламентъ въ большей или меньшей степени ограниченъ въ своихъ контрольныхъ правахъ и глава государства обладаетъ нѣкоторыми финансово-контрольными средствами, которыхъ нѣтъ у парламента, верховно-административный контроль проявляется во-внѣ, на ряду съ контролемъ парламентскимъ. — Въ послѣдующемъ изложеніи предстоитъ рассмотретьъ *устройство повѣрки и очистки финансово-административной отчетности министровъ* и послѣдовательно остановиться на вопросахъ: 1) о финансово-административной отчетности министровъ передъ верховною властью, т. е. (по общему для представительныхъ государствъ правилу) передъ парламентомъ— о содержаніи отчетности, отчетномъ періодѣ, формѣ отчетности, организациі и способѣ ея приготовленія—, 2) о содѣйствующей въ области верховнаго контроля роли независимыхъ технически-компетентныхъ контрольныхъ учреждений, 3) о порядкѣ повѣрки и очистки указанной отчетности, 4) о правовомъ значеніи этой очистки и 5) о санкціи, послѣдствіяхъ оставленія финансовыхъ операций на ответственности министровъ.

*Финансово-административная отчетность министровъ передъ парламентомъ*, помимо своего прямого, контрольнаго, выполняетъ весьма важное другое назначеніе, именно *освѣдомительное*, служба, на ряду съ бюджетомъ, важнѣйшимъ, основнымъ источникомъ къ познанію финансово-хозяйственнаго положенія государства. Этимъ, во-первыхъ, опредѣляется объемъ требованій, которыя могутъ и должны быть предъявлены къ этой отчетности, а во-вторыхъ, объясняется объемъ *содержанія* ея въ нѣкоторыхъ государствахъ, выходящій за предѣлы ревизіоннаго въ строгомъ смыслѣ слова значенія. Встрѣчающіеся на практикѣ въ различныхъ государствахъ разнообразныя по содержанию и систематической группировкѣ данныхъ *виды разсматриваемой отчетности* могутъ быть сведены къ слѣдующимъ четыремъ: 1) отчетность по производству расходовъ и извлеченію доходовъ, 2) отчетность кассовая въ широкомъ смыслѣ слова, 3) отчетность материальная и 4) отчетность имущественная. — *Отчетность по производству расходовъ и извлеченію доходовъ* является общимъ для всѣхъ государствъ видомъ отчетности министровъ. Центральное и важнѣйшее мѣсто въ этой отчетности занимаетъ повсюду *отчетность*



по исполнению бюджета (въ самомъ широкомъ смыслѣ этого послѣдняго слова, см. выше, стр. 142), представляющая обзоръ операций по производству расходовъ и извлеченію доходовъ, сгруппированныхъ по статьямъ бюджета, т. е. (болѣе или менѣе полную) выборку изъ систематическихъ книгъ бюджета (см. выше, стр. 478). Отчетность эта имѣетъ наиболѣе важное, сравнительно, контрольное значеніе и сосредоточиваетъ на себѣ повсюду вниманіе парламента. Предположительнымъ, вѣроятнымъ даннымъ бюджета противопоставляются въ этой отчетности данныя дѣйствительныя, и изъ нея наглядно обнаруживаются уклоненія финансового управленія отъ бюджета (см. выше, стр. 232 и сл.). Во всѣхъ почти государствахъ отчетность эта представляется парламенту въ систематически объединенномъ видѣ, именно въ видѣ: 1) общей отчетности и 2) частной вѣдомственной отчетности. *Общая отчетность по исполненію бюджета*, въ которой объединяются данныя объ операцияхъ всѣхъ вѣдомствъ по порядку изложенія, названію и специализированности статей расходовъ и доходовъ, тождественна, обыкновенно, съ бюджетомъ въ собственномъ и тѣсномъ смыслѣ слова (см. выше, стр. 140 и сл.), а *частная вѣдомственная отчетность по исполненію бюджета*, объединяющая данныя объ операцияхъ въ предѣлахъ отдѣльныхъ вѣдомствъ и содержащая болѣе специализированныя, болѣе подробныя статьи расходовъ и доходовъ, — съ составными частями бюджета, съ вѣдомственными смѣтами (см. выше, стр. 152 и сл.). Исключеніе представляетъ *Англія*, гдѣ отчетность по исполненію расходныхъ смѣтъ, какъ и эти послѣднія (см. выше, стр. 202), вносится въ парламентъ въ необъединенномъ видѣ. — Министры являются не только главными распорядителями, высшими администраторами. Нѣкоторые изъ нихъ, въ особенности же министр финансовъ, стоятъ во главѣ исполнительной кассовой службы, а потому должны нести ответственность и отчитываться передъ верховною властью за цѣлость и сохранность вѣренныхъ исполнителямъ для храненія и манипуляцій денежныхъ суммъ. Министръ финансовъ, кромѣ того, является высшимъ центральнымъ органомъ управленія движеніемъ суммъ государственнаго казначейства и въ этомъ своемъ качествѣ равнымъ образомъ подчиненъ контролю верховной власти. Изложеннымъ опредѣляется контрольное назначеніе *кассовой въ широкомъ смыслѣ слова отчетности* министровъ передъ парламентомъ въ двухъ ея составныхъ частяхъ: 1) отчетности кассовой въ тѣсномъ смыслѣ слова и 2) отчетности по государственному казначейству. *Кассовая въ тѣсномъ смыслѣ слова отчетность*, встрѣчающаяся

во всѣхъ почти государствахъ, изображаетъ состояніе наличности кассы и мѣсть храненія государственныхъ суммъ къ началу отчетнаго періода, количество всѣхъ поступившихъ въ кассы и всѣхъ выданныхъ ими въ теченіе отчетнаго періода суммъ и состояніе наличности кассы и указанныхъ мѣсть къ концу отчетнаго періода. Отчетность эта не изображаетъ, обыкновенно, денежныхъ операций въ подробной систематической группировкѣ (по предметамъ расходовъ и источникамъ доходовъ), но зато она охватываетъ, принципиально, всю безъ остатка сумму этихъ операций. *Отчетность по государственному казначейству*, встрѣчающаяся въ подробномъ, обстоятельномъ специальномъ изложеніи лишь въ нѣкоторыхъ государствахъ — во *Франціи, Бельгіи, Итали* — изображаетъ состояніе казначейства, его активъ (т. е. наличность и имѣющіяся у него требованія по активнымъ обязательствамъ государства) и пассивъ (т. е. обращенныя къ нему требованія по пассивнымъ обязательствамъ государства) къ началу и концу отчетнаго періода, а также, въ известной системѣ, всѣ операции, произведенныя казначействомъ въ теченіе отчетнаго періода, какъ по расходамъ и доходамъ, бюджетныя (обыкновенно безъ подробной группировки ихъ по бюджетнымъ статьямъ) и внѣбюджетныя спеціальныя, такъ и по передвиженію суммъ и по покрытію кассовыхъ дефицитовъ. — Кромѣ отчетности по денежнымъ операциямъ, въ нѣкоторыхъ, очень немногихъ, государствахъ министры обязаны передъ парламентомъ *матеріальной отчетностью*. Отчетность эта, однако, по полнотѣ содержанія значительно уступаетъ повсюду отчетности денежной. Наиболѣе, сравнительно, удовлетворительно поставлена эта отчетность во *Франціи*<sup>1)</sup>. — Содержаніе *имущественной отчетности* составляютъ данныя объ имущественномъ состояніи государства, т. е. о состояніи его актива и пассива къ опредѣленному моменту времени, именно къ концу отчетнаго періода. Назначеніе этой отчетности заключается въ изображеніи тѣхъ измѣненій, которымъ подверглось за отчетный періодъ имущественное положеніе государства. Во всѣхъ почти государствахъ министры обязаны передъ парламентомъ нѣкоторыми видами *частной имущественной отчетности*. Такъ, частную отчетность по активу государства представляютъ данныя о состояніи кассовой наличности и объ активѣ казначейства, а также данныя о состояніи

<sup>1)</sup> Подъ матеріальной отчетностью въ собственномъ и тѣсномъ смыслѣ слова, о которой идетъ рѣчь (*comptabilité des matières*), разумѣется во *Франціи*, однако, лишь отчетность по операциямъ съ предметами потребленія и переработки.



материальной наличности, соответственно входящая въ составъ кассовой въ широкомъ смыслѣ слова и материальной отчетности. Весьма распространенными, встречающимися во многихъ государствахъ, видами частной имущественной отчетности, кромѣ отчетности о состояніи кассовой наличности, являются отдѣльныя данныя о состояніи активныхъ обязательствъ государства: о состояніи активныхъ остатковъ или недоимокъ по доходамъ и о состояніи обязательствъ по займамъ и ссудамъ у государства, а также данныя о состояніи пассива государства: о состояніи пассивныхъ остатковъ по государственнымъ расходамъ и о состояніи обязательствъ по государственнымъ займамъ. Но составленіе и представленіе парламенту *общей имущественной отчетности* или *имущественнаго баланса государства* (т. е. вѣдомости о выраженныхъ въ денежной цѣнности суммъ актива и суммъ пассива) встрѣчается весьма рѣдко, лишь въ очень немногихъ государствахъ. Представителями этихъ государствъ являются *Италія* и *Венрія*. Въ обоихъ этихъ государствахъ ежегодно составляется и представляется парламенту имущественный балансъ, въ активъ котораго заносится все, безъ исключенія, что государство *имѣетъ*: деньги, цѣнные бумаги, матеріальные предметы, движимые и недвижимые, каково бы ни было ихъ назначеніе, остальные (помимо права собственности) вещныя права и обязательственные права или активныя обязательства, а въ пассивъ — все, безъ исключенія, что государство *должно*: все пассивныя обязательства государства. Въ балансахъ получаютъ выраженіе все измѣненія, происшедшія за отчетный періодъ въ суммѣ актива и суммѣ пассива хозяйства и въ ихъ составныхъ частяхъ. Измѣненія эти вызываются не только денежными операциями по производству расходовъ и извлеченію доходовъ, но и другими сдѣлками (пріобрѣтеніемъ или отчужденіемъ матеріальныхъ предметовъ или правъ безмезднымъ способомъ, безмезднымъ принятіемъ на себя или возложеніемъ на другихъ пассивныхъ обязательствъ), а также различными событіями. Представляетъ, однако, интересъ исчислить относительную мѣру вліянія денежныхъ операций по расходамъ и доходамъ на эти измѣненія, чтобы, такимъ образомъ, опредѣлить имущественное значеніе этихъ операций. Съ этою цѣлью, въ счетоводствѣ какъ *Италіи*, такъ и *Венріи* денежные операции сопоставляются и приводятся въ связь съ соответственными измѣненіями въ состояніи составныхъ частей актива и пассива государства<sup>1)</sup>. Благодаря этому, является возможность

<sup>1)</sup> Въ *Италіи* это достигается примѣненіемъ особой системы счетоводства, изобрѣтенной *Cerboni* и называемой *ломсграфією*. Система эта представляетъ собою особую форму двойного счетоводства.

составить особый, употребляя терминъ венгерскаго права, *балансъ прироста* (и убыли) *имущества*, наглядно изображающей общимиимущественные результаты денежныхъ операций по расходамъ и доходамъ за отчетный періодъ<sup>1)</sup>, которые могутъ значительно отличаться и даже противорѣчить кассовымъ результатамъ этихъ операций. — Въ отношеніи *отчетнаго періода* финансово-административная отчетность министровъ передъ парламентомъ является обыкновенно заключительною, охватывая календарный годъ или періодъ исполненія бюджета. — По *формѣ* финансово-административная отчетность министровъ передъ парламентомъ представляетъ обыкновенно совокупность вѣдомостей и объяснительныхъ къ нимъ замѣчаний и не содержитъ, по общему правилу, ни счетныхъ книгъ, ни оправдательныхъ документовъ. Во многихъ государствахъ — въ *Пруссіи*, *Германской Имперіи*, *Австріи*, *Венріи*, *Италіи* — вся представляемая парламенту отчетность формально объединяется въ одинъ *документъ* подъ названіемъ «общаго» или «центральной» финансово-административнаго *отчета*, центральное мѣсто въ которомъ занимаетъ общая отчетность по исполненію бюджета и который содержитъ (въ текстѣ или приложеніяхъ) частную вѣдомственную отчетность по исполненію бюджета, а также все остальные, представляемые въ данномъ государствѣ парламенту, виды финансово-административной отчетности. Во *Франціи* и *Бельгіи*, помимо документа, носящаго названіе «общаго» финансово-административнаго отчета, содержащаго общую отчетность по исполненію бюджета и все остальные, представляемые въ этихъ государствахъ парламенту, виды отчетности, послѣднему представляются въ видѣ отдѣльныхъ докумен-

<sup>1)</sup> Первою статьею заносится въ первую (лѣвую) часть этого баланса вся сумма доходовъ, а во вторую (правую) часть его — вся сумма расходовъ. Затѣмъ, изъ всей суммы доходовъ вычитываются тѣ статьи доходовъ, которымъ соответствуетъ убыль имущества (напр. доходъ отъ возмезднаго отчужденія земельного участка), и къ полученному остатку прибавляется цѣнность прироста имущества по тѣмъ статьямъ, которыми не связаны расходы (напр. цѣнность безмездно пріобрѣтеннаго дома). Равнымъ образомъ изъ всей суммы расходовъ вычитываются статьи расходовъ, которымъ соответствуетъ приростъ имущества (напр. расходъ по пріобрѣтенію земельного участка), и къ остатку прибавляется цѣнность убыли имущества по статьямъ, которая не уравновѣшивается соответственными доходами (напр. цѣнность списанныхъ въшиваются соответственными доходами (напр. цѣнность списанныхъ со счетовъ за негодностью предметовъ вооруженія). Разница между двумя счетами за негодностью предметовъ вооруженія). Разница между двумя полученными результатами, т. е. окончательный результатъ этого баланса долженъ совпадать съ окончательнымъ результатомъ имущественнаго баланса.



товъ частные министерскіе отчеты, содержащіе частную вѣдомственную отчетность по исполненію бюджета. Во *Франціи* парламенту представляются, кромѣ того, въ видѣ отдѣльных документовъ, частные министерскіе отчеты по матеріальнымъ операціямъ (см. выше, стр. 487), которыя въ общемъ отчетѣ не показываются. Въ *Англии* нѣтъ документа, соответствующаго общему или центральному отчету большей части континентальныхъ государствъ. Въ этомъ государствѣ парламенту представляются: 1) частные вѣдомственные отчеты по исполненію расходныхъ смѣтъ, такъ называемые Отчеты о Присвоеніи суммъ, соответствующіе расходнымъ смѣтамъ (см. выше, стр. 202), и 2) Финансовый Отчетъ, представляющій преимущественно кассовую отчетность и изображающій лишь доходы въ сравнительно подробной систематической группировкѣ. — Контрольное назначеніе финансово-административной отчетности передъ парламентомъ, заключающееся въ оправданіи дѣйствій министровъ, не предрѣшаетъ, конечно, вопроса объ *органахъ* приготовленія этой отчетности, въ томъ ея видѣ, въ какомъ она представляется парламенту. Въ большей части государствъ — въ *Англии, Франціи, Бельгии, Италиі, Пруссіи, Германской Имперіи* — работа по приготовленію разсматриваемой отчетности полностью возложена на *органы активной управленія*. Въ этихъ государствахъ общій финансово-административный отчетъ (въ Англии — Финансовый Отчетъ) составляется министерствомъ финансовъ, а частные вѣдомственные отчеты — отдѣльными министерствами по принадлежности. Но въ нѣкоторыхъ, немногихъ, государствахъ — въ *Австріи, Венріи, Баваріи* — финансово-административная отчетность министровъ окончательно составляется *независимымъ контрольнымъ учрежденіемъ*. — Въ тѣхъ государствахъ, гдѣ, какъ въ *Пруссіи, Германской Имперіи*, нѣтъ особаго административнаго документальнаго счетоводства (см. выше, стр. 479), *материаломъ* для финансово-административной отчетности министровъ служатъ систематическія книги исполнительнаго счетоводства. Въ тѣхъ же государствахъ, гдѣ существуетъ административное документальное счетоводство (въ *Англии, Франціи, Бельгии, Италиі, Австріи, Венріи*) (см. выше, стр. 479 и сл.), *материаломъ* для разсматриваемой отчетности служатъ, по общему правилу, систематическія книги этого счетоводства. — Что касается, наконецъ, *способа* приготовленія финансово-административной отчетности министровъ въ томъ ея видѣ, въ какомъ она представляется парламенту, то въ тѣхъ государствахъ, гдѣ отсутствуетъ всякое административное документальное счетоводство или, хотя таковое и

существуетъ, но лишено централизованной организаціи, возможенъ лишь *статистическій способъ* приготовленія общаго финансово-административнаго и частныхъ вѣдомственныхъ отчетовъ. Такъ, въ *Пруссіи* и *Германской Имперіи* отдѣльные министерства составляютъ частные вѣдомственные отчеты, а министерство финансовъ — общій отчетъ посредствомъ статистической сводки поступающихъ отъ кассъ трехмѣсячныхъ вѣдомостей. Въ *Австріи* и *Венріи* счетная палата составляетъ Центральный Заключительный Отчетъ посредствомъ статистической сводки годовыхъ отчетныхъ вѣдомостей (и объединенія объяснительныхъ къ нимъ замѣчаній), поступающихъ къ ней на ревизію: въ *Австріи* отъ всѣхъ распорядителей непосредственно, а въ *Венріи* отъ министровъ, въ объединенномъ по отдѣльнымъ вѣдомствамъ видѣ (см. выше, стр. 482). Въ тѣхъ же государствахъ, гдѣ, какъ въ *Англии, Франціи, Бельгии, Италиі*, существуетъ централизованное документальное административное счетоводство (см. выше, стр. 479 и сл.), къ приготовленію общаго и частныхъ вѣдомственныхъ отчетовъ примѣнимъ и *документальный* или, иначе, *бухгалтерскій способъ*. Такъ, во всѣхъ названныхъ государствахъ частные вѣдомственные отчеты составляются подлежащими министерствами непосредственно по систематическимъ книгамъ централизованнаго вѣдомственнаго документальнаго счетоводства, а общій отчетъ (въ Англии — Финансовый Отчетъ) — министерствомъ финансовъ отчасти посредствомъ статистической сводки данныхъ частныхъ отчетовъ, главнымъ же образомъ непосредственно по книгамъ централизованнаго общаго для всѣхъ вѣдомствъ документальнаго счетоводства.

*Повѣрка финансово-административной отчетности министровъ* не можетъ ограничиваться разсмотрѣніемъ и взаимнымъ сопоставленіемъ цифръ, заключающихся въ вѣдомостяхъ, и ознакомленіемъ съ объяснительными къ нимъ замѣчаніями. Для того, чтобы парламентъ могъ произнести дѣйствительно обоснованное сужденіе о дѣйствіяхъ министровъ въ области финансоваго управленія, представляемая ему отчетность должна быть предварительно подвергнута документальной повѣркѣ. Даже одна лишь оцѣнка бюджетной правомѣрности финансоваго управленія, составляющая центръ тяжести и въ то же время необходимый минимумъ парламентской повѣрки отчетности министровъ, не можетъ быть сдѣлана безъ предварительнаго изслѣдованія подлинныхъ документовъ, оправдывающихъ операціи по производству расходовъ и извлеченію доходовъ, одного же сличенія отчетныхъ данныхъ съ цифрами бюджетныхъ статей для



этой оцѣнки недостаточно. Между тѣмъ документальная повѣрка отчетности министровъ, во всякомъ случаѣ сколько-нибудь удовлетворительная по качеству и полнотѣ, требующая технически-подготовленныхъ личныхъ силъ, для членовъ этихъ палатъ недоступна. Вотъ почему парламентъ въ своей функціи повѣрки и очистки отчетности министровъ не можетъ обойтись безъ содѣйствія технически-компетентнаго и при томъ независимаго отъ правительства органа. Воплѣ естественно, что на *независимыя контрольныя учрежденія* — на счетныя палаты (въ Англіи — на Главнаго Ревизора и Контролера) —, и по общему правилу только на нихъ, возлагается повсюду *содѣйствующая, подготовительно-докладывающая, въ области верховнаго контроля роль*. Изъ изложеннаго, вмѣстѣ съ тѣмъ, ясно, что объемомъ и характеромъ подготовительной работы независимаго контрольнаго учрежденія, а при данномъ объемѣ и характерѣ этой работы — доступностью результатовъ ея для парламента, т. е. полною составляемаго и представляемаго послѣднему докладу, опредѣляется весь возможный успѣхъ верховнаго контроля надъ министрами. — *Подготовительная въ области верховнаго контроля работа независимаго контрольнаго учрежденія* можетъ заключаться не только въ специальныхъ для нуждъ этого контроля дѣйствіяхъ, но и въ дѣйствіяхъ, производимыхъ имъ по выполнению своихъ подчиненно-контрольныхъ функцій. Сужденіе о дѣйствіяхъ министровъ предполагаетъ документальную повѣрку всѣхъ, показываемыхъ въ представляемой парламента отчетности, операций, распорядительныхъ и исполнительныхъ. Поэтому, какова бы ни была компетенція независимаго контрольнаго учрежденія въ области контроля подчиненнаго, дѣятельность его въ этой области, конечно, поскольку она предшествуетъ составленію и представленію имъ доклада, можетъ съ большимъ или меньшимъ успѣхомъ выполнятъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, назначеніе подготовительной въ области верховнаго контроля работы. — Изложеннымъ объясняется то, что въ *большой части континентально-европейскихъ государствъ* счетныя палаты не производятъ, по общему правилу, никакихъ документальныхъ повѣрочныхъ дѣйствій, помимо тѣхъ, которыя вызываются выполненіемъ функцій подчиненнаго контроля, какъ послѣдующаго, такъ и предварительнаго, или же находятся въ тѣсной связи съ выполненіемъ этихъ функцій. Что же касается *специальныхъ подготовительныхъ въ области верховнаго контроля дѣйствій счетныхъ палатъ*, то они различны въ зависимости прежде всего отъ организаци составленія представляемыхъ парламента отчетовъ. Въ тѣхъ государствахъ, гдѣ составленіе пред-

ставляемыхъ парламента отчетовъ возложено на органы активнаго управленія (см. выше, стр. 490), отчеты эти, каковы бы ни были матеріалъ, изъ котораго они составлены, и способъ ихъ составленія (см. выше, стр. 490 и сл.), должны быть подвергнуты *сличительной повѣркѣ*, т. е. должны быть сопоставлены, сличены съ документально провѣренными независимымъ контрольнымъ учрежденіемъ матеріалами. Такъ, во *Франціи, Бельіи, Итали, Пруссіи, Германской Имперіи* отчеты министровъ предварительно, до внесенія ихъ въ парламентъ, поступаютъ въ счетную палату, гдѣ они подвергаются сличительной повѣркѣ, именно сличенію съ результатами документальной повѣрки: во *Франціи, Пруссіи и Германской Имперіи* — съ результатами заключительной повѣрки отчетности исполнителей (см. выше, стр. 468 и сл., 480 и сл.), а въ *Бельіи и Итали* — съ результатами предварительной и послѣдующей текущей (въ Бельіи — и заключительной, что касается доходовъ) повѣрки (см. выше, стр. 468, 476 и сл.)<sup>1)</sup>. Въ тѣхъ же государствахъ, гдѣ окончательное составленіе представляемыхъ парламента отчетовъ возложено на независимое контрольное учрежденіе, отчеты эти, поскольку они состоятъ изъ матеріала, предварительно этимъ учрежденіемъ документально провѣреннаго, никакой сличительной повѣрки, конечно, не требуютъ. Такъ, въ *Австріи и Венгріи* специальные подготовительныя въ области верховнаго контроля дѣйствія счетной палаты ограничиваются окончательнымъ составленіемъ представляемыхъ парламента отчетовъ (см. выше, стр. 491). Изъ изложеннаго достаточно ясно, что въ большей части континентально-европейскихъ государствъ *устройство независимаго подчиненнаго контроля имѣетъ весьма важное значеніе для контроля верховнаго* и подлежитъ оцѣнкѣ и съ точки зрѣнія этого контроля. Совершеннымъ съ точки зрѣнія верховнаго контроля должно быть

<sup>1)</sup> Во *Франціи* въ *сличительную повѣрку* представляемыхъ парламента отчетовъ входитъ, кромѣ того, сличеніе этихъ отчетовъ съ матеріаломъ, изъ котораго они приготовлены, т. е. съ систематическими книгами централизованнаго вѣдомственнаго и общаго для всѣхъ вѣдомствъ административнаго счетоводства (см. выше, стр. 479 и сл.), при чемъ эта содѣйствующая въ области верховнаго контроля функція возложена, въ видѣ исключенія изъ общаго правила, не на Счетную Палату (обязанности по сличительной повѣркѣ которой ограничены сопоставленіемъ данныхъ отчетовъ министровъ съ результатами документальной повѣрки отчетности исполнителей), а на специальную внѣпарламентскую Коммисію по повѣркѣ отчетовъ министровъ, состоящую изъ девяти членовъ, назначаемыхъ ежегодно декретомъ, по представленію Министра Финансовъ, изъ числа членовъ Сената, Палаты Депутатовъ, Госуд. Совѣта и Счетной Палаты.



признано такое устройство независимаго подчиненнаго контроля, при которомъ всѣ операции, показываемыя въ представляемой парламенту отчетности министровъ, подвергаются *исчерпывающей документальной*, и при томъ *не только заключительной, но и текущей, повѣркѣ*. Преимущество *исчерпывающей повѣрки* передъ повѣркою на выдержку, которая, конечно, всегда можетъ оставлять нераскрытыми то или другое злоупотребленіе, ту или другую ошибку, не требуетъ дальнѣйшаго поясненія. Въ этомъ отношеніи *французское, бельгийское, итальянское, прусское* контрольное устройство имѣетъ важное преимущество передъ *австрійскимъ и венгерскимъ* (см. выше, стр. 469 и сл., 480 и сл.). Въ тѣхъ государствахъ, гдѣ, какъ во *Франции, Пруссіи, Германской Имперіи, Австріи*, независимое контрольное учрежденіе не производитъ *текущей повѣрки* и, вслѣдствіе этого, до окончанія отчетнаго періода не совершаетъ никакой подготовительной для нуждъ верховнаго контроля работы, существуетъ специальная, коренящаяся въ условіяхъ работы независимаго контрольнаго учрежденія, причина запоздалаго внесенія отчетности въ парламентъ. Вслѣдствіе этого, *нарушается* одно изъ важнѣйшихъ началъ контрольнаго устройства, именно *начало своевременности контроля*. Чѣмъ меньшій промежутокъ времени отдѣляетъ повѣрку отъ производства повѣряемыхъ дѣйствій, тѣмъ дѣйствительнѣе контроль, и обратно. Сказанное въ особенной мѣрѣ относится къ контролю верховному, т. е. къ контролю, органомъ котораго является лицо или учрежденіе безответственное. За продолжительный промежутокъ времени успѣваютъ смѣниться министры, обновиться составъ палаты, изгладиться впечатлѣніе отъ прошлыхъ злоупотребленій и ошибокъ, ослабѣть интересъ къ контрольной работѣ. Въ тѣхъ государствахъ, гдѣ, какъ на примѣръ въ *Пруссіи* и *Германской Имперіи*, правительство пользуется сравнительно широкимъ правомъ производства сверхсметныхъ расходовъ безъ предварительнаго разрѣшенія парламента (см. выше, стр. 237 и прим. 1 на стр. 242) и гдѣ эти расходы подлежатъ послѣдующему одобренію, урегулированію въ законодательномъ порядкѣ не раньше, какъ при очисткѣ заключительной отчетности министровъ, своевременное представленіе парламенту послѣдней является особенно важнымъ<sup>1)</sup>. Возможно быстрое по окончаніи от-

<sup>1)</sup> Вотъ почему въ *Пруссіи* и *Германской Имперіи* практикою выработана была (для Пруссіи закрѣпленная впоследствии закономъ) поправка къ указанному недостатку контрольнаго устройства. Поправка эта заключается въ томъ, что, помимо окончательнаго Общаго Отчета, подлежащаго повѣркѣ Счетной Палаты и поступающаго въ парламентъ обык-

четнаго періода внесеніе въ парламентъ отчетности по исполненію бюджета, документально провѣренной независимымъ контрольнымъ учрежденіемъ, имѣетъ весьма важное значеніе и въ другомъ, помимо верховно-контрольнаго, отношеніи, именно въ отношеніи точности и соответствія дѣйствительности бюджета, такъ какъ данныя этой отчетности имѣютъ основное руководящее значеніе при исчисленіи величины бюджетныхъ статей (см. выше, § 32). Вотъ почему контрольное устройство *Бельгии, Италіи, Венгрии*, гдѣ независимое контрольное учрежденіе участвуетъ въ текущей повѣркѣ, имѣетъ въ разсматриваемомъ отношеніи преимущество передъ контрольнымъ устройствомъ названныхъ выше государствъ. Въ этихъ трехъ государствахъ съ момента окончанія бюджетнаго періода до момента внесенія отчетности министровъ въ парламентъ протекаетъ небольшой, сравнительно, промежутокъ времени. Такъ, на примѣръ, въ *Италіи* этотъ промежутокъ времени не превышаетъ пяти мѣсяцевъ. Производство независимымъ контрольнымъ учрежденіемъ текущей повѣрки, кромѣ того, даетъ возможность, какъ это видно на примѣръ *Венгрии*, обезпечить текущее урегулированіе въ законодательномъ порядкѣ произведенныхъ правительствомъ безкредитныхъ и сверхкредитныхъ расходовъ и устранить, такимъ образомъ, часто допускаемый правительствомъ (даже не смотря на запрѣтъ закона, какъ на примѣръ во *Франции*) порядокъ оставленія этихъ расходовъ неурегулированными до очистки заключительной отчетности министровъ<sup>1)</sup>. — Въ *Англіи*, въ отличіе отъ большей части континентально-европейскихъ государствъ, независимый контрольный органъ производитъ спеціальныя для нуждъ верховнаго контроля документальныя повѣрочныя дѣйствія. Это объясняется ограниченою ролью Главнаго Контролера и Ревизора въ области подчиненнаго контроля (см. выше, стр. 460, 468, 477 и сл.). Для того, чтобы работа этого органа не тормозила верховнаго контроля, вѣдомства до-

новенно черезъ два года по окончаніи бюджетнаго періода, правительство вноситъ въ парламентъ черезъ девять, приблизительно, мѣсяцевъ по окончаніи бюджетнаго періода предварительное «Обозрѣніе государственныхъ доходовъ и расходовъ съ указаніемъ превышеній кредитовъ и чрезвычайныхъ расходовъ, требующихъ утвержденія», которое не подвергается предварительной повѣркѣ Счетной Палаты.

<sup>1)</sup> Съ этою цѣлью въ *Венгрии* Счетная Палата каждые три мѣсяца представляетъ парламенту докладъ объ указанныхъ въ текстѣ расходахъ, въ видѣ извлеченія изъ систематической книги кредитовъ, которую она ведетъ по мѣсячной отчетности распорядителей о расходахъ (см. выше, стр. 483); къ этому докладу прилагаются объясненія министровъ.



ставляютъ ему мѣсячные или третные (по усмотрѣнію Казначейства) отчеты о расходахъ, по которымъ онъ и производитъ свою документальную повѣрку, преимущественно на выдержку. Благодаря этому, къ моменту доставленія вѣдомствами Главному Контролеру и Ревизору годовыхъ частныхъ отчетовъ по исполненію расходныхъ смѣтъ (см. выше, стр. 490), документальная повѣрка показываемыхъ въ послѣднихъ операціяхъ имъ уже почти закончена, и ему остается лишь сличить эти отчеты съ результатами своей документальной повѣрки. Вотъ почему въ Англіи съ момента окончанія бюджетнаго періода до момента внесенія въ парламентъ указанныхъ годовыхъ отчетовъ министровъ проходитъ всего около десяти мѣсяцевъ<sup>1)</sup>.— Для того, чтобы парламентъ имѣлъ возможность войти во всестороннюю оцѣнку дѣйствій министровъ, ему должны быть доступны результаты всей подготовительной въ области верховнаго контроля работы независимаго контрольнаго учрежденія, въ представляемомъ ему послѣднимъ докладѣ должны быть изложены всѣ обнаруженныя въ дѣйствіяхъ органовъ финансоваго управленія нарушенія законовъ и бюджета, а также матеріальной пользы и выгоды государства, во всякомъ случаѣ поскольку эти нарушенія не покрыты въ порядкѣ контроля подчиненнаго и остались на отвѣтственности министровъ передъ верховною властью. Требованіе это соблюдается, и доступъ парламента къ результатамъ ревизіонной работы независимаго контрольнаго учрежденія не ограниченъ никакими правовыми или политическими условіями въ Англіи, Франціи, Бельіи, Италіи, Веніи и во всѣхъ, по общему правилу, парламентарныхъ государствахъ<sup>2)</sup>. Въ этихъ государствахъ все, о чемъ независимое контрольное учрежденіе вообще докладываетъ верховной власти, доступно парламенту, содержаніе представляемыхъ послѣднему «замѣчаній» или «доклада» названнаго учрежденія не подлежитъ никакимъ принципиальнымъ ограниченіямъ. Въ другихъ же государствахъ—въ Пруссіи, Германской Имперіи и многихъ другихъ германскихъ государствахъ, въ Австріи—содержаніе этихъ замѣчаній принципиально ограничено, вслѣдствіе чего парламентъ лишенъ содѣйствія независимаго контрольнаго уч-

<sup>1)</sup> Финансовый Отчетъ (см. выше, стр. 490), не повѣряемый Главнымъ Контролеромъ и Ревизоромъ, вносится въ парламентъ уже черезъ три мѣсяца по окончаніи бюджетнаго года.

<sup>2)</sup> Образецъ весьма надежнаго въ этомъ отношеніи обезпеченія правъ парламента представляетъ Венія, гдѣ законъ возлагаетъ на Счетную Палату обязанность доставлять парламенту, по требованію каждой изъ двухъ палатъ его, всѣ свои письменные труды, каково бы ни было ихъ содержаніе.

режденія въ оцѣнкѣ цѣлесообразности (Пруссія, Германская Имперія) или цѣлесообразности и законности финансоваго управленія (Австрія) (см. объ этомъ также выше, стр. 481 и сл.). Непосредственное личное общеніе законодательныхъ палатъ съ независимымъ контрольнымъ учрежденіемъ, въ видѣ выступленія представителей послѣдняго съ объясненіями передъ палатскими коммисіями, въ континентально-европейскихъ государствахъ, въ противоположность Англіи, по общему правилу не практикуется.

При (актѣ сличительной повѣрки и) «докладѣ» или «замѣчаніяхъ» независимаго контрольнаго учрежденія, а въ нѣкоторыхъ государствахъ, напримѣръ во Франціи, Веніи, и при объясненіяхъ министровъ на эти замѣчанія, финансово-административная отчетность вносится въ парламентъ. Порядокъ повѣрки и очистки отчетности законодательными палатами на континентѣ Европы въ существенныхъ чертахъ совпадаетъ съ порядкомъ обсужденія и голосованія проекта бюджета (см. выше, §§ 35—36). Однѣ палаты (какъ напримѣръ палаты австрійскаго, италіанскаго парламента) возлагаютъ предварительную или подготовительную работу по повѣркѣ отчетности на бюджетную или финансовую коммисію (см. выше, стр. 185), другія же (какъ напримѣръ палаты французскаго и прусскаго, нижнія палаты бельійскаго и венгерскаго парламента)—на специальную коммисію, избираемую обыкновенно тѣмъ же порядкомъ, какъ и бюджетная. Коммисія приготовляетъ докладъ, который вносится затѣмъ въ общее собраніе палаты. По этому докладу палата обсуждаетъ отчетность и даетъ министрамъ очистку, свободу отъ отвѣтственности (такъ называемое *absolutorium*), въ видѣ формальнаго акта объ очисткѣ. Этотъ актъ представляетъ собою въ однихъ государствахъ—въ Пруссіи, Германской Имперіи, Австріи, Веніи—простое, не облеченное въ форму закона, постановленіе парламента, т. е. обвѣхъ палатъ, въ другихъ же—во Франціи, Бельіи, Италіи—законъ.<sup>1)</sup> Въ этихъ послѣднихъ государствахъ министръ финансовъ (министръ казначейства) вноситъ въ парламентъ при отчетѣ приготовленный имъ проектъ закона объ очисткѣ.—Въ Англіи верховный финансовый контроль сосредоточенъ въ рукахъ Палаты Общинъ и ея Постояннаго Комитета публичной

<sup>1)</sup> Законъ этотъ носитъ названіе «счетнаго» или «отчетнаго» (*loi des comptes*) или «закона объ урегулированіи бюджета» (*loi de règlement du budget*).



отчетности.<sup>1)</sup> На составлении и внесении доклада Комитета в Палату и заканчивалась до 1906 г. процедура парламентского контроля в Англии. Лишь в исключительных случаях, когда из доклада Комитета обнаруживались серьезные неправильности в действиях правительства, Палата обсуждала доклад и голосовала резолюцию. С 1907 г. Палата изменила свою практику и стала ежегодно обсуждать доклад Комитета. Обсуждение это однако при обычных условиях не заканчивается какою-либо резолюцией, и отчетность по-прежнему очищается палатой не формальным актом, а *motion*, выражающим согласие. — К вышеуказанной причине *несвоевременности парламентской проверки отчетности* и ее вредных последствий — причине, коренящейся в условиях работы независимых контрольных учреждений некоторых государств (см. выше, стр. 494 и сл.), — присоединяется другая, еще более серьезная, именно *равнодушие парламента*. Классической страной парламентского равнодушия к финансово-контрольной работе является Франция, где промежуток времени, отделяющий голосование проекта закона об очистке от момента внесения его в парламент составляет часто 6—8, а иногда даже 10 лет, и где эти проекты для общего собрания палаты, по меткому выражению *Boulanger*, имеют лишь интерес платонической симметрии<sup>2)</sup>. Наиболее, сравнительно, своевременно проверяет парламент отчетность в Бельгии, Италии, Англии.

*Правовое значение очистки отчетности* в отношении всех вообще статей заключается в снятии ответственности с министров за управление финансами в течение отчетного периода. Но в отношении некоторых статей отчетности очистка представляет собою нечто большее. В отчетности могут фигурировать операции, на производство которых правительством не было еще исполнено необходимого, предварительного или последующего, разрешения в законодательном порядке. В очистке операций, на производство которых правительством не было исполнено необходимого последующего разрешения в законодательном порядке, заключается, помимо снятия ответственности, *последующее* (замыняющее предварительное) *одобрение* или *урегулирование*, а в очистке операций, на производство которых не было исполнено необходимого предварительного разрешения в указанном порядке — кроме того, и *прощение*.

<sup>1)</sup> Этот Комитет состоит из 11 членов, ежегодно назначаемых правительством по соглашению с членами Палаты Общин из числа признанных авторитетов в области финансов.

<sup>2)</sup> *Besson, Le contrôle des Budgets en France et à l'Étranger. 2 изд. Paris, 1901. Стр. 400.*

Случаи оставления парламентом отдельных *финансовых операций на ответственности министров* или частичного отказа от очистки встречаются на практике очень редко. Еще реже встречаются, даже едва ли вообще встречаются на практике, случаи полного отказа парламента в очистке отчетности — отказа, подобно отклонению проекта бюджета целиком (см. выше, стр. 221 и сл.), представляющего, конечно, лишь чисто политическое значение, являясь средством воздействия на правительство. Какова, однако, возможная санкция, последствия оставления *финансовых операций на ответственности министров*? Вопрос этот приводит к более общему вопросу о *сущности и порядке приведения в действие ответственности министров за должностные действия против прав и интересов государства*. Наиболее целесообразно различать в данном отношении три вида ответственности министров: 1) политическую, 2) уголовную и 3) гражданскую. — *Политическая ответственность* министров заключается в потере власти, которая может постигнуть одного или всех министров во всех вообще государствах по воле главы государства, а в государствах парламентарных и по воле парламента. — *Уголовная ответственность* министров в большей части государств может быть осуществлена, помимо *обще-судебного*, еще и в *особом*, так называемом *государственно-судебном*, порядке. Особенности этого порядка заключаются в том, что право возбуждения уголовного преследования против министров за их должностные действия и предания их суду принадлежит верховной власти, именно во всех почти государствах парламенту (в некоторых государствах и главе государства), а компетентным судом по этим делам является: в одних государствах — верхняя законодательная палата (в этом случае право предания суду всегда принадлежит одной лишь нижней палате) (*английская система impeachment*, кроме Англии, принятая во Франции, Италии, Испании, Португалии, Венгрии, Сербии, Соединенных Штатах Северной Америки), в других (в Бельгии, Голландии, Румынии) — высшее в государстве судебное место, напр. высший кассационный суд в Бельгии, в третьих (в Австрии, Греции) — специальный для этой цели суд. В одних государствах предметом обвинения могут быть лишь действия, уголовным законом, общим или специальным, предусмотренными и наказуемыми, в других же, по примеру Англии, — всякие вообще нарушения прав и интересов государства. Таким образом, в государствах второй группы министры могут быть подвергнуты уголовной ответственности.



ности за всякое неправомѣрное или нецѣлесообразное дѣйствіе въ области финансоваго управленія, независимо отъ того, связано ли оно съ уголовно-наказуемымъ дѣяніемъ или нѣтъ. Государственно-судебная процедура обвиненія министровъ все болѣе выходитъ изъ употребленія, въ значительной степени подъ вліяніемъ развитія парламентаризма, и представляетъ нынѣ почти исключительно теоретическій интересъ. — *Гражданская отвѣтственность* министровъ заключается въ обязанности къ возмѣщенію матеріальныхъ потерь и убытковъ, причиненныхъ государству. Отвѣтственность эта принципиально не поддается сомнѣнію ни въ одномъ почти государствѣ и можетъ быть осуществлена либо въ порядкѣ государственно-правового суда надъ министрами, въ видѣ своего рода гражданского иска въ уголовномъ процессѣ, либо передъ обыкновенными судами. Однако практическаго значенія гражданская отвѣтственность министровъ не имѣетъ почти никакого. Съ одной стороны, сами палаты весьма рѣдко возбуждаютъ вопросъ объ этой отвѣтственности, находя предъявленіе гражданскихъ исковъ къ министрамъ въ случаяхъ значительности матеріальнаго ущерба безцѣльнымъ, а въ случаяхъ незначительности этого ущерба — недостойнымъ государства. Съ другой стороны, во многихъ государствахъ отсутствуетъ специальное законодательное регулированіе этой отвѣтственности, что затрудняетъ выборъ компетентнаго суда.

Отдѣлъ II. Государственное финансово (-счетное, -отчетное и) -контрольное устройство. — Русское право.

§ 85. Историческое развитіе русскаго финансово-контрольнаго устройства. — *Источники нормъ, регулирующихъ современное русское финансово-контрольное устройство.* Не смотря на то, что необходимость независимо организованнаго финансоваго контроля признана была въ Россіи еще въ серединѣ XVII вѣка, съ какого времени и ведетъ свое начало этотъ контроль, наше финансово-контрольное устройство не только въ московскомъ, но и въ послѣдующемъ періодѣ нашей исторіи, вплоть до коренной реформы царствованія Императора Александра II, страдало недостатками, препятствовавшими успѣшному выполненію имъ своего назначенія. Эти недостатки дореформеннаго финансово-контрольнаго устройства относились: 1) къ ревизіонному матеріалу и 2) къ личнымъ ревизіоннымъ силамъ. Поступавшая на ревизію отчет-

ность, какъ и счетоводство по финансовымъ операціямъ, отличалась неясностью, запутанностью, неполнотою. Въ связи отчасти съ указаннымъ состояніемъ счетоводства, отчасти съ упорнымъ сопротивленіемъ, противодѣйствіемъ контролю, въ особенности независимому, со стороны подконтрольных должностныхъ лицъ, отчетность пала на ревизію весьма неисправно, съ большими опозданіями. Нерѣдко должностнымъ лицамъ удавалось даже вовсе уклоняться отъ доставленія отчетности, при чемъ уклоненія отъ подотчетности независимому контрольному учрежденію довольно часто закрѣплялись, обращались въ формальныя изъятія. Столь же неисправны и уклончивы были подотчетныя лица въ представленіи объясненій на ревизіонныя замѣчанія. Карательныя мѣры, подчасъ весьма суровыя, которыми угрожали неисправнымъ въ доставленіи отчетности должностнымъ лицамъ, не оказывали достаточнаго дѣйствія. Ревизіоннымъ силамъ приходилось непроизводительно затрачиваться, расточаться на обширную переписку и объясненія съ подотчетными лицами, на постоянную борьбу съ ними, съ ихъ безсиліемъ и упорствомъ. Между тѣмъ, силы эти были и безъ того крайне слабы какъ по уровню общаго развитія и спеціальной подготовленности, такъ и по численности. «Трудная и скучная», навлекавшая «общее негодованіе» ревизіонная работа не только не представляла никакихъ «особенныхъ выгодъ», но, напротивъ, оплачивалась весьма низко, даже по сравненію со службою въ другихъ вѣдомствахъ. При такихъ условіяхъ контрольной службы вслѣдствіе избѣгали, при первой возможности устроиться въ другомъ вѣдомствѣ съ нея бѣжали. Вслѣдствіе несвоевременнаго поступленія отчетности и слабости ревизіонныхъ силъ, въ контрольныхъ учрежденіяхъ часто скоплялось огромное количество старой необревизованной отчетности, тормозившей повѣрку новой текущей отчетности. Повѣрка этихъ залежей стараго матеріала требовала иногда слишкомъ крупныхъ, несоразмѣрныхъ съ возможными результатами, издержекъ, и отъ нея приходилось отказываться. Вотъ тѣ недостатки дореформеннаго контрольнаго устройства, съ которыми въ теченіе продолжительнаго времени безуспѣшна была бороться высшая власть и которые дѣлали безуспѣшными все ея преобразовательныя въ области организаціи финансоваго контроля мѣропріятія. Безсиліе, неумѣніе высшей власти создать благоприятныя условія для широкой дѣятельности независимаго контрольнаго учрежденія, въ связи съ постояннымъ сознаниемъ необходимости существованія такого учрежденія, привели къ упрощенію его задачи и приемовъ работы, къ ограниченію его роли на-



блюдательными, по существу, функциями, къ перенесенію центра тяжести ревизіонной работы, т. е. документальной повѣрки отчетности на органы активнаго управленія, короче говоря, къ установленію той организаціи и того порядка повѣрки отчетности, которые безъ существенныхъ измѣненій дѣйствовали у насъ съ 1722 г. до 1864 г. почти непрерывно<sup>1)</sup> и которые въ XIX вѣкѣ получили названіе *системы общей или генеральной отчетности*.

Первымъ по времени независимымъ контрольнымъ учрежденіемъ былъ у насъ *Приказъ Счетныхъ Дѣлъ*, образованный въ 1654 г. (см. выше, стр. 329). Онъ просуществовалъ до 1701 г. когда его функции перешли къ *Ближней Канцеляріи* (см. выше, стр. 333). Съ 1711 г. функции финансоваго контроля несетъ и *Сенатъ* (см. выше, стр. 333 и сл.). При существованіи *Ближней Канцеляріи* функции эти сосредоточивались то въ ея рукахъ (съ 1714 г. до 1718 г.), то въ рукахъ *Сената* (съ 1711 г. до 1713 г.). Та же двойственность независимой контрольной организаціи продолжалась и въ первое время по образованіи *Ревизіонъ-Коллеіи* (см. выше, стр. 334 и сл.), къ которой перешли контрольныя функции отъ *Ближней Канцеляріи*. Эта двойственность была устранена въ 1722 г. когда *Ревизіонъ-Коллеія* была включена въ составъ *Канцеляріи Сената* и переименована въ *Ревизіонъ-Кантору Сената* (см. выше, стр. 336)<sup>2)</sup>. Въ томъ же году издана была *Инструкція Ревизіонъ-Канторъ*, представляющая первый опытъ обстоятельнаго систематическаго нормированія организаціи и порядка повѣрки отчетности. Инструкція эта кладетъ въ основаніе организаціи и порядка повѣрки отчетности тѣ начала документальнаго вѣдомственнаго и наблюдательнаго, по существу, независимаго контроля, котормъ продолжаютъ въ нихъ господствовать до середины 60-ыхъ годовъ XIX вѣка<sup>3)</sup>. Ни объединеніе независимой контрольной организаціи, ни

<sup>1)</sup> Примѣненіе противоположной системы — *системы документальной отчетности передъ независимымъ контрольнымъ учрежденіемъ* — встрѣчается въ теченіе указанного періода времени лишь въ видѣ незначительныхъ попытокъ. Попытки эти относятся преимущественно къ 1736 г.

<sup>2)</sup> «Ревизіонъ-Коллеія бытъ при Сенатѣ, понеже едино дѣло есть, что и Сенатъ дѣлаетъ, и не разсмотря тогда учинено было», гласитъ указъ 12 января 1722 г. (*В. Саковичъ*, Госуд. Контроль въ Россіи, 1, 2 изд. СПб., 1898. Стр. 102).

<sup>3)</sup> Согласно Инструкціи 1722 г., всѣ мѣста и лица, завѣдывающія финансовыми операціями, должны были по окончаніи года доставлять свои подлинныя приходо-расходныя книги тѣмъ коллегіямъ и канцеляріямъ, котормъ они были непосредственно подчинены. Тамъ должна была

нормировка финансоваго контроля дѣлу, однако, не помогли, и *Императрица Екатерина I* имѣла основаніе въ одномъ изъ своихъ указовъ сказать: «Понеже ревизія не меньше, какъ и экономія, а у насъ только она именемъ, а въ самомъ дѣлѣ счету никогда не бывало». <sup>1)</sup> Но столь же мало успѣха имѣло осуществленное при *Екатеринѣ I* выдѣленіе *Ревизіонъ-Канторы* изъ состава *Сената* и обратное обращеніе ея въ *Ревизіонъ-Коллеію*, равно какъ и подчиненіе ея непосредственному вѣдѣнію *Верховнаго Тайнаго Совѣта* (см. выше, стр. 340). Въ царствованіе *Императрицы Анны Иоанновны*, въ 1733 г., издана была вторая *Инструкція или Регламентъ Ревизіонъ-Коллеіи*, который сохраняетъ въ неприкосновенности основныя начала организаціи и порядка повѣрки отчетности, установленныя въ 1722 г. Менѣе всего, конечно, могла привести къ дѣлу такая мѣра, какъ лишеніе чиновъ *Ревизіонъ-Коллеіи* жалованья и предоставленіе имъ, въ дѣлахъ поощренія ихъ ревизіонной энергіи, права обращенія въ свою пользу поступленій отъ открываемыхъ ими начетовъ — предпринятая въ царствованіе *Императрицы Елизаветы Петровны*. — *Императрица Екатерина II* не могла, конечно, не обратить вниманія на неурядица контрольнаго дѣла весьма скоро по своемъ вступленіи на престолъ<sup>2)</sup>, и провела въ этой области рядъ реформъ, котормъ по результатамъ своимъ, однако, мало чѣмъ отличались отъ предшествующихъ. Коренная реорганизація финансоваго контроля при *Екатеринѣ II* началась съ общей административной реформы 1775 г. (см. выше, стр. 343 и сл.), составною частью которой она явилась. *Казенная Палата* призвана была стать «соединеннымъ департаментомъ камеръ- и ревизіонъ-коллегій» (см. выше, стр. 343 и сл.). Въ этомъ объединеніи функций активнаго финансоваго управленія съ функциями финансоваго контроля въ рукахъ одно-

производится документальная повѣрка книгъ, изъ котормъ затѣмъ должны были составляться «счетныя выписки». Эти послѣднія, по надлежачему удостовѣренію ихъ «за руками всей коллегіи», должны были поступать на ревизію въ *Ревизіонъ-Кантору*. Лишь въ случаѣ сомнѣній послѣдняя имѣла право требовать на перевѣрку книги и документы. О результатахъ ревизіи *Ревизіонъ-Кантора* докладывала *Сенату*, котормъ принимались соотвѣтствующія рѣшенія

<sup>1)</sup> Госуд. Контроль, 1811—1911 (юбил. изд. 1911 г.), стр. IX.

<sup>2)</sup> «Въ *Ревизіонъ-Коллеіи*», говоритъ *Екатерина II* въ *Манифестѣ* 15 дек. 1763 г., «какъ Намъ извѣстно, отъ времени до времени столь великое число умножилось не ревизованныхъ счетовъ, что многіе милліоны государственной казны въ неизвѣстнѣи находятся». (Госуд. Контроль, 1811—1911, юбил. изд. 1911 г., стр. XII).



го учреждения, подчиненнаго къ тому же непосредственному начальству Губернатора, заключался основной, естественный недостатокъ реформы. На Казенную Палату возложена была документальная повѣрка отчетности всѣхъ мѣстныхъ учреждений гражданскихъ вѣдомствъ, подчиненныхъ губернскому начальству. Вскорѣ по учрежденіи Казенныхъ Палатъ при нихъ образованы были для ревизіонныхъ дѣлъ особыя *Счетныя Экспедиціи*. Нѣкоторая поправка къ зависимому положенію новыхъ органовъ финансового контроля внесена была учрежденіемъ въ 1780 г. *Государственной Экспедиціи (для) Свидѣтельства (Ревизіи) Счетовъ* (см. выше, стр. 342 и сл., 346). На нее возложена была повѣрка отчетности всѣхъ учреждений гражданскихъ вѣдомствъ, кромѣ учреждений, подчиненныхъ въ ревизіонномъ отношеніи Казеннымъ Палатамъ. Последнія точно также должны были доставлять въ Экспедицію отчетность по производимымъ ими операціямъ и выписки изъ всѣхъ документально проверенныхъ ими отчетовъ. Въ 1780 г. учреждена была при Военной Коллегіи вѣдомственная *Военно-Счетная Экспедиція*, на которую возложена была документальная повѣрка отчетности всѣхъ учреждений этого вѣдомства. Тѣ же функции въ отношеніи операцій морского вѣдомства возложены были на учрежденную еще въ 1763 г. при Адмиралтействъ-Коллегіи и реформированную въ 1805 г. вѣдомственную *Адмиралтейскую Счетную Экспедицію*. Въ 1781 г. Ревизіонъ-Коллегія была упразднена, при чемъ для окончанія старыхъ дѣлъ оставленъ былъ только одинъ изъ ея департаментовъ, существовавшій до 1809 г. — *Манифестомъ 28 января 1811 г.* образовано было *Главное Управленіе Ревизіи Государственныхъ Счетовъ*, которое, по плану *М. М. Сперанскаго*, должно было объединить всѣ контрольныя учреждения и все ревизіонное дѣло. По взгляду *М. М. Сперанскаго* контрольная часть «по существу своему должна быть независима»<sup>1)</sup>. Независимость Главнаго Управленія, которое вскорѣ получило официальное названіе *Государственной Контроля*, обеспечивалась тѣмъ, что во главѣ его поставленъ былъ *Государственный Контролеръ* — должность, учрежденная нѣсколько раньше, именно по *Манифесту 25 іюля 1810 г.* —, которому предоставлено было правовое положеніе, независимое отъ министровъ и равное съ ними, и, слѣдовательно, право непосредственнаго доклада Государю. Въ составъ Главнаго Управленія, согласно *Манифесту 28 января 1811 г.*, должны были войти всѣ безъ исключенія контроль-

<sup>1)</sup> Госуд. Контроль, 1811—1911 (юбил. изд. 1911 г.), стр. 2.

ныя учреждения, существовавшія въ то время. На дѣлъ въ него вошли, однако, лишь три названныя выше (см. стр. 504) центральныя Экспедиціи, при чемъ сохранены были въ неприкосновенности порядокъ ревизіоннаго производства въ нихъ, составъ, штаты и названіе ихъ<sup>1)</sup>. Въ Госуд. Экспедиціи Свидѣтельства Счетовъ при переходѣ ея въ вѣдомство Госуд. Контроля повѣрка отчетности не носила документальнаго характера<sup>2)</sup>. Лишь въ Военную и Адмиралтейскую Счетныя Экспедиціи поступали въ то время на ревизію книги и документы. Возникъ вопросъ о томъ, какой характеръ должна носить повѣрка отчетности въ Госуд. Контроль<sup>3)</sup>. Первый Госуд. Контролеръ баронъ *Б. Б. Кампенаузенъ*, принципиально хотѣя и отдавалъ преимущество независимо организованной документальной повѣркѣ отчетности, но, подъ вліяніемъ препятствій, встреченныхъ къ такой повѣркѣ въ видѣ все тѣхъ же недостатковъ ревизіоннаго матеріала и личныхъ ревизіонныхъ силъ (см. выше, стр. 500 и сл.), сталъ на дѣлъ горячимъ сторонникомъ сосредоточенія всей документальной ревизіонной работы въ рукахъ вѣдомствъ и ограниченія роли Госуд. Контроля повѣркою «въ общемъ государственномъ

<sup>1)</sup> Переходъ же въ вѣдомство Главнаго Управленія Ревизіи Счетовъ остальныхъ контрольныхъ учреждений — Счетныхъ Экспедицій Казенныхъ Палатъ и другихъ специальныхъ счетно-контрольныхъ частей, состоявшихъ по нѣкоторымъ вѣдомствамъ —, порядокъ котораго предоставленъ былъ *Манифестомъ* соглашенію Госуд. Контролера съ подлежащими министрами, вслѣдствіе противодѣйствія со стороны этихъ послѣднихъ, не состоялся.

<sup>2)</sup> Документальная повѣрка отчетности центральныхъ учреждений гражданскихъ вѣдомствъ и мѣстныхъ учреждений тѣхъ же вѣдомствъ, кромѣ подчиненныхъ въ ревизіонномъ отношеніи Казеннымъ Палатамъ (см. выше, стр. 504), производилась въ подлежащихъ вѣдомствахъ. Эти послѣднія и Казенныя Палаты доставляли Госуд. Экспедиціи лишь отчетныя вѣдомости, въ которыхъ должны были показывать документально проверенныя ими данныя.

<sup>3)</sup> *Манифестъ 28 янв. 1811 г.* не содержалъ опредѣленныхъ указаній по этому вопросу. Правда, *Манифестъ* предписывалъ объединеніе всѣхъ контрольныхъ частей въ вѣдомствѣ Главнаго Управленія, откуда вытекало, что всѣ дѣйствія по повѣркѣ отчетности должны быть организованы независимо. Но, съ другой стороны, общее Учрежденіе Министерствъ предусматривало образованіе въ министерскихъ Департаментахъ особыхъ Счетныхъ Отдѣленій или Столовъ и возлагало на Департаменты составленіе общихъ отчетовъ, а это давало поводъ къ выводу, что документальная повѣрка отчетности должна быть сосредоточена въ рукахъ вѣдомствъ. Этотъ послѣдній выводъ и былъ сдѣланъ барономъ *Б. Б. Кампенаузенемъ*.



видѣ». По его инициативѣ эта система общей или, какъ ее стали называть въ послѣдующее царствованіе, *генеральной отчетности* и была распространена на всѣ вѣдомства и формально закрѣплена въ общихъ ея началахъ *Выс. утв. 5 мая 1823 г. Положеніемъ Комитета Министровъ*. Подробное же законодательное урегулированіе и окончательное устройство въ томъ видѣ, въ какомъ она просуществовала до коренной финансово-контрольной реформы середины 60-ыхъ годовъ XIX вѣка, система общей или генеральной отчетности получила въ царствованіе Императора Николая I въ двухъ законоположеніяхъ: 1) въ *Образованіи Госуд. Контроля 30 дек. 1836 г.* и 2) въ *Сводѣ Уставовъ Счетныхъ 7 окт. 1848 г.* Документальная повѣрка отчетности, по мысли и выраженію барона Б. Б. Кампенаузена, должна была быть «сколь возможно болѣе приближена къ своимъ источникамъ»<sup>1)</sup>, т. е. должна была производиться ближайшимъ вѣдомственнымъ начальствомъ повѣряемыхъ лицъ. Вышею вѣдомственной ревизионною инстанціею являлись Департаменты Министерствъ, которые должны были готовить такъ называемые общіе или генеральные, охватывающіе расходы и доходы всѣхъ подвѣдомственныхъ Департаменту учреждений, годовые отчеты, изъ данныхъ, предварительно подвергнутыхъ документальной повѣркѣ отчасти въ нихъ же, въ особыхъ Счетныхъ Отдѣленіяхъ ихъ, отчасти на мѣстахъ: либо въ подлежащихъ подчиненныхъ Департаментамъ мѣстныхъ административныхъ учрежденіяхъ, либо въ Контрольных Отдѣленіяхъ (въ которыхъ переименованы были Счетныя Экспедиціи) Казенныхъ Палатъ, смотря по учрежденію и повѣряемымъ операціямъ. Генеральные отчеты поступали изъ министерскихъ Департаментовъ на ревизію въ Госуд. Контроль, который производилъ имъ чисто счетную и формальную повѣрку. Госуд. Контролю принадлежало лишь право документальной перевѣрки отчетности, съ тою цѣлью, «чтобы, во-первыхъ, удостовѣриться, согласно ли съ установленными правилами производится ревизія въ Министерскихъ Департаментахъ и въ подвѣдомственныхъ имъ инстанціяхъ, а во-вторыхъ, чтобы возбудить надлежащую осмотрительность въ ревизіи книгъ»<sup>2)</sup> <sup>3)</sup>. Надзоръ Госуд. Контроля за вѣдомствен-

<sup>1)</sup> Госуд. Контроль 1811—1911 (юбил. изд. 1911 г.), стр. 50.

<sup>2)</sup> Сводъ Зак., т. I, ч. I, изд. 1842 г. Учр. Мин., ст. 1686.

<sup>3)</sup> По Образованію Госуд. Контроля 1836 г. послѣднему принадлежало лишь право истребованія въ свои учрежденія частныхъ отчетовъ, книгъ и документовъ на перевѣрку. Съ 1837 г. Госуд. Контролеру предоставлено было также право ежегодно командировать представителей

ною документальною повѣркою отчетности достигался, кромѣ того, тѣмъ, что при нѣкоторыхъ министерскихъ Департаментахъ, для непосредственнаго постоянного участія Госуд. Контроля въ производимой ими повѣркѣ отчетности, состояли представители послѣдняго, въ лицѣ особыхъ Членовъ Общихъ Присутствій Департаментовъ или Оберъ-Контролеровъ съ Помощниками. — *Мѣропріятія царствованія Императора Николая I*, направленные главнымъ образомъ на усовершенствованіе системы генеральной отчетности, представляли собою попытку уврачеванія застарѣвшихъ недуговъ нашего контрольнаго устройства на почвѣ этой системы. *Сводомъ Уставовъ Счетныхъ 1848 г.* восполненъ былъ столь важный пробѣлъ, какъ отсутствіе обстоятельныхъ систематическихъ правилъ счетоводства, отчетности и ревизіи<sup>1)</sup>. *Образованіемъ Госуд. Контроля 1836 г.* учрежденія послѣдняго были преобразованы<sup>2)</sup>, а новыми штатами, приложенными къ Образованію, личный составъ его, хотя увеличенъ и не былъ, но оклады содержанія должностей повышены, именно сравнены съ окладами содержанія, опредѣленными по новымъ штатамъ счетно-контрольныхъ частей министерскихъ Департаментовъ. Мѣропріятія эти однако къ цѣли не привели. Счетоводство и отчетность по-прежнему были во многихъ отношеніяхъ неудовлетворительны. Должностныя лица по-прежнему были неисправны въ представленіи отчетности, въ особенности генеральной, въ Госуд. Контроль, и продолжали всячески уклоняться отъ подотчетности послѣднему. Помимо неисправности должностныхъ лицъ, и сама система множественныхъ ревизионныхъ вѣдомственныхъ инстанцій тормозила по-

Госуд. Контроля въ одну или двѣ губерніи для документальной перевѣрки отчетности на мѣстѣ.

<sup>1)</sup> Работа по составленію такихъ правилъ началась съ 1827 г. Эта работа возложена была на отдѣльныя вѣдомства, которымъ въ руководство даны были общія начала, выработанныя въ Госуд. Контролѣ. Приготовленные вѣдомствами частныя правила счетоводства, отчетности и ревизіи вводились въ дѣйствіе съ 1830 г., по мѣрѣ составленія ихъ и одобренія ихъ Госуд. Совѣтомъ. Изъ этихъ правилъ были затѣмъ составлены Особенныя для отдѣльныхъ вѣдомствъ и Общія для всѣхъ вѣдомствъ Уставы Счетные, Сводъ которыхъ изданъ былъ въ 1848 г.

<sup>2)</sup> Въмѣсто Экспедицій учреждены были три Контрольных Департамента: 1) Гражданскихъ Отчетовъ, 2) Военныхъ Отчетовъ и 3) Морскихъ Отчетовъ. Въ основу организаціи ревизионнаго производства въ Департаментахъ и въ Совѣтѣ Госуд. Контроля (который образованъ былъ съ самаго начала существованія Госуд. Контроля, на основаніи общаго Учрежденія Министерствъ) положено было, вмѣсто единоличнаго, коллегіальное начало.



ступленіе отчетности въ Госуд. Контроль. По-прежнему ощущался большой недостатокъ въ подготовленныхъ ревизіонныхъ силахъ, какъ въ вѣдомствахъ, такъ, въ особенности, и въ Госуд. Контроль<sup>1)</sup>. При такихъ условіяхъ документальная повѣрка отчетности въ вѣдомствахъ производилась весьма неудовлетворительно, и даже нерѣдки были случаи, когда въ высшую по порядку ревизіонную инстанцію поступали документально непровѣренныя отчетныя данныя. Въ этомъ отношеніи не только не представляли исключенія, но даже, наоборотъ, наименѣе, сравнительно, успѣшно справлялись съ документальною ревизіею Казенныя Палаты. Имѣвшіяся въ распоряженіи Госуд. Контроля средства надзора за вѣдомственной документальною ревизіею были ничтожны по своему значенію и «надлежащей осмотрительности въ ревизіи книгъ» возбудить не могли. «Не значить ли это—дозволено перевѣшивать одинъ мѣшокъ изъ милліона мѣшковъ?»—такъ характеризовалъ значеніе этихъ средствъ Министръ Финансовъ эпохи царствованія Императора Николая I графъ *Е. Ф. Канкринъ*<sup>2)</sup>.—Уже въ царствованіе Императора Александра I и въ царствованіе Императора Николая I, еще до того, какъ система генеральной отчетности получила окончательное завершеніе, въ правительственныхъ сферахъ раздавались, хотя и единичныя, но рѣшительныя противъ нея голоса и высказывалась мысль о необходимости *коренной финансово-контрольной реформы*<sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> Оклады содержания должностей по Госуд. Контролю были увеличены далеко не настолько, чтобы можно было говорить о «доставленіи нѣкоторыхъ особенныхъ выгодъ чиновникамъ сей части», какъ это предлагалъ Госуд. Контролеръ царствованія Императора Николая I *А. З. Хитрово*, докладывавшій Государю, что «одно изъ главнѣйшихъ затрудненій, какое всегда по Госуд. Контролю встрѣчаемо было,—недостатокъ опытныхъ и знающихъ контрольную часть чиновниковъ, ибо большая часть способныхъ чиновниковъ имѣетъ отвращеніе къ скучнымъ и труднымъ занятіямъ по дѣламъ сего рода». (Госуд. Контроль, 1811—1911, юбил. изд. 1911 г., стр. 79 и сл.)

<sup>2)</sup> Госуд. Контроль, 1811—1911 (юбил. изд. 1911 г.), стр. 98.

<sup>3)</sup> Въ особомъ Комитетѣ, образованномъ въ 1819 г. изъ представителей различныхъ вѣдомствъ, для предварительнаго обсужденія предположеній Госуд. Контролера по укрѣпленію и развитію системы общей отчетности, представитель Экспедиціи о Госуд. Доходахъ надв. сов. *Сеоричевъ* горячо отстаивалъ мысль объ образованіи мѣстныхъ учреждений Госуд. Контроля и о сосредоточеніи въ рукахъ послѣдняго документальной повѣрки отчетности.—Съ такимъ же по существу предложеніемъ выступилъ въ 1836 г. Генераль-Адъютантъ *Г. А. Киселевъ*. Госуд. Совѣтъ, разсматривавшій въ 1837 г. по Высоч. повелѣнію предложеніе Киселева, принципиально одобривъ приведенные въ немъ доводы, отклонилъ его по

Однако, нужно было, чтобы система генеральной отчетности достигла той степени относительнаго совершенства, до какой она доведена была мѣропріятіями царствованія Императора Николая I, прежде, чѣмъ связь между нею и неуспѣхомъ финансоваго контроля обнаружилась во всей своей непосредственности, прежде, чѣмъ идея коренной реформы финансоваго контроля пустила корни, достаточно глубокіе для своего успѣха. Осуществленіе этой идеи относится уже къ царствованію Императора Александра II и, на ряду съ коренными преобразованіями бюджетнаго, финансово-административнаго и кассоваго устройства, относится къ числу великихъ реформъ этого царствованія.

Вдохновителемъ и творцомъ *коренной финансово-контрольной реформы царствованія Императора Александра II* былъ *В. А. Татариновъ*. Успѣхъ реформы въ значительной степени обезпечивался тѣмъ, что съ нею связаны были коренныя же преобразованія въ области бюджетнаго, финансово-административнаго и кассоваго устройства (см. выше, стр. 249 и сл., 395 и сл., 402, 423 и сл.). Намѣченныя *В. А. Татариновымъ* коренныя начала реформы, по обсужденію и одобренію ихъ особою Высшею коммисіею (см. выше, стр. 249), были Высочайше утверждены 18 февраля 1859 г. Начала эти по части контроля формулированы были въ слѣдующихъ четырехъ положеніяхъ: 1) «Установленіе для производства ревизіи одной ревизіонной инстанціи — Государственнаго Контроля, который по подлиннымъ актамъ и документамъ повѣрялъ бы какъ дѣйствія исполнителей (кассъ), такъ и дѣйствія распорядителей (лицъ, дающихъ предписанія и дѣлающихъ распоряженія по движенію капиталовъ), съ тѣмъ различіемъ, что дѣйствія исполнителей ревизіонными приговорами Государственнаго Контроля судятся окончательно, а дѣйствія распорядителей, по надлежащей оцѣнкѣ правильности и выгоды распоряженій, представляются съ заключеніями министровъ на Высочайшее благовоззрѣніе черезъ установленныя высшія государственныя учрежденія или во всеподданнѣйшихъ отчетахъ Госу-

сообразеніямъ практическаго характера.—Въ Контрольномъ Комитетѣ, учрежденномъ въ 1852 г. подъ предсѣдательствомъ Члена Госуд. Совѣта князя *П. П. Гагарина*, для предварительнаго обсужденія контрольной реформы, Директоръ Департамента Госуд. Казначейства (будущій Министръ Финансовъ) *А. М. Княжевичъ* стоялъ за реформу, предложенную Киселевымъ. Императоръ Николай I нашелъ мнѣніе Княжевича «весьма основательнымъ», но въ послѣдствіи согласился съ мнѣніемъ Госуд. Контролера *А. З. Хитрово*, убѣжденнаго сторонника системы генеральной отчетности.



дарственного Контролера». 2) «Введение въ ревизию Государственного Контроля элемента контроля предварительнаго, съ установленіемъ при этомъ правилъ, при дѣйствіи которыхъ предварительная ревизія не могла бы препятствовать безостановочному исполненію административныхъ обязанностей». 3) «По ревизіи послѣдующей — установленіе періодической присылки Государственному Контролю документовъ или счетовъ, съ правомъ производства мѣстной ревизіи самихъ кассъ при перечетѣ въ оныхъ наличности». 4) «Составленіе общаго о государственныхъ оборотахъ отчета самимъ Государственнымъ Контролемъ, съ установленіемъ движенія счетовъ и ихъ ревизіи такимъ образомъ, чтобы отчетъ сей былъ представляемъ на Высочайшее усмотрѣніе не позже конца года, слѣдующаго за отчетнымъ, и такимъ образомъ могъ быть принимаемъ въ соображеніе при разсмотрѣніи смѣты на слѣдующій годъ»<sup>1)</sup>. Кромѣ обсуждения и формулировки коренныхъ началъ реформы, Высшая коммисія выработала тѣ условія, при которыхъ допустимо изъятіе операций отъ общеустановленнаго порядка ревизіи<sup>2)</sup>, и составила списокъ операций, подлежащихъ такому изъятію, а также обсуждала представленную Госуд. Контролеромъ программу занятій для Специальной коммисіи, на которую возложено было развитіе и примѣненіе къ дѣлу коренныхъ началъ реформы, посредствомъ составленія соответствующихъ правилъ (см. выше, стр. 249). Докладъ объ указанныхъ изъятіяхъ и программа занятій для Специальной коммисіи точно также удостоились Высочайшаго утвержденія въ томъ же 1859 г. Результатомъ трудовъ Специальной коммисіи и было созданіе того контрольнаго устройства, которое въ своей основѣ сохранилось и понынѣ и въ послѣдующее время лишь развивалось и дополнялось. Финансово-контрольная реформа проводилась въ непосредственной связи съ финансово-административною и кассовою реформою. Обѣ реформы вводились въ дѣйствіе въ одномъ и томъ же порядкѣ постепенности,

<sup>1)</sup> Госуд. Контроль, 1811—1911 (юбил. изд. 1911 г.), стр. 117—118.

<sup>2)</sup> Высшая коммисія допускала изъятіе отъ повѣрки независимаго контрольнаго учрежденія исключительно лишь: 1) «для суммъ, расходныхъ подѣ непосредственнымъ наблюденіемъ Высочайшей власти, и на предметы, Его Величеству извѣстные», и 2) «для сословныхъ, общественныхъ или пожертвованныхъ съ опредѣленною цѣлью капиталовъ въ тѣхъ собственно случаяхъ, когда ревизія ихъ предоставлена, черезъ депутатовъ, этимъ же сословіямъ, обществамъ или самимъ жертвователямъ, прямо заинтересованнымъ въ добромъ веденіи хозяйства и въ правильномъ расходованіи взимаемыхъ или жертвуемыхъ суммъ». (Госуд. Контроль, 1811—1911, юбил. изд. 1911 г., стр. 131.)

въ видѣ опыта, путемъ отдѣльныхъ Высочайшихъ повелѣній, и на основаніи однихъ и тѣхъ же правилъ, именно проекта Кассовыхъ Правилъ и дополнительныхъ къ нему правилъ, составленныхъ Специальною коммисіею (см. выше, стр. 395 и сл.). 11 іюня 1863 г. состоялось Высоч. повелѣніе о введеніи въ С.-Петербургѣ съ 1 января 1864 г., въ видѣ опыта, единства кассы, при чемъ предписано было «не устанавливая при опытѣ единства кассы контроля предварительнаго, связать, въ періодъ опыта, съ единствомъ кассы послѣдующую, со стороны Государственного Контроля, повѣрку — документальную и современную»<sup>1)</sup>. Этимъ предрѣшена была судьба предварительнаго контроля, который, въ противоположность остальнымъ кореннымъ началамъ реформы, осуществленія не получилъ. Въ этомъ кореннымъ началомъ реформы, осуществленія не получивъ, введенье, не смотря на энергичное отстаиваніе необходимости введенья предварительнаго контроля Госуд. Контролеромъ В. А. Татаринымъ, новымъ, взяло верхъ мнѣніе Министра Финансовъ М. Х. Рейтерна, горячо возставшаго противъ этого контроля. Соответственно этому измѣненъ былъ первоначальный проектъ Кассовыхъ Правилъ<sup>2)</sup>. Въ основу организаціи ревизионнаго производства въ Госуд. Контролѣ Специальная коммисія положила начало децентрализаціи. Такимъ образомъ, одновременно съ распространеніемъ реформы за предѣлы С.-Петербурга предетояло образованіе новыхъ мѣстныхъ учреждений Госуд. Контроля. Съ 1 янв. 1865 г. опытъ единства кассы и фи-

<sup>1)</sup> Ф. Бочковскій, Организація Госуд. Контроля въ Россіи. Спб., 1895. Стр. 67.

<sup>2)</sup> Высшая коммисія, придавая весьма большое значеніе предварительному контролю, стремилась, однако, къ тому, чтобы контроль этотъ не обращалъ Госуд. Контроля въ соучастника распорядительныхъ операций и возможно менѣе препятствовалъ безостановочному ходу управленія. Поэтому она проектировала предварительный контроль въ одной лишь формѣ предварительной визы Госуд. Контролемъ (всѣхъ по общему правилу) ассигновокъ распорядителей. Согласно первоначальному проекту Кассовыхъ Правилъ, при всѣхъ расходныхъ кассахъ должны были состоять представители Госуд. Контроля, къ которымъ должны были поступать на предварительную повѣрку всѣ ассигновки распорядителей при всѣхъ оправдательныхъ документахъ. Проектъ связывал дѣйствія Госуд. Контроля по повѣркѣ ассигновокъ опредѣленнымъ срокомъ, составлявшимъ 2—4 дня, а въ экстренныхъ случаяхъ — 1 день. Отказъ Госуд. Контроля въ утвержденіи ассигновки расхода лишь въ случаяхъ безусловнымъ препятствіемъ къ производству расхода лишь въ случаяхъ: 1) отсутствія необходимаго кредита и 2) недоставленія при ассигновкѣ всѣхъ установленныхъ документовъ. На случай невозможности функционирования чиновъ Госуд. Контроля при расходныхъ кассахъ, проектъ предусматривалъ доставленіе ассигновокъ на предварительную повѣрку въ учрежденія Госуд. Контроля.



нансово-контрольной реформы распространены были на 12 губерний, съ 1 янв. 1866 г. — на все остальные местности Империи, кроме окраин, в последующие годы — и на окраины, при чем одновременно и в той же последовательности открывали свои действия вновь образованные местные учреждения Госуд. Контроля — *Контрольные Палаты*.

Наиболее важною и характерною чертою развития нашего финансово-контрольного устройства *посль* *коренной реформы* его является возникновение и постепенное распространение *независимо организованною*<sup>1)</sup> *предварительнаго и фактическаго контроля*, в многочисленных весьма различных, и при том по большей части своеобразных, чуждых Западу, видах, далеко выходящих за пределы тех скромных в этом отношении требований, которые были формулированы Высшею комиссией и были отчасти выполнены при реформе (свидетельствование государственных касс, см. выше, стр. 510), отчасти же своевременнаго осуществления не получили (предварительная проверка ассигновок, см. выше, стр. 511). Подъ названіемъ *предварительнаго (не фактическаго) контроля* у насъ возникли и получили развитие разнообразныя виды контроля, которые по своей формѣ организации представляютъ: либо 1) *предварительную документальную проверку* (отдельныхъ частичныхъ распорядительныхъ операций), *самостоятельно производимую учреждениями Госуд. Контроля*, либо 2) *присутствование представителей Госуд. Контроля, съ правомъ голоса, по большей части совѣщательнаго, при обсужденіи коллегіальными административными учреждениями (нѣкоторыхъ определенныхъ или всехъ входящихъ въ компетенцію послѣднихъ) вопросовъ финансово-административнаго значенія, разрѣшеніе которыхъ предшествуетъ производству финансовыхъ операций*. Наиболее распространенными видами контроля, организованными в первой изъ двухъ указанныхъ формъ, является *контроль надъ ликвидированіемъ расходовъ и контроль надъ ассигнованіемъ расходовъ*. Что же касается разнообразныхъ применяющихся у насъ видовъ *контроля надъ возникновеніемъ расходовъ* — надъ распорядительными актами, изъ которыхъ возникаютъ пассив-

<sup>1)</sup> Съ 1905 г., т. е. съ того времени, какъ Госуд. Контролеръ сталъ членомъ преобразованнаго Совѣта Министровъ, т. е. объединеннаго и солидарно дѣйствующаго правительства, организация предварительнаго и фактическаго контроля, в которой коллегіальное начало, въ отличіе отъ организации проверки отчетности, совершенно не проведено, даже формально является уже не *независимою* болѣе, а *правительственною обществоместною* (см. объ этомъ также въ § 86).

ныя обязательства государства, и надъ предшествующими заключенію договоровъ распоряженіями приготовительнаго характера (см. выше, стр. 472) —, то они встрѣчаются въ обѣихъ указанныхъ формахъ организации. Во второй изъ двухъ указанныхъ формъ организации, помимо контроля надъ возникновеніемъ расходовъ, применяется *контроль надъ возникновеніемъ доходовъ*, именно надъ договорами, изъ которыхъ возникаютъ активныя обязательства государства, и надъ предшествующими заключенію ихъ распоряженіями приготовительнаго характера. Контроль этотъ встрѣчается, однако, сравнительно рѣдко. Вторая изъ двухъ различаемыхъ формъ организации предварительнаго контроля представляетъ *соучастіе Госуд. Контроля въ активномъ управленіи*, обращаетъ его въ смѣшанный, *контрольно-административный органъ*. Однако, и при самостоятельномъ документальномъ производствѣ нѣкоторыхъ видовъ предварительнаго контроля, именно надъ возникновеніемъ расходовъ, Госуд. Контроль призванъ не только предупреждать неправомѣрныя финансовыя операции, но и положительно содѣйствовать наиболее плесосовому разрѣшенію того или другаго вопроса финансово-административнаго значенія, и, такимъ образомъ, обязанности его носить смѣшанный, *контрольно-административный характеръ*. — Подъ названіемъ *фактическаго контроля* у насъ получили примѣненіе весьма разнообразныя, по задачѣ, средства, предмету и подконтрольнымъ лицамъ, виды контроля, далеко не исчерпывающіеся свидѣтельствомъ государственныхъ кассъ и мѣстъ производства матеріальныхъ операций. Все эти виды могутъ быть сведены въ слѣдующимъ пяти: 1) *свидѣтельствованіе* представителями Госуд. Контроля *наличности принадлежащихъ государству и хранимыхъ имъ денежныхъ суммъ* (не только находящихся въ кассахъ и ввѣренныхъ отвѣтственнымъ исполнителямъ, но и находящихся на рукахъ у распорядителей, преимущественно въ видѣ авансовъ) и *матеріальныхъ предметовъ*; 2) *свидѣтельствованіе* представителями Госуд. Контроля *наличности прочихъ, помимо государственнаго имущества, предметовъ назначенія государственныхъ расходовъ*, а именно: свидѣтельствованіе наличности работъ, производимыхъ за счетъ государства, свидѣтельствованіе наличности (и вопросъ) лицъ, получающихъ денежное или вещевое или то и другое довольствіе отъ государства (рабочихъ, лицъ, призываемыхъ въ государственныя учрежденія, содержащихся въ мѣстахъ заключенія, военнослужащихъ); 3) *свидѣтельствованіе* представителями Госуд. Контроля *наличности прочихъ, помимо государственнаго имущества, объектовъ государственныхъ доходовъ*, а именно: податныхъ объек-



товъ (предметовъ, обложенныхъ нѣкоторыми косвенными налогами), вещныхъ объектовъ частно-хозяйственныхъ доходовъ (багажа и грузовъ, перевозимыхъ по государственнымъ желѣзнымъ дорогамъ), личныхъ объектовъ тѣхъ же доходовъ или потребителей возмездныхъ услугъ государства (пассажировъ на государственныхъ желѣзныхъ дорогахъ); 4) *непосредственный фактический надзоръ* представителей Госуд. Контроля за исполнительными материальными операціями въ самомъ широкомъ смыслѣ слова, т. е. понимая подъ этими операціями всякаго рода дѣйствія не только съ принадлежащими государству матеріалами (напр. дѣйствія по отпуску государственныхъ заводами заказчикамъ продуктовъ, дѣйствія по уничтоженію негоднаго государственнаго имущества), но и съ матеріалами, лишь хранимыми государствомъ (напр. дѣйствія по нагрузкѣ и выгрузкѣ вагоновъ на государственныхъ желѣзныхъ дорогахъ); 5) *непосредственный фактический надзоръ* представителей Госуд. Контроля за активными дѣйствіями распорядителей, предшествующими финансовымъ операціямъ, (именно операціямъ по заключенію договоровъ изъ которыхъ возникаютъ пассивныя или активныя обязательства государства, или операціямъ по ликвидированію этихъ обязательствъ) и служащими фактическими основаніями для этихъ операцій, а именно: а) надзоръ за дѣйствіями распорядителей по засвидѣтельствуванію и оцѣнкѣ известныхъ фактовъ, служащихъ основаніемъ для возникновенія расходовъ (и доходовъ) (по установленію фактовъ и размѣровъ разрушенія или поврежденія матеріальнаго имущества государства, вызванныхъ различными «чрезвычайными происшествіями») или доходовъ (и расходовъ) (по установленію фактовъ негодности или ненадобности для государства принадлежащихъ послѣднему матеріальныхъ предметовъ), б) надзоръ за дѣйствіями распорядителей по выбору поставщиковъ или подрядчиковъ или же покупателей или арендаторовъ на государственныя имущества, т. е. надзоръ за производствомъ торговъ или за веденіемъ соответственныхъ переговоровъ внѣ торговъ, и в) надзоръ за дѣйствіями распорядителей по засвидѣтельствуванію и оцѣнкѣ фактовъ, служащихъ непосредственнымъ основаніемъ для ликвидированія пассивныхъ обязательствъ государства (по установленію фактовъ поставки матеріаловъ или производства работъ въ надлежащемъ, соответствующемъ всѣмъ требованіямъ закона и условіямъ договора, видѣ). Послѣдняя изъ пяти перечисленныхъ функцій Госуд. Контроля, именно функція фактическаго надзора за указанными дѣйствіями распорядителей, представляетъ собою функцію *предварительнаго фактическаго контроля*

*надъ возникновеніемъ расходовъ и доходовъ и надъ ликвидированіемъ расходовъ.*<sup>1)</sup> Представителямъ Госуд. Контроля при отправленіи этой функціи принадлежитъ не только право присутствованія при производствѣ поднадзорныхъ имъ дѣйствій, но и право *совѣщательнаго голоса* въ производящей эти дѣйствія административной коллегіи. Отправленіе этой функціи представляетъ *соучастіе Госуд. Контроля въ активномъ управленіи*, обращаетъ послѣдній въ смѣшанный, *контрольно-административный органъ*.—*Предварительный (не фактический) и фактический контроль* устанавливался въ видѣ *отдѣла, частично*, т. е. надъ отдѣльными операціями, и примѣнялся къ различнымъ операціямъ въ разнообразныхъ сочетаніяхъ перечисленныхъ видовъ и формъ организаціи. Область примѣненія того и другого контроля постепенно все болѣе расширялась, но она до сихъ поръ еще не охватываетъ всѣхъ операцій. Область эта почти исчерпывается операціями по производству «хозяйственно-операціонныхъ» расходовъ (см. выше, стр. 274) и операціями по извлеченію «неокладныхъ» доходовъ (см. выше, стр. 267). Изъ числа указанныхъ расходовъ особенно широко подчинялись предварительному и фактическому контролю *расходы строительныя, и эксплуатаціонныя*, т. е. всякаго рода построекъ и сооружений, и эксплуатаціонныя, т. е. расходовъ по эксплуатаціи государственныхъ предпріятій, а изъ числа указанныхъ доходовъ—*доходы частно-хозяйственныя, преимущественно эксплуатаціонныя*. Предварительный и фактический контроль примѣнялся по большей части не къ отдѣльнымъ операціямъ по производству расходовъ или по извлеченію доходовъ, а къ отдѣльнымъ совокупностямъ тѣхъ и другихъ, связанныхъ между собою, операцій, опредѣлявшимся обыкновенно хозяйственнымъ назначеніемъ и административнымъ предметомъ расхода и вѣдомствомъ или отдѣльнымъ распорядительнымъ учрежденіемъ. Введеніе и распространеніе предварительнаго и фактическаго контроля вызвало къ жизни новыя спеціальныя, постоянныя и временныя, мѣстныя учрежденія Госуд. Контроля, такъ называемыя *Контроли*. Предварительный и фактический контроль вводился надъ отдѣльными операціями въ силу спеціальныхъ законовъ или Высочайшихъ повелѣній или

<sup>1)</sup> Исключеніе отсюда представляютъ случаи надзора за дѣйствіями распорядителей по освидѣтельствуванію матеріаловъ или работъ, поставленныхъ или произведенныхъ за счетъ авансовъ. Въ этихъ случаяхъ надзоръ не выполняетъ назначенія предварительнаго контроля надъ расходами.







и въ Русско-Японскую войну 1904—1905 г. г.<sup>1)</sup>—Болѣе, сравнительно, широкое и быстрое распространеніе предварительнаго и фактическаго контроля начинается у насъ съ царствованія Императора Александра III, который въ годъ вступленія своего на престолъ преподаль соотвѣтственныя въ этомъ смыслѣ указанія Госуд. Контролеру Д. М. Сольскому. Въ первую очередь, именно въ самомъ началѣ 80-ыхъ годовъ прошлаго вѣка, предварительному и фактическому контролю подчинены были операціи, связанныя съ постройкою и эксплуатациею государственныхъ желѣзныхъ дорогъ<sup>2)</sup>. Въ 1884 г.

<sup>1)</sup> Ревизія отчетности за военное время возлагается (согласно разд. IX приложенія къ ст. 459 Положенія о Полевомъ Управленіи войскъ, см. выше, прим. 3 на стр. 517) не на Полевой Контроль, а на *Временныя Ревизионныя Комисіи*, образуемая одновременно съ приведеніемъ арміи на военное положеніе, въ числѣ, соотвѣтствующемъ числу отдѣльныхъ армій и корпусовъ, или въ меньшемъ. Въ Комисіи эти поступаетъ въ теченіе войны вся отчетность исполнительныхъ и распорядительныхъ учреждений, принадлежащихъ къ составу арміи и находящихся въ районѣ ея дѣйствій, а по окончаніи войны, кромѣ того, всѣ дѣла Полевого Контроля. Въ послѣднюю войну образована была одна лишь Временная Ревизионная Комисія въ г. Хабаровскѣ. По окончаніи войны, вмѣсто нея, образована была такая же Комисія въ С.-Петербургѣ, которую предположено было закрыть къ 1 января 1912 г.

<sup>2)</sup> Операціи, связанныя съ постройкою государственныхъ желѣзныхъ дорогъ, т. е. дорогъ, сооружаемыхъ на средства государства и непосредственнымъ распоряженіемъ правительства, стали подчиняться предварительной и фактической повѣркѣ Госуд. Контроля съ 1881 г. Къ этому же времени относится возникновеніе специальныхъ при отдѣльныхъ сооружаемыхъ дорогахъ временныхъ мѣстныхъ учреждений Госуд. Контроля, подъ названіемъ: Контроль по постройкѣ... желѣзной дороги. На эти учрежденія возлагаются всѣ повѣрочныя дѣйствія надъ тѣми изъ разсматриваемыхъ операцій, которыя находятся въ распоряженіи мѣстныхъ органовъ управленія. 28 марта 1883 г. Госуд. Контролеромъ, по соглашенію съ Министрами Путей Сообщенія и Финансовъ, утверждены были «Временныя правила о контрольной повѣркѣ операцій по постройкѣ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ», получившія общее значеніе и примѣняющіяся до сихъ поръ. Правила эти дополняются «Инструкціею представителямъ Госуд. Контроля при окончательныхъ изысканіяхъ желѣзнодорожныхъ линій, сооружаемыхъ средствами казны», утвержденною Госуд. Контролеромъ, по соглашенію съ Министрами Путей Сообщенія и Финансовъ, 2 июля 1904 г. Повѣрка строительныхъ операцій на нѣкоторыхъ желѣзнодорожныхъ линіяхъ производилась на основаніи специальныхъ правилъ, изъ которыхъ наибольшія особенности, по сравненію съ общими правилами 1883 г., представляютъ Правила 9 окт. 1898 г. для повѣрки операцій по постройкѣ Сибирской желѣзной дороги и въ особенности Правила 17

получилъ разрѣшеніе поднятый еще въ 1873 г. Госуд. Контролеромъ С. А. Грейгомъ вопросъ о возложеніи на Госуд. Контроль функции *правительственнаго надзора за эксплуатационными хозяйственными операціями частныхъ желѣзнодорожныхъ предпріятій*, требовавшихъ отъ государства крупныхъ расходовъ, въ видѣ уплаты гарантированного дохода по акціямъ и облигаціямъ этихъ акціонерныхъ предпріятій. Надзоръ этотъ долженъ былъ осуществляться Госуд. Контролемъ посредствомъ не только документальной послѣдующей, но и нѣкоторыхъ формъ предварительной и фактической повѣрки<sup>1)</sup>. Съ того же приблизительно времени начался опытъ подчиненія надзору Госуд. Контроля, на тѣхъ же по существу началахъ, строи-

дек. 1908 г. для повѣрки операцій по постройкѣ Амурской желѣзной дороги (и дополняющая ихъ Инструкція Управленію работъ по постройкѣ Западной части Амурской желѣзной дороги, утвержденная Министромъ Путей Сообщенія 16 февр. 1910 г.).— Съ 1882 г. предварительному и фактическому контролю подчинены были также операціи, связанныя съ эксплуатациею государственныхъ желѣзныхъ дорогъ, и съ этого времени возникаютъ *спеціальныя* при отдѣльныхъ желѣзныхъ дорогахъ *постоянныя мѣстныя учреждения Госуд. Контроля* подъ названіемъ: Контроль... желѣзной дороги. На эти учрежденія возлагаются всѣ повѣрочныя дѣйствія надъ операціями, находящимися въ распоряженіи мѣстныхъ органовъ управленія. 5 марта 1883 г. утверждены были Госуд. Контролеромъ, по соглашенію съ Министромъ Путей Сообщенія, «Временныя Правила о контролѣ надъ оборотами эксплоатаціи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ», дѣйствующія и понынѣ. Правила эти дополняются «Инструкціею учреждениямъ Госуд. Контроля о порядкѣ дѣлопроизводства по ревизіи сборовъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ», утвержденною Госуд. Контролеромъ 26 янв. 1901 г.

<sup>1)</sup> Функции этого надзора распредѣлялись между центральными учреждениями Госуд. Контроля и специальными при управленіяхъ отдѣльныхъ обществъ постоянными мѣстными Контролями. Нѣкоторые возникшіе изъ отправленія этихъ функций вопросы разрѣшались по соглашенію между Госуд. Контролеромъ и Министромъ Путей Сообщенія. Въ 1884 г. надзоръ Госуд. Контроля установленъ былъ надъ тремя желѣзнодорожными обществами, а въ послѣдующіе годы распространенъ былъ и на многія другія, въ доходности которыхъ государство было непосредственно заинтересовано. Но надзоръ этотъ въ изложенной организаціи дѣйствовать на большей части дорогъ перешла къ государству, а часть вошла въ составъ линій, на которыя онъ распространенъ не былъ. Хотя въ настоящее время Госуд. Контроль принимаетъ извѣстное участіе въ разсматриваемомъ надзорѣ, при чемъ въ средства этого повѣрки (см. ниже, въ § 86), но съ 1900 г. мѣстныхъ Контролей при частныхъ желѣзныхъ дорогахъ для ближайшаго надзора за ихъ эксплуатационными дѣйствіями болѣе не существуетъ.



тельных хозяйственных операций частных железнодорожных предприятий, в доходности которых государство непосредственно заинтересовано<sup>1)</sup>. — Другую группу операций, подчиненных в начале 80-ых годов прошлого века предварительному и фактическому контролю, составляли операции, связанные с возведением оборонительных сооружений на западной границе и с постройкой воинских казарм хозяйственным способом распоряжением особых войсковых комиссий<sup>2)</sup>. Лица, стоявшие во главе Военного Министерства, всегда охотно шли на встречу предположениям Госуд. Контроля о подчинении строительных операций ведомству предварительному и фактическому контролю, а в некоторых случаях выступали даже с инициативой в этом деле. Благодаря этому, с указанного времени, встало сколько-нибудь крупных строительных

<sup>1)</sup> С 1883 г. многие строительные операции частных железнодорожных предприятий производились под надзором Госуд. Контроля. Но с 1891 г. Госуд. Контроль стал постепенно освобождаться от несения этой функции. С начала же нынешнего столетия Госуд. Контроль стал снова довольно широко привлекаться к надзору за указанными операциями в тех случаях, когда они производятся за счет гарантированных государством средств. Функции надзора распределяются между центральными и специальными учреждениями Госуд. Контроля, действующими на основании специальных правил, устанавливаемых Госуд. Контролем по соглашению с Министрами Путей Сообщения и Финансов. В том же порядке разрешаются разногласия между Госуд. Контролем и правлением железнодорожного общества, высшею же инстанцією по делам об этих разногласиях является Совет Министров.

<sup>2)</sup> В первую очередь предварительному и фактическому контролю из названных операций подчинены были операции, связанные с возведением крепостных сооружений у г. Ковны и деревни Осовець. «Правила о контрольной проверке операций по постройке оборонительных сооружений у г. Ковны и деревни Осовець», Высоч. одобренные 22 декабря 1882 г., применялись тогда же к строительным крепостным работам, производившимся в других местностях у западной границы, а впоследствии применялись к некоторым крепостным и другим строительным работам, производившимся на Востоке (в Приамурском крае и во Владивостоке). Эти правила предусматривают образование специальных временных учреждений Госуд. Контроля. Указанные правила положены были в основание «Правил о контрольной проверке операций по опытной постройке казарм распоряжением войскового начальства хозяйственным способом», Высоч. утвержденные 10 авг. 1883 г. Те и другие правила послужили образцом для других специальных правил проверки строительных операций по ведомству Военного Министерства.

операции по ведомству Военного Министерства подчинялись предварительному и фактическому контролю.<sup>1)</sup> — Третью группу операций, первый опыт предварительного и фактического контроля над которыми также относится еще к первой половине 80-ых годов прошлого века, представляют операции, связанные с постройкою торговых портов. С 1904 г. названным видам контроля во многих местностях подчинены также операции, связанные с содержанием и эксплуатацией торговых портов.<sup>2)</sup> — С 1887 г. один лишь фактический контроль распространен на операции, связанные с сооружением шоссейных и водных путей сообщения по ведомству Министерства Путей Сообщения. С 1909 г. на Госуд. Контроль возложены и некоторые повзрочные действия предварительного, не фактического, характера над указанными операциями.<sup>3)</sup> — В ведомстве Морского Министерства, вследствие противодельствия лиц, стоявших во главе его, предварительный и фактический контроль первоначально не получил такого распростра-

<sup>1)</sup> Операции эти подчинялись названным видам контроля преимущественно на основании специальных правил. Общий характер носят «Правила для производства строительных работ через хозяйственно-строительные комиссии при участии предварительного и фактического контроля», Высоч. утвержденные 13 мая 1902 г. Эти правила применяются в каждом отдельном случае с разрешения Военного Совета.

<sup>2)</sup> 20 марта 1886 г. утверждены были Госуд. Контролем, по соглашению с Министром Путей Сообщения, «Временные правила о контрольной проверке расходов по работам устройства и улучшения коммерческих портов», применяющиеся и в настоящее время. 30 июня 1904 г. утверждены были Госуд. Контролем, по соглашению с Главным управляющим Торговым Мореплаванием, новые «Правила ревизии денежных и материальных оборотов по устройству, содержанию и эксплуатации торговых портов», которые введены были в действие в тех портах, где функционировали в то время специальные для проверки операций, связанные со строительными портовыми работами, местные учреждения Госуд. Контроля. В 1910 г. правила эти частично распространены были и на некоторые другие порты, при чем функции рассматриваемого контроля возложены в них на местные Контрольные Палаты.

<sup>3)</sup> 7 сентября 1891 г. утверждены были Госуд. Контролем, по соглашению с Министром Путей Сообщения, «Правила о фактической проверке строительных операций ведомства путей сообщения по шоссейным и водным сообщениям», имеющие общее значение и применяющиеся и в настоящее время. К некоторым из проверки. Введенный в 1909 г. предварительный, не фактический, контроль над рассматриваемыми операциями нормирован законом 19 апреля 1909 г. (Собр. Узак. за 1909 г., № 67, ст. 549).



ненія, какъ въ вѣдомствѣ Военнаго Министерства. Однако, уже съ конца 80-ыхъ годовъ прошлаго вѣка первоначально одному лишь фактическому, а впоследствии и предварительному контролю стали подчиняться нѣкоторыя операціи учрежденій вѣдомства Морского Министерства, именно операціи, связанныя съ *содержаніемъ и эксплуатациею портовъ и заводовъ*, а также нѣкоторыя операціи, связанныя съ *постройкою портовъ* этого вѣдомства. 1) Въ теченіе послѣдняго десятилѣтія XIX вѣка и перваго десятилѣтія XX вѣка предварительному и фактическому контролю послѣдовательно подчинены были рядъ новыхъ операцій, изъ которыхъ наиболѣе важное, сравнительно, значеніе представляютъ слѣдующія: 1) операціи, связанныя съ *постройкою зданій для помѣщенія учреждений Госуд. Банка*, 2) операціи, связанныя съ *казенною продажей питей*, 3) «крупныя» операціи, связанныя съ дѣятельностью Высочайше утвержденной *коммисіи о мѣрахъ предупрежденія и борьбы съ чумною заразою*, 4) операціи, производимыя *С.-Петербургскими* 5) и

1) Нынѣшній порядокъ фактическаго контроля надъ операціями, производимыми *портами вѣдомства Морского Министерства*, опредѣляется специальными правилами, утвержденными Госуд. Контролеромъ, по соглашенію съ Управляющимъ Морскимъ Министерствомъ, 27 окт. 1901 г. Нынѣ дѣйствующій же порядокъ предварительнаго и фактическаго контроля надъ операціями, производимыми *заводами вѣдомства Морского Министерства*, опредѣляется Положеніемъ объ управленіи заводами морского вѣдомства, Высоч. утвержденнымъ 3 дек. 1907 г. (Собр. Узак. за 1908 г., № 5, ст. 18). Кромѣ указанныхъ операцій, предварительному и фактическому контролю подчинены операціи, производимыя *Добровольнымъ Флотомъ*, который до самаго послѣдняго времени находился въ вѣдѣніи Морского Министерства, нынѣ же переданъ въ завѣдываніе Министерства Торговли.

2) Операціи эти подчинены предварительному и фактическому контролю съ 1896 г., на основаніи специальныхъ правилъ, утвержденныхъ Госуд. Контролеромъ, по соглашенію съ Министромъ Финансовъ, 21 марта 1896 г.

3) Операціи эти подчинены предварительному и фактическому контролю съ 1897 г., на основаніи специальныхъ правилъ, утвержденныхъ Госуд. Контролеромъ, по соглашенію съ Министромъ Финансовъ, 28 ноября 1897 г. Правила эти дополняются закономъ 12 іюня 1900 г. (Собр. Узак. за 1900 г., № 74, ст. 1638).

4) Операціи эти подчиняются предварительному и фактическому контролю съ 1897 г., согласно Выс. утв. 21 февр. 1897 г. правиламъ.

5) Операціи эти подчинены предварительному и фактическому контролю съ 1897 г., на основаніи специальныхъ правилъ, утвержденныхъ Госуд. Контролеромъ, по соглашенію съ Министромъ Юстиціи, 3 мая 1897 г.

*Московскими* 1) мѣстами заключенія, а также *Царскосельскою тюрьмою*, 5) операціи, связанныя съ работами по осушенію и орошенію земель, 2) 6) операціи, производимыя *Уральскими юрными заводами*, 3) 7) операціи, связанныя съ дѣятельностью *переселенческихъ учреждений* вѣдомства Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія, 4) 8) операціи, связанныя съ *хозяйственными заготовками лѣсныхъ матеріаловъ* въ казенныхъ лѣсныхъ дачахъ, 5) и 9) операціи, связанныя съ эксплуатациею *Кавказскихъ минеральныхъ водъ* и *Гагринской климатической станицы*. Кромѣ того, предварительному и фактическому контролю за послѣдніе годы подчинены были все почти сколько-нибудь *крупныя строительныя операціи по всемъ почти вѣдомствамъ* 6).

Не смотря на то, что Уставы Счетные въ подробностяхъ нормировали порядокъ счетоводства и отчетности, какъ по денежнымъ, такъ и по *матеріальнымъ операціямъ*, а также порядокъ повѣрки отчетности въ тѣхъ и другихъ операціяхъ, въ дореформенное время матеріальные счета велись весьма неисправно и повѣрка ихъ почти не производилась. Реформа подчинила документальной повѣркѣ Госуд. Контроля какъ денежную, такъ и матеріальную отчетность. Однако, для установленія на дѣлѣ повѣрки матеріальной отчетности признано было необходимымъ предварительное изданіе новыхъ правилъ счетоводства и отчетности по матеріальнымъ операціямъ. Такихъ правилъ общаго значенія не установлено до сихъ поръ. Но съ 1870 г. ма-

1) Операціи эти подчинены предварительному и фактическому контролю на основаніи специальныхъ правилъ, утвержденныхъ Министромъ Юстиціи 30 апр. 1905 г.

2) Операціи эти подчинены фактическому контролю съ 1900 г., на основаніи особыхъ правилъ, утвержденныхъ Госуд. Контролеромъ, по соглашенію съ Министромъ Земледѣлія, 5 іюля 1900 г. По закону 3 іюня 1902 г. (Собр. Узак. за 1902 г., № 83, ст. 929) операціи эти подчинены также нѣкоторымъ видамъ предварительнаго (не фактическаго) контроля.

3) Операціи эти подчинены фактическому контролю съ 1905 г.

4) Операціи эти подчинены предварительному и фактическому контролю съ 1907 г., на основаніи особыхъ правилъ, изданныхъ въ этомъ же году.

5) Операціи эти подчинены фактическому контролю съ 1908 г., на основаніи особыхъ правилъ, утвержденныхъ Госуд. Контролеромъ, по соглашенію съ Главноуправляющимъ Землеустройствомъ, 2 мая 1908 г.

6) 19 мая 1900 г. Госуд. Контролеромъ утверждены были «Правила о контрольной повѣркѣ операцій по постройкѣ зданія для . . . . .», которыя могутъ примѣняться по всемъ вѣдомствамъ въ случаяхъ постройки зданія распоряженіемъ особой строительной коммисіи.



териальное счетоводство стало упорядочиваться и вмѣстѣ съ тѣмъ повѣрка матеріальной отчетности Госуд. Контролемъ стала устанавливаться на дѣлѣ (на общемъ основаніи съ повѣркою отчетности денежной) постепенно и частично, во многихъ случаяхъ въ непосредственной связи съ введеніемъ предварительнаго и фактическаго контроля, на основаніи специальныхъ правилъ, издававшихся почти всегда по соглашенію Госуд. Контролера съ подлежащими министрами.

Общими Смѣтными Правилами 1862 г. на Госуд. Контроль возложена была выходящая за предѣлы контрольной компетенціи функция *участія въ приговорительной бюджетной работѣ*<sup>1)</sup>. Согласно этимъ правиламъ, функция Госуд. Контроля ограничивается *участіемъ въ заключительной стадіи* названной работы (см. выше, стр. 271 и сл. и 300). Въ связи же съ возложеніемъ на Госуд. Контроль предварительной и фактической повѣрки, рассматриваемая функция его была расширена. Госуд. Контроль привлеченъ былъ въ отношеніи многихъ хозяйственно-операционныхъ расходовъ, преимущественно строительныхъ и эксплуатационныхъ, и нѣкоторыхъ неокладныхъ доходовъ, преимущественно эксплуатационныхъ, къ *участію и въ начальной стадіи* названной работы. Участіе это организовано въ однихъ случаяхъ въ формѣ самостоятельнаго документальнаго разсмотрѣнія учрежденіями Госуд. Контроля начальныхъ предположеній и расчетовъ о размѣрѣ испрашиваемыхъ кредитовъ и о размѣрѣ ожидаемыхъ доходовъ и представленія ими подлежащимъ распорядительнымъ учрежденіямъ своихъ заключеній по этимъ предположеніямъ и расчетамъ, въ другихъ случаяхъ — въ формѣ присутствования представителей Госуд. Контроля, съ правомъ совѣщательнаго голоса, при обсужденіи административными коллегіальными учрежденіями указанныхъ предположеній и расчетов<sup>2)</sup>.

Госуд. Контроль никогда не былъ вполнѣ свободенъ отъ *чисто-административныхъ функций*.<sup>3)</sup> По первоначально функциямъ

<sup>1)</sup> Съ 1905 г. участіе Госуд. Контроля въ приговорительной бюджетной работѣ является правительственною его функциею (см. выше, прим. на стр. 512).

<sup>2)</sup> Участіе Госуд. Контроля въ начальной стадіи приговорительной бюджетной работы органовъ управленія установлено какъ нѣкоторыми правилами о предварительномъ и фактическомъ контролѣ, въ которыхъ эта функция отнесена къ предварительному контролю, такъ и довольно многочисленными особыми соглашениями Госуд. Контролера съ подлежащими министрами.

<sup>3)</sup> Чисто-административныя функции Госуд. Контроля являются съ 1905 г. правительственными его функциями (см. выше, прим. на стр. 512).

эти почти ограничивались тою мѣрою, какая обуславливалась правовымъ положеніемъ Госуд. Контролера, какъ министра (см. выше, стр. 504). Последовательнымъ выводомъ изъ этого положенія явилось *привлеченіе Госуд. Контролера къ участію въ Комитетѣ Министровъ* на общемъ со всеми министрами основаніи.<sup>1)</sup> Впоследствии же, съ одной стороны, подъ влияніемъ развитія взгляда на Госуд. Контроль, какъ на вѣдомство, министерство, какъ на «второе министерство финансовъ»<sup>2)</sup>, съ другой стороны, въ результатѣ вырожденія въ извѣстномъ смыслѣ идеи предварительнаго контроля, стали умножаться, далеко выходя за первоначальные предѣлы, чисто-административныя функции Госуд. Контроля. Такъ, представители Госуд. Контроля стали привлекаться къ присутствованію въ административныхъ коллегіальныхъ учрежденіяхъ, по большей части совѣщательнаго характера и смѣшаннаго состава, при обсужденіи всѣхъ или (лишь въ рѣдкихъ случаяхъ) нѣкоторыхъ опредѣленныхъ вопросовъ на общемъ съ другими членами основаніи, т. е. съ правомъ *рѣшительнаго голоса* и безъ особаго права протеста противъ мнѣнія большинства членовъ коллегіи и перенесенія дѣла на разсмотрѣніе высшей инстанціи, иначе и болѣе обще говоря, *безъ какихъ-либо особыхъ финансово-контрольных или -наблюдательныхъ полномочій*<sup>3)</sup>. Кромѣ того, къ чисто-административнымъ функ-

<sup>1)</sup> Въ настоящее время Госуд. Контролеръ состоитъ членомъ *Совета Министровъ*, а также *Комитета Финансовъ*.

<sup>2)</sup> Бар. Б. Э. Нольде, Очерки русск. госуд. права. Спб., 1911. Стр. 211.

<sup>3)</sup> Въ настоящее время представители Госуд. Контроля входятъ на общемъ съ другими членами основаніи, съ правомъ рѣшительнаго голоса при обсужденіи всѣхъ вопросовъ, въ составъ слѣдующихъ административныхъ совѣщательныхъ учреждений: 1) по Министерству Финансовъ — Особаго по Промысловому Налогу Присутствія (см. выше, стр. 369), Совета по Тарифнымъ Дѣламъ и Тарифнаго Комитета (см. выше, стр. 370 вѣта по Тарифнымъ Дѣламъ и Тарифнаго Комитета (см. выше, стр. 370 и сл.), Совета по дѣламъ страхованія доходовъ и капиталовъ (см. выше, стр. 371), Совета Госуд. Банка, Совета Госуд. Дворянскаго Земельнаго Банка и Совета Крестьянскаго Поземельнаго Банка, 2) по Министерству Торговли — Техническаго Совета, 3) по Министерству Путей Сообщенія — Совету по желѣзнодорожнымъ дѣламъ (см. выше, стр. 373), Инженернаго Совета, Комитета Управленія Желѣзныхъ Дорогъ и Комитета Управленія по сооруженію Желѣзныхъ Дорогъ (см. выше стр. 373), Комитета Управленія Внутреннихъ Водныхъ Путей и Шоссейныхъ Дорогъ (см. выше, стр. 374), 4) по Главному Управленію Землеустройства — Гидрологическаго Комитета и Комитета по землеустроительнымъ дѣламъ, 5) по Министерству Внутр. Дѣлъ — Статистическаго Совета, 6) по Морскому Министерству — Совету (при Товарищѣ Морскаго Министра) по вопросамъ общаго значенія для всѣхъ заводовъ морскаго вѣдомства



цямъ Госуд. Контроля должно быть отнесено участие его представителей въ качествѣ *правительственныхъ директоровъ въ составъ правлений частныхъ предприятий.*<sup>1)</sup> — Въ самое послѣднее время въ Госуд. Контроль и въ правительственныхъ кругахъ наблюдается нѣкоторая, весьма слабая, тенденція къ освобожденію Госуд. Контроля отъ чисто-административныхъ, но не отъ контрольно-административныхъ, полномочій.<sup>2)</sup> Вопросъ объ освобожденіи Госуд. Контроля отъ тѣхъ и другихъ полномочій, разрешающійся по соображеніямъ принципиальнаго характера безспорно въ положительномъ смыслѣ (см. выше, стр. 471 и сл.), представляется съ точки зрѣнія практической цѣлесообразности спорнымъ<sup>3)</sup>.

и 7) Хозяйственного Комитета при Госуд. Канцеляріи. — Кромѣ того, представители Госуд. Контроля участвуютъ на общемъ съ другими членами основаніи, съ правомъ рѣшительнаго голоса: 1) въ Совѣтѣ по дѣламъ Мѣстнаго Хозяйства при обсужденіи смѣтныхъ вопросовъ, 2) въ Губернскомъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствіи при обсужденіи дѣлъ, касающихся денежныхъ расчетовъ съ казною, а также земскихъ и городскихъ смѣтъ или раскладокъ (Общ. Учр. Губ., ст. 1140, см. также прим. къ ней по Прод. 1906 г.), и 3) въ губернскихъ присутствіяхъ, производящихъ торги на отдачу въ оброкъ и на продажу государственнаго имущества (Уст. Оброчн., ст. 72 и прим., ст. 158), а также на продажу лѣсныхъ матеріаловъ изъ казенныхъ лѣсовъ (Уст. Лѣсн., ст. 207).

<sup>1)</sup> Въ настоящее время правительственные директоры отъ Госуд. Контроля входятъ въ составъ правлений нѣкоторыхъ *обществъ желѣзныхъ дорогъ*, а именно: Юго-Восточныхъ, Рязанско-Уральской и Владикавказской.

<sup>2)</sup> Такъ, по проекту преобразованія учреждений Министерства Путей Сообщенія, внесенному въ 1910 г. въ Госуд. Думу, представители Госуд. Контроля участвуютъ въ желѣзнодорожныхъ совѣщательныхъ учрежденияхъ лишь съ правомъ совѣщательнаго голоса. Нельзя согласиться съ тѣмъ, что «это ограниченіе обусловливается признаніемъ Госуд. Контролемъ необходимости устранить отъ всякаго участія въ распорядительныхъ дѣйствіяхъ подотчетныхъ ему установлений» (Госуд. Контроль 1811—1911, юбил. изд. 1911 г., стр. 313), такъ какъ участіе Госуд. Контроля въ обсужденіи вопросовъ финансово-административнаго значенія съ правомъ совѣщательнаго голоса несомнѣнно обращаетъ его въ органъ соуправленія и привлекаетъ къ соотвѣтственности за акты управленія, вѣдь отвѣтственность несетъ не только тотъ, кто рѣшалъ, но и тотъ, кто дурно совѣтовалъ или «молчалъ въ то время, когда говорить могъ и долженъ былъ».

<sup>3)</sup> Съ 1905 г. (см. выше, прим. на стр. 512 и прим. 1 и 3 на стр. 524) вопросъ этотъ уже не допускаетъ формулировки: *цѣлесообразно ли въ Россіи по мѣстнымъ особымъ условіямъ привлеченіе независимаго контрольнаго органа къ соучаствію въ управленіи?*, а долженъ быть формулированъ такъ: *цѣлесообразно ли въ Россіи по указан-*

*Нормы, регулирующія современное русское контрольное устройство*, содержатся: 1) въ Сводѣ Законовъ, а именно: а) въ Учрежденіяхъ Министерствъ (Разд. XIV: Учрежденіе Госуд. Контроля<sup>1)</sup>) (см. выше, стр. 42), б) въ Общемъ Учрежденіи Губернскомъ (Разд. VI: Учрежденіе Контрольныхъ Палатъ<sup>2)</sup>) (см. выше, стр. 42), в) въ Уставахъ Счетныхъ (см. выше, стр. 46)<sup>3)</sup> и г) во многихъ другихъ частяхъ Свода Законовъ, *passim*; 2) въ правилахъ, опредѣляющихъ бюджетное, финансово-административное и кассовое устройство (см. выше, стр. 250, 396, 427 и сл.)<sup>4)</sup>; 3) въ специальныхъ, изданныхъ частью въ порядкѣ верховнаго управленія, преимущественно же въ порядкѣ соглашенія Госуд. Контролера съ подлежащими министрами, правилами: а) о счетоводствѣ и отчетности (и ревизіи)<sup>5)</sup> и б) о пред-

нумъ условіямъ совмѣщеніе въ одномъ учрежденіи функций независимаго контрольнаго органа съ функциями правительственнаго (контрольнаго, контрольно-административнаго и чисто-административнаго) органа?

<sup>1)</sup> Въ основѣ этого Учрежденія лежитъ законъ 28 апр. 1892 г., объединившій и закрѣпившій всѣ тѣ измѣненія, которыя, по большей части въ административномъ порядкѣ, внесены были въ Образованіе Госуд. Контроля 1836 г.

<sup>2)</sup> Въ основу этого Учрежденія положено Высоч. утв. 3 янв. 1866 г. Временное Положеніе о мѣстныхъ контрольныхъ учрежденияхъ.

<sup>3)</sup> Содержащаяся въ Уст. Счетн. и въ особенности въ Общ. Уст. Счетн. (разд. I—III) постановленія о счетоводствѣ, отчетности и ревизіи вышли изъ употребленія, что касается денежныхъ операций, въ той мѣрѣ, въ какой проведено начало единства кассы и введена документальная отчетность передъ Госуд. Контролемъ. Въ указанной мѣрѣ вмѣсто Уставовъ Счетныхъ примѣняются правила, указываемыя ниже подъ пунктами 2—4. Точно также и къ счетоводству и отчетности по матеріальнымъ операціямъ, поскольку въ этой области вообще существуетъ опредѣленный порядокъ, примѣняются преимущественно не Уставы Счетные, а правила, входящія въ группу, отмѣчаемую ниже подъ пунктомъ 3а. Большее практическое значеніе изъ постановленій Уставовъ Счетныхъ общаго характера имѣетъ разд. IV (О наказаніяхъ и судопроизводствѣ по дѣламъ о нарушеніи Уставовъ Счетныхъ) Общаго Устава Счетнаго.

<sup>4)</sup> Инстр. Казнач. и Инстр. Казен. Палатъ будутъ въ послѣдующемъ изложеніи цитироваться преимущественно по отдѣльнымъ изданіямъ ихъ, непосредственно по утвержденіи ихъ отпечатаннымъ распоряженіемъ Департамента Госуд. Казначейства (СПб., 1878 г.), вслѣдствіе того, что соотвѣтствующія статьи въ Сборникъ: Правила и Формы (см. выше, прим. 1 на стр. 396), къ сожалѣнію не вошли.

<sup>5)</sup> Правила эти въ подробностяхъ нормируютъ порядокъ счетоводства и отчетности (и повѣрки отчетности), специализируя, дополняя и измѣняя въ предѣлахъ коренныхъ началъ (см. выше, стр. 428, прим. 2)







изложеннаго (см. выше, стр. 509—524), является *ревизионная во тѣсномъ смыслѣ слова функція, т. е. повѣрка отчетности по финансовымъ операціямъ*. Отчетностью передъ Госуд. Контролемъ обязаны, по общему правилу, *все правительственныя учрежденія во всехъ производимыхъ ими распорядительныхъ и исполнительныхъ финансовыхъ операціяхъ.*<sup>1) 2)</sup> Въ видѣ исключенія изъ этого общаго правила, *отъ подотчетности Госуд. Контролю изымаются, во всехъ или некоторыхъ своихъ операціяхъ, цѣлый рядъ учреждений, важнѣйшими изъ которыхъ являются слѣдующія:* 1) Министерство Императорскаго Двора и Удѣловъ со всѣми принадлежащими къ составу его учрежденіями<sup>3) 4)</sup>; 2) Собственная Е. И. В. Канцелярія<sup>5)</sup>; 3) Собственная Е. И. В. Канцелярія по учрежденіямъ Императрицы Маріи, съ принадлежащими къ ей вѣдѣнію учрежденіями<sup>6) 7)</sup>; 4) вѣдомство Святѣйшаго Синода въ своихъ операціяхъ со спеціальными средствами духовнаго вѣдомства и съ суммами, отпускаемыми изъ общихъ

<sup>1)</sup> Учр. Мин., ст. 943, 944 п. 1.

<sup>2)</sup> Такимъ образомъ, и тѣ правительственныя учрежденія, которыя производятъ финансовыя операціи за счетъ мѣстныхъ финансовыхъ союзовъ, лишенныхъ органовъ самоуправления, обязаны въ этихъ операціяхъ отчетностью передъ Госуд. Контролемъ. Такими учрежденіями являются Распорядительные Комитеты, завѣдывающіе въ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, земскими повинностями (см. выше, прим. 4 на стр. 394). Къ правительственнымъ учрежденіямъ приравниваетъ законъ въ этомъ отношеніи и Управленія Земскимъ Хозяйствомъ въ шести западныхъ губерніяхъ (Пол. Упр. Зем. Хоз., ст. 90—93). Управленія эти упразднены провизорнымъ закономъ 14 марта 1911 г., изданнымъ на основаніи 87 статьи Зак. Осн., коимъ на шесть западныхъ губерній распространено Пол. Зем. Учр., съ нѣкоторыми въ немъ измѣненіями.

<sup>3)</sup> Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 195 (прим.) (по Прод. 1906 г.), п. 1.

<sup>4)</sup> Для повѣрки операцій, производимыхъ всѣми учрежденіями этого Министерства, кромѣ учреждений вѣдомства Главнаго Управленія Удѣловъ, образованъ спеціальныи вѣдомственный Контроль Министерства Имп. Двора, состоящій изъ центрального учрежденія и отдѣленій въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ (ср. со стр. 116) (см. объ этомъ Контролѣ и о повѣркѣ операцій учреждений Министерства Имп. Двора въ Учр. Мин., ст. 894 по Прод. 1906 г. и Уст. Счетн. Счетн. Прав. Мин. Имп. Двора по Своду и Прод. 1906 г.).

<sup>5)</sup> Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 195 (прим.) (по Прод. 1906 г.), п. 2.

<sup>6)</sup> Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 195 (прим.) (по Прод. 1906 г.), п. 3.

<sup>7)</sup> Повѣрка операцій, производимыхъ учрежденіями этого вѣдомства, сосредоточена въ спеціальномъ центральномъ вѣдомственномъ Контролѣ вѣдомства учреждений Императрицы Маріи, дѣла же по наложенію начетовъ и взысканій, обнаруживаемыхъ повѣркою отчетности, подлежатъ вѣдѣнію Особаго Присутствія Опекунскаго Совѣта учреждений Имп. Маріи.

средствъ государства на духовно-учебныя заведенія<sup>1) 2) 3)</sup>; 5) Госуд. Банкъ въ своихъ коммерческихъ операціяхъ и все остальные Государственныя кредитныя учрежденія (перечисленныя выше, на стр. 254) въ своихъ операціонныхъ расходахъ и доходахъ<sup>4)</sup>; 6) Особенная Канцелярія Министра Финансовъ по Кредитной

(Постановленія о счетоводствѣ, отчетности и повѣркѣ отчетности по операціямъ вѣдомства Имп. Маріи помѣщены въ Уст. Счетн. Счетн. Прав. вѣд. Учр. Имп. Маріи по Своду и Прод. 1906 г.)

<sup>1)</sup> Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 195 (прим.) (по Прод. 1906 г.), п. 4.

<sup>2)</sup> Для повѣрки указанныхъ въ текстѣ операцій этого вѣдомства функционируетъ спеціальныи вѣдомственный Контроль при Святѣйшемъ Синодѣ. (Положеніе объ этомъ Контролѣ помѣщено въ Уст. Счетн. Счетн. Уст. Свят. Син., прилож. къ ст. 5 прим. 2 по Прод. 1906 г.)

<sup>3)</sup> Операціи съ причисленными къ спеціальнымъ средствамъ Св. Синода суммами, поступающими съ имѣній заграничныхъ монастырей въ Бессарабіи, подчинены отчетности передъ Госуд. Контролемъ (Законъ 21 янв. 1910 г. Собр. Узак. за 1910 г., № 20, ст. 152.)

<sup>4)</sup> Все Государственныя банковыя учрежденія въ отношеніи своихъ административныхъ (смѣтныхъ) расходовъ, а Госуд. Банкъ, кромѣ того, и въ отношеніи своихъ операцій за счетъ казны (см. выше, § 79, и Уст. Кред., разд. IV, ст. 178—179) подотчетны Госуд. Контролю (Уст. Кред., разд. IV, ст. 12 дополн. по Прод. 1906 г., ст. 15; разд. V, ст. 13; разд. VI, ст. 45; разд. VII, ст. 15; разд. IX, ст. 17), но не въ общемъ, а въ особомъ порядкѣ, на основаніи спеціальныхъ правилъ. (Эти правила указаны выше, въ прим. 4 на стр. 438, а также въ прим. 2 на стр. 446.) Однако, Госуд. Контроль не устраненъ вовсе отъ повѣрки операцій, въ отношеніи которыхъ банковыя учрежденія изымаются отъ подотчетности ему. Годовые отчеты С.-Петербур. и Моск. Ссудныхъ Казенъ утверждаются Министромъ Финансовъ по соглашенію съ Госуд. Контролеромъ (а въ случаѣ разногласія между ними вносятся во Вторую Департаментъ Госуд. Совѣта) (Уст. Кред., разд. IX, ст. 16 по прод. 1906 г. Учр. Гос. Сов., ст. 69, п. 4), годовые же отчеты остальныхъ кредитныхъ учреждений, по предварительномъ разсмотрѣніи ихъ въ Совѣтѣ подлежащаго банка и одобреніи ихъ Министромъ Финансовъ, препровождаются Госуд. Контролеру, а затѣмъ съ заключеніемъ послѣдняго вносятся во Вторую Департаментъ Госуд. Совѣта, откуда должны поступать на Высоч. утвержденіе. (Уст. Кред., разд. IV, ст. 13 по Прод. 1906 г.; разд. V, ст. 11 по Прод. 1906 г.; разд. X, VI, ст. 44 по Прод. 1906 г.; разд. VII, ст. 13 по Прод. 1906 г.; разд. X, ст. 114<sup>13</sup> по Прод. 1906 г. Учр. Гос. Сов., ст. 69, п. 2—3). Въ 1905—1906 г.г. установленъ временныи порядокъ повѣрки годовыхъ отчетовъ Госуд. Банка и Госуд. Сберегат. Кассъ, согласно которому на Госуд. Контроль возложена сличительная повѣрка этихъ отчетовъ, именно тѣхъ и другихъ противъ книгъ, а отчетовъ Госуд. Сберегат. Кассъ, въ случаѣ сомнѣнія, и противъ подлинныхъ документовъ (Уст. Кред., разд. IV, прилож. къ ст. 13 прим. по прод. 1906 г.; разд. V, прилож. къ ст. 11 прим. по Прод. 1906 г.).—Кромѣ того, на Госуд. Контроль возложено свѣдѣтельство касъ и кладовыхъ госуд. кредитныхъ учреждений (см. объ этомъ ниже, въ § 87).



Части въ своихъ заграничныхъ денежныхъ операціяхъ, не вносимыхъ въ Смету этой Канцеляріи<sup>1)</sup> 2); 7) всѣ министерства въ отношеніи суммъ, назначаемыхъ на «извѣстное Его Императорскому Величеству употребленіе». 3) 4) 5) — Въ противоположность правительственнымъ органамъ, органы самоуправления—земскія, городскія и сословныя учрежденія—по общему правилу не обязаны отчетностью передъ Госуд. Контролемъ въ отношеніи операцій съ принадлежащими подлежащимъ мѣстнымъ союзамъ суммами и материалами. 6) 7) Лишь въ видъ исключенія изъ общаго правила, Госуд.

<sup>1)</sup> Счетн. Уст. Мин. Фин., ст. 16 прим. (по Прод. 1906 г.)

<sup>2)</sup> Изложенный выше, на стр. 368, порядокъ повѣрки отчета Канцеляріи по указаннымъ въ текстѣ операціямъ, установленный еще въ 1829 г., соблюдался на дѣлѣ лишь до начала 70-ыхъ годовъ прошлаго вѣка, съ 1885 же года даже отчеты по названнымъ операціямъ не составлялись болѣе. Лишь въ 1910 г. послѣдовало соглашеніе между Министромъ Финансовъ и Госуд. Контролеромъ, согласно которому съ 1910 г. отчеты Канцеляріи по заграничнымъ денежнымъ операціямъ препровождаются Госуд. Контролеру, а затѣмъ, съ заключеніемъ послѣдняго, вносятся въ Комитетъ Финансовъ, при чемъ Госуд. Контролю принадлежитъ право сличительной повѣрки ихъ противъ книгъ и подлинныхъ документовъ, поскольку послѣдніе не составляютъ тайны. Кромѣ того, Касса Иностраннаго Отдѣленія Канцеляріи подлежитъ внезапному свидѣтельствуванію чиновъ Госуд. Контроля.

<sup>3)</sup> Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 195 (прим.) (по Прод. 1906 г.), п. 6.

<sup>4)</sup> Кромѣ перечисленныхъ въ текстѣ, отъ подотчетности Госуд. Контролю изъяты еще слѣдующія учрежденія въ слѣдующихъ своихъ операціяхъ: 8) Министерство Иностр. Дѣлъ въ отношеніи чрезвычайныхъ расходовъ на «предметы, тайнѣ подлежащіе и извѣстные Его Императорскому Величеству» (Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 195 прим. по Прод. 1906 г., п. 5); 9) Департаментъ Духовныхъ Дѣлъ Иностр. Исповѣданій въ отношеніи суммъ, указанныхъ въ Счетн. Уст. Мин. Внутр. Дѣлъ (именно въ ст. 86 прим. 1—3) (Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 195 прим. по Прод. 1906 г., п. 7); 10) Императорское Человѣколюбивое Общество (Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 195 прим. по Прод. 1906 г., п. 9) (о вѣдомственномъ порядкѣ повѣрки операцій этого учрежденія см. Уст. Общ. Призр., прилож. къ ст. 447 по Прод. 1906 г.); 11) С.-Петербур. Градоначальникъ въ отношеніи расходовъ за счетъ суммы, назначенной въ его распоряженіе на непредвидѣнныя надобности по полиціи (Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 195 прим. по Прод. 1906 г., п. 11).

<sup>5)</sup> Госуд. Дума третьяго созыва при обсужденіи Сметы Госуд. Контроля трижды (на засѣданіяхъ 18 марта 1908 г., 20 февр. 1909 г. и 23 марта 1910 г.) выражала пожеланіе объ отмѣнѣ всѣхъ существующихъ изъятій отъ подотчетности Госуд. Контролю.

<sup>6)</sup> Учр. Мин., ст. 944, п. 2.

<sup>7)</sup> Органы самоуправления въ ихъ качествѣ сборщиковъ государственныхъ доходовъ подотчетны Госуд. Контролю.

Контролю подотчетны нѣкоторыя изъ этихъ учреждений.<sup>1)</sup> — Наконецъ, отчетностью передъ Госуд. Контролемъ, въ видѣ исключенія изъ общаго правила, обязаны нѣкоторыя частныя коллективныя предпріятія<sup>2)</sup>. Предпріятіями такими являются въ настоящее время акционерныя железнодорожныя общества<sup>3)</sup> 4).

Еще большія, нежели компетенція, особенности, по сравненію съ западными независимыми контрольными учрежденіями, представляетъ организація Госуд. Контроля. Въ основу организаціи Госуд. Контроля положены слѣдующія начала: 1) начало децентрализаціи органовъ, 2) начало множественности ревизіонныхъ инстанцій и 3) сочетаніе началъ коллегіальности и независимости съ единоличнымъ, министерскимъ и правительственнымъ началами.

Въ отличіе отъ западныхъ централизованныхъ органовъ, а совокупность представляетъ не единый, централизованный органъ, а совокупность центральныхъ и мѣстныхъ учрежденій. Всѣ возложенныя на Госуд. Контроль повѣрочныя дѣйствія, какъ ревизіонныя въ тѣсномъ смыслѣ слова, т. е. повѣрка отчетности, такъ и по предварительному и фактическому контролю, распределяются между его мѣстными ревизіонными учрежденіями и центральными ревизіонными учрежденіями (первой инстанціи).<sup>5)</sup> — Центральныя ревизіонныя учрежденія (первой инстан-

<sup>1)</sup> Изъ этихъ учреждений Госуд. Контролю подотчетны: 1) городскія учрежденія въ тѣхъ городскихъ поселеніяхъ, гдѣ не введено Гор. Пол. (поселенія эти указаны въ Общ. Учр. Губ., ст. 20 прим. и прим. 4 по Прод. 1906 г. и Гор. Пол., ст. 1, прим. 1 по Прод. 1906 г.) и 2) Дворянскія Опекы и Сиротскіе Суды (Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 195 прим. по Прод. 1906 г., п. 8). — Ср. съ прим. 2 на стр. 530.

<sup>2)</sup> Учр. Мин., ст. 944, п. 2.

<sup>3)</sup> Госуд. Контроль въ сущности не повѣряетъ, а лишь соучаствуетъ въ повѣркѣ отчетовъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ. См. объ этомъ ниже, на сл. стр. Кромѣ того, Госуд. Контроль соучаствуетъ въ разсмотрѣніи эксплуатаціонныхъ сметъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ, согласно Выс. Утв. 18 іюня 1892 г. Правиламъ. (См. Правила и Формы, 4 изд., стр. 80 и сл.).

<sup>4)</sup> Частныя предпріятія, на которыя возложены обязанности по операціямъ взиманія государственныхъ доходовъ, обязаны по этимъ операціямъ отчетностью передъ Госуд. Контролемъ. Такъ, Госуд. Контролю подотчетны: банковыя предпріятія, какъ сборщики налоговъ отъ денежныхъ капиталовъ, страховыя предпріятія, какъ сборщики пошлинъ съ застрахованія имущества и сбора на расходы по надзору за страхованіемъ.

<sup>5)</sup> Исключеніе отсюда представляютъ повѣрочныя дѣйствія надъ операціями заводовъ морского вѣдомства, возложенныя на особаго постояннаго представителя Госуд. Контроля, состоящаго при заводахъ. Пред-



ции) называются Департаментами. Въ настоящее время въ составъ Госуд. Контроля *четыре Департамента*: 1) Департаментъ Гражданской Отчетности, 2) Департаментъ Военной и Морской Отчетности, 3) Департаментъ Железнодорожной Отчетности и 4) Департаментъ Кредитной Отчетности. <sup>1)</sup> Въ *составъ* каждого изъ *Департаментовъ* входят: Общее Присутствіе, Генераль-Контролеръ, Помощники его, Старшіе и Младшіе Ревизоры, Помощники Ревизоровъ и другіе чины по штатамъ и росписанію <sup>2)</sup>. Къ числу центральныхъ ревизионныхъ учреждений (первой инстанціи) относится также «Коммисія для повѣрки годовыхъ отчетовъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ за прежнее время и текущихъ отчетовъ тѣхъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ, при коихъ не учреждено мѣстнаго правительственнаго контроля» <sup>3)</sup> <sup>4)</sup>. Однако Коммисія эта не является чистымъ органомъ Госуд. Контроля, а представляетъ собою *органъ смѣшаннаго состава* изъ чиновъ Госуд. Контроля и Министерствъ Путей Сообщенія и Финансовъ. <sup>5)</sup> Спорные вопросы, по которымъ не состоится въ Коммисіи единогласнаго заключенія, разрѣшаются Госуд. Контролеромъ по соглашенію съ Министрами

<sup>1)</sup> Учр. Мин., ст. 947 (по Прод. 1906 г.).

<sup>2)</sup> Учр. Мин., ст. 986 (по Прод. 1906 г.).

<sup>3)</sup> Подъ мѣстнымъ контролемъ разумѣются здѣсь не правительственные директоры отъ Госуд. Контроля, состоящіе нынѣ въ правленіяхъ нѣкоторыхъ обществъ желѣзныхъ дорогъ (см. выше, прим. 1 на стр. 526), а мѣстныя спеціальныя контрольныя учреждения для повѣрки эксплуатационныхъ хозяйственныхъ операций частныхъ желѣзныхъ дорогъ, каковыхъ въ настоящее время не существуетъ (см. выше, прим. на стр. 519).

<sup>4)</sup> Функции Коммисіи не ограничиваются повѣркою отчетовъ (при чемъ она имѣетъ право, въ случаѣ надобности, обращаться къ подлиннымъ документамъ). Ей принадлежитъ право производить и фактическую повѣрку хозяйственныхъ операций частныхъ желѣзныхъ дорогъ (Учр. Мин., ст. 1014 и 1016<sup>1)</sup> по Прод. 1906 г.).

<sup>5)</sup> Она состоитъ подъ предсѣдательствомъ лица по избранію Госуд. Контролера, изъ двухъ Членовъ отъ Госуд. Контроля, двухъ Членовъ отъ Министерства Путей Сообщенія и одного Члена отъ Министерства Финансовъ (Учр. Мин., ст. 1013 по Прод. 1906 г.).

Финансовъ и Путей Сообщенія <sup>1)</sup>.—*Мѣстными учреждениями Госуд. Контроля* являются: 1) Контрольныя Палаты и 2) спеціальныя мѣстныя учреждения Госуд. Контроля. *Контрольная Палата* состоитъ по общему правилу, изъ котораго существуютъ немногія исключенія, въ каждой губерніи и имѣетъ общетерриториальную компетенцію. Контрольныя Палаты дѣлятся на восемь разрядовъ. Въ *составъ* каждой Палаты входят: Общее Присутствіе, Управляющій, Помощникъ его (только въ Палатахъ двухъ первыхъ разрядовъ), Ревизоры—Старшіе и Младшіе—, Помощники ихъ, Секретарь, Журналистъ (онъ же Архивариусъ) и Счетные Чиновники <sup>2)</sup>. *Спеціальныя мѣстныя учреждения Госуд. Контроля* носятъ обыкновенно названіе *Контролей*. Они имѣютъ спеціально-территориальную компетенцію. Въ составъ Контроля входитъ обыкновенно Главный Контролеръ, Помощникъ его (въ нѣкоторыхъ Контроляхъ), Контролеры и другіе чины, согласно правиламъ и особымъ росписаніямъ. Въ составѣ нѣкоторыхъ Контролей образуется Общее Присутствіе. Спеціальныя мѣстныя учреждения Госуд. Контроля дѣлятся на 1) постоянныя и 2) временныя. Въ настоящее время функционируютъ слѣдующія *постоянныя спеціальныя мѣстныя учреждения*: 1) Контроли, состоящіе при государственныхъ желѣзныхъ дорогахъ, для повѣрки операций связанныхъ съ эксплуатациею этихъ дорогъ (см. выше, прим. 2 на стр. 518 и сл.), и 2) Контроли, состоящіе въ нѣкоторыхъ торговыхъ портахъ, для повѣрки операций, связанныхъ съ устройствомъ, содержаніемъ и эксплуатациею этихъ портовъ (см. выше, прим. 2 на стр. 521). Изъ *временныхъ спеціальныхъ мѣстныхъ учреждений* дѣйствующими нынѣ законоположеніями и правилами предусмотрены и въ подлежащихъ случаяхъ образуются: 1) Полевой Контроль (см. выше, стр. 517), 2) Временныя Ревизионныя Коммисіи для повѣрки отчетности учреждений, принадлежащихъ къ составу дѣйствующей арміи и находящихся въ районѣ ея дѣйствій (см. выше, прим. 1 на стр. 518), 3) Контроли по постройкѣ государственныхъ желѣзныхъ дорогъ (см. выше, прим. 2 на стр. 518), 4) Контроли по постройкѣ частныхъ желѣзныхъ дорогъ (см. выше, прим. 1 на стр. 520) и 5) Контроли по возведенію крѣпостныхъ сооружений (см. выше, прим. 2 на стр. 520).—Что касается *распределенія функций между Департаментами*, съ одной стороны, и *мѣстными учреждениями Госуд. Контроля*, съ другой стороны, то первые повѣряютъ, по общему

<sup>1)</sup> Учр. Мин., ст. 1015 (по Прод. 1906 г.).

<sup>2)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 1138 (по Прод. 1906 г.).



правилу, операций, производимыя центральными, вторыя—операции, производимыя мѣстными исполнительными и распорядительными органами <sup>1)</sup>. *Компетенція каждого Департамента въ отдѣльности*, кромѣ Департамента Гражданской Отчетности, болѣе или менѣе точно опредѣляется названіемъ ихъ, компетенція же этого послѣдняго Департамента можетъ быть опредѣлена какъ остатокъ, получающійся за исключеніемъ изъ всей суммы дѣлъ, возложенныхъ на Департаменты, тѣхъ дѣлъ, которыя отнесены къ вѣдѣнію первыхъ трехъ Департаментовъ. <sup>2)</sup> *Компетенція же Контрольных Палатъ* можетъ быть опредѣлена, какъ остатокъ, получающійся за исключеніемъ изъ всей суммы дѣлъ, возложенныхъ на мѣстныя учрежденія Госуд. Контроля, тѣхъ дѣлъ, которыя подвѣдомственны специальнымъ мѣстнымъ учрежденіямъ Госуд. Контроля <sup>3)</sup>.

Всѣ разсмотрѣнныя учрежденія Госуд. Контроля являются *по дѣламъ о повѣркѣ отчетности* первою инстанціею, надъ которой поставлена *вторая, высшая въ составѣ Госуд. Контроля, инстанція*, Совѣтъ Госуд. Контроля. *Совѣтъ Госуд. Контроля* состоитъ подъ предѣлательствомъ Госуд. Контролера, изъ Товарища его, Членовъ, назначаемыхъ Государемъ, и Генераль-Контролеровъ <sup>4)</sup>. Власть Совѣта, какъ высшей ревизіонной инстанціи, не ограничивается функціею пересмотра или отмѣны заключеній мѣсть первой инстанціи, по протестамъ, приносимымъ противъ нихъ <sup>5)</sup>. На разрѣшеніе Совѣта поступаютъ дѣла, не рѣшенныя въ первой инстанціи вслѣдствіе того, что не составилось большинства голосовъ <sup>6)</sup>. Кромѣ того, въ законѣ перечисленъ рядъ дѣлъ, превышающихъ компетенцію учрежденій Госуд. Контроля первой инстанціи и поступающихъ на (полное или лишь окончательное) разрѣшеніе Совѣта <sup>7)</sup>. Совѣту принадлежитъ право пересмотра рѣшеннаго имъ дѣла, въ случаѣ обна-

<sup>1)</sup> Наиболѣе сравнительно крупное исключеніе изъ этого общаго правила представляетъ *вѣдомство Морскою Министерствъ*, всѣ учрежденія котораго, и центральныя и мѣстныя, доставляютъ свою отчетность одному лишь Департаменту Военной и Морской Отчетности.

<sup>2)</sup> Предметы вѣдѣнія каждого изъ четырехъ Департаментовъ перечислены въ Учр. Мин., ст. 987 (по Прод. 1906 г.), 988, 989, 989<sup>1)</sup> (по Прод. 1906 г.).

<sup>3)</sup> Предметы вѣдѣнія Контрольных Палатъ перечислены въ *Общ. Учр. Губ.*, ст. 1148.

<sup>4)</sup> Учр. Мин., ст. 958.

<sup>5)</sup> Учр. Мин., ст. 964, п. 1 и 7.

<sup>6)</sup> Учр. Мин., ст. 1001.

<sup>7)</sup> Учр. Мин., ст. 964, п. 2 и 3; ст. 966, п. 1—5; ст. 967.

руженія новыхъ обстоятельствъ или документовъ <sup>1)</sup>. Совѣтъ вообще руководитъ ревизіонною дѣятельностью всѣхъ учреждений Госуд. Контроля, разрѣшая на основаніи дѣйствующихъ законовъ всѣ затрудненія, возникающія при примѣненіи къ отдѣльнымъ случаямъ установленнаго порядка повѣрки отчетности <sup>2)</sup>. Постановленія его по дѣламъ, имѣющимъ общее значеніе, разсылаются для руководства во всѣ низшія ревизіонныя инстанціи. *По дѣламъ о повѣркѣ отчетности по операциямъ*, производимымъ учреждениями вѣдомства Госуд. Контроля, въ качествѣ распорядительныхъ органовъ, Совѣтъ является первою и послѣднею въ составѣ Госуд. Контроля инстанціею <sup>3)</sup>. Содѣйствующимъ ему въ этой его функціи учрежденіемъ является состоящій при немъ *Отдѣлъ для повѣрки отчетности учреждений Госуд. Контроля* <sup>4)</sup>. Компетенція Совѣта не ограничивается функціями ревизіоннаго производства. Законъ возлагаетъ на него еще нѣкоторыя, не ревизіонныя въ тѣсномъ смыслѣ слова, дѣла <sup>5)</sup>. Ревизіонная власть Совѣта ограничена властью *Сената*, который, такимъ образомъ, является третьею, высшею въ Имперіи инстанціею по дѣламъ о повѣркѣ отчетности. На разрѣшеніе Сената инстанціею по дѣламъ о повѣркѣ отчетности поступаютъ: 1) дѣла по протестамъ, приносимымъ противъ заключеній Совѣта Госуд. Контроля <sup>6)</sup>, 2) дѣла, превосходящая власть Совѣта Госуд. Контроля <sup>7)</sup> и 3) дѣла, по которымъ не составилось большинства голосовъ въ Совѣтѣ Госуд. Контроля <sup>8)</sup>.

<sup>1)</sup> Учр. Мин., ст. 966 прим.

<sup>2)</sup> Учр. Мин., ст. 963, п. 1.

<sup>3)</sup> Учр. Мин., ст. 966, п. 6.

<sup>4)</sup> Учр. Мин., ст. 1011-1012 (по Прод. 1906 г.).

<sup>5)</sup> Помимо функцій ревизіоннаго производства, въ компетенцію Совѣта Госуд. Контроля входитъ: 1) разсмотрѣніе проектовъ Финансовыхъ Сметъ вѣдомства Госуд. Контроля и Всеподданнѣйшихъ Отчетовъ Госуд. Контролера о дѣятельности Госуд. Контроля предъ представленіемъ послѣднихъ Государю (Учр. Мин., ст. 963, п. 5); 2) выработка мѣръ къ постепенному усовершенствованію счетоводства, отчетности и ревизіи (Учр. Мин., ст. 963, п. 3); 3) обсужденіе, по предложеніямъ Госуд. Контролера дѣлъ, по которымъ требуется заключеніе вѣдомства Госуд. Контроля (Учр. Мин., ст. 963, п. 4); 4) разрѣшеніе вопросовъ о преданіи суду должностныхъ лицъ вѣдомства Госуд. Контроля VII-V классовъ (Учр. Мин., ст. 965); 5) разсмотрѣніе вопросовъ объ измѣненіи порядка дѣлопроизводства въ ревизіонныхъ учрежденіяхъ первой инстанціи (Учр. Мин., ст. 973).

<sup>6)</sup> Учр. Мин., ст. 969, 983.

<sup>7)</sup> Учр. Мин., ст. 969.

<sup>8)</sup> Учр. Мин., ст. 982.



Начало коллегиальности положено въ основаніе организации дѣлопроизводства по повѣркѣ отчетности въ обѣихъ инстанціяхъ Госуд. Контроля и довольно полно проведено въ этой области. Коллегиальный элементъ представленъ въ низшей инстанціи Общими Присутствіями Департаментовъ, Контрольных Палатъ и специальныхъ мѣстныхъ учреждений Госуд. Контроля, а въ инстанціи высшей—Совѣтомъ Госуд. Контроля. Общее Присутствіе каждаго Департамента состоитъ подъ предѣдательствомъ Генераль-Контролера, изъ Помощниковъ его и Старшихъ Ревизоровъ<sup>1)</sup>. Общее Присутствіе Контрольной Палаты состоитъ подъ предѣдательствомъ Управляющаго Палатою, изъ Помощника его (въ Палатахъ первыхъ двухъ разрядовъ) и изъ Старшихъ Ревизоровъ<sup>2)</sup>. Ревизионныя учреждения Госуд. Контроля, не имѣющія въ своемъ составѣ Общихъ Присутствій, причисляются Госуд. Контролеромъ къ вѣдѣнію одного изъ центральныхъ или мѣстныхъ ревизионныхъ учреждений, имѣющихъ Общія Присутствія<sup>3)</sup> 4). Въ Общихъ Присутствіяхъ и въ Совѣтѣ сосредоточена дѣятельность Госуд. Контроля по очисткѣ отчетности.

Другимъ началомъ, на которомъ основана организация дѣлопроизводства по повѣркѣ отчетности въ Госуд. Контролѣ, является начало независимости: «Ревизионная дѣятельность Госуд. Контроля ни въ какомъ отношеніи не подлежитъ компетенціи Совѣта Министровъ»—гласитъ Именной Высочайшій Указъ 14 апрѣля 1906 г.<sup>5)</sup>. Провозглашенная или, вѣрнѣе, подтвержденная этимъ указомъ независимость Госуд. Контроля отъ министровъ въ отношеніи ревизионнаго производства, существовавшая и прежде, не обезпечена, однако, закономъ въ сколько-нибудь достаточной степени. Средствами обезпеченія этой независимости являются лишь: 1) проведеніе начала коллегиальности въ организациі дѣлопроизводства по повѣркѣ отчетности (см. выше, на этой же стр.) и 2) освобожденіе мѣстныхъ учреждений Госуд. Контроля отъ непосредственнаго вмѣшательства Губернатора и отъ вліянія послѣдняго на представленія должностныхъ лицъ этихъ

<sup>1)</sup> Учр. Мин., ст. 993 (по Прод. 1909 г.).

<sup>2)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 1141.

<sup>3)</sup> При обсужденіи Общими Присутствіями дѣлъ учреждений, не имѣющихъ Общихъ Присутствій, въ нихъ участвуютъ на правахъ членовъ начальники этихъ послѣднихъ.

<sup>4)</sup> Учр. Мин., ст. 953, 993 (по Прод. 1909 г.). Общ. Учр. Губ., ст. 1141 прим.

<sup>5)</sup> Учр. Сов. Мин., ст. 1 прим. Учр. Мин., ст. 943 прим. (по Прод. 1906 г.).

учрежденій къ наградамъ за отличія по службѣ<sup>1)</sup>. Не обезпеченная, такимъ образомъ, тѣмъ единственно дѣйствительнымъ средствомъ, какимъ является право несмѣняемости членовъ присутствія<sup>2)</sup>, провозглашенная закономъ независимость Госуд. Контроля въ отношеніи ревизионнаго дѣлопроизводства въ корнѣ подрывается организациею его служебнаго порядка, основанной на единоличномъ и при томъ правительственномъ началѣ.

Въ основу организациі служебнаго порядка въ Госуд. Контролѣ и всѣхъ, за исключеніемъ повѣрки отчетности, функций Госуд. Контроля положены и весьма послѣдовательно и полно въ этихъ областяхъ проведены единоличное и министерское, а вмѣстѣ съ тѣмъ (съ 1905 г.) и правительственное начала. Госуд. Контроль составляетъ «отдѣльную часть государственнаго управленія», подчиненную общему министерскому устройству, во главѣ которой стоитъ Госуд. Контролеръ, пользующійся всѣми правами и властью министра и состоящій (съ 1905 г.) членомъ Совѣта Министровъ, т. е. объединеннаго правительства<sup>3)</sup> 4). Госуд. Контролеру принадлежитъ надзоръ за правильностью и успѣшностью дѣятельности всѣхъ

<sup>1)</sup> См. выше, стр. 392, а также Учр. Мин., ст. 951 и Общ. Учр. Губ., ст. 271 и прим., 288 и прим., 1134, 1144, 1147.

<sup>2)</sup> Госуд. Дума третьяго созыва при обсужденіи Смѣты Госуд. Контроля дважды (на засѣданіяхъ 20 февраля 1909 г. и 23 марта 1910 г.) выражала пожеланіе объ установленіи начала несмѣняемости высшихъ чиновъ Госуд. Контроля.

<sup>3)</sup> Учр. Мин., ст. 159, 943, 972. Учр. Сов. Мин., ст. 2.

<sup>4)</sup> Госуд. Дума третьяго созыва при обсужденіи Смѣты Госуд. Контроля трижды (на засѣданіяхъ 18 марта 1908 г., 20 февр. 1909 г. и 23 марта 1910 г.) выражала пожеланіе о надѣленіи Госуд. Контроля полною независимостью отъ правительства и о выходѣ Госуд. Контролера изъ состава Совѣта Министровъ, при чемъ однако во второй и третій разъ высказалась за участіе Госуд. Контролера въ Совѣтѣ Министровъ съ совѣщательнымъ голосомъ (см. по этому поводу замѣчаніе, сдѣланное въ концѣ прим. 2 на стр. 526). Нынѣшній Госуд. Контролеръ П. А. Харитоновъ (въ своихъ рѣчахъ, произнесенныхъ въ Госуд. Думѣ 18 марта 1908 г., 16 февр. 1909 г. и 23 марта 1910 г.) и вслѣдъ за нимъ проф. бар. Б. Я. Нольде (въ Очеркахъ русск. госуд. права. Спб., 1911 г. Стр. 207—213) находятъ, что необходимымъ условіемъ освобожденія Госуд. Контролера отъ участія въ Совѣтѣ Министровъ является снятіе съ Госуд. Контроля «административныхъ» функций (о понятіи этихъ функций по взгляду то и другого см. выше, прим. 3 на стр. 529), при чемъ первый является безусловнымъ противникомъ, второй безусловнымъ сторонникомъ освобожденія Госуд. Контроля отъ «административныхъ» функций, а Госуд. Контролера—отъ участія въ Совѣтѣ Министровъ.



учрежденій Госуд. Контроля<sup>1)</sup>. Онъ утверждаетъ инструкціи о порядкѣ ревизіоннаго дѣлопроизводства и устанавливаетъ порядокъ вступленія и разсмотрѣнія дѣлъ въ Совѣтъ и въ Общихъ Присутствіяхъ Госуд. Контроля<sup>2)</sup>. Онъ избираетъ и представляетъ на Высоч. утвержденіе кандидатовъ для замѣненія должностей Генераль-Контролеровъ, Директора Канцеляріи Госуд. Контроля, Управляющихъ Контрольными Палатами и Главныхъ Контролеровъ, стоящихъ во главѣ мѣстныхъ Контролей, а также опредѣляетъ, увольняетъ и перемѣщаетъ въ центральныхъ учрежденіяхъ Госуд. Контроля чиновъ VI и V классовъ, чиновниковъ особыхъ порученій, и всѣхъ лицъ, причисляемыхъ къ Госуд. Контролю, а въ мѣстныхъ учрежденіяхъ — чиновъ VII, VI и V классовъ<sup>3)</sup>. При этомъ на должности по вѣдомству Госуд. Контроля распространяется правило, по которому предположенія начальниковъ вѣдомствъ о замѣненіи главныхъ должностей высшаго и мѣстнаго управления поступаютъ на обсужденіе Совѣта Министровъ<sup>4)</sup>. Помимо тѣхъ дѣлъ, разрѣшеніе которыхъ предоставлено Совѣту Госуд. Контроля (см. выше, стр. 536 и сл.) и внесеніе которыхъ въ Совѣтъ обязательно для Госуд. Контролера, послѣдній можетъ вносить на разсмотрѣніе Совѣта и другія дѣла<sup>5)</sup>, но и въ отношеніи дѣлъ этой второй категоріи Совѣтъ не является лишь совѣщательнымъ органомъ при Госуд. Контролерѣ. По всѣмъ дѣламъ, вносимымъ въ Совѣтъ, Госуд. Контролеръ «дѣйствуетъ со-вокупно и нераздѣльно съ Совѣтомъ» и «ни въ коемъ случаѣ не отмѣняетъ собственною властью принятыхъ Совѣтомъ заключеній»<sup>6)</sup>. Ему принадлежитъ лишь право протеста противъ заключеній Совѣта и перенесенія дѣла на разрѣшеніе высшей власти, т. е. Сената (по дѣламъ о повѣркѣ отчетности) или Совѣта Министровъ (по всѣмъ остальнымъ дѣламъ)<sup>7)</sup>. Замѣстителемъ и помощникомъ Госуд. Контролера является *Товарищъ Госуд. Контролера*, пользующійся правами и властью Товарища Министра. Въ Департаментахъ единственный элементъ представленъ *Генераль-Контролеромъ*, который въ отношеніи служебнаго порядка завѣдываетъ Департаментомъ и пользуется правами и властью Директора Департамента Министерства<sup>8)</sup>.

<sup>1)</sup> Учр. Мин., ст. 950.

<sup>2)</sup> Учр. Мин., ст. 950, п. 1—2.

<sup>3)</sup> Учр. Мин., ст. 950, п. 3—4. Общ. Учр. Губ., ст. 1143 и прим.

<sup>4)</sup> Учр. Сов. Мин., ст. 17.

<sup>5)</sup> Учр. Мин., ст. 964, п. 6.

<sup>6)</sup> Учр. Мин., ст. 970—971.

<sup>7)</sup> Учр. Мин., ст. 983, 984 (по Прод. 1906 г.).

<sup>8)</sup> Учр. Мин., ст. 986 (по Прод. 1906 г.), ст. 996.

а въ Контрольныхъ Палатахъ—*Управляющимъ* (въ мѣстныхъ Контроляхъ—*Главнымъ Контролеромъ*), который завѣдываетъ вѣтреннымъ ему учрежденіемъ на правахъ, присвоенныхъ начальникамъ губернскихъ присутственныхъ мѣстъ<sup>1)</sup>. Отношенія Генераль-Контролеровъ и Управляющихъ Контрольными Палатами (а также Главныхъ Контролеровъ) къ подлежащимъ Общимъ Присутствіямъ основаны на тѣхъ же по существу началахъ, что и отношенія Госуд. Контролера къ Совѣту Госуд. Контроля<sup>2)</sup>.

Въ составъ центральныхъ учреждений Госуд. Контроля, кромѣ отмѣченныхъ, входятъ еще Канцелярія Госуд. Контроля и Центральная Бухгалтерія Госуд. Контроля. *Канцелярія Госуд. Контроля* (съ состоящимъ при ней Архивомъ центральныхъ учреждений Госуд. Контроля), во главѣ которой стоитъ Директоръ, является содѣйствующимъ, подготовительно-докладывающимъ учрежденіемъ какъ при Госуд. Контролерѣ—по дѣламъ, не относящимся къ компетенціи ни одного изъ Департаментовъ или другихъ центральныхъ учреждений Госуд. Контроля—такъ и при Совѣтѣ Госуд. Контроля<sup>3)</sup>. Главною обязанностью *Центральной Бухгалтеріи Госуд. Контроля* является составленіе годового Отчета по исполненію Госуд. Россіи<sup>4)</sup>.

§ 87. **Контроль надъ исполнителями въ Россіи.** Законодательство наше обязываетъ всѣ учрежденія, вѣдающія финансовыя операціи, *счетоводствомъ* по этимъ послѣднимъ<sup>5)</sup>. *Записи и книги*, веденіе которыхъ возложено на указанные учрежденія, дѣлятся на 1) *хронологическія*, называемыя нашимъ законодательствомъ *кассовыми* въ примѣненіи какъ къ денежнымъ, такъ и къ матеріальнымъ операціямъ, и на 2) *систематическія* или, по терминологіи нашего законодательства, *бухгалтерскія* или *расчетныя* въ широкомъ смыслѣ слова («главная книга»)<sup>6)</sup>. Эти послѣднія книги дѣлятся по нашему законодательству на 1) *бухгалтерскія* въ тѣсномъ смыслѣ слова, называемыя въ теоріи и практикѣ счетоводства *основными систематическими* книгами, и на 2) *расчетныя* въ тѣсномъ смыслѣ слова, называе-

<sup>1)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 1139.

<sup>2)</sup> Учр. Мин., ст. 996.

<sup>3)</sup> Компетенція Канцеляріи подробно опредѣляется въ Учр. Мин., ст. 1007, 961—962, а составъ ея указанъ тамъ же, ст. 1006 (по Прод. 1906 г.).

<sup>4)</sup> Остальныя функціи Центр. Бухгалтеріи, перечислены въ Учр. Мин., ст. 1010, а составъ ея указанъ тамъ же, [ст. 1008 и 1009 (по Прод. 1906 г.).

<sup>5)</sup> Введеніе къ Уст. Счетн., ст. 1. Общ. Уст. Счетн., ст. 16.

<sup>6)</sup> Общ. Уст. Счетн., ст. 17 и прим. 1, ст. 75—76, 88.



мыя тамъ же *вспомогательными или специальными систематическими книгами*<sup>1)</sup>. *Хронологическія книги*, заводимыя для записей исполнительныхъ операций, должны быть по общему правилу *шнуровыми*, т. е. за шнуромъ и печатью либо подлежащаго вѣдомственнаго начальства, либо подлежащаго учрежденія Госуд. Контроля. За печатью учреждений Госуд. Контроля должны быть по общему правилу важнѣйшія хронологическія книги по денежнымъ операциямъ, подлежащимъ его повѣркѣ. Систематическія книги не должны быть по общему правилу *шнуровыми*<sup>2)</sup>. *Счетоводство исполнителей по денежнымъ операциямъ, подчиненнымъ началу единства кассы*, не ограничивается веденіемъ записей и книгъ *хронологическихъ*. Указанные исполнители ведутъ и *систематическія* записи и книги. Такъ, *мѣстные Казначейства*, помимо хронологическихъ книгъ, важнѣйшія изъ которыхъ указаны выше (см. стр. 434 и сл.), ведутъ по всемъ расходамъ, производимымъ чрезъ нихъ изъ суммъ государственнаго казначейства, по окладнымъ сборамъ, находящимся въ управленіи Казенныхъ Палатъ и подлежащимъ поступленію чрезъ Казначейства (а не чрезъ кассы специальныхъ сборщиковъ) въ суммы государственнаго казначейства, и по всемъ операциямъ, производимымъ чрезъ нихъ за счетъ специальныхъ средствъ и депозитовъ, систематическія книги. Книги эти по операциямъ за счетъ государственнаго казначейства называются *расчетными*, такъ какъ онѣ являются *вспомогательными* въ отношеніи бухгалтерскихъ книгъ, которыя ведутся *Казенною Палатою* и въ которыхъ, по подлиннымъ документамъ, доставляемымъ отъ кассъ (см. выше, стр. 444), централизуются въ предѣлахъ губерніи *счета* по всемъ поступающимъ въ Казначейства, какъ отъ прямыхъ должниковъ государства непосредственно, такъ и чрезъ кассы специальныхъ сборщиковъ (и чрезъ распорядителей) *суммамъ* государственнаго казначейства, и по всемъ производимымъ, какъ чрезъ Казначейства, такъ и чрезъ кассы специальныхъ сборщиковъ, расходамъ изъ указанныхъ суммъ<sup>3)</sup>. По операциямъ же за

<sup>1)</sup> Общ. Уст. Счетн. не знаетъ этого дѣленія, но оно проводится въ Бухг. Прав., въ Инстр. Казнач. и Инстр. Казен. Палат., а также въ другихъ правилахъ.

<sup>2)</sup> Общ. Уст. Счетн., ст. 17 и прим. 2, ст. 21 и прим. (по Своду и Прод. 1906 г.), ст. 26, ст. 314, прим. (по Прод. 1906 г.). Бухг. Прав., ст. 121, ст. 156 и прим. 2. Инстр. Казнач., ст. 194. Общ. Учр. Губ., ст. 1148, п. 5. Общ. Уст. Счетн., изд. И. Плехана (Спб., 1910 г.), разъясн. подъ ст. 22.

<sup>3)</sup> Кромѣ бухгалтерскихъ книгъ доходовъ, поступающихъ въ суммы государственнаго казначейства, и расходовъ, производимыхъ изъ этихъ суммъ, *Казенныя Палаты* ведутъ бухгалтерскую же «балансовую

счетъ специальныхъ средствъ и депозитовъ каждое мѣстное Казначейство ведетъ систематическія книги, имѣющія самостоятельное значеніе и потому называемыя бухгалтерскими. *Главное Казначейство* ведетъ, помимо хронологическихъ книгъ, бухгалтерскую книгу по расходамъ изъ суммъ государственнаго казначейства и бухгалтерскія книги по операциямъ за счетъ специальныхъ средствъ и депозитовъ<sup>1)</sup>. Въ *Приходо-расходныхъ кассахъ Министерства Финансовъ* введено упрощенное счетоводство, но и онѣ ведутъ книги не только хронологическія, но и систематическія<sup>2)</sup>. *Кассы специальныхъ сборщиковъ*, помимо хронологическихъ книгъ, ведутъ бухгалтерскія книги по доходамъ, поступающимъ чрезъ нихъ въ суммы государственнаго казначейства<sup>3)</sup>.—Систематическія книги закона разрѣшаетъ вести по системѣ простого или двойного счетоводства<sup>4)</sup>. Общепринятою на практикѣ *системою веденія книгъ* является у насъ система простого счетоводства. Система же двойного счетоводства примѣняется лишь въ очень немногихъ случаяхъ.

Общей для всехъ исполнительныхъ мѣстъ организаціи службы, обезпечивающей *взаимный контроль должностныхъ лицъ учрежденія или постоянный надзоръ за ними*, у насъ не существуетъ. Въ *Казначействахъ* каждая операція по взиманію дохода и каждая платёжная операція, поскольку онѣ подлежатъ систематической за-

книгу оборотовъ суммъ въ Казначействахъ по капиталамъ», представляющую итогъ операций, произведенныхъ въ теченіе мѣсяца Казначействами и Приходо-расходными кассами, съ распредѣленіемъ ихъ по суммамъ государственнаго казначейства, специальнымъ средствамъ и депозитамъ, а также *расчетныя книги* по окладнымъ сборамъ, находящимся въ управленіи ихъ, по недоимкамъ прочихъ (неокладныхъ) доходовъ, общую окладную книгу и нѣкоторыя другія вспомогательныя книги. Порядокъ счетоводства Казенныхъ Палатъ опредѣляется въ Инстр. Казен. Палат., ст. 105—184. См. также Циркуляръ по Госуд. Контролю отъ 20 дек. 1896 г. за № 57 (Правила и Формы, 4 изд., стр. 585 и сл.).

<sup>1)</sup> Счетоводство Казначействъ нормируется въ Инстр. Казнач., ст. 186—280, въ Прав. банк. опер. Казнач., ст. 303—388, 435 и въ Прав. банк. опер. Казнач., изд. 1896 г., ст. 192 (см. Правила и Формы, 4 изд., стр. 398).

<sup>2)</sup> О счетоводствѣ этихъ кассъ см. Врем. Прав. для нихъ 22 марта 1895 г., разд. VI—VII (Правила и Формы, 4 изд., стр. 436 и сл.).

<sup>3)</sup> *Кассы специальныхъ сборщиковъ*, производящія платежи по расходамъ изъ суммъ государственнаго казначейства за собственный счетъ, по кассовымъ полномочіямъ Казенныхъ Палатъ, ведутъ по этимъ расходамъ *расчетныя книги*. Счетоводство кассъ специальныхъ сборщиковъ опредѣляется въ Касс. Прав. Спец. Сборщ., ст. 36, 49—60.

<sup>4)</sup> Общ. Уст. Счетн., ст. 94.



писи, регистрируются по подлиннымъ документамъ Кассиромъ и Бухгалтеромъ<sup>1)</sup>. Кладовая хранится въ Казначействахъ за ключомъ Казначей и печатью его (его Помощника) и Старшаго Бухгалтера или Бухгалтера, при чемъ Казначей входитъ въ нее не иначе, какъ при указанныхъ лицахъ и съ Присяжными<sup>2)</sup>. Однако, всю ответственность за производство операций въ Казначействахъ законъ возлагаетъ на Казначеевъ (см. выше, стр. 430). Существующія при Казначействахъ служительскія должности Присяжныхъ (см. выше, стр. 429 и сл.) не являются независимыми отъ завѣдывающихъ Казначействами и потому не обеспечиваютъ постоянного надзора за послѣдними. Исполнительнымъ мѣстомъ, въ службѣ котораго проведено начало соотвѣтственности двухъ или болѣе должностныхъ лицъ, является *Касса Госуд. Комисіи Поощенія Долговъ* (см. выше, стр. 437)<sup>3)</sup>.

Всѣ кассы и мѣста производства исполнительныхъ матеріальныхъ операций подлежатъ у насъ свидѣтельствуванію въ установленномъ порядкѣ<sup>4)</sup>. Свидѣтельствованіе исполнительныхъ мѣстъ дѣ-

<sup>1)</sup> Инстр. Казнач., ст. 37, 140, 142.

<sup>2)</sup> Инстр. Казнач., ст. 72, 79 (Правила и Формы, 4 изд., стр. 359 и сл.).

<sup>3)</sup> См. также Уст. Кред., разд. I, ст. 42—43.

<sup>4)</sup> Общія постановленія о порядкѣ свидѣтельствованія исполнительныхъ мѣстъ содержатся въ Общ. Уст. Счетн., ст. 271—310 (по Своду и Прод. 1906 г.). Постановленія эти въ значительной степени вышли изъ употребленія. Организациа и порядокъ свидѣтельствованія *Казначействъ* опредѣляются въ 1) Общ. Учр. Губ., ст. 1106—1121 (по Своду и Прод. 1906 г.), 2) Инстр. Казен. Палат., ст. 13—15 (см. Правила и Формы, 4 изд., стр. 356 и сл.), 3) Инстр. Казнач., ст. 84—121 и Цирк. Министра Фин. 2 июня 1900 г., № 39 (см. тамъ же, стр. 361 и сл.), 4) Цирк. Министра Фин. 29 ноября 1907 г., № 132 (Указатель правит. распоряженій по Министерству Фин. за 1907 г., стр. 676) и 5) Прав. банк. опер. Казнач., ст. 400—404. Организациа и порядокъ свидѣтельствованія *Прихода-расходныхъ кассъ* опредѣляются въ специальныхъ законахъ и правилахъ (см. Правила и Формы, 4 изд., стр. 372 и сл.) и Инстр. Казнач., указ. статьи. О свидѣтельствованіи *кассъ специальныхъ сборщиковъ* см. Касс. Прав. Спец. Сборщ., ст. 60 и 70. О свидѣтельствованіи *Кассы Госуд. Комисіи Поощенія Долговъ* см. Уст. Кред., разд. I, ст. 7, 44. Организациа и порядокъ свидѣтельствованія нѣкоторыхъ другихъ специальныхъ ведомственныхъ кассъ опредѣляются отчасти въ Особенныхъ Уставахъ Счетныхъ, отчасти въ другихъ специальныхъ законахъ и правилахъ. Порядокъ свидѣтельствованія *кассъ чинами Госуд. Контроля* опредѣляется въ указанныхъ законахъ и правилахъ, а также въ Общ. Уст. Счетн., ст. 308 дополн. по Прод. 1903 г. и въ Инструкціи о порядкѣ дѣлопроизводства въ Контр. Палатахъ 30 мая 1866 г., разд.

лится на 1) срочное и 2) внезапное. Всѣ исполнительныя мѣста подлежатъ тому и другому свидѣтельствуванію. *Срочное свидѣтельствованіе* производится по общему правилу по истеченіи каждаго мѣсяца. Отъ этого *обыкновеннаго мѣсячнаго срочнаго свидѣтельствованія* нужно отличать установленное, на ряду съ нимъ, для нѣкоторыхъ исполнительныхъ мѣстъ *особое срочное свидѣтельствованіе*, производимое въ другіе заранее опредѣленные сроки<sup>1)</sup>. *Внезапное свидѣтельствованіе* назначается лицами, имѣющими на это право, либо безъ опредѣленныхъ къ тому поводовъ, въ сроки, устанавливаемые по ихъ свободному усмотрѣнію, либо при наступленіи какихъ-либо чрезвычайныхъ событій, каковы, напр., поврежденіе печатей, подъ которыми хранится кладовая или магазинъ, смерть исполнителя и т. д. Вызванное чрезвычайнымъ событіемъ свидѣтельствованіе, въ отличіе отъ *обыкновеннаго внезапнаго*, называется *чрезвычайнымъ*.—*Орианами срочнаго свидѣтельствованія* исполнительныхъ мѣстъ являются *должностныя лица активнаго управленія*, обыкновенно коллеги и изъ нѣсколькихъ такихъ лицъ.<sup>2)</sup> Такъ, срочное свидѣтельствованіе мѣстныхъ *Казначействъ*, однородныхъ съ Казенными Палатами,

ВІІ (см. Правила и Формы, 4 изд., стр. 391 и сл.). Порядокъ свидѣтельствованія чинами Госуд. Контроля *кассъ и кладовыхъ госуд. кредитныхъ учреждений*, установленный въ Уст. Кред. (разд. IV, ст. 16; разд. V, ст. 14; разд. VI, ст. 47 по Прод. 1906 г.; разд. VII, ст. 16 и прим. къ ней по Прод. 1906 г.; разд. IX, ст. 17), опредѣляется въ подробностяхъ специальными правилами, изданными для Госуд. Банка 13 апр. 1898 г. (см. также Цирк. Департамента Гражд. Отчетности 23 июня 1898 г., № 21), для Госуд. Двор. Зем. и Крестьянск. Позем. Банковъ—7 марта 1897 г., а для Госуд. Сберегат. Кассъ—8 мая 1898 г. (Эти правила помѣщены въ Правилахъ и Формахъ, 4 изд., стр. 374 и сл.) Порядокъ свидѣтельствованія чинами Госуд. Контроля *мѣстъ производства матеріальныхъ операций* опредѣляется специальными правилами о предварит. и фактич. контролѣ (см. выше, прим. 1 на стр. 528).

<sup>1)</sup> Такъ, мѣстныя Казначейства подлежатъ особому срочному свидѣтельствуванію по истеченіи трехлѣтняго срока службы Казначей, а также въ случаѣ увольненія послѣдняго отъ должности или въ отпускъ. (Общ. Учр. Губ., ст. 1112. Инстр. Казнач., ст. 89. См. Правила и Формы, 4 изд., стр. 363.)

<sup>2)</sup> *Представители Госуд. Контроля* по общему правилу не участвуютъ въ срочномъ свидѣтельствуваніи. Исключеніе изъ этого общаго правила представляетъ организациа годового свидѣтельствованія денежныхъ суммъ (поступающихъ отъ частныхъ заказчиковъ и авансовыхъ), бумагъ и другихъ матеріаловъ *Экспедиціи Затопленія Госуд. Бумагъ*: свидѣтельствованіе это возложено на особую комиссію въ составѣ чиновъ Министерства Финансовъ и Госуд. Контроля (Учр. Мин., прилож. къ ст. 618 прим., ст. 17).



возложено на *Общія Присутствія Казенныхъ Палатъ* (см. выше, стр. 377 и сл.), а остальныхъ мѣстныхъ Казначействъ и Приходо-расходныхъ кассъ—на *особыя Общія Присутствія*, которыя для свидѣтельствования Казначействъ составляются по общему правилу (изъ котораго существуютъ исключенія для нѣкоторыхъ мѣстностей <sup>1)</sup>) изъ Полицеймейстера или Уѣзднаго Исправника, Засѣдателей мѣстной Дворянской Опекы (или Предсѣдателя Сиротскаго Суда), Податнаго Инспектора или его Помощника и Надзирателя акцизныхъ сборовъ или его Помощника. *Органами внезапнаго свидѣтельствования* исполнительныхъ мѣстъ являются какъ должностныя лица активнаго управленія, такъ и представители Госуд. Контроля. Что касается *должностныхъ лицъ активнаго управленія*, то по усмотрѣнiю подлежащихъ начальниковъ исполнителей, ими самими или командируемыми ими должностными лицами, а также подлежащими коллегіями, на которыя возложено срочное свидѣтельствованіе, по ихъ усмотрѣнiю, производится внезапное свидѣтельствованіе всѣхъ вообще исполнительныхъ мѣстъ. Мѣстныя Казначейства и другія исполнительныя мѣста, подчиненныя надзору Губернатора (см. выше, стр. 392), подлежатъ, кромѣ того, внезапному свидѣтельствуванію по усмотрѣнiю послѣдняго, имъ самимъ или командируемыми имъ должностными лицами. Наконецъ, Казначейства подлежатъ, сверхъ того, внезапному свидѣтельствуванію со стороны мѣстныхъ учреждений Госуд. Банка, къ которымъ они приписаны (см. выше, стр. 434), по свидѣтельствуванію это ограничено предѣлами счетной повѣрки банковыхъ операций Казначействъ. Что же касается *представителей Госуд. Контроля*, то на нихъ возложено *внезапное свидѣтельствованіе кассъ*, именно Казначействъ и Приходо-расходныхъ кассъ, кассъ специальныхъ сборщиковъ, Кассы Госуд. Комисіи Погашенія Долговъ, кассъ и кладовыхъ государственныхъ кредитныхъ учреждений и Кассы Иностраннаго Отдѣленія Особенной Канцеляріи Министра Финансовъ по Кредитной части. Свидѣтельствованіе кассъ производится чинами Госуд. Контроля самостоятельно, по усмотрѣнiю и распоряженію начальника подлежащаго ревизіоннаго учрежденія Госуд. Контроля или Госуд. Контролера. Кромѣ того, представители Госуд. Контроля производятъ *внезапныя свидѣтельствования мѣстгъ производства матеріальныхъ операций*, поскольку свидѣтельствования эти входятъ въ кругъ возложенныхъ на Госуд. Контроль функций фактическаго контроля (см. выше, стр. 513, п. 1), соглас-

<sup>1)</sup> См. Общ. Учр. Губ., ст. 1109 прим. по Прод. 1906, 1908 и 1909 г. г. и Инстр. Казнач., прилож. къ ст. 86 (Правила и Формы, 4 изд. стр. 371 и сл.).

но специальными правилами объ этомъ контролѣ (см. выше, стр. 515-523). Въ кругъ функций Госуд. Контроля, по нѣкоторымъ изъ этихъ правилъ, входитъ, кромѣ того, *внезапное свидѣтельствованіе суммъ, находящихся на рукахъ у распорядителей*, преимущественно въ видѣ авансовъ (см. выше, стр. 513, п. 1), а также *фактическій надзоръ за производствомъ исполнительныхъ матеріальныхъ операций въ самомъ широкомъ смыслѣ* этихъ послѣднихъ словъ (см. выше, стр. 514, п. 4). Фактическій контроль въ трехъ послѣднихъ указанныхъ видахъ производится представителями Госуд. Контроля преимущественно самостоятельно, по усмотрѣнiю и распоряженію начальника подлежащаго ревизіоннаго учрежденія Госуд. Контроля или Госуд. Контролера.—Изъ смысла соответствующихъ статей законовъ и правилъ вытекаетъ, что центръ тяжести срочнаго свидѣтельствования исполнительныхъ мѣстъ заключается въ *повѣркѣ наличности*, предѣлами которой это свидѣтельствованіе и можетъ ограничиваться, тогда какъ внезапное свидѣтельствованіе, во всякомъ случаѣ поскольку оно производится компетентными лицами (чинами Госуд. Контроля, подлежащими начальниками исполнителей или командируемыми ими лицами), должно охватывать и *счетную въ широкомъ смыслѣ слова повѣрку*.—О *результатахъ свидѣтельствования* дѣлаются надписи въ книгахъ и, кромѣ того, поскольку это требуется специальными законами или правилами, составляется особый актъ за подписями свидѣствовавшихъ, исполнителя и другихъ присутствовавшихъ лицъ. При обнаруженіи незаконныхъ или неправильныхъ дѣйствій исполнителя особый актъ составляется во всякомъ случаѣ. Актъ свидѣтельствования препровождается подлежащему начальству исполнителя, а если послѣдній обязанъ отчетностью передъ Госуд. Контролемъ или если свидѣтельствованіе производится представителями Госуд. Контроля, то второй экземпляръ этого акта доставляется подлежащему учрежденію послѣдняго. На обязанности подлежащаго начальства исполнителя лежитъ принятіе мѣръ къ устраненію обнаруженныхъ свидѣтельствомъ не порядковъ службы, а въ случаѣ открытія потерь или убытковъ, причиненныхъ государству неправомѣрными исполнительными операциями,—дальнѣйшее направленіе дѣла въ установленномъ порядкѣ. Порядокъ этотъ различенъ въ зависимости отъ того, обнаружены ли потери или убытки при внезапномъ свидѣтельствующемъ подотчетныхъ Госуд. Контролю кассъ представителями послѣдняго или же при свидѣтельствующихъ всѣхъ прочихъ видовъ и формъ организаци. Потери или убытки, обнаруженные при внезапномъ свидѣтельствующемъ названныхъ кассъ пред-



ставителями Госуд. Контроля, подлежат обращению в начетъ въ *порядкѣ ревизионномъ*, т. е. въ порядкѣ, установленномъ для обращенія въ начетъ потерь или убытковъ, обнаруженныхъ при ревизіи отчетности<sup>1)</sup> (см. объ этомъ порядкѣ ниже, въ § 89). Потери же или убытки, обнаруженные при свидѣтельствованияхъ всѣхъ прочихъ видовъ и формъ организаціи, могутъ быть обращены въ начетъ и ко взысканію непосредственно по почину подлежащаго начальства исполнителя<sup>2)</sup> лишь въ общемъ, установленномъ для взысканія вознагражденія за вредъ и убытки, причиненные должностными лицами, порядкѣ, т. е. въ *порядкѣ, по общему правилу, судебномъ*: уголовно- или гражданско-судебномъ<sup>3)</sup>. Лишь въ видѣ исключенія изъ общаго правила порядокъ этотъ можетъ быть замѣненъ порядкомъ административно-исполнительнымъ, безспорнымъ<sup>4)</sup>. Поскольку свидѣтельствуемая исполнительными мѣстами подотчетны Госуд. Контролю, результаты свидѣтельствования могутъ быть, въ случаѣ надобности, использованы Госуд. Контролемъ при повѣркѣ отчетности и могутъ дать поводъ къ обращенію потерь или убытковъ въ начетъ въ ревизионномъ порядкѣ (см. ниже, въ § 89)<sup>5)</sup>.

<sup>1)</sup> Общ. Уст. Счетн., дополн. къ ст. 358 (по Прол. 1906 г.), п. 2.

<sup>2)</sup> Если у подлежащаго начальства возникаетъ сомнѣніе, подлежатъ ли потери или убытки обращенію въ начетъ и ко взысканію, т. е. не подлежатъ ли они принятію на счетъ государства, то для разрѣшенія этого вопроса дѣло должно быть предварительно направлено къ компетентной, по суммѣ обнаруженныхъ потерь или убытковъ, административной инстанціи. Различныя административныя инстанціи компетентны по общему правилу (согласно Общ. Уст. Счетн., ст. 373 прим.) въ разрѣшеніи этихъ дѣлъ до той же максимальной суммы, до какой онѣ компетентны разрѣшать возвратъ неправильно поступившихъ къ государству отъ его должниковъ суммъ (см. объ этомъ ниже, въ прим. на стр. 558).

<sup>3)</sup> См. по вопросу объ этомъ порядкѣ Улож. Наказ., ст. 59 (см. также ст. 351—360 по Своду и Прол. 1906 г. и ст. 470—484); Зак. Гражд. ст. 677; Уст. Угол. Суд., ст. 1070; Уст. Гражд. Суд., ст. 1316. См. также по этому вопросу Н. Лазаревскій, Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами. Спб., 1906 г. Стр. 455—462.—Уголовно-судебный порядокъ опредѣляется въ Уст. Угол. Суд., ст. 1066—1123, а гражданско-судебный въ Уст. Гражд. Суд., ст. 1316—1330.

<sup>4)</sup> См. Уст. Угол. Суд., ст. 1068—1069 и законодат. мотивы къ этимъ статьямъ по изданію Госуд. Канцеляріи (ч. II, Спб., 1866).

<sup>5)</sup> Акты о результатахъ фактическаго контроля, составляемые представителями Госуд. Контроля (или замѣчанія послѣднихъ на такихъ актахъ, составляемыхъ должностными лицами активнаго управленія) имѣютъ, согласно спеціальнымъ правиламъ о фактическомъ контролѣ

Всѣ исполнительныя мѣста, за указанными (см. выше, стр. 530 и сл.) исключениями, обязаны *документальною отчетностью передъ Госуд. Контролемъ*<sup>1)</sup>. Доставляемая учрежденіямъ Госуд. Контроля на ревизию отчетность является по общему правилу *текущею, мѣсячною*. *Отчетность исполнителей по денежнымъ операціямъ, подчиненнымъ началу единства кассы*, заключается въ подлинныхъ приемныхъ и отпускныхъ документахъ (изъ которыхъ наиболѣе важное значеніе представляютъ: 1) объявленія и платежныя свидѣтельства,

значеніе безспорныхъ доказательствъ противъ отвѣтственныхъ лицъ и опровергаемы, поскольку эти акты подписаны представителями подлежащаго административнаго вѣдомства безъ соответственныхъ возраженій противъ заключеній представителей Госуд. Контроля. Если же такія возраженія были сдѣланы, то основанныя на указанныхъ актахъ заключенія Госуд. Контроля о начетѣхъ, постановленныя въ порядкѣ послѣдующей ревизіи отчетности, могутъ быть опротестованы подлежащимъ подконтрольнымъ административнымъ вѣдомствомъ, и, такимъ образомъ, разногласіе получаетъ разрѣшеніе въ *ревизионномъ порядкѣ* (см. ниже, въ § 89). Между тѣмъ спеціальныя правила о (предварительномъ и) фактическомъ контролѣ предусматриваютъ другой порядокъ разрѣшенія разногласій, возникающихъ при всѣхъ видахъ факческаго контроля между Госуд. Контролемъ и административнымъ вѣдомствомъ, именно *порядокъ между-подомственный*, т. е. по соглашенію между начальниками равныхъ по вѣдомственному положенію учреждений подлежащаго административнаго вѣдомства и вѣдомства Госуд. Контроля, при чемъ при недостиженіи соглашения между низшими инстанціями (между мѣстнымъ административнымъ органомъ и Контрольною Палатою или мѣстнымъ Контролемъ— между Департаментомъ Министерства и Департаментомъ Госуд. Контроля) разногласіе разрѣшается по соглашенію подлежащаго министра съ Госуд. Контролеромъ. Вопросъ о томъ, имѣетъ ли разрѣшеніе разногласія въ между-вѣдомственномъ порядкѣ преюдиціальное значеніе для послѣдующей ревизіи отчетности и лишается ли Госуд. Контроль права постановить заключеніе о начетѣ на основаніи матеріала, добытаго фактическимъ контролемъ, при неблагоприятномъ для него разрѣшеніи разногласія въ между-вѣдомственномъ порядкѣ, оставляется открытымъ какъ всѣми почти дѣйствующими спеціальными правилами, такъ и новѣйшимъ проектомъ Устава Ревизіи (см. выше, прим. 3 на стр. 528). Едва ли не единственными правилами, предусматривающими этотъ вопросъ, и при этомъ разрѣшающими его въ отрицательномъ, т. е. благоприятномъ въ отношеніи полноты ревизионныхъ правъ Госуд. Контроля, смыслѣ, являются правила, указанные выше, въ прим. 4 на стр. 523, которыя по точности и отвлеченности формулировки, а также по связанной съ этимъ, отчасти, полнотѣ вообще выгодно отличаются отъ другихъ подобныхъ правилъ.

<sup>1)</sup> О залогахъ и другихъ средствахъ спеціальнаго обезпеченія отвѣтственности исполнителей см. выше, стр. 430 и сл., 437.



при которыхъ вносятся деньги должниками государства, 2) вѣдомости, при которыхъ однѣ кассы препровождаютъ другимъ суммы, 3) квитанціи, выдаваемые однѣми кассами другимъ или распорядителямъ въ полученіи суммъ, 4) ассигновки распорядителей съ росписками на нихъ кредиторовъ государства), всегда сопровождаемыхъ реестрами, и въ отчетныхъ вѣдомостяхъ, а также въ важнѣйшихъ кассовыхъ и нѣкоторыхъ бухгалтерскихъ книгахъ. По тѣмъ операціямъ, по которымъ они ведутъ бухгалтерскія книги (см. выше, стр. 543), *Казначействъ, Приходо-расходныя кассы и кассы специальныхъ сборщиковъ*<sup>1)</sup> сами составляютъ мѣсячныя отчетныя вѣдомости въ томъ видѣ, въ какомъ послѣднія поступаютъ на ревизію, именно въ видѣ извлеченій изъ своихъ бухгалтерскихъ книгъ, и доставляютъ ихъ, при документахъ (и книгахъ), въ подлежащія учрежденія Госуд. Контроля непосредственно<sup>2)</sup> 3). По тѣмъ же операціямъ, по которымъ бухгалтерскія книги ведутся въ Казенныхъ Палатахъ (см. выше, стр. 542), мѣстныхъ Казначействъ и Приходо-расходныя кассы<sup>4)</sup> доставляютъ свою отчетность, въ соответствующихъ административныхъ

<sup>1)</sup> Кассы специальныхъ сборщиковъ, производящія операціи за счетъ специальныхъ средствъ и депозитовъ, по этимъ операціямъ также отчитываются передъ Госуд. Контролемъ непосредственно (Касс. Прав. Спец. Сборщ., ст. 8, 68).

<sup>2)</sup> Инстр. Казнач., ст. 281, 284, 291—295. Касс. Прав. Спец. Сборщ., ст. 6, 63—67. Врем. Прав. для Прих.-расх. кассъ 22 марта 1895 г., разд. VI—VII (Правила и Формы, 4 изд., стр. 438 и сл.).

<sup>3)</sup> Распорядители, на которыхъ, въ видѣ исключенія изъ общаго правила, возложено взиманіе доходовъ (см. выше, стр. 402), обязаны по этимъ операціямъ непосредственно передъ Госуд. Контролемъ отчетностью. Отчетность эта является годовой и состоитъ въ шнуровыхъ кассовыхъ книгахъ, которыя ведутся этими распорядителями, вѣдомостяхъ и подлинныхъ документахъ (Бухг. Прав., ст. 156). Въ томъ же порядкѣ и видѣ отчитываются передъ Госуд. Контролемъ органы самоуправления и частныя предпріятія, какъ сборщики государственныхъ доходовъ. (Бухг. Прав., ст. 12 прим.).

<sup>4)</sup> О срокахъ, за которые мѣстные Казначейства и Приходо-расходныя кассы доставляютъ Казеннымъ Палатамъ документы при отчетныхъ вѣдомостяхъ, см. выше, стр. 444. Эти краткія отчетныя вѣдомости содержатъ данныя объ остаткѣ суммъ государственнаго казначейства въ кассѣ къ началу отчетнаго періода, объ итогѣ поступленій этихъ суммъ и итогѣ выдачъ изъ нихъ въ теченіе отчетнаго періода и объ остаткѣ указанныхъ суммъ въ кассѣ къ концу этого періода.

цѣляхъ, въ Казенныя Палаты<sup>1) 2)</sup>, на обязанности которыхъ лежить составленіе мѣсячныхъ вѣдомостей, въ видѣ извлеченій изъ своихъ бухгалтерскихъ книгъ (см. выше, стр. 542 въ текстѣ), и доставленіе этихъ вѣдомостей, при поступившихъ отъ кассъ документахъ и книгахъ<sup>3)</sup>, на ревизію въ подлежащія учрежденія Госуд. Контроля<sup>4)</sup>. Въ своихъ банковыхъ операціяхъ Казначействъ непосредственно отчитываются передъ подлежащими учрежденіями Госуд. Банка, послѣднія же, по документальной повѣркѣ отчетныхъ вѣдомостей Казначействъ по названнымъ операціямъ и по засвидѣтельствованіи ихъ въ вѣрности противъ документовъ, доставляющихъ подлежащимъ учрежденіямъ Госуд. Контроля чрезъ Казенныя Палаты<sup>5)</sup>.—О лежащихъ на исполнителяхъ обязанностяхъ по сообщенію Госуд. Контролю дополнительныхъ къ отчетности данныхъ и разъясненій и о соответствующихъ этимъ обязанностямъ правахъ Госуд. Контроля, о просрочкѣ въ доставленіи исполнителями отчетности и указанныхъ дополнительныхъ данныхъ и разъяс-

<sup>1)</sup> Инстр. Казнач. ст. 282—283, 286—287. Прав. Банк. опер. Казнач., изд. 1896 г., ст. 273—274 (Правила и Формы, 4 изд., стр. 399). Врем. Прав. для Прих.-расх. кассъ 22 марта 1895 г., разд. VI—VII (тамъ-же, стр. 438 и сл.).

<sup>2)</sup> Кассы специальныхъ сборщиковъ, производящія платежи по расходамъ изъ суммъ государственнаго казначейства, отчитываются по этимъ операціямъ передъ Госуд. Контролемъ также чрезъ Казенныя Палаты (Касс. Прав. Спец. Сборщ., ст. 4, 6, 34, 42). Годовыя вѣдомости объ остаткѣ суммъ къ началу года, о поступленіяхъ и выдачахъ суммъ въ теченіе года и объ остаткѣ суммъ къ концу года, доставляемая кассами специальныхъ сборщиковъ Казеннымъ Палатамъ, имѣютъ лишь административное значеніе (Касс. Прав. Спец. Сборщ., ст. 5, 61—62).

<sup>3)</sup> Приходные журналы, расходные реестры и сводные кассовые журналы Казначействъ Казенныя Палаты доставляютъ на ревизію ежемѣсячно (приходо-расходныя книги Казначействъ ежемѣсячно поступаютъ въ учрежденія Госуд. Контроля чрезъ подлежащія учрежденія Госуд. Банка), кладовая же книга, заводимая на годовой кругъ операцій, поступаетъ въ учрежденія Госуд. Контроля по окончаніи года, отъ Казначействъ непосредственно, и при томъ лишь по особому всякій разъ со стороны названныхъ учреждений требованію.

<sup>4)</sup> Инстр. Казен. Палат., ст. 185—195.

<sup>5)</sup> Объ отчетности Казначействъ по банковымъ операціямъ и о соответствующей отчетности учреждений Госуд. Банка передъ Госуд. Контролемъ см. Прав. банк. опер. Казнач., ст. 389—399, 436—439, Циркуляръ Центр. Бухгалтеріи Госуд. Контроля 5 июня 1898 г., № 20 (см. Правила и Формы, 4 изд., стр. 417 и сл.) и Правила, указанные выше, въ прим. 2 на стр. 446.



ней и о послѣдствіяхъ этой просрочки, а также о *порядкѣ повѣрки и очистки отчетности исполнителей* см. ниже, въ § 89, гдѣ эти вопросы излагаются вмѣстѣ съ соотвѣтственными вопросами, относящимися къ распорядителямъ, такъ какъ тѣ и другіе вопросы разрѣшаются на общихъ для нихъ основаніяхъ.

§ 88. *Предварительный контроль надъ распорядителями въ Россіи.* Въ виду того, что многіе вопросы, относящіеся къ современному устройству предварительнаго контроля, уже разсмотрѣны, въ связи съ очеркомъ историческаго развитія устройства названнаго контроля (см. выше, стр. 512—523), послѣдующее изложеніе представляетъ лишь дополненіе къ этому очерку. Большое, пестрое разнообразіе, которымъ отличаются въ своихъ частностяхъ спеціальныя правила, регулирующія устройство предварительнаго и фактическаго контроля, заставляетъ ограничиться въ послѣдующемъ изложеніи разсмотрѣніемъ по каждому изъ примѣняющихся у насъ видовъ предварительнаго контроля лишь наиболѣе общими, типическими чертами<sup>1)</sup>.

Разнообразныя примѣняющіяся у насъ *формы предварительнаго контроля по повѣрочнымъ средствамъ и приѣмамъ* дѣлятся на слѣдующіе два вида: 1) предварительный фактической и 2) предварительный (не фактической) контроль<sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Правила, опредѣляющія устройство предварительнаго и фактическаго контроля, перечислены выше, въ примѣчаніяхъ на стр. 517-523. См. также прим. 1 на стр. 528. Обиліе и при томъ опытный, временный характеръ указанныхъ правилъ, въ связи съ предстоящимъ, можно надѣяться, въ близкомъ будущемъ объединеніемъ и законодательнымъ закрѣпленіемъ основныхъ, общихъ началъ ихъ въ Уставѣ Ревизіи, проектъ котораго уже окончательно составленъ названною выше (въ прим. 3 на стр. 528 и сл.) Коммисією, побуждаютъ опустить въ послѣдующемъ изложеніи подробныя ссылки на статьи этихъ правилъ.

<sup>2)</sup> Наши правила не знаютъ этого дѣленія, понимая подъ предварительнымъ контролемъ лишь предварительный не фактической контроль и не проводя различія между предварительнымъ и послѣдующимъ фактическимъ контролемъ. Лишь весьма немногія правила (именно указанные выше, въ прим. 2 на стр. 521) относятъ форму предварительнаго фактическаго контроля, указанную выше, на стр. 514, подъ п. 5 б, къ предварительному контролю; во всѣхъ же остальныхъ правилахъ и эта форма подводится подъ понятіе фактическаго контроля. Не знаетъ приведеннаго въ текстѣ дѣленія и новѣйшій проектъ Устава Ревизіи, который, сводя всѣ вообще формы контроля къ контролю документальному и фактическому, дѣлитъ затѣмъ одинъ лишь документальный контроль на предварительный и послѣдующій. Сводя всѣ формы контроля къ документальному и фактическому, названный проектъ вынужденъ подвести

По вопросу о *предварительномъ фактическомъ контролѣ* въ настоящемъ мѣстѣ надлежитъ дополнить изложенное выше, на стр. 514 (п. 5) и сл. Присутствіе представителя Госуд. Контроля при производствѣ поднадзорныхъ послѣднему дѣйствій распорядителей не является необходимымъ условіемъ правомѣрности этихъ дѣйствій: неприбытіе къ назначенному для производства указанныхъ дѣйствій времени (о времени этомъ распорядительный органъ обязанъ заблаговременно оповѣстить подлежащее учрежденіе Госуд. Контроля) представителя Госуд. Контроля не останавливаетъ этихъ дѣйствій. Возникающія при производствѣ представителями Госуд. Контроля фактической повѣрки разногласія между этими послѣдними и распорядителями<sup>1)</sup> разрѣшаются въ междувѣдомственномъ порядкѣ (подробнѣе указанномъ выше, въ прим. 5 на стр. 548 и сл.). Однако, направленіе дѣлъ по этимъ разногласіямъ въ установленномъ для нихъ порядкѣ не имѣетъ своимъ необходимымъ послѣдствіемъ приостановленія дальнѣйшихъ распорядительныхъ дѣйствій, т. е. формально не связываетъ свободы распорядителей<sup>2)</sup>.

*Предварительный (не фактической) контроль* по своей формѣ организациі дѣлится на два вида, указанные выше, на стр. 512.

По вопросу о предварительномъ контролѣ въ формѣ *присутствованія представителей Госуд. Контроля при обсужденіи коллегіальными административными учрежденіями вопросовъ финансово-административнаго значенія*, разрѣшеніе которыхъ предшествуетъ производству финансовыхъ операцій, въ настоящемъ мѣстѣ предстоитъ дополнить изложенное выше, на стр. 512 и сл. Представителямъ Госуд. Контроля при отправленіи этой функціи принадлежитъ

форму контроля, указанную выше, на стр. 512 подъ п. 2, подъ понятіе документальнаго контроля (?).

<sup>1)</sup> При производствѣ фактической повѣрки, указанной выше, на стр. 514 подъ пунктомъ 5 в, представители Госуд. Контроля повѣряютъ наличность, количество, вѣсъ и мѣру матеріаловъ и работъ, а также соотвѣтствіе ихъ требованіямъ законовъ, административныхъ распоряженій и договоровъ, при чемъ для оцѣнки техническихъ свойствъ матеріаловъ и работъ имѣютъ право требовать испытанія ихъ установленными для того приѣмами и способами. Но возбуждать вопросы о техническихъ свойствахъ матеріаловъ и работъ, признанныхъ распорядителями отвѣчающими требованіямъ приѣма, представители Госуд. Контроля имѣютъ право лишь въ случаяхъ «явной неудовлетворительности», «совершеннаго несоотвѣтствія» ихъ техническимъ требованіямъ.

<sup>2)</sup> О значеніи исхода указанныхъ разногласій для вопроса объ отвѣтственности распорядителя въ порядкѣ послѣдующей ревизіи отчетности см. выше, прим. 5 на стр. 548 и сл.



по большей части *право совѣщательнаго голоса*. Особыя мнѣнія, заявляемыя ими на засѣданіяхъ названныхъ учреждений по указаннымъ вопросамъ, вносятся по ихъ требованію въ журналы засѣданій. Подача представителемъ Госуд. Контроля особаго мнѣнія не имѣетъ по общему правилу своимъ необходимымъ послѣдствіемъ ни приостановленія приведенія въ исполненіе постановленія распорядительнаго органа и дальнѣйшаго движенія дѣла, ни измѣненія установленнаго для этого движенія порядка <sup>1)</sup>.

Во второй изъ двухъ различаемыхъ формъ предварительнаго (не фактическаго) контроля, именно въ формѣ *предварительной документальной повѣрки, самостоятельно производимой учрежденіями Госуд. Контроля*, организованы слѣдующіе, различные по предмету (т. е. по отвѣченной формѣ повѣряемыхъ операций), виды предварительнаго контроля: 1) контроль надъ возникновеніемъ доходовъ, 2) контроль надъ возникновеніемъ расходовъ, 3) контроль надъ ликвидированіемъ расходовъ и 4) контроль надъ ассигнованіемъ расходовъ.

Функции Госуд. Контроля по *предварительному контролю надъ возникновеніемъ доходовъ и надъ возникновеніемъ расходовъ, организованному въ формѣ документальной повѣрки, самостоятельно производимой учрежденіями Госуд. Контроля*, состоятъ въ составленіи и сообщеніи подлежащимъ распорядительнымъ органамъ заключеній по проектамъ договоровъ и по отдѣльнымъ документальнымъ даннымъ, относящимся къ предшествующимъ заключенію договоровъ распоряженіямъ ириготовительнаго характера (см. выше, стр. 512 и сл.). Госуд. Контроль въ составленіи и сообщеніи этихъ заключеній связанъ обыкновенно извѣстнымъ, въ различныхъ случаяхъ различнымъ (по различнымъ правиламъ), срокомъ, колеблющимся отъ 5 до 10 дней. Компетенціи Госуд. Контроля, какъ это отмѣчено уже выше,

<sup>1)</sup> Лишь въ нѣкоторыхъ, весьма немногихъ, случаяхъ представителямъ Госуд. Контроля принадлежитъ при отправленіи рассматриваемой функции *право рѣшительнаго голоса въ соединеніи съ правомъ протеста* и перенесенія дѣла на разсмотрѣніе слѣдующей по порядку инстанціи чисто вѣдомственнаго или междувѣдомственнаго смѣшаннаго (включающаго и представителя Госуд. Контроля) состава, при чемъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ дѣло окончательно разрѣшается подлежащими министрами по согласенію съ Госуд. Контролеромъ. Присутствованіе представителей Госуд. Контроля въ административныхъ коллегіальныхъ учрежденіяхъ съ правомъ рѣшительнаго голоса, но безъ особаго права протеста должно быть отнесено къ числу чисто-административныхъ функций Госуд. Контроля (см. выше стр. 525).

на стр. 513, не поставлено никакихъ формальныхъ предѣловъ при отправленіи рассматриваемой функции, которая должна быть отнесена къ числу контрольно-административныхъ его функций. Заключенія Госуд. Контроля по вопросамъ, относящимся къ возникновенію доходовъ и расходовъ, не связываютъ по общему правилу свободы дѣйствій распорядителей. Но эти заключенія Госуд. Контроля связываютъ, однако, его самого: Госуд. Контроль имѣетъ право измѣнять свои заключенія по указаннымъ вопросамъ при послѣдующей повѣркѣ отчетности, если эти заключенія были приняты и приведены въ исполненіе подлежащими распорядителями, лишь поскольку обнаружались новые факты, которые не могли имѣться въ виду при составленіи заключеній.

Функции Госуд. Контроля по *предварительному контролю надъ ликвидированіемъ и надъ ассигнованіемъ расходовъ, организованному въ формѣ документальной повѣрки, самостоятельно производимой учрежденіями Госуд. Контроля*, заключаются въ утвержденіи или визированіи либо проектовъ окончательныхъ расчетовъ государства съ подрядчиками и поставщиками и ассигновокъ съ прилагаемыми къ нимъ оправдательными документами, либо ассигновокъ и прилагаемыхъ къ нимъ, въ числѣ прочихъ, расчетныхъ документовъ. Такимъ образомъ, Госуд. Контроль производитъ повѣрку ликвидированія и ассигнованія расходовъ либо 1) раздѣльно, т. е. въ видѣ двухъ отдѣльныхъ повѣрочныхъ дѣйствій (надъ проектомъ расчета и надъ ассигновкою), либо 2) нераздѣльно, т. е. въ видѣ одного повѣрочнаго дѣйствія (надъ ассигновкою и прилагаемыми къ ней расчетными документами). Госуд. Контроль связанъ при производствѣ рассматриваемыхъ повѣрочныхъ дѣйствій определеннымъ срокомъ, именно ему предоставляется для повѣрки проектовъ окончательныхъ расчетовъ съ подрядчиками или поставщиками обыкновенно десятидневный срокъ, а для повѣрки ассигновокъ съ оправдательными къ нимъ документами — по большей части трехдневный (въ нѣкоторыхъ же, немногихъ, случаяхъ, по нѣкоторымъ правиламъ, пятидневный или семидневный) срокъ, при чемъ этотъ послѣдній срокъ можетъ быть по усмотрѣнію распорядителя (посредствомъ дѣлаемой послѣднимъ на ассигновкѣ надписи «экстренная») сокращенъ до однодневнаго <sup>1)</sup>. Результатъ предварительной

<sup>1)</sup> Если ликвидированіе повѣряется вмѣстѣ съ ассигнованіемъ, то для повѣрки ассигновки и прилагаемыхъ къ ней расчетныхъ документовъ Госуд. Контролю предоставляется обыкновенно десятидневный срокъ.



повѣрки (проектовъ окончательныхъ расчетовъ и) ассигновокъ Госуд. Контролемъ можетъ быть въ большей части случаевъ (по большей части правилъ) тройкій: 1) утверждение ассигновки, 2) условное утверждение ассигновки (въ полной цифрѣ или частичное) и 3) неутверждение ассигновки. При повѣркѣ (проектовъ окончательныхъ расчетовъ и) ассигновокъ Госуд. Контроль долженъ произвести полностью повѣрку всей расходной операціи «по существу распорядительныхъ дѣйствій», т. е. въ отношеніи правомѣрности и целесообразности этихъ дѣйствій. Вотъ почему *утверждение ассигновки* Госуд. Контролемъ безъ всякихъ оговорокъ освобождаетъ въ указанномъ объемѣ соответствующую расходную операцію отъ повѣрки въ порядкѣ послѣдующей ревизіи отчетности. Расходы, произведенные по утвержденнымъ ассигновкамъ, подлежатъ повѣркѣ «по существу распорядительныхъ дѣйствій» въ порядкѣ послѣдующей ревизіи отчетности, лишь поскольку обнаружены новыя обстоятельства, которые не могли имѣться въ виду при предварительной повѣркѣ ассигновки. Если Госуд. Контроль убѣждается въ правомѣрности ассигнованія (см. выше, стр. 473), но не имѣетъ возможности въ установленный для повѣрки (проекта окончательнаго расчета и) ассигновки срокъ произвести повѣрку расходной операціи «по существу распорядительныхъ дѣйствій» въ полномъ объемѣ (напр. за неполученіемъ всѣхъ необходимыхъ оправдательныхъ документовъ) и, такимъ образомъ, долженъ сохранить за собою право повѣрки расходной операціи въ соответствующемъ объемѣ въ порядкѣ послѣдующей ревизіи отчетности, то выражаетъ это *условнымъ утвержденіемъ ассигновки*<sup>1)</sup>. Наконецъ, обнаруженіе по доставленнымъ документамъ той или другой неправомѣрности въ распорядительныхъ дѣйствіяхъ должно вести къ *неутвержденію ассигновки*<sup>2)</sup> 3). Неутвер-

<sup>1)</sup> Давая условное утвержденіе Госуд. Контроль сообщаетъ распорядителю свои замѣчанія, устанавливающія объемъ, въ какомъ расходная операція подлежитъ послѣдующей повѣркѣ «по существу распорядительныхъ дѣйствій».

<sup>2)</sup> Неутвержденію ассигновки предшествуетъ обыкновенно сообщеніе Госуд. Контролемъ распорядителю своихъ замѣчаній въ особомъ мотивированномъ отзывѣ или на самой ассигновкѣ для представленія послѣднимъ объясненій.

<sup>3)</sup> По новѣйшему проекту Устава Ревизіи Госуд. Контроль не утверждаетъ ассигновки лишь въ томъ случаѣ, если «усмотритъ явную его (т. е. «предположеннаго платежа») незаконность»; во всѣхъ же остальныхъ случаяхъ невозможности утвержденія ассигновки безъ оговорок, и въ томъ числѣ въ случаѣ, когда «платежъ признается неправиль-

женіе ассигновки во всѣхъ случаяхъ (по всѣмъ правиламъ), хотя и приостанавливаетъ платежъ, но не является безусловнымъ препятствіемъ къ послѣдному. Помимо же этого, послѣдствія неутвержденія ассигновокъ въ различныхъ случаяхъ (по различнымъ правиламъ) различны. Такъ, въ одной группѣ случаевъ распорядитель имѣетъ право произвести платежъ по неутвержденной ассигновкѣ, взявъ на себя всю полноту ответственности за это<sup>1)</sup>. Въ другой группѣ случаевъ распорядитель имѣетъ право представить о неутвержденіи ассигновки своему начальнику, при чемъ въ однихъ случаяхъ изъ входящихъ въ разсматриваемую группу вопросъ разрѣшается собственною властью этого начальника, въ другихъ же—по соглашенію послѣдняго съ начальникомъ равнаго по вѣдомственному положенію учрежденія Госуд. Контроля, т. е. въ междувѣдомственномъ порядкѣ (указанномъ выше, въ прим. 5 на стр. 548 и сл.). Наконецъ, въ третьей группѣ случаевъ неутвержденіе ассигновки ведетъ къ тому или другому изъ послѣдствій, наступающихъ въ случаяхъ первой и второй группы, но усмотрѣнію подлежащаго распорядителя.—Внѣ разсмотрѣннаго порядка предварительнаго документальнаго контроля надъ ликвидированіемъ и надъ ассигнованіемъ расходовъ, которому подчинена большая часть перечисленныхъ выше (см. стр. 517—523) конкретныхъ финансовыхъ операцій, стоитъ *предварительный документальный контроль надъ ликвидированіемъ расходовъ по возврату суммъ: 1) неправильно поступившихъ къ государству отъ его должниковъ и 2) употребленныхъ должностными лицами за счетъ государства изъ собственныхъ средствъ*. Для ликвидированія расходовъ перваго изъ этихъ двухъ видовъ, поскольку неправильность поступленія и возвратъ суммъ вызываютъ сомнѣніе со стороны подлежащаго распорядителя, необходимо предварительное полученіе заключенія Общаго Присутствія подлежащаго учрежденія Госуд. Контроля о возвратѣ, основаннаго на имѣющихся у послѣдняго документаль-

нымъ съ формальной стороны либо по существу», Госуд. Контроль даетъ условное утвержденіе. (Этого послѣдняго термина проектъ не знаетъ, употребляя вмѣсто него выраженіе «признаніе ассигновки подлежащей повѣркѣ по существу въ порядкѣ послѣдующей ревизіи».) Проводимое названнымъ проектомъ различіе между «явною незаконностью» платежа и «неправильностью съ формальной стороны либо по существу» платежа является весьма неяснымъ.

<sup>1)</sup> Новѣйшій проектъ Устава Ревизіи знаетъ лишь это одно послѣдствіе неутвержденія ассигновки.



ныхъ данныхъ соответствующей доходной отчетности<sup>1)</sup>. Что же ба-

<sup>1)</sup> Расходы по возврату исправлено поступившихъ къ государству отъ его должниковъ суммъ производятся по ассигновкамъ подлежащихъ административныхъ органовъ, завѣдывающихъ извлеченіемъ доходовъ, если въ распоряженіи ихъ имѣются спеціальныя кредиты на эти расходы въ противномъ же случаѣ—по ассигновкамъ Казенныхъ Палатъ (или Департамента Госуд. Казначейства), съ которыми названныя административныя органы входятъ въ предварительное сношеніе. (Бухг. Прав., ст. 31. Касс. Прав. Спец. Сборщ., ст. 43.) Порядокъ, согласно которому Казенныя Палаты ассигнуютъ эти расходы за счетъ особаго кредита по Сѣтѣ Департамента Госуд. Казначейства (Бухг. Прав., ст. 31. Инстр. Казен. Палат., ст. 43), измѣненъ Циркуляромъ Департамента Госуд. Казначейства отъ 14 окт. 1910 г., за № 80 (см. Указатель правит. распоряженій по Мин. Фин. за 1910 г., стр. 628). Непосредственнымъ основаніемъ для административнаго разрѣшенія возврата, т. е. для ликвидированія расходовъ по возврату, предшествующаго ассигнованію ихъ, можетъ служить либо 1) ходатайство должника государства передъ подлежащимъ административнымъ органомъ, завѣдывающимъ извлеченіемъ дохода, либо 2) представленіе подлежащей кассы, обращенное къ указанному органу, либо 3) собственное усмотрѣніе послѣдняго (Касс. Прав., ст. 73, п. а), либо, наконецъ, 4) заключеніе Госуд. Контроля о возвратѣ суммъ, неправильное поступленіе которыхъ обнаружено имъ при ревизіи доходной отчетности (Касс. Прав., ст. 73, п. б. Учр. Мин., ст. 995, п. 4. Общ. Учр. Губ., ст. 1150, п. 4). Во всѣхъ указанныхъ случаяхъ подлежащій административный органъ, завѣдывающій извлеченіемъ дохода, если ликвидированіе расхода по суммѣ возврата не выходитъ за предѣлы его компетенціи, разрѣшаетъ вернуть собственною властью, при отсутствіи же указанного условія представляетъ дѣло со своимъ заключеніемъ своему прямому начальству, которое, смотря по суммѣ возврата, либо разрѣшаетъ дѣло своею властью, либо даетъ ему дальнѣйшее движеніе. По общему правилу Казенныя Палаты и соответствующіе имъ высшіе на мѣстахъ органы управленія имѣютъ право разрѣшать возвратъ неправильно поступившихъ суммъ—до 50 руб., Департаменты Министерствъ—до 300 руб., Общія Присутствія Департаментовъ—до 1000 руб., Министры—до 10.000 руб., а если сумма возврата превышаетъ эту послѣднюю цифру, то дѣло направляется въ Сенатъ. (Общ. Уст. Счетн., ст. 394 по Прод. 1906 г.). (О порядкѣ разсмотрѣнія этихъ дѣлъ въ Сенатѣ см. Учр. Сенат., ст. 19, п. 5, г; ст. 125 по Прод. 1906 г. и ст. 176 по Прод. 1906 г., а также другія статьи, указываемыя ниже, въ § 79, какъ относящіяся къ порядку разсмотрѣнія въ Сенатѣ дѣлъ о начетахъ.) Изъ этого общаго правила существуютъ исключенія, согласно спеціальнымъ законоположеніямъ о доходахъ. Указанныя административныя органы имѣютъ, однако, право разрѣшать лишь «неподлежащій никакому сомнѣнію возвратъ». Такимъ образомъ, если вопросъ о возвратѣ вызванъ однимъ изъ первыхъ трехъ указанныхъ выше основаній и при этомъ возвратъ подлежитъ сомнѣнію, то необходимо предварительное обращеніе за заключеніемъ къ по-

сается расходовъ по возврату суммъ, употребленныхъ должностными лицами за счетъ государства изъ собственныхъ средствъ, то они вообще, во всякомъ случаѣ, могутъ быть ликвидиремы не раньше, какъ по обревизованію подлежащимъ учрежденіемъ Госуд. Контроля представленной этими должностными лицами отчетности<sup>1) 2)</sup>. Такимъ образомъ, организація предварительнаго контроля надъ ликвидированіемъ расходовъ по возврату тѣхъ и другихъ названныхъ суммъ представляеть, по сравненію со всѣми другими видами и формами предварительнаго контроля, ту особенность, что въ основу ея положено, въ видѣ исключенія изъ общаго правила, не единоличное (см. выше, стр. 538, 539), а коллегиальное начало. Отрицательное заключеніе Госуд. Контроля о возвратѣ тѣхъ или другихъ названныхъ суммъ является препятствіемъ къ ликвидированію расхода по возврату, которое можетъ быть устранено по протесту подлежащаго распорядителя не иначе, какъ въ порядкѣ, установленномъ для движенія дѣлъ по протестамъ подотчетнаго вѣдомства противъ ревизіонныхъ заключеній учреждений Госуд. Контроля о начетахъ (см. ниже, въ § 89). —Наконецъ, здѣсь надлежитъ еще отмѣтить форму предварительнаго контроля, указанную выше, на стр. 298, выполняющую до извѣстной степени назначеніе *предварительнаго контроля надъ ассигнованіемъ расходовъ*.

О предварительномъ контролѣ надъ ассигнованіемъ расходовъ, достигаемомъ посредствомъ обособленія распорядительныхъ и исполнительныхъ операций въ рукахъ различныхъ, равноответственныхъ, должностныхъ лицъ, съ возложеніемъ на плательщика предварительной, передъ выдачею денегъ кредиторю, повѣрки дѣйствій распорядителя, см. выше, стр. 395, 399 и сл.

§ 89. Послѣдующій контроль надъ распорядителями въ Россіи. Въ Россіи существуетъ особое, на ряду съ кассовымъ, административное или распорядительное текущее документальное счетоводство по де-

лежащему учрежденію Госуд. Контроля. Таковъ выводъ, вытекающій изъ сопоставленія Общ. Уст. Счетн., ст. 394 (по Прод. 1906 г.), Касс. Прав., ст. 73 и Инстр. Казен. Палат., ст. 44 и прим. 1, ст. 45. Заключенія эти даются Общими Присутствіями учреждений Госуд. Контроля (Учр. Мин., ст. 994, п. 3. Общ. Учр. Губ., ст. 1149, п. 3).

<sup>1)</sup> Бухг. Прав., ст. 36 прим. Инстр. Казен. Палат., ст. 44, прим. 3. Учр. Мин., ст. 995, п. 4. Общ. Учр. Губ., ст. 1150, п. 4.

<sup>2)</sup> При ликвидированіи этихъ расходовъ распорядители не связаны суммою возврата, такъ какъ Общ. Уст. Счетн., ст. 394 (по Прод. 1906 г.), на эти расходы не распространяется (см. Общ. Уст. Счетн., изд. И. Плехана, Спб., 1910. Разъясн. 1 подъ ст. 394).



нежнымъ операціямъ, подчиненнымъ началу единства кассы. Счетоводство это возложено, съ одной стороны, на мѣстные органы управленія движеніемъ суммъ государственнаго казначейства, т. е. на Казенныя Палаты, съ другой же стороны, на подлежащія распорядительныя по производству расходовъ и извлеченію доходовъ учрежденія и, такимъ образомъ, лишено централизованной въ предѣлахъ всего государства организации. О централизованномъ въ предѣлахъ губерній общеведомственному счетоводству Казенныхъ Палатъ по операціямъ съ суммами государственнаго казначейства, образующемъ со счетоводствомъ мѣстныхъ Казначействъ по названнымъ операціямъ единую систему, см. выше, стр. 542. Что же касается счетоводства указанныхъ распорядительныхъ учреждений, то на нихъ возложено веденіе систематическихъ или бухгалтерскихъ въ широкомъ смыслѣ слова (главной и вспомогательныхъ) книгъ по всемъ, въ видѣ общаго правила, находящимся въ распоряженіи ихъ операціямъ по производству расходовъ и извлеченію доходовъ<sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Счетоводство распорядительныхъ учреждений, каждаго въ отдѣльности, является самостоятельнымъ, т. е. образуетъ отдѣльную систему, вслѣдствіе чего эти учрежденія ведутъ, помимо собственно систематическихъ книгъ, журналъ, въ который въ хронологическомъ порядкѣ заносятся: 1) по расходамъ—выдаваемая ассигновки, при отсылкѣ ихъ въ кассу и 2) по доходамъ—получаемыя отъ Казначействъ квитанціи или талоны квитанцій, выданныхъ должникамъ государства. По занесеніи операцій въ журналъ, онѣ разносятся не позже слѣдующаго дня по подлежащимъ счетамъ главной книги. Эта послѣдняя дѣлится на слѣдующія четыре части: 1) «главная книга смѣтныхъ расходовъ», 2) «главная книга смѣтныхъ доходовъ» (въ этихъ двухъ книгахъ для каждой статьи Финансовой Смѣты открывается отдѣльный счетъ), 3) «главная книга специальныхъ средствъ» и 4) «главная книга партикулярныхъ суммъ и залоговъ» (въ послѣднихъ двухъ книгахъ счета расходовъ ведутся противъ счетовъ подлежащихъ поступленій). Суммы произведенныхъ кассами платежей заносятся въ главную книгу мѣсячными итогами, на основаніи возвращаемыхъ кассами талоновъ ассигновокъ. По разнесеніи операцій въ главную книгу, онѣ переносятся, не позже слѣдующаго дня, въ подлежащія вспомогательныя или расчетныя въ тѣсномъ смыслѣ слова книги. Распорядительныя учрежденія ведутъ слѣдующія вспомогательныя книги: 1) «разсчетную книгу о долгахъ», т. е. по активнымъ и пассивнымъ обязательствамъ, 2) «разсчетную книгу о залогахъ» и 3) «разсчетную книгу по авансовымъ выдачамъ». Къ числу вспомогательныхъ книгъ относятся также ведущіяся въ нѣкоторыхъ распорядительныхъ учрежденіяхъ окладныя книги по доходамъ, служащія для расчетовъ съ отдѣльными должниками государства. Для производства же расчетовъ съ отдѣльными поставщиками и подрядчиками распорядительныя учрежденія ведутъ расчетныя тетради (см. выше, стр. 106).—Общій порядокъ счетоводства

Исключеніе представляютъ операціи по извлеченію доходовъ, поступающихъ въ суммы государственнаго казначейства не чрезъ Казначейства, а чрезъ кассы специальныхъ сборщиковъ. По этимъ операціямъ подлежащія распорядительныя учрежденія, при которыхъ названныя кассы функционируютъ, не обязаны особымъ административнымъ счетоводствомъ<sup>1) 2)</sup>. Лежащее на Департаментъ Госуд. Казначейства централизованное въ предѣлахъ всего государства общее для всѣхъ вѣдомствъ текущее счетоводство по денежнымъ операціямъ съ суммами государственнаго казначейства (см. выше, стр. 444) не является документальнымъ.

Въ Россіи, помимо верховнаго контроля надъ министрами, существуетъ подчиненный въправительственный, независимо организованный контроль надъ распорядителями. Распорядители, какъ второстепенные, такъ и главные, на ряду съ исполнителями и на общихъ съ послѣдними основаніяхъ, подчинены независимо организованной ревизіи Госуд. Контроля и при томъ обязаны, по общему правилу, особою непосредственною, административною, отчетностью передъ послѣднимъ. Отчетность распорядителей передъ Госуд. Контролемъ является по общему правилу мѣсячною. Составъ отчетности распорядителей по денежнымъ операціямъ, подчиненнымъ началу единства кассы, исчерпывается по общему правилу подлин-

распорядительныхъ учреждений опредѣляется: 1) въ Бухг. Прав., ст. 3, п. д. ст. 23—24, 28 и прим., ст. 62, 97—98, 119—150, 2) въ дополняющемъ ихъ Циркулярѣ по Министерству Финансовъ 3 мая 1896 г., № 58 (см. Правила и Формы, 4 изд., стр. 571 и сл.) и 3) въ Касс. Прав., ст. 67—69, 86, 114 и прим.

<sup>1)</sup> Бухг. Прав., ст. 14.

<sup>2)</sup> Въ цѣляхъ достиженія тождества между счетоводствомъ распорядительныхъ учреждений и счетоводствомъ Казначействъ, общіе по каждому счету главной книги административнаго счетоводства (см. прим. на стр. 560) итоги за истекшій мѣсяцъ ежемѣсячно переносятся въ особыя сличительныя ведомости, отсылаемая затѣмъ въ подлежащія Казначейства для сличенія. Исключеніе отсюда представляютъ операціи по доходамъ, поступающимъ въ суммы государственнаго казначейства, по которымъ сличительныя ведомости не составляются. Обнаруженныя при этомъ сличеніи несоотвѣтствія отмѣчаются Казначействами на самыхъ ведомостяхъ, которыя затѣмъ возвращаются распорядительнымъ учрежденіямъ. Послѣднія, если ошибка допущена была по ихъ книгамъ, исправляютъ таковую, и затѣмъ доставляютъ ведомости въ подлежащія учрежденія Госуд. Контроля «для свѣдѣнія».—О сличительныхъ ведомостяхъ см. Бухг. Прав., ст. 148—150; Инстр. Казнач., ст. 280 и Циркуляръ по Министерству Фин. 3 мая 1896 г., № 58 (см. Правила и Формы, 4 изд., стр. 571 и сл.).



ними оправдательными документами. Распорядители доставляют на ревизию по названным операциям все те, оправдывающие произведенные ими операции, документы, которые не входят в состав кассовой отчетности, т. е. не поступают на ревизию через кассы (и Казенная Палата) (см. о документах, доставляемых на ревизию кассами выше, стр. 549 и сл.)<sup>1)</sup>. Таким образом, по отчетности

<sup>1)</sup> Административную отчетность по расходам составляют, по общему правилу, подлинные обязательственные и расчетные документы, а также талоны ассигновок. Оправдательные документы по расходам, представление которых на ревизию обязательно для распорядителей, во всех подробностях обозначены в Общих и частных Правилах о назначении денежных выдач (см. выше, прим. 5 на стр. 396). Эти документы отсылаются подлежащим учреждениям Госуд. Контроля, при особом реестрах, раз в месяц, но распорядительные учреждения имеют право отсылать их на ревизию и чаще, даже одновременно с отправлением ассигновок в кассы. Вместо расходных документов, распорядители имеют право доставлять учреждениям Госуд. Контроля подлинный дѣла, в которых эти документы находятся. Оправдательные документы по доходам (за исключением тех, которые всегда поступают на ревизию от касс, — см. выше, стр. 549 и сл.) доставляются учреждениям Госуд. Контроля, смотря по виду доходов, в состав либо административной, либо кассовой отчетности. Документы по доходам, доставление которых на ревизию обязательно, и порядок доставления их учреждениям Госуд. Контроля указаны, для каждого вида доходов в отдельности, в особом Табелях о взимании и проверке государственных доходов и в Касс. Прав., прилож. к ст. 58. Лишь по доходам, по которым должники государства обязаны представлять полученные ими из Казначейств квитанции распорядителям, последние составляют и доставляют на ревизию, при документах, месячные отчетные ведомости. — Особый, представляющий исключение из общего правила, порядок отчетности распорядителей установлен по ведомству Морского Министерства. Распорядительные учреждения этого ведомства составляют по всем производимым ими операциям месячные отчетные ведомости, поступающие, при документах, на ревизию в Департамент Военной и Морской Отчетности (см. выше, прим. 1 на стр. 536). — Кроме рассмотренной отчетности, распорядительные учреждения всех вообще ведомств доставляют подлежащим учреждениям Госуд. Контроля: 1) месячные сличительные ведомости (см. выше, прим. 2 на стр. 561) и 2) годовые отчетные ведомости «о долгах и недоимках», т. е. о состоянии активных обязательств государства по займам и ссудам у него и о состоянии недоимок по государственным доходам, в которых показываются состояние к началу и концу отчетного периода и движение в течение отчетного периода каждого обязательства и каждой недоимки в отдельности. (Годовые ведомости «о долгах и недоимках» доставляются учреждениям Госуд. Контроля и Казенными Палатами, но в этих ведомостях состояние и движение указанных обязательств

касс и дополняющей ее отчетности распорядителей Госуд. Контроль производит проверку распорядительных операций, подчиненных началу единства кассы. — Помимо данных, заключающихся в доставляемой ему отчетности, Госуд. Контроль имеет право требовать от подотчетных ему органов представления *дополнительных к отчетности данных и разъяснений*, в виде свиданий, документов и даже целых дѣл<sup>1)</sup>. О допущенной распорядителем или исполнителем *просрочке в доставлении как отчетности*<sup>2)</sup>, так и *дополнительных к ней данных и разъяснений*<sup>3)</sup>, ревизионное учреж-

и недоимок показываются лишь в общих для каждого сметного подразделения итогах). — Общий порядок отчетности распорядителей определяется: 1) в Бухг. Прав., ст. 3, п. е, ст. 50—51, 70 и прим. 1, ст. 71, ст. 151—165. 2) в дополняющем их циркулярѣ, указанном выше, в прим. 3 на стр. 542 и сл.), 3) в Касс. Прав., ст. 69—71, 97 и прим. 1—2, ст. 114 прим. 1, ст. 117 и прим. 2, ст. 121, 124, 133—134, 138, п. 5, ст. 140 прим. 5, ст. 146, 148 и 4) Касс. Прав. Спец. Сборщ., ст. 62, 67.

<sup>1)</sup> Бухг. Прав., ст. 3 п. е, ст. 158.

<sup>2)</sup> В случае недоставления отчетности в установленный срок учреждение Госуд. Контроля должно немедленно обратиться с соответственным требованием к подлежащему подотчетному учреждению (Общ. Уст. Счетн., ст. 256). Просрочка в доставлении отчетности на ревизию с указанными ниже в текстѣ послѣдствиями наступает, согласно закону (Общ. Уст. Счетн., ст. 377, 258), по истечении месяца со дня наступления срока, установленного для доставления отчетности, если в течение этого периода времени подлежащим подотчетным органом не будет представлено объяснений с указанием законных препятствий к срочному доставлению отчетности. Между тем, по Инструкции о порядке дѣлопроизводства в Контрольных Палатах (ст. 25) (см. ниже, прим. 3 на стр. 565) (и другимъ позднейшимъ Инструкциямъ по Госуд. Контролю), учреждения Госуд. Контроля доносят Госуд. Контролеру о просрочке лишь по истечении двухъ месяцев (по истечении первого месяца они лишь повторяют свое требование) со дня наступления срока, установленного для доставления отчетности.

<sup>3)</sup> Требование о доставлении дополнительных к отчетности данных и разъяснений должно быть исполнено подлежащим подотчетным учреждением немедленно (Бухг. Прав., ст. 158), но во всякомъ случае не позже истечения двухнедельного срока со дня получения его (Общ. Уст. Счетн., ст. 262, Общ. Учр. Губ., ст. 162). При наличности же законных препятствий к исполнению названного требования должны быть представлены, немедленно по получении послѣдняго, соответственные объяснения, с указанием, по возможности, предполагаемого срока представления требуемых данных. Однако, просрочка в доставлении дополнительных к отчетности данных с приводимыми ниже в текстѣ послѣдствиями, если подотчетным органом не былъ заблаговременно указан срок доставления этих данных, наступает лишь по истечении трехъ мѣся-



деніе доводитъ до свѣдѣнія Госуд. Контролера. Послѣдній не имѣетъ права своею властью налагать на подотчетные органы дисциплинарныхъ наказаній за просрочку, но можетъ снести съ этою цѣлью, равно какъ и съ цѣлью принятія побудительныхъ мѣръ къ исполненію указанными органами лежащихъ на нихъ отчетныхъ обязанностей, либо съ подлежащимъ министромъ, либо съ Сенатомъ<sup>1)</sup>. Нормальными дисциплинарными наказаніями за просрочку въ разсматриваемыхъ случаяхъ являются замѣчанія и выговоры<sup>2)</sup><sup>3)</sup><sup>4)</sup>. Цѣль полученія ревизіонными учрежденіями не заключающихся въ отчетности данныхъ или разъясненія вызывающихъ сомнѣніе данныхъ отчетности можетъ быть достигнута также посредствомъ осуществленія принадлежащаго этимъ учрежденіямъ права командированія своихъ представителей въ распорядительныя или исполнительныя учрежденія для собиранія личныхъ справокъ на мѣстѣ. Командируемымъ для указанной цѣли чинамъ Госуд. Контроля должны быть предъявляемы всѣ книги, документы и дѣла, за исключеніемъ бумагъ, подлежащихъ тайнѣ<sup>5)</sup>. Наконецъ, въ тѣхъ же цѣляхъ учрежденіямъ Госуд. Контроля принадлежитъ право приглашенія завѣдывающихъ веденіемъ книгъ и составленіемъ отчетныхъ ведомостей должностныхъ лицъ одногородныхъ съ ними распорядительныхъ или исполнительныхъ учреждений<sup>6)</sup>.

*Госуд. Контроль повѣряетъ отчетность сперва «въ кассовомъ отношеніи», т. е. въ отношеніи законности и правильности испол-*

цевъ (по истеченіи перваго и втораго мѣсяца учрежденіе Госуд. Контроля должно повторять свое требованіе) со дня полученія перваго требованія о доставленіи указанныхъ данныхъ и разъясненій (Общ. Уст. Счетн., ст. 337 прим.).

<sup>1)</sup> Учр. Сенат., ст. 19, п. За. Учр. Мин., ст. 176, п. 5, ст. 969.

<sup>2)</sup> Улож. Наказ., ст. 336—337.

<sup>3)</sup> Эти виды наказаній Сенатъ имѣетъ право налагать на должностныхъ лицъ мѣстныхъ административныхъ учреждений собственной властью, не направляя дѣла на Высочайшее разрѣшеніе (Учр. Сенат., ст. 203, 204 и прим. 1—4 по Своду и Прод. 1906 г.).

<sup>4)</sup> Новѣйшій проектъ Устава Ревизіи, не сокращая въ концѣ концовъ нѣсколько нынѣ принятыхъ сроковъ (см. выше, прим. 2 и 3 на стр. 563) и не внося никакого существеннаго измѣненія въ дѣйствующій порядокъ движенія дѣлъ о просрочкахъ, предоставляетъ, однако, ревизіоннымъ учрежденіямъ право, въ случаѣ неполученія расходной отчетности въ установленный срокъ, постановлять по этой отчетности ревизіонное заключеніе на основаніи имѣющихся у нихъ данныхъ.

<sup>5)</sup> Бухг. Прав., ст. 159.

<sup>6)</sup> Общ. Уст. Счетн., ст. 261.

нительныхъ операций, а затѣмъ «по существу (распорядительныхъ) (дѣйствій)», т. е. въ отношеніи законности, бюджетной правильности, правильности и цѣлесообразности распорядительныхъ операций. Дѣлопроизводство по повѣркѣ одной и той же отчетности въ томъ и другомъ отношеніи является обособленнымъ и сосредоточивается часто не только въ рукахъ различныхъ ревизоровъ (см. сл. стр.), но и въ вѣдѣніи различныхъ учреждений Госуд. Контроля.<sup>1)</sup> Но порядокъ дѣлопроизводства по той и другой повѣркѣ является общимъ<sup>2)</sup><sup>3)</sup>. Ревизіонное производство по отчетности всегда слагается: 1) изъ ревизіи отчетности въ собственномъ смыслѣ слова и 2) изъ такъ называемаго «заключенія ревизіи», т. е. окончательной и полной заключительной очистки отчетности. Если ревизія отчетности даетъ основаніе къ ревизіоннымъ замѣчаніямъ, то въ непосредственной связи съ нею производятся сношенія съ подотчетными учрежденіями. Поскольку ревизія отчетности обнаруживаетъ операции неправомѣрныя и потому не подлежащія утвержденію или же операции нецѣлесообразныя, въ непосредственной связи съ ревизіею отчетности и сношеніями съ подотчетными учрежденіями начинается, предшествующее заключенію ревизіи, производство по отдѣльнымъ, возникающимъ изъ ревизіи, дѣламъ, требующимъ особыхъ ревизіонныхъ заключеній, въ видѣ особыхъ ревизіонныхъ «приговоровъ» или «рѣшительныхъ опредѣленій»<sup>4)</sup>.

*Ревизія отчетности въ собственномъ смыслѣ слова производится въ сроки, соответствующіе отчетному періоду, за который отчетность представляется, и является по общему правилу текущею,*

<sup>1)</sup> Въ этомъ случаѣ одинъ ревизоръ или одно учрежденіе Госуд. Контроля, закончивъ ревизію «въ кассовомъ отношеніи», передастъ отчетность другому ревизору или другому учрежденію Госуд. Контроля, для производства ревизіи «по существу распорядительныхъ дѣйствій».

<sup>2)</sup> Такимъ образомъ, излагаемый ниже порядокъ ревизіоннаго производства по отчетности во всѣхъ своихъ стадіяхъ относится въ равной мѣрѣ къ повѣркѣ отчетности какъ въ томъ, такъ и въ другомъ указанномъ въ текстѣ отношеніи.

<sup>3)</sup> Порядокъ ревизіоннаго производства по отчетности, одинаково применимый во всѣхъ ревизіонныхъ учрежденіяхъ Госуд. Контроля, въ основныхъ своихъ чертахъ опредѣляется Общимъ Уставомъ Счетнымъ (разд. III—IV) и Инструкціею о порядкѣ дѣлопроизводства въ Контрольныхъ Палатахъ 30 мая 1866 г. Эта инструкція (Инстр. дѣлопр. Контр. Палат.) будетъ цитироваться въ послѣдующемъ изложеніи по книгѣ В. Саковича, Госуд. Контроль, 1, 2 изд. (Спб., 1898 г.), въ приложеніи къ которой она напечатана полностью.

<sup>4)</sup> Общ. Учр. Губ., ст. 125 (по Прод. 1906 г.).



мѣсячною. Ревизія отчетности производится, по общему правилу, не на выдержку, а *исчерпывающимъ образомъ*. Поступающіе на ревизию отчеты распределяются властью начальника ревизионнаго учрежденія между отдѣльными Ревизорами (или Контролерами), которые несутъ обязанности «*ревизоровъ*», т. е. самостоятельныхъ и ответственныхъ производителей ревизіи. Они повѣряютъ отчетность подъ непосредственнымъ наблюдениемъ начальника ревизионнаго учрежденія (и его помощника)<sup>1)</sup> и при содѣйствіи «*счетныхъ чиновниковъ*», обязанности которыхъ возлагаются на Помощниковъ Ревизоровъ (или Контролеровъ), Счетныхъ Чиновниковъ и другихъ чиновъ. По усмотрѣнію начальника ревизионнаго учрежденія самостоятельное и ответственное производство ревизіи можетъ быть возложено и на отдѣльныхъ Помощниковъ Ревизоровъ<sup>2)</sup> 3). Ревизія отчетности въ собственномъ смыслѣ слова слагается: 1) изъ «*предварительнаго обзрѣнія*» и 2) изъ «*подробнаго изслѣдованія*» отчетности<sup>4)</sup>. Подъ «*предварительнымъ обзрѣніемъ*» нужно понимать *счетную и формальную повѣрку*<sup>5)</sup>, а подъ «*подробнымъ изслѣдованіемъ*» — *повѣрку документальную* (см. выше, стр. 466 и сл.).<sup>6)</sup> Производители ревизіи должны при производствѣ ревизіи составлять и вести разнаго рода *выборки, расчеты и счета*, согласно правиламъ и усмотрѣнію

<sup>1)</sup> Обязанности начальниковъ ревизионныхъ учреждений по наблюдению за производствомъ ревизіи опредѣляются особою инструкціею (см. Правила и Формы, 4 изд., стр. 688 и сл.).

<sup>2)</sup> Инстр. дѣлопр. Контр. Палат., ст. 5, 7—11.

<sup>3)</sup> Каждый ревизоръ, т. е. самостоятельный и ответственный производитель ревизіи, становится во главѣ «*отдѣленія*», въ которое входятъ содѣйствующіе ему счетные чиновники. Связанные между собою «*тѣснѣйшимъ образомъ*» ревизионныя работы должны сосредоточиваться въ одномъ отдѣленіи. (См. Контрольный Ежегодникъ за 1908 г., стр. 32, и за 1909 г., стр. 34. См. выше, прим. 2 на стр. 528).

<sup>4)</sup> Общ. Уст. Счетн., ст. 313.

<sup>5)</sup> См. Общ. Уст. Счетн., ст. 314—317. Первая изъ этихъ статей слишкомъ узко опредѣляетъ задачу «*предварительнаго обзрѣнія*». Какъ это ясно изъ этой же и послѣдующихъ статей, задача «*предварительнаго обзрѣнія*» шире, и эта «*первая степень повѣрки*» должна быть опредѣлена именно какъ *счетная и формальная повѣрка*.

<sup>6)</sup> Производители ревизіи руководствуются при повѣркѣ отчетности «*собраниемъ правилъ о повѣркѣ приходовъ и расходовъ въ отношеніи къ ихъ законности*», составляющимъ прилож. къ ст. 320 Общ. Уст. Счетн. (по Прод. 1906 г.), а также многочисленными инструкціями, изъ которыхъ наиболее важныя и имѣющія наиболѣе общее значеніе приведены въ Сборникѣ: Правила и Формы, 4 изд., стр. 672-688. См. также выше, прим. 2 на стр. 528.

начальника ревизионнаго учрежденія<sup>1)</sup>. Эти выборки, расчеты и счета выполняютъ тройное назначеніе: 1) они даютъ возможность слѣдить за всѣми стадіями движенія финансовой операціи и составлять ревизионныя замѣчанія, требующія общаго соображенія по нѣкоторой суммѣ (частичныхъ) финансовыхъ операцій, что необходимо для разрѣшенія нѣкоторыхъ ревизионныхъ вопросовъ, въ особенности вопросовъ о цѣлесообразности операцій; 2) они служатъ удостовѣреніемъ въ полнотѣ и правильности производства ревизіи; 3) они служатъ вспомогательнымъ средствомъ для составленія отчетныхъ вѣдомостей и замѣчаній, представляемыхъ органамъ верховной власти (см. ниже, въ § 90).—Если ревизія отчетности даетъ основаніе къ *ревизионнымъ замѣчаніямъ*, то ревизоръ составляетъ таковыя и вноситъ ихъ въ такъ называемый *ревизионный реестръ*, гдѣ они, какъ и дальнѣйшія стадіи движенія дѣла по нимъ, излагаются противъ подлежащихъ статей отчетности<sup>2)</sup>. Если ревизионныя замѣчанія не могутъ быть разъяснены посредствомъ *личныхъ сношеній* съ подотчетнымъ учрежденіемъ въ томъ или другомъ указанномъ (см. выше, стр. 564) порядкѣ, то ревизионное учрежденіе вступаетъ съ подотчетнымъ учрежденіемъ въ *разъяснительную переписку*, именно вноситъ ревизионныя замѣчанія обыкновенно въ такъ называемый *учетный реестръ* и препровождаетъ послѣдній по назначенію<sup>3)</sup>. Въ случаѣ надобности, переписка эта возобновляется, обыкновенно въ видѣ составленія и препровожденія по назначенію новаго учетнаго реестра<sup>4)</sup>. Если ревизія отчетности обнаруживаетъ суммы потерь или убытковъ, подлежащихъ обращенію въ начетъ на подотчетное учрежденіе, то ревизионное учрежденіе вступаетъ съ послѣднимъ въ *переписку по предполагаемому начету*<sup>5)</sup>, также обыкновенно въ видѣ составленія и препровожденія по назначенію *учетнаго реестра*. Подотчетное учрежденіе обязано представить ревизионному учрежденію *разъяснительныя или оправдательныя объясненія* въ установленный срокъ (см. выше, прим. 3 на стр. 563), подъ страхомъ ответственности за просрочку (см. выше, стр. 563 и сл.)<sup>6)</sup>. Ревизионныя учрежденія въ производ-

<sup>1)</sup> См. объ этомъ въ Инстр. дѣлопр. Контр. Палат., ст. 42—46, и въ Инстр. объ общихъ основаніяхъ ревизіи, прилож. № 1 къ Циркуляру по Госуд. Контролю отъ 23 апр. 1893 г., № 28 (см. Правила и Формы, 4 изд., стр. 673).

<sup>2)</sup> Инстр. дѣлопр. Контр. Палат., ст. 34.

<sup>3)</sup> Инстр. дѣлопр. Контр. Палат., ст. 51—56.

<sup>4)</sup> Инстр. дѣлопр. Контр. Палат., ст. 70.

<sup>5)</sup> Инстр. дѣлопр. Контр. Палат., ст. 95.

<sup>6)</sup> Новѣйшій проектъ Устава Ревизіи устанавливаетъ мѣсячный



ствѣ ревизіи и сношеніяхъ съ подотчетными учрежденіями, равно какъ и въ разрѣшеніи отдѣльныхъ, возникающихъ изъ ревизіи, дѣлъ и въ дальнѣйшемъ направленіи постановленныхъ по этимъ дѣламъ заключеній (см. объ этомъ ниже) *связаны* извѣстнымъ, установленнымъ закономъ, *срокомъ* <sup>1)</sup>.

Постановленіе приговоровъ по всѣмъ вообще ревизіоннымъ дѣламъ составляетъ компетенцію Общаго Присутствія ревизіоннаго учрежденія. Такимъ образомъ, *производство по отдѣльнымъ, возникающимъ изъ ревизіи, дѣламъ, требующимъ особыхъ ревизіонныхъ заключеній, въ видѣ особыхъ приговоровъ или рѣшительныхъ опредѣленій*, начинается со внесенія ревизоромъ, по особому всякій разъ полномочію начальника ревизіоннаго учрежденія, объ отдѣльныхъ обнаруженныхъ ревизіею неправомерныхъ или нецѣлесообразныхъ финансовыхъ операціяхъ *доклада въ Общее Присутствіе* <sup>2)</sup> <sup>3)</sup>.—Общее

со дня полученія учетнаго реестра срокъ для доставленія объясненій по предполагаемому начету.

<sup>1)</sup> Ревизія отчетности, вмѣстѣ съ составленіемъ и сообщеніемъ по назначенію ревизіонныхъ замѣчаній и запросовъ, должна быть закончена въ теченіе періода времени, исчисляемаго со дня поступленія въ ревизіонное учрежденіе отчетныхъ вѣдомостей и тѣхъ оправдательныхъ къ нимъ документовъ, безъ которыхъ невозможны «главнѣйшія ревизіонныя дѣйствія». Этотъ періодъ времени составляетъ одинъ, три или девять мѣсяцевъ, смотря по тому 1) является ли предметомъ ревизіи отчетность денежная или матеріальная, 2) производится ли ревизія денежной отчетности въ кассовомъ отношеніи или по существу дѣйствій и 3) является ли предметомъ ревизіи отчетность годовая или же отчетность за мѣнѣе продолжительный періодъ времени (Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 338, по Прод. 1906 г., ст. 1—3).—Ревизіонныя дѣйствія надъ дополнительными къ отчетности данными и объясненіями, вмѣстѣ съ представленіемъ докладовъ въ Общія Присутствія по отдѣльнымъ, возникающимъ изъ ревизіи, дѣламъ и приведеніемъ въ исполненіе заключеній Общихъ Присутствій по указаннымъ дѣламъ (см. объ этомъ ниже) должны быть закончены въ теченіе періода времени, исчисляемаго со дня поступленія въ ревизіонное учрежденіе указанныхъ данныхъ или объясненій и составляющаго шесть мѣсяцевъ въ отношеніи отчетности «операціонной» и четыре мѣсяца въ отношеніи всѣхъ прочихъ видовъ отчетности (Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 338, по Прод. 1906 г., ст. 4).—Всѣ перечисленные сроки могутъ быть по уважительнымъ причинамъ удлинены, не болѣе, чѣмъ въ два раза, властью Госуд. Контролера, по особому всякій разъ представленію Общаго Присутствія (Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 338, по Прод. 1906 г., ст. 5).

<sup>2)</sup> Инстр. дѣлопр. Контр. Палат., ст. 77—79.

<sup>3)</sup> Подлежащій ревизоръ выступаетъ на засѣданіяхъ Общаго Присутствія въ роли докладчика. Выступающій по дѣлу въ роли ревизора-докладчика Ревизоръ не теряетъ права голоса, какъ членъ Общаго Присутствія. (Инстр. дѣлопр. Контр. Палат., ст. 82 прим.).

Присутствіе ревизіоннаго учрежденія имѣетъ право утверждать своею властью отчетность по операціямъ, признаннымъ имъ *правомерными*, на всякую сумму <sup>1)</sup>.—Суммы потерь или убытковъ, причиненныхъ государству *распорядительными операціями*, признанными Общимъ Присутствіемъ *нецѣлесообразными*, т. е. нехозяйственными, невыгодными, не могутъ быть, согласно нынѣ дѣйствующему закону <sup>2)</sup>, обращены этимъ Присутствіемъ въ начетъ на отвѣтственныхъ за эти дѣйствія лицъ. Законъ возлагаетъ на Общее Присутствіе лишь «обсужденіе степени выгоды дѣла по заключеніямъ Госуд. Контроля о нецѣлесообразности финансовыхъ операцій зависить отъ усмотрѣнія Госуд. Контролера, который можетъ либо войти въ сношеніе съ подлежащимъ министромъ, либо внести дѣло на разсмотрѣніе Совѣта Министровъ, либо, наконецъ, доложить дѣло главу государства въ своемъ Всеподданнѣйшемъ Отчетѣ (см. ниже, въ § 90). Послѣдствіемъ приведенія дѣла по указаннымъ заключеніямъ Госуд. Контроля въ дальнѣйшее движеніе можетъ быть не только принятіе въ административномъ порядкѣ мѣръ къ прекращенію на будущее время нецѣлесообразныхъ операцій (см. прим. 4 на стр. 569), но и принятіе дисциплинарныхъ репрессивныхъ мѣръ противъ отвѣтственныхъ за эти операціи лицъ, что также возможно въ административномъ порядкѣ.—Для *обращенія въ начетъ и ко взысканію на отвѣтственныхъ должностныхъ лицъ потерь или убытковъ, причиненныхъ неправомерными распорядительными или исполнительными операціями*, обнаруженными ревизіею отчетности, законодательство наше устанавливаетъ двоякій порядокъ: 1) *уголовно-судебный* и 2) *ревизіонно-исполнительный* или, точнѣе, ревизіонно-административно-исполнительный. Вопросъ о предѣлахъ примѣненія того и другого порядка является спорнымъ, вслѣдствіе

<sup>1)</sup> У р. Мин., ст. 995, п. 1. Общ. Учр. Губ., ст. 1150, п. 1.

<sup>2)</sup> По новѣйшему проекту Устава Ревизіи «суммы обнаруженныхъ при ревизіи убытковъ, причиненныхъ распорядительными или исполнительными дѣйствіями отчетныхъ мѣстъ и лицъ, признанными общимъ присутствіемъ контрольнаго установленія незаконными, неправильными или невыгодными, обращаются симъ присутствіемъ въ начетъ».

<sup>3)</sup> Учр. Мин., ст. 994, п. 2. Общ. Учр. Губ., ст. 1149, п. 2.

<sup>4)</sup> При этомъ свои «соображенія объ измѣненіи оказавшихся невыгодными хозяйственныхъ операцій въ тѣхъ случаяхъ, когда отъ такихъ измѣненій можно ожидать благоприятныхъ результатовъ для будущихъ хозяйственныхъ дѣйствій», ревизіонныя учрежденія вносятъ на разсмотрѣніе Совѣта Госуд. Контроля (Учр. Мин., ст. 964, п. 5). Слѣдовательно,



неясности и противорѣчивости относящихся сюда законовъ. <sup>1)</sup> Согласно взгляду, проводимому на практикѣ Госуд. Контролемъ и Сенатомъ (по Первому Департаменту), какъ высшею ревизионною инстанціею, первый или второй изъ двухъ указанныхъ порядковъ примѣняется въ зависимости отъ того, обнаруживаетъ ли ревизія отчетности въ неправомѣрныхъ финансовыхъ операціяхъ, причинившихъ государству потери или убытки, признаки (не только преступности, но и) «*злоумышленности*», или же этихъ послѣднихъ признаковъ не обнаруживаетъ <sup>2)</sup> <sup>3)</sup>. — Усмотрѣвъ въ обрѣвизованныхъ операціяхъ *наличность*

въ остальныхъ случаяхъ ревизионныя учрежденія должны сообщать свои заключенія о нецѣлесообразности финансовыхъ операцій Госуд. Контролеру (см. Общ. Уст. Счетн., изд. *И. Палана*, Спб., 1910. Разъясн. 2 подъ ст. 2, п. 9 приложения къ ст. 320).

<sup>1)</sup> См. Общ. Уст. Счетн., съ одной стороны, ст. 373, 373 дополн. (по Прод. 1906 г.), п. 2 и ст. 374, гдѣ признакомъ для разграниченія областей примѣненія того и другого порядка является «противозаконность», а съ другой стороны, ст. 373 дополн. (по Прод. 1906 г.), п. 3, гдѣ такимъ признакомъ является «злоумышленность» дѣйствій, причинившихъ государству потери или убытки.

<sup>2)</sup> Взглядъ этотъ закрѣпляется новѣйшимъ проектомъ Устава Ревизіи.

<sup>3)</sup> Взглядъ этотъ (см. о немъ въ Общ. Уст. Счетн., изд. *И. Палана*, Спб., 1910. Стр. 162), помимо подлежащихъ статей Общ. Уст. Счетн. (см. выше, прим. 1 на стр. 570), опирается на то соображеніе, что по общимъ началамъ нашего законодательства для взысканія съ должностныхъ лицъ вознагражденія за убытки, причиненные ихъ должностными дѣйствіями, преданіе суду требуется, по общему правилу, лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда убытки приписываются «преступнымъ ихъ дѣйствіямъ по должности, совершеннымъ вслѣдствіе корыстныхъ или иныхъ личныхъ видовъ» (Уст. Угол. Суд., ст. 1070. См. также законодательные мотивы къ этой статьѣ и Основн. Положенія уголовного судопроизводства, ст. 140. Судебные Уставы, изд. Госуд. Канцеляріи, ч. II. Спб., 1866. Стр. 400 и сл. и XXIV.—Зак. Гражд., ст. 677.—См. также *Н. Лазаревскій*, Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами. Спб., 1905. Стр. 455—462.)—По другому взгляду, высказанному Сенатомъ по Общему Собранію Перваго и Кассационныхъ Департаментовъ (см. рѣшеніе этого Общаго Собранія за 1893 г., № 25) (дѣла, о которыхъ идетъ рѣчь, могутъ восходить на разсмотрѣніе этого Общаго Собранія, если они касаются судебныхъ мѣстъ, въ порядкѣ Учр. Суд. Уст., ст. 117 и 259<sup>1)</sup>), Госуд. Контроль долженъ, не налагая начета, обращать дѣло къ судебному производству въ случаѣ признанія имъ дѣйствій, причинившихъ государству убытки, «*противозаконными*». Принимая этотъ взглядъ, также имѣющей опору въ Общ. Уст. Счетн. (см. выше, прим. 1 на стр. 570), пришлось бы признать, что Госуд. Контроль при обнаруженіи имъ признаковъ противозаконности въ дѣйствіяхъ, причинившихъ государству убытки, дол-

*признаковъ «злоумышленности»* Общее Присутствіе, не обращая суммъ причиненныхъ этими операціями потерь или убытковъ въ начетъ, по-становляетъ заключеніе о размѣрѣ этихъ суммъ и о возбужденіи противъ ответственныхъ за указанные операціи должностныхъ лицъ уголовного дѣла <sup>1)</sup>. Исчисленіемъ по отчетнымъ даннымъ размѣра предполагаемаго начета и возбужденіемъ уголовного дѣла и ограничивается роль Госуд. Контроля въ разсматриваемомъ случаѣ. Указанныя заключенія Госуд. Контроля сообщаются подлежащему начальству лицъ, заподозрѣнныхъ въ «злоумышленныхъ» дѣйствіяхъ <sup>2)</sup>,

женъ обращать дѣло либо къ порядку уголовно-судебному, либо къ порядку гражданско-судебному, въ зависимости отъ того, усмотрѣны ли имъ въ указанныхъ дѣйствіяхъ, помимо признаковъ противозаконности, и признаки злоумышленности (или во всякомъ случаѣ преступности), или нѣтъ. Между тѣмъ Общ. Уст. Счетн. знаетъ лишь два порядка наложенія и взысканія начетовъ: 1) ревизионно-исполнительный (ст. 373 и дополн. къ ней, по Прод. 1906 г., п. 2) и 2) уголовно-судебный (ст. 374 и дополн. къ ст. 373, по Прод. 1906 г., п. 3). Гражданско-судебный порядокъ наложенія и взысканія начетовъ, согласно общимъ нормамъ о взысканіи съ должностныхъ лицъ вознагражденія за убытки (Уст. Гражд. Суд., ст. 1316—1336), примѣнимъ лишь въ тѣхъ, не требующихъ преданія ответственныхъ лицъ суду, случаяхъ, когда потери или убытки, причиненные государству, обнаружены не въ порядкѣ ревизіи отчетности, а въ порядкѣ административнаго надзора и контроля (ср. съ изложеннымъ выше, на стр. 548).

<sup>1)</sup> Заключеніе Общаго Присутствія о возбужденіи уголовного дѣла является окончательнымъ и непосредственно направляется по назначенію или же является предварительнымъ, т. е. требуетъ утвержденія со стороны Совѣта Госуд. Контроля, въ зависимости отъ того же условія, которымъ опредѣляется предварительный или окончательный характеръ заключенія Общаго Присутствія о начетѣ (см. ниже, стр. 576). (Общ. Уст. Счетн., дополн. къ ст. 373, по Прод. 1906 г., п. 3).

<sup>2)</sup> Начальство это указано въ Уст. Угол. Суд., ст. 1079, 1085. Заключенія Госуд. Контроля, коими въ «злоумышленныхъ» дѣйствіяхъ заподозрѣны *министры* и другіе чины, занимающіе должности первыхъ трехъ классовъ, должны вноситься Госуд. Контролеромъ въ Совѣтъ Министровъ (Учр. Мин., ст. 984 по Прод. 1906 г.), а оттуда, въ видѣ всеподданнѣйшихъ докладовъ Предсѣдателя Совѣта Министровъ (Учр. Сов. Мин., ст. 9), должны поступать на Высочайшее усмотрѣніе (Учр. Гос. Сов., ст. 87). Высочайше одобренныя донесенія, содержащія обвиненія названныхъ лицъ въ «нарушеніи долга службы», поступаютъ въ Первый Департаментъ Госуд. Совѣта, который является содѣйствующимъ органомъ верховнаго управленія по вопросамъ о направленіи возбужденныхъ противъ этихъ лицъ уголовныхъ дѣлъ (Учр. Гос. Сов., ст. 68, п. 4; ст. 86—95. Учр. Мин., ст. 208—218 по Своду и Прод. 1906 г. Уст. Угол. Суд., ст. 1097 по Прод. 1906 г.).



для дальнѣйшаго направленія возбужденнаго уголовнаго дѣла и пріятія мѣръ къ наложенію и взысканію начета въ установленномъ порядкѣ, именно по общему правилу въ порядкѣ уголовно-судебномъ, т. е. въ порядкѣ гражданскаго иска въ уголовномъ процессѣ<sup>1)</sup>. — Обнаруженныя ревизією отчетности суммы потерь или убытковъ, причиненныхъ государству неправомѣрными распорядительными или исполнительными операціями, не представляющими признаковъ «злоумышленности», подлежатъ обращенію въ начетъ въ порядкѣ ревизіонномъ или, точнѣе, ревизіонно-административномъ и обращенію ко взысканію на отвѣтственныхъ за эти операціи должностныхъ

<sup>1)</sup> Подлежащее начальство, по полученіи заключенія Госуд. Контроля, коимъ заподозрѣны въ «злоумышленныхъ» дѣйствіяхъ подчиненныя ему лица, должно обратиться къ послѣднимъ за объясненіями (Уст. Угол. Суд., ст. 1086) и распорядиться о производствѣ предварительнаго слѣдствія (Уст. Угол. Суд., ст. 1089, п. 2). По разсмотрѣннн объясненій обвиняемаго и результатовъ слѣдствія подлежащее начальство либо прекращаетъ дѣло, либо постановляетъ (или входитъ съ представленіемъ къ другому подлежащему начальству) о преданіи обвиняемаго суду (Уст. Угол. Суд., ст. 1087). Лишь въ видѣ исключенія изъ общаго правила, поскольку данный случай соответствуетъ признакамъ статьи 1068 Уст. Угол. Суд., подлежащее начальство можетъ, вмѣсто постановленія (или представленія по назначенію) о преданіи обвиняемаго суду, дать уголовному дѣлу движеніе въ административно-исполнительномъ порядкѣ, т. е. наложить на обвиняемаго собственною властью уголовное наказаніе и начетъ и распорядиться о взысканіи послѣдняго въ исполнительномъ порядкѣ. (См. также Уст. Угол. Суд., ст. 1066, 1069 и Улож. Наказ., ст. 69 прим.) Разсмотрѣннаго порядка и указанныхъ статей закона долженъ придерживаться и Первый Департаментъ Госуд. Совѣта въ случаѣ, указанномъ выше, въ прим. 2 на стр. 571 при чемъ постановленія его о прекращеніи дѣла или о преданіи обвиняемаго суду или о разрѣшеніи дѣла въ административно-исполнительномъ порядкѣ поступаютъ, конечно, на Высоч. усмотрѣніе. — Вопросъ о порядкѣ наложенія и взысканія начета въ случаѣ прекращенія возбужденнаго уголовнаго дѣла или въ случаѣ окончанія послѣдняго оправдательнымъ приговоромъ непредусмотрѣнн дѣйствующимъ законодательствомъ. Сенатъ, кажется, склоненъ разрѣшать этотъ вопросъ на основаніи общихъ уголовно-и гражданско-процессуальныхъ нормъ (Уст. Угол. Суд., ст. 17—18, 31. Уст. Гражд. Суд., ст. 7.) (См. рѣшеніе Сената по Общему Собранію Перваго и Кассационныхъ Департаментовъ за 1893 г., № 25, гдѣ разсматриваемый вопросъ для случая прекращенія уголовнаго дѣла по Высоч. Манифесту разрѣшается въ пользу порядка гражданско-судебнаго и при томъ на основаніи указанныхъ статей закона.) Новѣйшій проектъ Устава Ревизіи предусматриваетъ разсматриваемый вопросъ и разрѣшаетъ его для того и другого указаннаго случая въ пользу порядка ревизіонно-исполнительнаго.

лицъ въ порядкѣ исполнительномъ<sup>1)2)</sup>. Усмотрѣвъ одну лишь не-

<sup>1)</sup> См. выше, стр. 570 и примѣчанія 1-3.

<sup>2)</sup> Сенатъ, по Общему Собранію Перваго и Кассационныхъ Департаментовъ (см. рѣшеніе за 1879 г., № 47), дѣлаетъ для судей изъятіе изъ общаго ревизіонно-исполнительнаго порядка наложенія и взысканія начетовъ. (Въ рѣшеніи по тому же Общему Собранію за тотъ же годъ, № 49, Сенатъ разъясняетъ, что это изъятіе распространяется на Старшихъ Нотаріусовъ и на Мирowychъ Судей, исполняющихъ обязанности Нотаріусовъ.) По мнѣнію Сената порядокъ этотъ въ отношеніи судей замѣняется порядкомъ гражданско-судебнымъ, опредѣляемымъ въ ст. 1331—1336 Уст. Гражд. Суд. Въ пользу своего мнѣнія Сенатъ приводитъ нѣсколько соображеній, изъ которыхъ наибольшаго вниманія заслуживаютъ слѣдующія два: 1) «установивъ три порядка, въ которыхъ судьи могутъ быть подвергаемы отвѣтственности за свои неправильныя дѣйствія и въ которыхъ эти дѣйствія разсматриваются судомъ (дисциплинарное производство, уголовный судъ, взысканіе убытковъ въ гражданскомъ судѣ), судебныя уставы исключаютъ возможность четвертаго, исполнительнаго порядка, въ которомъ судьи могли бы подвергаться денежнымъ взысканіямъ за дѣйствія, признанныя контрольными учрежденіями неправильными и наносщими убытокъ казны»... «Судебныя уставы 1864 года, допускаящіе отвѣтственность судей только по разсмотрѣнн ихъ дѣйствій судомъ, очевидно, отмѣнили, въ отношеніи къ судьямъ, 373 ст. общ. счетн. уст. т. VIII. ч. II; 2) «(Этотъ) исполнительный порядокъ привлеченія къ отвѣтственности судей, очевидно, противорѣчилъ бы основному началу судебного преобразованія: отдѣленію судебной власти отъ административной». — По поводу перваго изъ этихъ двухъ соображеній нужно сказать, что Судебныя Уставы не даютъ для него ни малѣйшаго основанія. Судебныя Уставы не вносятъ никакихъ измѣненій въ общій ревизіонно-исполнительный порядокъ наложенія и взысканія начетовъ, установленный въ Общ. Уст. Счетн. Изъятія изъ дѣйствія общихъ законовъ не могутъ предполагаться, они должны быть прямо оговорены. Именно потому, что «при составленіи судебныхъ уставовъ былъ, конечно, принятъ во вниманіе общій счетный уставъ», какъ правильно замѣчаетъ Сенатъ, нужно, вопреки мнѣнію послѣдняго, прійти къ заключенію, что составители Судебныхъ Уставовъ не имѣли въ виду создавать для судей изъятія изъ общаго ревизіонно-исполнительнаго порядка наложенія и взысканія начетовъ, иначе они оговорили бы это изъятіе. Между тѣмъ, Судебныя Уставы не только не оговариваютъ никакого изъятія для судей въ указанномъ отношеніи, но даютъ всѣ основанія думать, что ст. 373 Общ. Уст. Счетн. остается въ полной силѣ. Такъ, изъ текста статей 1331—1336, какъ и изъ текста предшествующихъ статей 1316—1330 Уст. Гражд. Суд. и изъ законодательныхъ мотивовъ къ этимъ статьямъ ясно, что устанавливаемый ими порядокъ взысканія убытковъ съ должностныхъ лицъ, какъ административныхъ, такъ и судебныхъ вѣдомствъ, относится собственно къ дѣламъ по искамъ частныхъ лицъ, а не по взысканію начетовъ. Что же касается спеціально статей 1331—1336 Уст. Гражд. Суд., то, какъ это ясно изъ законодательныхъ мотивовъ къ нимъ, онѣ соб-



правомѣрность въ обрѣвизованныхъ операціяхъ *Общее Присутствіе* ревизіоннаго учрежденія *обязано, по общему правилу, обратить суммы открытыхъ потерь или убытковъ въ начеть, т. е. постановитъ ревизіонное заключеніе о начетѣ*<sup>1)</sup>. Общее Присутствіе ревизіоннаго учрежденія можетъ постановить заключеніе о начетѣ не раньше, какъ по полученіи отъ подлежащаго подотчетнаго учрежденія объясненій

ственно устанавливають порядокъ отвѣтственности чиновъ судебного вѣдомства за убытки, причиненные «тяжущимся». Судебные Уставы не упоминаютъ о ревизіонно-исполнительномъ порядкѣ наложенія и взыскація начетовъ не только въ отношеніи судей, но и въ отношеніи должностныхъ лицъ административныхъ вѣдомствъ. Такимъ образомъ, утверждая, что Судебные Уставы отмѣнили силу дѣйствія статьи 373 *Общ. Уст. Счетн.* не полностью, а лишь въ отношеніи судей, *Сенатъ* допускаетъ въ своихъ разсужденіяхъ непоследовательность, и, видно, сознавая послѣднюю, приводитъ въ пользу своего мнѣнія и другія соображенія. Что касается второго изъ двухъ указанныхъ соображеній *Сената*, то противъ него можно сдѣлать два возраженія: 1) должностныя лица судебного званія являются не только судьями, но и органами финансоваго управленія, и именно въ этомъ и только въ этомъ послѣднемъ своемъ качествѣ они подчинены ревизіонной власти *Госуд. Контроля* (основаніе для какихъ-либо изъятій судей изъ общаго порядка отвѣтственности должностныхъ лицъ можетъ заключаться «не въ цвѣтѣ ихъ форменнаго воротника, а въ самомъ существѣ ихъ служебной дѣятельности, или по крайней мѣрѣ въ существѣ одной изъ сторонъ ихъ дѣятельности, а именно той, которая состоитъ въ толкованіи законовъ» — *Н. Лазаревскій, Отвѣтственность за убытки, причиненные должностными лицами.* Спб., 1906. Стр. 447) и 2) ревизіонная власть независимаго контрольнаго органа не только въ матеріальномъ, но и въ формальномъ смыслѣ слова не можетъ быть подведена подъ понятіе власти административной. — Нельзя въ заключеніи не указать на то, что въ первомъ изъ двухъ указанныхъ рѣшеній *Сенатъ*, высказывая, что «наказанія, налагаемыя контрольными учрежденіями — денежныя штрафы, значительно превышаетъ предостереженіе, которому только могутъ быть подвергаемы судьи въ дисциплинарномъ порядкѣ», приписываетъ тѣмъ самымъ *Госуд. Контролю* совершенно несвойственную ему карательную функцію, а начету придаетъ столь же чуждый ему штрафной характеръ.

<sup>1)</sup> Лишь въ видѣ исключенія изъ общаго правила, *Общее Присутствіе* имѣетъ право оставлять безъ обращенія въ начеть суммы потерь или убытковъ, не превышающія въ теченіе года десяти руб. на одно отвѣтственное должностное лицо, при всякихъ условіяхъ (*Учр. Мин.*, ст. 995, п. 8. *Общ. Учр. Губ.*, ст. 1150, п. 8), а при наличности нѣкоторыхъ специальныхъ, указанныхъ въ законѣ, условій — оставлять безъ обращенія въ начеть (или слагать наложенные уже начеты, составляющіе) болѣе крупныя суммы, но не превышающія извѣстнаго максимальнаго, установленнаго закономъ, размѣра; объ оставленіи же безъ обращенія въ начеть

по предполагаемому начету (см. выше, стр. 567)<sup>1)</sup>. Общее Присутствіе постановляетъ ревизіонное заключеніе не только въ случаѣ признанія имъ оправдательныхъ объясненій подотчетнаго учрежденія не удовлетворительными, но и въ случаѣ, если этимъ учрежденіемъ выражено будетъ согласіе съ предположеніемъ о начетѣ, и даже въ случаѣ, если въ отвѣтъ на это предположеніе послѣдуетъ пополненіе начета<sup>2)</sup><sup>3)</sup>. Если учрежденіе *Госуд. Контроля* не начало переписки, разъяснительной или по начету, въ теченіе десятилѣтняго срока, исчисляемого со дня поступленія соотвѣтственной отчетности на ревизію, или не постановило ревизіоннаго заключенія о начетѣ въ теченіе того же срока, исчисляемого со дня поступленія послѣдняго объясненія по предполагаемому начету, или же, наконецъ, постановивъ ревизіонное заключеніе о начетѣ, не дало этому заключенію установленнаго дальнѣйшаго движенія въ теченіе того же срока, исчисляемого со дня постановленія окончательнаго заключенія о начетѣ, то подлежащія подотчетныя учрежденія освобождаются отъ всякой отвѣтственности по начету, послѣдняя же переходитъ на учрежденіе *Госуд. Контроля* и падаетъ на тѣхъ изъ его чиновъ, по винѣ которыхъ пропущена ревизіонная давность. Отвѣтственность учрежденія *Госуд. Контроля* по начету также погашается десятилѣтнею давностью, исчисляемою со дня ея возникновенія<sup>4)</sup>. *Заключенія Общихъ Присутствій о начетахъ, открытыхъ по отчетности учреждений, по вѣдомственному положенію и*

(или о сложеніи наложенныхъ уже начетовъ), если суммы потерь или убытковъ превышаютъ указанный размѣръ, Общее Присутствіе представляетъ *Совѣту Госуд. Контроля*, который не связанъ въ этомъ отношеніи размѣромъ начета. (Подробнѣе объ этомъ см. въ *Учр. Мин.*, ст. 966, п. 1, 3—5; ст. 995, п. 3, 5—7. *Общ. Учр. Губ.*, ст. 1150, п. 3, 5—7.)

<sup>1)</sup> По новѣйшему проекту Устава Ревизіи, въ случаѣ неполученія указанныхъ объясненій въ установленный срокъ (см. выше, прим. 6 на стр. 567) Общее Присутствіе рѣшаетъ дѣло на основаніи имѣющихся данныхъ.

<sup>2)</sup> Инструкція о порядкѣ зачисленія начетовъ въ недоимку, ст. 8, Прилож. № 3 къ Циркуляру 16 апр. 1893 г. № 24. (Правила и Формы, 4 изд., стр. 690). См. также *Общ. Уст. Счетн.*, изд. *Н. Плехана.* Спб., 1910. Разъясн. 2 подъ ст. 335, п. в.

<sup>3)</sup> Въ этихъ послѣднихъ двухъ случаяхъ заключеніе ревизіоннаго учрежденія, устанавливающее полноту и правильность исчисленія начета, не можетъ быть опротестовано подлежащимъ начальствомъ лицъ, отвѣтственныхъ по начету, и не подлежитъ ни въ коемъ случаѣ утвержденію *Совѣта Госуд. Контроля* (см. ниже, стр. 576).

<sup>4)</sup> *Общ. Уст. Счетн.*, прилож. къ ст. 338 (по *Прод. 1906 г.*), ст. 32-34.



степени власти, низших или равных, сравнительно съ ревизионными учреждениями, постановившими ихъ, являются *окончательными*, т. е. не требуютъ утверждения со стороны Совѣта Госуд. Контроля. Эти заключенія непосредственно сообщаются ближайшему начальству лицъ, подлежащихъ ответственности по начету. Указанное начальство обязано сообщить ревизионному учрежденію свой *отзывъ* на окончательное заключеніе послѣдняго о начетѣ, т. е. выразить либо свое согласіе съ этимъ заключеніемъ, либо свой протестъ противъ него<sup>1)</sup>. Въ первомъ случаѣ заключеніе Общаго Присутствія о начетѣ вступаетъ въ законную силу, во второмъ же случаѣ дѣло поступаетъ въ Совѣтъ Госуд. Контроля для пересмотра<sup>2)</sup>. Право протеста противъ окончательныхъ заключеній Общихъ Присутствій о начетахъ, какъ и противъ всѣхъ вообще ихъ заключеній, и право перенесенія дѣла въ Совѣтъ Госуд. Контроля для пересмотра принадлежитъ также начальнику ревизионнаго учрежденія, оставшемуся при голосованіи предложенія о начетѣ въ Общемъ Присутствіи въ меньшинствѣ голосовъ<sup>3)</sup>. *Заключенія Общихъ Присутствій о начетахъ*, открытыхъ по отчетности учреждений, по вѣдомственному положенію и степени власти, высшихъ, сравнительно съ ревизионными учреждениями, постановившими ихъ, являются *предварительными* и подлежатъ утвержденію Совѣта Госуд. Контроля<sup>4)</sup> 5). *Заключеніе Совѣта Госуд. Контроля о начетѣ*, какъ по дѣлу, поступившему къ нему для пересмотра, такъ и по дѣлу, представленному на его утвержденіе, сообщается подлежащему министру, который обязанъ сообщить на него свой *отзывъ*, т. е. выразить либо свое согласіе съ этимъ

<sup>1)</sup> По новѣйшему проекту Устава Ревизіи, въ случаѣ непоступленія отъ подлежащаго начальства отзыва въ мѣсячный срокъ, исчисляемый со дня полученія имъ заключенія ревизионнаго учрежденія о начетѣ, заключеніе это вступаетъ въ законную силу.

<sup>2)</sup> Общ. Уст. Счетн., ст. 373. Учр. Мин., ст. 964, п. 1. Инстр. о порядкѣ зачисленія начетовъ въ недоимку, ст. 4. (Правила и Формы, 4 изд., стр. 689.) См. также Общ. Уст. Счетн., изд. *И. Плехана*. Спб., 1910. Разъясн. 1 подъ ст. 335; разъясн. 4, п. 2 и разъясн. 9 подъ ст. 373.

<sup>3)</sup> Учр. Мин., ст. 964, п. 7.

<sup>4)</sup> Учр. Мин., ст. 964, п. 2.

<sup>5)</sup> Ревизионныя учрежденія Госуд. Контроля, какъ и другія присутственныя мѣста, лишены права пересмотра и измѣненія собственною властью постановленныхъ ими приговоровъ. (Общ. Учр. Губ., ст. 174.) Въ случаѣ обнаруженія новыхъ, не имѣвшихся въ виду при постановленіи приговора, обстоятельствъ, они входятъ въ Совѣтъ Госуд. Контроля съ представленіемъ о пересмотрѣ дѣла. (См. Общ. Уст. Счетн., изд. *И. Плехана*. Спб., 1910. Разъясн. 4, п. 4 подъ ст. 373.)

заклученіемъ, либо свой протестъ противъ него<sup>1) 2)</sup>. Въ первомъ изъ этихъ двухъ случаевъ заключеніе Совѣта Госуд. Контроля о начетѣ вступаетъ въ законную силу, во второмъ же случаѣ дѣло пересматривается Совѣтомъ и, при оставленіи послѣднимъ своего заключенія въ силѣ, вносится затѣмъ въ Сенатъ для пересмотра<sup>3) 4)</sup>. Право протеста противъ заключеній Совѣта Госуд. Контроля о начетахъ, какъ и противъ всѣхъ вообще его заключеній, и право перенесенія дѣла въ Сенатъ, для пересмотра, принадлежитъ также Госуд. Контролеру, оставшемуся при голосованіи вопроса въ Совѣтѣ въ меньшинствѣ голосовъ<sup>5)</sup>. *Ревизионныя заключенія Сената о начетахъ* не могутъ быть опротестованы и непосредственно вступаютъ въ законную силу<sup>6) 7)</sup>.—Въ разсмотрѣнномъ ревизионномъ порядкѣ безповоротно устанавливаются собственно фактъ и размѣръ начета по опредѣленной статьѣ опредѣленной отчетности опредѣленнаго подотчетнаго учрежденія, *вопросъ же объ ответственности опредѣленныхъ лицъ*, т. е. о томъ, на кого именно должна падать ответственность по начету, наложенному Госуд. Контролемъ, выходитъ за предѣлы компетенціи послѣдняго<sup>8)</sup> и *разрѣшается въ административномъ порядкѣ*. На обязан-

<sup>1)</sup> По Военному и Морскому Министерствамъ функція эта возложена не на Министра, а на Военный Совѣтъ и Адмиралтействъ-Совѣтъ, по принадлежности (Учр. Мин., ст. 858, 969.)

<sup>2)</sup> По новѣйшему проекту Устава Ревизіи, въ случаѣ непоступленія отъ министра отзыва въ мѣсячный срокъ, исчисляемый со дня полученія имъ заключенія Совѣта Госуд. Контроля о начетѣ (этотъ срокъ можетъ быть, однако, по усмотрѣнію министра продленъ до трехъ мѣсяцевъ), заключеніе это вступаетъ въ законную силу. Но въ этомъ случаѣ министр имѣетъ, однако, право перенести дѣло въ Сенатъ, который можетъ отмѣнить вступившее уже въ законную силу заключеніе Совѣта Госуд. Контроля.

<sup>3)</sup> Учр. Мин., ст. 969.

<sup>4)</sup> Совѣту Госуд. Контроля принадлежитъ право пересмотра рѣшеннаго имъ дѣла, въ случаѣ обнаруженія новыхъ обстоятельствъ или документовъ (Учр. Мин., ст. 966, прим.)

<sup>5)</sup> Учр. Мин., ст. 983, 969.

<sup>6)</sup> Ревизионныя дѣла разсматриваются Сенатомъ въ порядкѣ, установленномъ въ Учр. Сенат., ст. 19 п. 5а—б, 32 п. 2, ст. 95, 98, 99—100, 103—105, 107—108, 111 и прим., 117, 118 (по Прод. 1906 г.), 119, 125 (по Прод. 1906 г.) п. 1, 127 (134—144 по Своду и Прод. 1906 г.), 166—167, 169 и прим., 170.

<sup>7)</sup> «Сенатъ не можетъ самъ собою ни уничтожить, ни перемѣнить своего рѣшенія, безъ особаго Высочайшаго повелѣнія». (Учр. Сенат., ст. 207; см. также ст. 213—215 прим. по Своду и Прод. 1906 г.)

<sup>8)</sup> Въ ревизионныхъ приговорахъ о начетахъ, какъ и въ учетныхъ реестрахъ, означаются лишь подотчетное учрежденіе, статья отчетности



ности ближайшаго начальства органовъ, ответственныхъ за операція, причинившія государству потери или убытки, лежитъ установленіе опредѣленныхъ лицъ, подлежащихъ ответственности по начетамъ, и принятіе мѣръ къ обращенію на нихъ взысканія. Ревизіонныя заключенія о начетахъ не всегда даже предрѣшаютъ вопросъ о томъ, должно ли вообще взысканіе непосредственно обращаться на ответственныхъ за операція, причинившія государству потери или убытки, распорядителей или исполнителей. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ, составляющихъ *исключеніе изъ общаго правила*, ответственность по начету можетъ быть возложена подлежащимъ начальствомъ на подлежащихъ *кредиторовъ или должниковъ государства*<sup>1)</sup>, при чемъ начетъ обращается ко взысканію въ установленномъ для даннаго случая порядкѣ, т. е. въ порядкѣ судебномъ или исполнительномъ, *безспорномъ*<sup>2)</sup> <sup>3)</sup>. По *общему же правилу* ответственность по начету должна быть возложена подлежащимъ начальствомъ непосред-

и размѣръ начета, а также указывается на необходимость пополненія начета; лица же, на которыхъ должна падать ответственность по начету, прописываются тамъ, лишь поскольку они отчетливо опредѣляются обстоятельствами дѣла. (Общ. Уст. Счетн., изд. *И. Плевана*, Спб., 1910. Разъясн. 2, 3, 4 п. 1 подъ ст. 373; разъясн. 3 подъ ст. 335 и разъясн. подъ прилож. къ ст. 335 прим. по Прод. 1906 г.)

<sup>1)</sup> Такъ, въ случаѣ обнаруженія потерь или убытковъ, причиненныхъ операціями по составленію расчетовъ съ поставщиками или подрядчиками, взысканіе обращается по усмотрѣнію подлежащаго начальства либо на этихъ послѣднихъ (въ исполнительномъ порядкѣ—см. выше, стр. 107), либо на подлежащихъ распорядителей (Пол. Взыск. Безспорн. Дѣл. Казны, ст. 6). Далѣе, по установившейся практикѣ излишне выданные чиновникамъ жалованье и другіе виды содержанія, опредѣленнаго окладами, взыскиваются обратно съ чиновниковъ. Практика эта закрѣпляется новѣйшимъ проектомъ Устава Ревизіи. Наконецъ, какъ это оговаривается въ томъ же проектѣ, ответственность за недоборъ доходовъ падаетъ на ответственныхъ должностныхъ лицъ, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда въ специальныхъ законоположеніяхъ содержатся нормы, возлагающія эту ответственность на должниковъ государства. Примѣръ такой нормы представляетъ ст. 514 Уст. Тамож.

<sup>2)</sup> См. *Общ. Уст. Счетн.*, изд. *И. Плевана*, Спб., 1910. Разъясн. 12 подъ ст. 373.

<sup>3)</sup> Въ указанныхъ случаяхъ возможенъ лишь вопросъ о *субсидіарной ответственности* подлежащихъ *распорядителей или исполнителей* по начету, т. е. объ обращеніи на нихъ (въ установленномъ, именно въ исполнительномъ, безспорномъ порядкѣ) взысканія лишь послѣ того, какъ обнаружится невозможность взысканія начета съ подлежащихъ контрагентовъ государства, за безнадѣжностью взысканія или, поскольку послѣднее требовало примѣненія судебного порядка, за отказомъ суда въ искѣ.

ственно на подлежащихъ, ответственныхъ за операція, причинившія государству потери или убытки, *распорядителей или исполнителей*, а въ случаѣ смерти ихъ—на *наслѣдниковъ* ихъ, при чемъ начеты обращаются ко взысканію всегда въ *общеустановленномъ исполнительномъ, безспорномъ порядкѣ* (см. выше, стр. 402 и сл.)<sup>1)</sup>. Возложенію начальствомъ ответственности по начету на опредѣленныхъ должностныхъ лицъ или наслѣдниковъ ихъ должно предшествовать *истребованіе* отъ нихъ *объясненій*<sup>2)</sup>. Если ответственность по начету падаетъ на нѣсколькихъ равноответственныхъ лицъ, принадлежащихъ къ составу одного учрежденія, то она должна быть возложена на каждаго изъ нихъ въ долѣ, соразмѣрной съ получаемымъ имъ содержаніемъ<sup>3)</sup>. Помимо тѣхъ случаевъ, когда за истеченіемъ ревизіонной давности освобождается отъ ответственности по начету все подотчетное учрежденіе (см. выше, стр. 575), опредѣленное должностное лицо или наслѣдники его освобождаются отъ этой ответственности и въ томъ случаѣ, если начальство не приступитъ къ распоряже-

<sup>1)</sup> См. выше, прим. 2 на стр. 573 и сл.

<sup>2)</sup> Подлежащее начальство обязано обратиться къ указаннымъ должностнымъ лицамъ за объясненіями, хотя бы эти лица не состояли болѣе на службѣ, въ случаѣ же смерти ихъ—къ наслѣдникамъ ихъ. На представленіе должностными лицами или наслѣдниками ихъ объясненій полагается трехмѣсячный срокъ, исчисляемый со дня полученія ими требованія объ объясненіяхъ. По истеченіи этого срока начальство во всякомъ случаѣ приступаетъ къ составленію своего заключенія, если ревизіонное заключеніе о начетѣ еще не получило законной силы, для представленія его Госуд. Контролю, или къ распоряженіямъ по взысканію начета, если ревизіонное заключеніе уже вступило въ законную силу (Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 335 прим. по Прод. 1906 г. См. также *Общ. Учр. Губ.*, ст. 173). Начальство можетъ обратиться къ должностнымъ лицамъ или наслѣдникамъ ихъ за объясненіями и до сообщенія Госуд. Контролю отзыва на ревизіонное заключеніе о начетѣ и даже непосредственно по полученіи учетнаго реестра, т. е. до постановленія Общимъ Присутствіемъ заключенія о начетѣ. Этотъ послѣдній порядокъ возможенъ, однако, лишь въ томъ случаѣ, если начальство, о которомъ идетъ рѣчь, является главою подотчетнаго учрежденія, въ составъ котораго входитъ привлекаемое къ ответственности должностное лицо, такъ какъ только въ этомъ случаѣ къ нему поступаетъ учетный реестръ. Новѣйшій проектъ Устава Ревизіи, закрѣпляя этотъ именно порядокъ, т. е. предписывая безъ всякихъ изъятій сообщеніе подотчетнымъ учрежденіемъ въ отвѣтъ на запросъ по учетному реестру своего заключенія съ объясненіями лица, привлекаемаго къ ответственности по начету, предусматриваетъ, такимъ образомъ, лишь указанный случай, оставляя безъ вниманія другой возможный.

<sup>3)</sup> *Общ. Уст. Счетн.*, ст. 384.



нямъ по приведенію въ исполненіе своевременно (т. е. безъ пропуска ревизионной давности) сообщеннаго ему ревизионнаго заключенія о начетѣ въ теченіе десяти лѣтъ со дня вступленія этого заключенія въ законную силу. Въ этомъ случаѣ отвѣтственность по начету переходитъ на начальство, по винѣ котораго пропущена *ревизионная давность*<sup>1)</sup> 2). Постановленіе начальства о возложеніи отвѣтственности по начету на определенное лицо можетъ быть послѣднимъ *обжаловано* въ установленномъ порядкѣ, т. е. въ общемъ порядкѣ административныхъ инстанцій<sup>3)</sup>.—На *Госуд. Контроль*, именно на подлежащихъ ревизионныхъ учрежденіяхъ, постановившихъ заключенія о начетахъ, лежитъ *наблюденіе за возложеніемъ отвѣтственности по начетамъ на определенныхъ лицъ и за пополненіемъ начетовъ*. Съ этою цѣлью начальства обязаны сообщать подлежащимъ ревизионнымъ учрежденіямъ свѣдѣнія о чинахъ или званіяхъ, именахъ, отчествахъ, фамиліяхъ и мѣстожительствѣ лицъ, на которыхъ ими возложена отвѣтственность по начетамъ. Свѣдѣнія эти отмѣчаются ревизионными учрежденіями въ *книгахъ о начетахъ*, въ веденію которыхъ они обязаны, и затѣмъ препровождаются ими органамъ, на обязанности которыхъ лежитъ зачисленіе начетовъ, непополненныхъ ко времени вступленія ревизионныхъ заключеній о нихъ въ законную силу, въ недоимку для производства взысканія и непосредственное наблюденіе за производствомъ взысканія начетовъ. Органами этими являются: въ отношеніи начетовъ, поступленія по которымъ зачисляются въ суммы государственнаго казначейства—Казенныя Палаты (или Департаментъ Госуд. Казначейства), а въ отношеніи начетовъ, поступленія по которымъ зачисляются въ суммы специальныхъ средствъ или депозитовъ—подлежація учрежденія, распоряжающіяся расходами изъ этихъ суммъ<sup>4)</sup>. Органы эти обяза-

<sup>1)</sup> Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 338 (по Прод. 1906 г.), ст. 34.

<sup>2)</sup> Новѣйшій проектъ Устава Ревизіи устанавливаетъ для «всѣхъ» необходимыхъ распоряженій о производствѣ взысканія вступившаго въ силу начета» двухнедѣльный срокъ. Однако, срокъ этотъ исчисляется со дня сообщенія подлежащимъ начальствомъ своего согласія съ заключеніемъ о начетѣ. Такимъ образомъ, для случаевъ обращенія ко взысканію начетовъ по заключеніямъ, противъ которыхъ были принесены (но оставлены безъ уваженія) протесты, названнымъ проектомъ срокъ не фиксируется.

<sup>3)</sup> Общ. Уст. Счетн., ст. 387.

<sup>4)</sup> Общ. Уст. Счетн., ст. 335, 376, 381. То же, изд. *И. Пехана*, Спб., 1910. Разъясн. 4, п. 2 подъ ст. 373. Инструкція о порядкѣ зачисленія начетовъ въ недоимку. Прилож. № 3 къ Циркуляру по Госуд. Контролю 16 апр.

ны (на основаніи получаемыхъ ими отъ Казначействъ и полицейскихъ учрежденій свѣдѣній) увѣдомлять подлежащія учрежденія Госуд. Контроля о ходѣ взысканія недоимокъ по начетамъ по истеченіи каждой трети года и по окончаніи взысканія каждой отдѣльной недоимки<sup>1)</sup>. *Сложеніе недоимокъ по начетамъ*, какъ и по другимъ активнымъ обязательствамъ государства, возможно либо 1) въ *административномъ порядкѣ*, въ случаѣ обнаруженія установленныхъ закономъ признаковъ «*неблагонадежности*» недоимокъ къ поступленію<sup>2)</sup> 3), либо 2) «*въ путяхъ Монаршаго милосердія*»<sup>4)</sup> 5).—Хотя законодательство наше не дѣлаетъ никакихъ прямыхъ изъятій изъ общаго изложеннаго порядка ревизионно-исполнительнаго производства по наложенію и взысканію начетовъ для тѣхъ случаевъ, когда *отвѣтственность по начету падаетъ на министра*, однако, порядокъ этотъ, какъ то ясно изъ изложеннаго, не примѣнимъ полностью къ указаннымъ случаямъ<sup>6)</sup>. Въ законѣ нѣтъ никакихъ формальныхъ препятствій къ постановленію Совѣтомъ Госуд. Контроля въ общемъ порядкѣ, по представленію подлежащаго ревизионнаго учрежденія, окончательнаго заключенія о начетѣ, отвѣтственность по которому можетъ упасть на министра. Такое заключеніе должно быть внесено Госуд. Контролеромъ, если оно имъ не опротестовано и дѣло не пе-

1893 г., № 24. (Правила и Формы, 4 изд., стр. 689 и сл.) См. также Инстр. Казен. Палат., ст. 121, прим. 2.

<sup>1)</sup> Общ. Уст. Счетн., ст. 386.

<sup>2)</sup> См. Общ. Уст. Счетн., ст. 389-391.

<sup>3)</sup> Различныя административныя инстанціи компетентны слагать неблагонадежныя къ поступленію недоимки по начетамъ до той же максимальной суммы, до какой онѣ компетентны разрѣшать возвратъ суммъ, неправильно поступившихъ къ государству отъ его должниковъ (см. выше, прим. на стр. 558) (Общ. Уст. Счетн., ст. 392.) (О порядкѣ движенія этихъ дѣлъ въ Сенатѣ см. Учр. Сенат., ст. 19 п. 5 в., ст. 176 по Прод. 1906 г. и статьи, указанная выше, въ прим. 6 на стр. 577, кромѣ взятыхъ въ скобки.) По установившейся практикѣ въ порядкѣ названной статьи Общ. Уст. Счетн. слагаются по общему правилу неблагонадежныя недоимки по всѣмъ активнымъ обязательствамъ государства, поскольку въ специальныхъ законоположеніяхъ о доходахъ не предписанъ особый для этого порядокъ.

<sup>4)</sup> Зак. Осн., ст. 23.

<sup>5)</sup> Порядокъ этотъ примѣняется на практикѣ по инициативѣ Совѣта Министровъ (см. примѣръ такого примѣненія въ Контр. Ежегодникѣ за 1909 г., стр. 6 и сл.) и Военнаго Совѣта (см. примѣръ такого примѣненія въ Контр. Ежегодникѣ за 1910 г., ч. II, стр. 42-43).

<sup>6)</sup> Отъ дѣйствующаго законодательства въ этомъ отношеніи нисколько не отличается новѣйшій проектъ Устава Ревизіи.



ренесено въ Сенатъ для пересмотра, въ Совѣтъ Министровъ, откуда оно должно поступить на Высоч. усмотрѣніе <sup>1)</sup>. Въ противномъ же случаѣ, ревизіонное заключеніе Сената, если имъ начетъ оставляется въ силѣ, должно быть представлено Государю Министромъ Юстиціи непосредственно, въ видѣ всеподданнѣйшаго доклада <sup>2)</sup>. Въ дальнѣйшемъ своемъ движеніи дѣла по Высочайше утвержденнымъ начетамъ на министровъ должны подчиняться общему изложенному порядку <sup>3)</sup>.

Вопросъ объ отвѣтственности распорядителей и исполнителей разрѣшается, т. е. отчетность очищается, окончательно и во всей полнотѣ провѣренныхъ операций, лишь по окончаніи ревизіи отчетности за весь календарный годъ или за періодъ исполненія бюджета. Эта *окончательная заключительная очистка отчетности*, даваемая Общими Присутствіями ревизіонныхъ учреждений, и предшествующія ей наблюдательныя и перевѣрочныя надъ обревизованною отчетностью дѣйствія Общихъ Присутствій называются *«заключеніемъ ревизіи»* <sup>4)</sup>. Въ цѣляхъ заключенія ревизіи подлежащіе ревизоры входятъ, по полномочію начальника ревизіоннаго учрежденія, въ *Общее Присутствіе съ докладами* <sup>5)</sup> <sup>6)</sup>. Предѣльные сроки представленія этихъ докладовъ Общему Присутствію установлены закономъ <sup>7)</sup>. Постановленію приговора о заключеніи ревизіи должно предшествовать производство однимъ изъ членовъ Общаго Присутствія, по назначенію послѣдняго, *перевѣрки отчетности на выдержку*, для чего должны

<sup>1)</sup> Порядокъ этого поступленія указанъ выше, въ прим. 2 на стр. 571.

<sup>2)</sup> Учр. Сенат., ст. 106 п. 7, 173—174 (по Прод. 1906 г.), Учр. Мин., ст. 174 (по Прод. 1906 г.).

<sup>3)</sup> Спорнымъ является вопросъ о содѣйствующемъ, совѣщательномъ при монархѣ органѣ по разсматриваемымъ дѣламъ. Для рѣшенія этого вопроса въ пользу Перваго Департамента Госуд. Совѣта, какъ и вообще для примѣненія къ этимъ дѣламъ порядка, изложеннаго выше, въ прим. 2 на стр. 571, нѣтъ достаточнаго законнаго основанія.

<sup>4)</sup> Ревизія отчетности заключается: 1) по отчетности денежной въ кассовомъ отношеніи и по отчетности матеріальной въ кассовомъ отношеніи и по существу дѣйствій, одновременно,—за календарный годъ и 2) по отчетности денежной по существу дѣйствій—за періодъ исполненія бюджета и отдѣльно за время дѣйствія именныхъ списковъ кредиторовъ (Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 338 по Прод. 1906 г., ст. 7—8).

<sup>5)</sup> См. выше, прим. 3 на стр. 568.

<sup>6)</sup> Содержаніе этихъ докладовъ по ревизіи денежной отчетности установлено закономъ. См. Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 338 (по Прод. 1906 г.), ст. 12 и прим.

<sup>7)</sup> Доклады о заключеніи ревизіи представляются Общему Присутствію: 1) по отчетности за календарный годъ или за періодъ исполненія

избираться статьи, «заслуживающія особаго вниманія» <sup>1)</sup> <sup>2)</sup>. По выполненіи перевѣрочныхъ дѣйствій Общее Присутствіе постановляетъ *приговоръ о заключеніи ревизіи* <sup>3)</sup>. Перевѣрка отчетности, ревизія которой заключена, можетъ быть производима лишь съ особаго каждый разъ разрѣшенія Совѣта Госуд. Контроля и при томъ не иначе, какъ въ случаяхъ, когда откроются новыя обстоятельства, которыя при ревизіи не могли быть установлены; по истеченіи же пятилѣтняго срока со дня заключенія ревизіи перевѣрка не допускается ни въ коемъ случаѣ <sup>4)</sup>. Заключеніе ревизіи, представляющее формальный актъ очистки распорядителей и исполнителей отъ отвѣтственности за производство финансовыхъ операций въ теченіе опредѣленнаго періода времени, удостоверяется особыми, составляемыми и выдаваемыми ревизіонными учрежденіями, документами, такъ называемыми *квитанціями* или *уведомленіями* <sup>5)</sup> <sup>6)</sup>. Отвѣтственность под-

бюджета—не позже истеченія втораго года, слѣдующаго за отчетнымъ или за давшимъ наименованіе бюджетному и 2) по отчетности за время дѣйствія именныхъ кредиторскихъ списковъ—не позже шести мѣсяцевъ со дня окончанія дѣйствія этихъ списковъ. Удлиненіе этихъ сроковъ возможно на условіяхъ, указанныхъ выше, въ прим. 1 на стр. 568. (Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 338 по Прод. 1906 г., ст. 9 и прим.).

<sup>1)</sup> Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 338 (по Прод. 1906 г.), ст. 13.

<sup>2)</sup> Если перевѣрка открываетъ статьи, которыя не должны были быть представлены ревизоромъ къ утвержденію, то по назначенію Общаго Присутствія и въ опредѣляемыхъ имъ предѣлахъ производится вторичная ревизія отчетности, возлагаемая на другого ревизора (Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 338 по Прод. 1906 г., ст. 14).

<sup>3)</sup> Въ приговорѣ о заключеніи ревизіи денежной отчетности означается: 1) сумма операций утверждаемыхъ, 2) сумма операций, обращенная въ начетъ по состоявшимся уже постановленіямъ Общаго Присутствія, съ распределеніемъ этой суммы на начеты пополненные и непополненные, и 3) сумма операций, оставляемыхъ безъ утвержденія, вслѣдствіе неокончанія къ предѣльному сроку, установленному для внесенія докладовъ въ Общее Присутствіе, ревизіи ихъ, по той или другой уважительной причинѣ. О заключеніи ревизіи отчетности по этимъ операциямъ Общему Присутствію въ началѣ каждаго года представляются дополнительные доклады. (Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 338 по Прод. 1906 г., ст. 16 и прим., 10—11.)

<sup>4)</sup> Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 338 (по Прод. 1906 г.), ст. 17.

<sup>5)</sup> Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 338 (по Прод. 1906 г.), ст. 18.

<sup>6)</sup> *Квитанціи* удостоверяютъ заключеніе ревизіи денежной отчетности въ кассовомъ отношеніи. Онѣ составляются отдѣльно по каждому исполнительному мѣсту (Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 338 по Прод. 1906 г., ст. 19, 23, 25). Залоги Казначеевъ (и другихъ исполнителей) освобождаются не раньше, какъ по полученіи соотвѣствующихъ квитанцій,



отчетныхъ учреждений, очищенная полученными ими квитанціями или увѣдомленіями, можетъ быть вновь возбуждена въ ревизіонномъ порядкѣ, до истеченія ревизіонной давности (см. выше, стр. 575), лишь въ случаяхъ обнаруженія новыхъ обстоятельствъ, которые при ревизіи не могли быть установлены. Возникающія въ этихъ случаяхъ дѣла поступаютъ на разсмотрѣніе Совѣта Госуд. Контроля<sup>1)</sup>.

По операціямъ, подчиненнымъ фактическому контролю (см. выше, стр. 516—523), въ непосредственной связи съ ревизіею соотвѣствующей отчетности (хотя далеко не всегда тѣми же лицами, на которыхъ возложено производство этой ревизіи) производится тѣ или другіе изъ указанныхъ видовъ *послѣдующаго фактическаго контроля надъ распорядительными* (и исполнительными) *операціями* (см. выше, стр. 513 и сл., подъ пунктами 1—4 и прим. на стр. 515), который долженъ выполнять главнымъ образомъ назначеніе вспомогательнаго средства при ревизіи отчетности. Что касается послѣдствій этого контроля и значенія результатовъ его для вопроса объ отвѣтственности распорядителей въ порядкѣ ревизіонномъ, то сюда примѣнимо изложенное выше (см. стр. 547—548 и прим. 5 на стр. 548 и сл.) о результатахъ фактическаго контроля надъ исполнителями.

развѣ Управляющій Казенною Палатою взялъ бы на себя отвѣтственность въ размѣрѣ залога (Инстр. Казен. Палат., ст. 12).—*Увѣдомленія* удостоверяютъ заключеніе ревизіи денежной отчетности по существу распорядительныхъ дѣйствій и заключеніе ревизіи матеріальной отчетности какъ въ кассовомъ отношеніи, такъ и по существу распорядительныхъ дѣйствій. Увѣдомленія составляются по усмотрѣнію ревизіоннаго учреждения либо для каждаго подотчетнаго мѣста, либо для цѣлой группы подотчетныхъ мѣстъ, находящихся въ вѣдѣніи одного начальствующаго органа (Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 338 по Прод. 1906 г., ст. 20, 24, 27—28).—*Квитанціи и увѣдомленія* препровождаются ревизіонными учреждениями начальствующимъ надъ подотчетными мѣстами органамъ, опредѣляемымъ Госуд. Контролеромъ по соглашенію съ подлежащимъ министромъ (Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 338 по Прод. 1906 г., ст. 22 и прим.) (Списокъ этихъ органовъ помѣщенъ въ Правилахъ и Формахъ, 4 изд. стр. 718 и сл.) Тѣ и другіе документы посылаются ревизіонными учреждениями по назначенію не позже, чѣмъ по истеченіи четырехъ мѣсяцевъ со дня постановленія приговора о заключеніи ревизіи (Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 338 по Прод. 1906 г., ст. 18). Квитанція и увѣдомленія содержатъ свѣдѣнія не только объ операціяхъ утвержденныхъ, но и объ операціяхъ неутвержденныхъ и начетахъ, а также о мѣрахъ, принятыхъ ко взысканію или сложенію наложенныхъ начетовъ. (Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 338 по Прод. 1906 г., ст. 26).

<sup>1)</sup> Общ. Уст. Счетн., прилож. къ ст. 338 по Прод. 1906 г., ст. 30—31.

§ 90. Верховный контроль надъ министрами въ Россіи. Въ Россіи верховный контроль надъ министрами (см. выше, стр. 561) не отождествляется съ контролемъ законодательнымъ, парламентскимъ. Послѣдній не поглощаетъ у насъ контроля верховно-административнаго (см. выше, стр. 484—485). Такимъ образомъ, въ дальнѣйшемъ изложеніи предстоитъ послѣдовательно разсмотрѣть устройство *законодательнаго или парламентарскаго* и устройство *верховно-административнаго контроля*.

*Финансово-административная отчетность министровъ передъ законодательными палатами* по своему содержанию представляетъ отчетность по производству расходовъ и извлеченію доходовъ, а также даннаго отчетности кассовой въ широкомъ смыслѣ слова и частной имущественной (подробнѣе объ этомъ см. ниже, въ прим. на стр. 586 и сл.).—*Отчетный періодъ* исполненія бюджета, а для остальныхъ видовъ отчетности—календарный годъ.—По своей *формѣ* разсматриваемая отчетность представляетъ совокупность вѣдомостей и объяснительныхъ къ нимъ замѣчаній. Вся представляемая законодательнымъ палатамъ отчетность министровъ формально объединяется въ одинъ документъ, который носитъ заглавіе: *Отчетъ Госуд. Контроля по исполненію Госуд. Расписи и Финансовыхъ Сметъ*<sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Излагаемый въ текстѣ взглядъ на основное назначеніе названнаго Отчета является господствующимъ. Встрѣчаются, однако, правда весьма рѣдко и при томъ безъ сколько-нибудь достаточнаго обоснованія, и другіе взгляды по данному вопросу. Такъ, по мнѣнію Госуд. Контролера П. А. Харитоновъ «главное его (т. е. названнаго Отчета) назначеніе—служить матеріаломъ при опредѣленіи размѣра смѣтныхъ предположеній...» (см. его рѣчь въ Госуд. Думѣ на дневн. засѣд. 25 янв. 1912 г.). Того же повидимому взгляда на Отчетъ придерживается Членъ Госуд. Думы И. М. Коваленко (1-й) (см. его рѣчь въ Госуд. Думѣ на дневн. засѣд. 25 янв. 1912 г.) (см. ниже, въ прим.). Нельзя, конечно, отрицать, что Отчетъ выполняетъ назначеніе, о которомъ говоритъ Харитоновъ, и что назначеніе это является весьма важнымъ. Однако, назначеніе это никоимъ образомъ не можетъ быть признано главнымъ, основнымъ. Даже въ дореформенное время, какъ это ясно изъ статьи 31, п. 9а Учр. Гос. Сов., изд. 1901 г., на первомъ планѣ стояло верховно-контрольное назначеніе Отчета (см. ниже, въ прим.).—По мнѣнію Члена Госуд. Думы А. П. Вишнева Отчетъ представляетъ отчетность Члена министровъ, отчитывающихся лишь передъ Госуд. Контролемъ, а этого послѣдняго (см. его рѣчь въ Госуд. Думѣ на дневн. засѣд. 8 февр. 1912 г.). Взглядъ этотъ является совершенно голословнымъ и основанъ на смѣшеніи составителя отчета съ лицомъ отчитывающимся.



Центральное мѣсто въ этомъ документѣ, какъ это соотвѣтствуетъ его заглавію, занимаетъ отчетность по исполненію бюджета, общая и частная вѣдомственная, а въ приложеніяхъ къ нему содержатся остальные, представляемые законодательнымъ палатамъ, виды отчетности<sup>1)</sup>.— *Орианомъ приотомленіа* названнаго Отчета является

<sup>1)</sup> *Форма и содержаніе Отчета Госуд. Контроля по исполненію Госуд. Расписи и Финансовыхъ Сметъ* не были установлены закономъ и вырабатывались постепенно на практикѣ, преимущественно согласно пожеланіямъ дореформеннаго Госуд. Совѣта (см. выше, стр. 484). Содержаніе и форма его въ основныхъ чертахъ опредѣляются въ настоящее время особою Инструкціею, составляющею прилож. № 4 къ Циркуляру по Госуд. Контролю 16 апрѣля 1893 г., № 24 (см. Правила и Формы, 4 изд., стр. 692 и сл.). Онъ печатается и публикуется въ *трехъ выпускахъ* (тетрадахъ, въ темно-синихъ обложкахъ), въ продажу не поступающихъ и для частныхъ лицъ не легко доступныхъ. Изъ помѣщаемыхъ въ Отчетѣ *отчетныхъ вѣдомостей* установлены, въ самыхъ общихъ чертахъ, указанною Инструкціею и имѣютъ *основное значеніе* слѣдующія: 1) Отчетныя вѣдомости, представляющія *отчетность по исполненію бюджета*: 1) общія отчетныя вѣдомости объ исполненіи въ отчетномъ году Госуд. Расписи отчетнаго года, по порядку изложенія, тексту и нумераціи статей доходовъ и расходовъ вполнѣ совпадающія съ Госуд. Расписью и Финансовыми Сметами, а именно: а) вѣдомость о доходахъ, распределенныхъ по параграфамъ Госуд. Расписи (при чемъ по каждому параграфу приводится: цифра бюджетнаго ожиданія, цифра дѣйствительнаго поступленія и цифра разницы между поступленіемъ и ожиданіемъ), б) вѣдомость о расходахъ, распределенныхъ по номерамъ Госуд. Расписи (при чемъ по каждому номеру приводится: цифра бюджетнаго назначенія, цифра дѣйствительнаго расхода, цифра предстоящаго расхода по именнымъ кредиторскимъ спискамъ и за счетъ кредита, продолженнаго дѣйствіемъ на послѣдующіе за отчетнымъ періоды времени, итогъ двухъ предшествующихъ цифръ и цифра разницы между этою послѣднею цифрою и бюджетнымъ назначеніемъ), в) вѣдомость объ обыкновенныхъ доходахъ, распределенныхъ по параграфамъ, статьямъ и литерамъ классификаціи доходной части Госуд. Расписи и доходныхъ Финансовыхъ Сметъ, съ указаніемъ противъ каждаго изъ этихъ подраздѣлений тѣхъ Финансовыхъ Сметъ, въ которыхъ они встрѣчаются, г) вѣдомость о расходахъ, распределенныхъ по подраздѣленіямъ предметнаго свода (см. выше, стр. 130) и д) вѣдомость, представляющая балансовый сводъ доходовъ и расходовъ;—2) частныя отчетныя вѣдомости объ исполненіи въ отчетномъ году Финансовыхъ Сметъ отчетнаго года (въ которыхъ по каждому самому мелкому подраздѣленію Сметы приводятся: по доходамъ—тѣ же данныя, что въ вѣдомости, указанной выше, подъ пунктомъ 1 а, а по расходамъ—цифра бюджетнаго кредита, цифра сверхбюджетнаго кредита, цифра кредита, перенесеннаго изъ Сметъ предшествующихъ періодовъ, итогъ трехъ предшествующихъ цифръ, цифра кредита, передвинутаго изъ другихъ бюджетныхъ подраздѣленій и изъ неспеціализированныхъ бюджетныхъ кредитовъ, цифра кредита, передвинутаго въ

Госуд. Контроль. Работа по окончательному приготовленію разсматриваемой отчетности возложена на *ревизионныя учрежденія и Централь-*

другія бюджетныя подраздѣленія, цифра кредита, подлежащаго распоряженію послѣ всѣхъ указанныхъ измѣненій въ величинѣ бюджетнаго кредита, цифра дѣйствительнаго расхода въ теченіе бюджетнаго періода, цифра дѣйствительнаго расхода въ теченіе льготнаго срока, итогъ двухъ предшествующихъ цифръ, цифра предстоящаго расхода по именнымъ кредиторскимъ спискамъ, цифра кредита, продолженнаго дѣйствіемъ на послѣдующіе за отчетнымъ періоды, итогъ трехъ предыдущихъ цифръ и цифра кредита закрытаго) (въ видѣ приложенія къ этимъ вѣдомостямъ приводятся вѣдомости, содержащія болѣе подробныя данныя по нѣкоторымъ отдѣльнымъ видамъ доходовъ и расходовъ, какъ то по доходамъ случайнымъ, по условнымъ кредитамъ, по неспеціализированнымъ бюджетнымъ кредитамъ и нѣкоторыя другія);—3) общія отчетныя вѣдомости о расходахъ, произведенныхъ въ отчетномъ году за счетъ дѣйствовавшихъ еще кредитовъ (по кредиторскимъ спискамъ и продолженныхъ), открытыхъ по Госуд. Расписямъ предшествующихъ отчетному періоду, съ распределеніемъ этихъ расходовъ по параграфамъ Сметъ;—4) общія отчетныя вѣдомости, содержащія: а) общій сводъ расходовъ (см. выше, стр. 129), произведенныхъ въ отчетномъ году какъ за счетъ кредитовъ, открытыхъ по Госуд. Расписи этого года, такъ и за счетъ дѣйствовавшихъ еще кредитовъ, открытыхъ по Госуд. Расписямъ предшествующихъ лѣтъ, и б) балансовый сводъ доходовъ, поступившихъ въ отчетномъ году, и расходовъ, указанныхъ подъ пунктомъ 4а.—II) Отчетныя вѣдомости, содержащія *данныя отчетности по государственному казначейству*: 1) отчетныя вѣдомости о «движеніи суммъ государственнаго казначейства» въ отчетномъ періодѣ, содержащія данныя о наличности суммъ государственнаго казначейства во всѣхъ кассахъ и мѣстахъ храненія къ началу и концу отчетнаго періода, а также о поступленіяхъ этихъ суммъ и выдачахъ изъ нихъ въ теченіе отчетнаго періода, съ распределеніемъ суммъ наличности, поступленій и выдачъ по отдѣльнымъ кассамъ и мѣстамъ храненія, а суммъ поступленій и выдачъ, кромѣ того, по бюджетнымъ операціямъ (эти послѣднія приводятся въ общихъ итогахъ обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ доходовъ и расходовъ) и по отдѣльнымъ видамъ «кассовыхъ оборотовъ» (эти послѣдніе охватываютъ не только внѣбюджетныя спеціальныя операціи казначейства по доходамъ и расходамъ, но и операціи по передвиженію суммъ между кассами и мѣстами храненія и по переводу суммъ лишь по книгамъ со счета государственнаго казначейства на другіе счета и обратно) (въ видѣ приложенія къ указаннымъ вѣдомостямъ помѣщены болѣе подробныя данныя по нѣкоторымъ видамъ «кассовыхъ оборотовъ»);—2) отчетныя вѣдомости о «свободной наличности государственнаго казначейства» къ концу отчетнаго періода, содержащія всѣ данныя, необходимыя для вывода этой наличности, т. е. наличности къ концу отчетнаго періода суммъ государственнаго казначейства, за вычетомъ изъ нихъ, во-первыхъ, суммы предстоящихъ расходовъ по именнымъ кредиторскимъ спискамъ (т. е. пассивныхъ остатковъ



ную Бухгалтерію Госуд. Контроля.—Матеріаломъ для этой отчетности являются по общему правилу бухгалтерскія книги Казенныхъ

по бюджетнымъ расходамъ) и по кредитамъ, продолженнымъ дѣйствіемъ на слѣдующе за отчетнымъ періодъ, и, во-вторыхъ, суммы, составляющей превышеніе пассивныхъ остатковъ надъ активными остатками по «кассовымъ оборотамъ» (въ приложеніи къ этимъ вѣдомостямъ помѣщены свѣдѣнія о нарицательной и биржевой цѣнахъ процентныхъ бумагъ, входящихъ въ составъ кассовой наличности суммъ государственнаго казначейства къ началу и концу отчетнаго періода).—III) Отчетныя вѣдомости о «состояніи долговыхъ счетовъ государственнаго казначейства» въ отчетномъ году, т. е. содержащія *данныя частной имущественной отчетности*: 1) вѣдомости о «движеніи государственнаго долга», т. е. о состояніи пассивныхъ обязательствъ по государственнымъ займамъ, распределенныхъ по каждому займу въ отдѣльности, въ хронологическомъ порядкѣ, по времени ихъ возникновенія;—2) вѣдомости о «движеніи долговъ государственному казначейству», т. е. о состояніи активныхъ обязательствъ по ссудамъ и займамъ у государства, по продажѣ въ кредитъ государственныхъ имуществъ и по военнымъ вознагражденіямъ, распределенныхъ по отдѣльнымъ видамъ ихъ;—3) вѣдомости о «движеніи недоимокъ государственному казначейству», т. е. о состояніи активныхъ остатковъ по государственнымъ доходамъ, распределенныхъ по отдѣльнымъ видамъ обязательствъ, указанныхъ выше, подъ пунктомъ III 2, и по статьямъ Финансовыхъ Сметъ.—Вѣдомости, рассмотрѣнныя выше, подъ пунктомъ I (1—4), въ изданіи за 1909 отчетный годъ входятъ въ первый изъ трехъ указанныхъ въ началѣ этого примѣчанія выпусковъ, который собственно и озаглавленъ: *Отчетъ Госуд. Контроля по исполненію Госуд. Расписи и Финансовыхъ Сметъ*. Во второй изъ трехъ указанныхъ выпусковъ, озаглавленный: *Приложенія къ Отчету Госуд. Контроля по исполненію Госуд. Расписи и Финансовыхъ Сметъ*, въ изданіи за 1909 отчетный годъ входятъ вѣдомости, рассмотрѣнныя выше, подъ пунктами II—III (въ изданіяхъ за предыдущіе годы они входили въ первый выпускъ).—Кромѣ рассмотрѣнныхъ, Отчетъ содержитъ и другія многочисленныя вѣдомости, помѣщаемыя въ Приложенія (и въ изданіи за 1909 отчетный годъ объединенныя въ отдѣлъ «особыхъ приложеній»). Содержаніе этихъ вѣдомостей, изъ которыхъ большая часть имѣетъ преимущественно *осведомительное* лишь значеніе, въ изданіи за послѣдніе годы и въ частности за 1909 отчетный годъ слѣдующее: 1) «государственные долги къ началу и концу 1909 года по размѣрамъ платимыхъ по нимъ процентовъ», 2) «государственный долгъ въ 1889—1909 годахъ», 3) «расходы по сметѣ Системы Госуд. Кредита 1909 года», 4) «вѣдомость о движеніи окладныхъ сборовъ и пособій государственному казначейству за 1909 годъ», 5) «вѣдомость о сметныхъ доходахъ и расходахъ по мѣстностямъ ихъ поступленія и производства за 1909 годъ», 6) «вѣдомость о сметныхъ доходахъ и расходахъ по мѣсяцамъ ихъ поступленія и производства за 1909 года», 7) «сводъ расходовъ, произведенныхъ изъ кредитовъ сметы 1906 года во все время ихъ дѣйствія (1906—1909 г.г.)», 8) «расчеты правительства съ частными желѣзными дорогами», 9) «вѣдомость прихода, расхо-

Палатъ и кассъ (см. выше, стр. 542 и сл.)<sup>1)</sup>.—Отчетъ Госуд. Контроля по исполненію Госуд. Расписи и Финансовыхъ Сметъ составляется Центральною Бухгалтерію Госуд. Контроля *статистическимъ способомъ*, именно посредствомъ статистической сводки ежегодно (между 15 марта и 15 июня) поступающихъ къ ней для этой цѣли отъ всѣхъ ревизионныхъ учреждений Госуд. Контроля особыхъ вѣдомо-

да и остатка всѣхъ вообще суммъ, обращавшихся въ теченіе 1909 года въ государственныхъ кассахъ, по мѣстностямъ нахождения сихъ кассъ», и 10) «вѣдомость оборотовъ по специальнымъ капиталамъ, состоявшимъ въ распоряженіи правительственныхъ учреждений за 1909 годъ». Особенно важное и при томъ ревизионное значеніе имѣетъ послѣдняя изъ десяти приведенныхъ вѣдомостей, предписанная указанною въ началѣ этого примѣчанія Инструкціею. Въ ней содержатся данныя о состояніи *специальныхъ средствъ*, а также нѣкоторыхъ *сословныхъ, постороннихъ и особыхъ источниковъ*, именно о размѣрѣ каждого изъ этихъ средствъ или источниковъ (въ наличности и въ долгу) къ началу и концу отчетнаго года и о суммѣ поступленій и расходовъ за счетъ каждого изъ названныхъ средствъ или источниковъ въ теченіе отчетнаго года. Вѣдомость эта содержитъ, такимъ образомъ, данныя отчетности по производству расходовъ и извлеченію доходовъ, а также отчетности кассовой и частной имущественной (по активу).—Наконецъ, третій изъ трехъ указанныхъ выпусковъ носитъ заглавіе: *Объяснительная Записка къ Отчету Госуд. Контроля по исполненію Госуд. Расписи и Финансовыхъ Сметъ*, и содержитъ пояснительный текстъ къ Отчету и Приложеніямъ, дополняющій краткія пояснительныя примѣчанія, приводимыя на самыхъ отчетныхъ вѣдомостяхъ (на поляхъ или въ концѣ страницъ), и «обзоръ важнѣйшихъ хозяйственныхъ операций». Въ «обзорѣ» этомъ описываются результаты эксплуатаціи важнѣйшихъ государственныхъ имуществъ и предпріятій и способы выполненія важнѣйшихъ хозяйственно-операционныхъ расходовъ, при чемъ въ немъ указываются нѣкоторыя желательныя реформы въ указанныхъ отрасляхъ доходовъ и расходовъ. Заканчивается «обзоръ» краткимъ (занимающимъ въ изданіи за 1909 годъ двѣ съ лишнимъ страницы) изложеніемъ результатовъ произведенныхъ въ отчетномъ году, какъ должностными лицами активнаго управленія, такъ и представителями Госуд. Контроля, свидѣтельствованій подотчетныхъ послѣднему кассъ и результатовъ произведенной Госуд. Контролемъ въ отчетномъ году ревизіи отчетности, а именно: данныхъ о числѣ случаевъ и суммахъ открытыхъ указанными свидѣтельствowanіями и ревизіею потерь и убытковъ, данныхъ о числѣ и суммахъ наложенныхъ начетовъ, о числѣ и суммахъ начетовъ пополненныхъ и непополненныхъ; кромѣ того, здѣсь приводится цифра итога расходовъ, предупрежденныхъ Госуд. Контролемъ «въ порядкѣ предварительной повѣрки расходовъ». Этимъ и исчерпывается содержаніе Объяснительной Записки и всего Отчета по части результатовъ подчиненно-контрольной дѣятельности Госуд. Контроля.

<sup>1)</sup> Исключенія изъ этого общаго правила разъясняются ниже, въ прим. 2—3 на стр. 590.



стей, въ видѣ такъ называемыхъ «бухгалтерскихъ таблицъ» о бюджетныхъ расходахъ и доходахъ и «вѣдомостей», содержащихъ остальныя, показываемыя въ Отчетѣ, данныя<sup>1)</sup>. Эти вѣдомости («таблицы» и «вѣдомости») составляются ревизионными учреждениями по общему правилу посредствомъ сводки получаемыхъ ими отъ Казенныхъ Палатъ и кассъ отчетныхъ вѣдомостей (см. выше, стр. 549—551)<sup>2)</sup>, по предварительной документальной повѣркѣ послѣднихъ въ кассовомъ отношеніи, т. е. въ отношеніи законности и правильности исполнительныхъ операций<sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> При составленіи этихъ вѣдомостей, а также объяснительныхъ къ нимъ замѣчаній ревизионныя учрежденія руководствуются особою Инструкціею, утвержденною Госуд. Контролеромъ 20 дек. 1908 г. (Прилож. № 7 къ Циркуляру по Госуд. Контролю 20 дек. 1908 г., № 35—см. Контр. Ежегодникъ за 1908 г., стр. 118—149), а также частными указами и заголовками графъ, содержащимися на самыхъ формахъ и на ежегодно разсылаемыхъ Центр. Бухгалтеріею бланкахъ, служащихъ для составленія вѣдомостей. Вѣдомости эти ревизионныя учрежденія должны составлять въ теченіе цѣлаго года, по мѣрѣ полученія отчетности, не ожидая поступления послѣдней въ году, заключительной отчетности (см. Контр. Ежегодникъ за 1908 г., стр. 9).

<sup>2)</sup> Исключеніе изъ этого общаго правила представляютъ вѣдомости, указанныя выше, въ прим. на стр. 588, подъ пунктомъ III 2 и 3, составляемыя посредствомъ сводки не только вѣдомостей Казенныхъ Палатъ (составляемыхъ послѣдними на основаніи окладныхъ листовъ и вспомогательныхъ систематическихъ книгъ), но и вѣдомостей распорядительныхъ учреждений (см. выше, прим. на стр. 562, въ концѣ подъ пунктомъ 2). Другое исключеніе представляютъ вѣдомости, указанныя выше, въ прим. на стр. 589, подъ пунктомъ 10, составляемыя (поскольку показываемыя въ нихъ операціи подотчетны Госуд. Контролю—см. ниже, сл. прим.) посредствомъ сводки не только вѣдомостей, поступающихъ отъ кассъ, но и сличительныхъ вѣдомостей распорядительныхъ учреждений (см. выше, прим. 2 на стр. 561).

<sup>3)</sup> Это не относится, конечно, къ тѣмъ, показываемымъ въ Отчетѣ Госуд. Контроля по исполненію Госуд. Росписи, операціямъ, которыя изъяты отъ подотчетности Госуд. Контролю. Свѣдѣнія объ этихъ операціяхъ заимствуются ревизионными учреждениями изъ отчетовъ подлежащихъ учреждений или добываются ими путемъ справокъ. Таковы, напр., нѣкоторыя данныя, приводимыя въ вѣдомостяхъ, указанныхъ выше, въ прим. на стр. 589 подъ пунктомъ 10.

<sup>4)</sup> О всѣхъ исправленіяхъ, сдѣланныхъ ревизионными учреждениями при документальной повѣркѣ, они должны сообщать Казеннымъ Палатамъ (и Главному Казначейству), для исправленія послѣдними вѣдомостей, доставляемыхъ ими въ Департаментъ Госуд. Казначейства (см. выше, стр. 444, и ниже), чѣмъ, кстати сказать, достигается тождество Отчета Госуд. Контроля по исполненію Госуд. Росписи и Кассоваго

Какъ это уже ясно изъ изложеннаго, на Госуд. Контроль возложена содѣйствующая въ области верховнаго контроля функция. Госуд. Контроль для выполненія этой функции не производитъ никакихъ документальныхъ повѣрочныхъ дѣйствій, помимо тѣхъ, которыя вызываются выполненіемъ лежащихъ на немъ функций подчиненнаго контроля. По предварительной документальной повѣркѣ отчетности въ одномъ лишь кассовомъ отношеніи Госуд. Контроль составляетъ Отчетъ по исполненію Госуд. Росписи и Финансовыхъ Сметъ, при чемъ работою по составленію послѣдняго и ограничиваются его *спеціальныя подготовительныя въ области верховнаго контроля дѣйствія*. Устройство независимаго подчиненнаго контроля въ Россіи, помимо отсутствія достаточной гарантіи для независимости Госуд. Контроля, вполнѣ удовлетворяетъ требованіямъ контроля верховнаго: Госуд. Контроль производитъ исчерпывающую документальную и при томъ текущую повѣрку всѣхъ, за нѣкоторыми исключеніями, операций, показываемыхъ въ представляемой Госуд. Думѣ отчетности министровъ (см. выше, стр. 565 и сл.). Текущій характеръ производимой Госуд. Контролемъ ревизіи отчетности, конечно въ связи съ приготовленіемъ имъ Отчета по исполненію Госуд. Росписи по предварительной повѣркѣ отчетности лишь въ кассовомъ отношеніи, обуславливаетъ сравнительную краткость періода времени, отдѣляющаго моментъ внесенія этого Отчета въ Госуд. Думу отъ окончанія бюджетнаго года. Этотъ періодъ времени составляетъ 9—10 мѣсяцевъ. Правда, эта сравнительная краткость указаннаго періода времени не выполняетъ никакого полезнаго назначенія въ области контроля верховнаго, такъ какъ всѣ результаты ревизионной работы Госуд. Контроля, относящейся къ періоду времени, охватываемому Отчетомъ, не могутъ быть доступны для Госуд. Думы ко времени представленія ей Отчета, какъ еще далеко не вполнѣ выяснившіеся къ этому моменту времени (см. выше, прим. 7 на стр. 582 и сл.), и Госуд. Дума, даже если бы указанные результаты ей были доступны, должна была бы ждать доклада Госуд. Контроля не менѣе года со дня указаннаго момента времени<sup>1)</sup>. Одна-

Отчета Министра Финансовъ, поскольку содержаніе ихъ совпадаетъ (см. объ этомъ ниже).

<sup>1)</sup> По компетентному мнѣнію Госуд. Контролера П. А. Харитоновъ Госуд. Думѣ пришлось бы въ этомъ случаѣ ждать не менѣе двухъ лѣтъ со дня указаннаго момента времени, т. е., напр., докладъ Госуд. Контроля за 1908 г. могъ бы быть составленъ и внесенъ въ Госуд. Думу лишь къ концу 1911 г. (см. рѣчь Госуд. Контролера въ Госуд. Думѣ на дневн. засѣд. 25 января 1912 г.).



ко, указанное обстоятельство не является результатом несовершенства существующаго независимаго подчиненно-контрольнаго устройства.—Законодательныя палаты не имѣютъ въ настоящее время ни по закону <sup>1)</sup>, ни на практикѣ *доступа къ* сколько-нибудь важнымъ для нуждъ верховнаго контроля *результатамъ ревизионной работы Госуд. Контроля*, во всякомъ случаѣ систематически изложеннымъ въ видѣ специальнаго *доклада* <sup>2)</sup>. Все сколько-нибудь значительное въ указанномъ отношеніи, т. е. по части обнаруженныхъ нарушеній правомѣрности и целесообразности финансоваго управления, о чемъ Госуд. Контроль вообще докладываетъ верховной власти, составляетъ предметъ предписаннаго закономъ годоваго *Всеподданнѣйшаго Отчета о ревизионной дѣятельности Госуд. Контроля* (см. о немъ ниже), ни по закону, ни на дѣлѣ *членамъ палатъ недоступнаю* и, особенно со времени послѣдняго кореннаго преобразованія государ-

<sup>1)</sup> По мнѣнію Предсѣдателя Коммисіи по исполненію Госуд. Росписи *И. В. Годнева* (и Госуд. Думы третьяго созыва, выразившей это мнѣніе въ принятомъ ею на дневн. засѣд. 8 февр. 1912 г., по предложенію названной Коммисіи, третьемъ по порядку пожеланіи) подъ Отчетомъ Госуд. Контроля по исполненію Госуд. Росписи, подлежащимъ внесенію въ Госуд. Думу, согласно статьѣ 31, п. 3 Учр. Гос. Дум., нужно понимать непредусмотрѣнный никакимъ другимъ закономъ «отчетъ, не только заключающій бухгалтерскія свѣдѣнія, но и свѣдѣнія по существу о ревизионныхъ заключеніяхъ на мѣстахъ» (см. его рѣчь въ Госуд. Думѣ на дневн. засѣд. 8 февраля 1912 г.). Мнѣніе это, однако, не можетъ быть принято, за отсутствіемъ всякаго сомнѣнія въ томъ, что приведенная ст. Учр. Гос. Дум., съ одной стороны, ст. 31, п. 9а Учр. Гос. Сов., изд. 1901 г., ст. 957, п. 2 Учр. Мин. и ст. 24 Общ. Смѣтн. Прав., съ другой стороны, предусматриваютъ одинъ и тотъ же отчетъ и что послѣднія двѣ статьи сохранили силу въ отношеніи опредѣляемаго ими срока представленія отчета (см. ниже).

<sup>2)</sup> Кромѣ весьма скудныхъ, совершенно недостаточныхъ для нуждъ верховнаго контроля, данныхъ о результатахъ ревизионной дѣятельности Госуд. Контроля, приводимыхъ въ Объяснительной Запискѣ къ Отчету (см. выше, прим. на стр. 589), Госуд. Дума, именно ея Коммисія по исполненію Госуд. Росписи, получаетъ отъ Госуд. Контроля нѣкоторыя свѣдѣнія, письменныя и устныя, по ея специальнымъ запросамъ. Точно также названная Коммисія получаетъ нѣкоторыя необходимыя ей свѣдѣнія и отъ вѣдомствъ. Однако, тѣ и другія свѣдѣнія официально признаны Госуд. Думою третьяго созыва недостаточными (см. ниже, въ прим.). Госуд. Контроль и вѣдомства за время функціонированія Госуд. Думы третьяго созыва неохотно шли навстрѣчу запросамъ названной Коммисіи и, если и представляли свѣдѣнія и объясненія, то довольно скудныя и притомъ съ опозданіемъ.

ственного устройства, вообще хранимаго въ строгой тайнѣ <sup>1)</sup> <sup>2)</sup>.—Законъ не ставитъ никакихъ формальныхъ препятствій къ сношеніямъ законодательныхъ палатъ съ Госуд. Контролемъ, и на дѣлѣ сношенія эти ведутся въ формѣ письменной и устной, т. е. въ видѣ выступленій представителей послѣдняго съ объясненіями какъ въ общемъ собраніи Госуд. Думы, такъ и въ думской Коммисіи по исполненію Госуд. Росписи <sup>3)</sup>.

По рассмотрѣніи Отчета Госуд. Контроля по исполненію Госуд. Росписи и Финансовыхъ Смѣтъ Совѣтомъ Министровъ <sup>4)</sup>, онъ подлежитъ *внесенію Госуд. Контролеромъ въ Госуд. Думу*, причемъ

<sup>1)</sup> По заявленію Госуд. Контролера *П. А. Харитонова* «законъ не обязываетъ госуд. контроль составлять ревизионный отчетъ (т. е. докладъ о «результатахъ ревизіи по существу, имѣющей цѣлью обследовать произведенные вѣдомствами обороты съ точки зрѣнія ихъ законности, правильности и хозяйственности») и практика не выработала пріемовъ его составленія» (см. его рѣчь въ Госуд. Думѣ на дневн. засѣд. 25 янв. 1912 г.). Несоответствіе между этимъ заявленіемъ и фактомъ составленія Госуд. Контролемъ Всеподданнѣйшаго Отчета (отмѣченное Членомъ Госуд. Думы *А. Н. Шингаревымъ*, въ его рѣчи въ Госуд. Думѣ на дневн. засѣд. 25 янв. 1912 г.) указываетъ, нужно думать, на то, что въ Отчетѣ этомъ содержатся бѣглыя и недостаточныя для нуждъ законодательнаго контроля данныя о результатахъ ревизионной дѣятельности Госуд. Контроля. Это подтверждается и тѣмъ отзывомъ, который далъ объ этомъ Отчетѣ въ Госуд. Думѣ (въ рѣчи на дневн. засѣд. 25 янв. 1912 г.) Членъ Госуд. Думы *И. М. Коваленко* (1-й), 6. Управляющій Контр. Палатою: Всеподданнѣйшій Отчетъ «заключаетъ въ себѣ частичные случаи нарушенія тѣмъ или другимъ вѣдомствомъ въ частности распорядительнымъ кредитомъ въ предѣлахъ его обязанностей по отношенію къ использованию открытыхъ ему кредитовъ. Въ этомъ освѣщеніи дѣятельности Госуд. Контроля нѣтъ никакой системы, нѣтъ и никакой программы. Скажу больше, нѣтъ даже указанія на то, по какимъ же смѣтамъ послѣдовали тѣ или иныя нарушенія»...

<sup>2)</sup> На засѣд. 20 февр. 1909 г. Госуд. Дума приняла, по предложенію члена ея *И. В. Луцкаго*, пожеланіе объ «установленіи порядка тѣсныхъ отношеній между Госуд. Контролеромъ и законодательными учрежденіями въ видахъ предоставленія этимъ послѣднимъ какъ всего ревизионнаго матеріала [?], которымъ располагаетъ Госуд. Контроль, такъ и его заключеній по смѣтамъ». На дневн. засѣд. 8 февр. 1912 г. Госуд. Дума, по предложенію Коммисіи по исполненію Госуд. Росписи, приняла гораздо лучше сформулированное пожеланіе «о необходимости составленія и представленія госуд. контролемъ въ Гос. Думу особыхъ заключеній по обрѣзизованію расходовъ».

<sup>3)</sup> См. выше, прим. 2 на стр. 592.

<sup>4)</sup> Учр. Сов. Мин., ст. 14.



срокъ этого внесенія фиксированъ закономъ, а именно онъ наступаетъ для однихъ составныхъ частей Отчета 1 октября, а для другихъ— 1 ноября мѣсяца ближайшаго къ окончанію отчетнаго года<sup>1)</sup>. Сроки эти соблюдаются на дѣлѣ. Для *повѣрки и очистки* Отчета закономъ установленъ *общій законодательный порядокъ*, т. е. порядокъ совокупнаго волеизъявленія обѣихъ палатъ и главы государства<sup>2)</sup><sup>3)</sup>. По установившейся практикѣ, непосредственно по внесеніи его въ Госуд. Думу, Отчетъ передается на предварительное разсмотрѣніе *Коммисіи по исполненію Госуд. Расписи доходовъ и расходовъ* (см. выше, стр. 278). Госуд. Дума, насколько объ этомъ можно пока судить, не заслуживаетъ, во всякомъ случаѣ сравнительно съ палатами другихъ государствъ, особеннаго упрека въ равнодушіи къ своей финансово-контрольной работѣ<sup>4)</sup>. Однако, отсутствіе сколько-нибудь доста-

<sup>1)</sup> Къ 1 октября подлежитъ внесенію въ Госуд. Думу собственно Отчетъ, а къ 1 ноября—Приложенія къ нему и Объяснит. Записка (см. выше, прим. на стр. 588 и сл.) (Учр. Мин., ст. 957, п. 2. Общ. Смѣтн. Прав., ст. 24. См. Правила и Формы, 4 изд., стр. 30.)

<sup>2)</sup> Учр. Гос. Дум., ст. 31, п. 3. Зак. Осн., ст. 106, 109. Ср. также дореформенное Учр. Гос. Сов., изд. 1901 г., ст. 31, п. 9а и ст. 37.

<sup>3)</sup> Изложеннаго въ текстѣ взгляда придерживается Предсѣдатель думской Коммисіи по исполненію Госуд. Расписи *И. В. Годневъ* (см. его рѣчь на дневн. засѣд. 8 февр. 1912 г.) и, повидимому, большинство Госуд. Думы. Оспариваетъ этотъ взглядъ, безъ всякихъ достаточныхъ оснований, Членъ Госуд. Думы *И. М. Коваленко* (1-й), по мнѣнію котораго «въ законѣ не указанъ путь дальнѣйшаго прохожденія отчета по исполненію росписи. Въ Учрежденіи Госуд. Совѣта отсутствуетъ указаніе на то, что на его уваженіе, на его разсмотрѣніе должны представляться отчеты по исполненію росписи» (см. его рѣчь въ Госуд. Думѣ на дневн. засѣд. 25 янв. 1912 г.). Столь же необфидительно, и при томъ съ ошибочною, не подтверждающеюся, ссылкой на статью 51 дореформеннаго Учр. Гос. Сов., Коваленко доказываетъ, что названный Отчетъ подлежитъ внесенію въ Госуд. Думу не для «одобренія» или «уваженія», а лишь для «принятія къ свѣдѣнію» (см. тамъ же). Согласно статьѣ 31, п. 9а Учр. Гос. Сов., изд. 1901 г., въ которой только и идетъ рѣчь объ Отчетѣ по исполненію Госуд. Расписи, Отчетъ этотъ «въ порядкѣ государственныхъ дѣлъ, отъ разрѣшенія и утвержденія Верховной Императорской Власти зависящихъ», «поступаетъ предварительно на уваженіе Госуд. Совѣта».

<sup>4)</sup> Госуд. Дума впервые, въ общемъ собраніи, приступила къ своей финансово-контрольной работѣ 23 янв. 1912 г., начавъ съ разсмотрѣнія Отчета за 1908 отчетный годъ. вслѣдствіе того, что Коммисія по исполненію Госуд. Расписи начала свою работу съ Отчета за 1908 г. (исходя изъ того, что Госуд. Распись на 1908 г. является первою, въ установленіи которой приняли участіе палаты) и до конца почти срока полномочій Госуд. Думы третьяго созыва не составила докладовъ по Отчетамъ за 1906 и 1907 годы.

точного содѣйствія со стороны спеціальнаго технически-компетентнаго и при томъ независимаго контрольнаго органа является непреодолимымъ препятствіемъ къ этой работѣ, что и было официально признано самою Госуд. Думою третьяго созыва при обсужденіи ею Отчета за 1908 годъ<sup>1)</sup>.

Въ тѣхъ случаяхъ, когда правительство пользуется въ законныхъ условіяхъ правомъ производства расходовъ безъ предварительнаго разрѣшенія въ законодательномъ порядкѣ, оно обязано испрашивать послѣдующее одобреніе въ этомъ порядкѣ особыми, вносимыми имъ въ Госуд. Думу, представленіями (см. выше, стр. 300). Такимъ образомъ, *правовое значеніе очистки отчетности* министровъ, поскольку въ ней не показаны операціи, на производство которыхъ не было испрашено необходимаго предварительнаго разрѣшенія законодательной власти, можетъ, *согласно закону*, заключаться лишь въ *снятіи ответственности съ министровъ* за управленіе финансами въ теченіе отчетнаго періода.

Вопросъ о *послѣдствіяхъ оставленія палатами* или одною изъ палатъ *финансовыхъ операцій на ответственности министровъ* спеціально не предусмотрѣнъ нашимъ<sup>2)</sup>, какъ и большею частью другихъ законодательствъ, и потому подлежитъ разрѣшенію на основаніи общихъ началъ о сущности и порядкѣ приведенія въ дѣйствіе ответственности министровъ за должностныя дѣйствія противъ правъ и интересовъ государства. Вопросъ этотъ, слѣдовательно, разрѣшается властью Государя, который по своему усмотрѣнію можетъ привести въ дѣйствіе либо политическую, либо уголовную, либо гражданскую ответственность министровъ. *Уголовная ответственность* министровъ осуществляется въ особомъ *государственно-судебномъ порядкѣ*, который заключается въ томъ, что, по разсмотрѣніи дѣла *Первымъ Департаментомъ Госуд. Совѣта* и по одобреніи

<sup>1)</sup> На дневн. засѣд. 8 февр. 1912 г. Госуд. Дума единогласно приняла слѣдующее предложеніе Коммисіи по исполненію Госуд. Расписи: «Вопросъ объ уваженіи отчета по исполненію государственной росписи доходовъ и расходовъ оставить открытымъ впредь до полученія отъ вѣдомства необходимыхъ разъясненій, а отъ Государственнаго Контроля свѣдѣній о результатахъ ревизіи контрольными учрежденіями росписи за отчетный 1908 годъ».

<sup>2)</sup> На дневн. засѣданіи 8 февр. 1912 г. Госуд. Дума приняла, по предложенію Коммисіи по исполненію Госуд. Расписи, пожеланіе «о необходимости опредѣленія послѣдствій неутвержденія законодательными учрежденіями расходовъ, произведенныхъ изъ суммъ, ассигнованныхъ какъ по государственной росписи, такъ и сверхъ нея».



Государемъ заключенія названнаго Департамента о преданіи министра суду (см. выше, прим. 2 на стр. 571 и прим. на стр. 572), дѣло поступаетъ на разсмотрѣніе *Верховнаго Уголовнаго Суда* <sup>1)</sup>. Въ этомъ порядкѣ министры могутъ быть подвергнуты отвѣтственности за всякаго рода «*нарушенія долга службы*», т. е. не только за преступныя дѣйствія по должности, но и за всякія вообще дѣйствія какъ противъ правъ, такъ и противъ интересовъ государства <sup>2)</sup>. Что касается *гражданской отвѣтственности* министровъ, то нѣтъ никакихъ формальныхъ препятствій къ осуществленію ея либо въ порядкѣ государственно-правового суда, т. е. въ видѣ гражданского иска въ Верховномъ Уголовномъ Судѣ, либо въ общемъ гражданско-судебномъ порядкѣ.

*Верховно-административный контроль* проявляется у насъ въ двоякомъ отношеніи: 1) въ доступности доклада Госуд. Контроля о результатахъ его ревизіонной работы, такъ называемаго *Всеподданнѣйшаго Отчета о ревизіонной дѣятельности Госуд. Контроля*, одному лишь главѣ государства, въ недоступности его для парламента (см. выше, стр. 592) и 2) въ примѣненіи къ повѣркѣ и очисткѣ нѣкоторыхъ видовъ финансово-административной отчетности министровъ порядка не законодательнаго, а верховно-административнаго.

*Всеподданнѣйшій Отчетъ о ревизіонной дѣятельности Госуд. Контроля за гражданскій годъ* <sup>3)</sup> готовится Канцеляріею Госуд. Контроля <sup>4)</sup>, посредствомъ объединенія свѣдѣній, заключающихся въ «*отчетахъ о ходѣ и результатахъ ревизіи*», ежегодно представляемыхъ Госуд. Контролеру всеми ревизіонными учрежденіями <sup>5)</sup>. Отчеты эти предварительно разсматриваются Общими Присутствіями ревизіонныхъ учрежденій <sup>6)</sup>. По разсмотрѣніи его Совѣтомъ Госуд. Контроля <sup>7)</sup>, Всеподданнѣйшій Отчетъ подносится Госуд. Конт-

<sup>1)</sup> О составѣ этого суда см. Уст. Угол. Суд., ст. 1112.

<sup>2)</sup> См. *Н. Лазаревскій*, Отвѣтственность за убытки, причиненные должностными лицами. Спб., 1905. Стр. 435 и сл.

<sup>3)</sup> См. выше, прим. 1 на стр. 593.

<sup>4)</sup> Учр. Мин., ст. 1007, п. 8—9.

<sup>5)</sup> Эти отчеты, въ отличіе отъ Всеподданнѣйшаго Отчета (см. выше, прим. 1 на стр. 593), представляютъ собою, по словамъ Члена Госуд. Думы *И. М. Коваленка* (1-го) (см. его рѣчь въ Госуд. Думѣ на дневн. засѣд. 25 янв. 1912 г.), весьма полные обстоятельные доклады, подробно излагающіе результаты ревизіи, въ которыхъ «мы имѣемъ то, что обнимаетъ собою всецѣло дѣятельность контрольнаго учрежденія по отношенію къ распорядительному учрежденію».

<sup>6)</sup> Учр. Мин., ст. 994, п. 10. Общ. Учр. Губ., ст. 1149, п. 10.

<sup>7)</sup> Учр. Мин., ст. 963, п. 5.

ролеромъ Государю <sup>1)</sup> 15 мая года, непосредственно слѣдующаго за окончаніемъ гражданского года, къ которому Отчетъ относится <sup>2)</sup>.

*Верховно-административный порядокъ* примѣняется къ *повѣркѣ и очисткѣ*: 1) годового Кассоваго Отчета Министра Финансовъ и 2) годовыхъ отчетовъ государственныхъ кредитныхъ учреждений.

*Кассовый Отчетъ Министра (Министерства) Финансовъ* представляетъ *кассовую* въ широкомъ смыслѣ слова *отчетность* (см. ниже, прим. 3). Онъ является документомъ, коимъ отчитывается передъ верховною властью Министръ Финансовъ, какъ центральный органъ управленія движеніемъ суммъ государственнаго казначейства и какъ глава общевѣдомственной исполнительной, кассовой службы.—*Отчетнымъ періодомъ*, который охватываетъ Кассовый Отчетъ, является календарный годъ.—По своей *формѣ* Кассовый Отчетъ представляетъ совокупность отчетныхъ вѣдомостей, съ немногими къ нимъ пояснительными замѣчаніями, объединяемыхъ въ одинъ документъ <sup>3)</sup>.—*Ор-*

<sup>1)</sup> Всеподданнѣйшій Отчетъ долженъ быть предварительно сообщенъ Госуд. Контролеромъ Предсѣдателю Совѣта Министровъ, который можетъ внести его на разсмотрѣніе Совѣта Министровъ. (Учр. Сов. Мин., ст. 19.) По мнѣнію проф. барона *Б. Э. Нольде* (Очерки русск. госуд. права. Спб., 1911. Стр. 213) Всеподданнѣйшій Отчетъ не подлежитъ предварительному обсужденію въ Совѣтѣ Министровъ. Взглядъ этотъ Нольде выводитъ изъ того, что ревизіонная дѣятельность Госуд. Контроля изъята изъ вѣдѣнія Совѣта Министровъ. Это обоснованіе приведеннаго взгляда представляется, однако, недостаточнымъ. На дѣлѣ Всеподданнѣйшій Отчетъ представляется Государю по предварительномъ разсмотрѣніи его въ Совѣтѣ Министровъ.

<sup>2)</sup> Учр. Мин., ст. 957, п. 1.

<sup>3)</sup> *Содержаніе и форма Кассоваго Отчета Министра Финансовъ* не установлены закономъ. Законъ предписываетъ составленіе Министерствомъ Финансовъ лишь «отчета объ оборотахъ суммъ государственнаго казначейства» (Общ. Слѣдн. Прав., ст. 45. См. Правила и Формы, 4 изд., стр. 45). На дѣлѣ же содержаніе Кассоваго Отчета выходитъ за эти предѣлы. Кассовый Отчетъ публикуется въ видѣ одного выпуска (тетради, въ свѣтло-зеленой обложкѣ), въ продажу не поступающаго и не легко доступнаго частнымъ лицамъ. Въ изданіяхъ за послѣдніе годы и въ частности за 1909 годъ Кассовый Отчетъ содержитъ слѣдующія отчетныя вѣдомости: 1) вѣдомости о суммахъ государственнаго казначейства, отличающіяся отъ вѣдомостей, приводимыхъ въ Отчетъ по исполненію Госуд. Росписи и указанныхъ выше, на стр. 587, подъ пунктомъ II, лишь тѣмъ, что въ нихъ нѣтъ распределенія наличности названныхъ суммъ, поступлений этихъ суммъ и выдачъ изъ нихъ по отдѣльнымъ видамъ кассъ и мѣстъ храненія, а также тѣмъ, что нѣкоторые виды операций разгруппированы въ нихъ нѣсколько болѣе или, наоборотъ, нѣсколько менѣе под-



аномъ приотворенія Кассоваго Отчета является Министерство Финансовъ по Департаменту Госуд. Казначейства. — Кассовый Отчетъ составляется изъ того же преимущественно *материала*, что и Отчетъ Госуд. Контроля по исполненію Госуд. Расписи, т. е. преимущественно изъ данныхъ бухгалтерскаго счетоводства Казенныхъ Палатъ и Кассъ (см. выше, стр. 542 и сл.). — Кассовый Отчетъ готовится Департаментомъ Госуд. Казначейства *статистическимъ способомъ*, именно преимущественно посредствомъ статистической сводки поступающихъ отъ Казенныхъ Палатъ и Главнаго Казначейства «*годовыхъ кассовыхъ отчетовъ съ приложениями*»<sup>1)</sup>. — Кассовый Отчетъ не поступаетъ для сличенія въ Госуд. Контроль и непосредственно по изготовленіи вносится Министромъ Финансовъ во *Второй Департаментъ Госуд. Совѣта*<sup>2)</sup>, въ установленный закономъ срокъ, истекающій 15 ноября года, непосредственно слѣдующаго за отчетнымъ<sup>3)</sup>. Изъ названнаго Департамента онъ долженъ поступать на Высочай-

рно (о способѣ, коимъ достигается полное тождество цифровыхъ данныхъ Отчета по исполненію Госуд. Расписи и Кассоваго Отчета см. выше, въ прим. 4 на стр. 590) (въ видѣ приложения къ этимъ вѣдомостямъ помѣщаются нѣкоторыя другія вѣдомости, содержащія: данныя объ итогахъ смѣтныхъ доходовъ и смѣтныхъ расходовъ, а также поступлений и выдачъ по «*кассовымъ оборотамъ*», съ распределеніемъ этихъ итоговъ по мѣстностямъ поступленія и выдачи—по губерніямъ, данныя о смѣтныхъ доходахъ, распределенныхъ по параграфамъ Госуд. Расписи и по мѣсяцамъ ихъ поступленія и данныя о нѣкоторыхъ отдѣльныхъ видахъ «*кассовыхъ оборотовъ*», въ болѣе подробномъ, по сравненію съ основными вѣдомостями, изложеніи); 2) вѣдомости о специальныхъ средствахъ, содержащія данныя о наличности этихъ средствъ къ началу и концу отчетнаго года, а также объ итогахъ дѣйствительныхъ поступлений этихъ средствъ и перечисленій ихъ изъ оборотной наличности Госуд. Банка и дѣйствительныхъ расходовъ изъ специальныхъ средствъ и перечисленій ихъ въ указанную оборотную наличность, съ распределеніемъ этихъ наличности и итоговъ по мѣстностямъ (по губерніямъ); 3) вѣдомости о депозитахъ, содержащія такія же данныя и въ той же группировкѣ, что и вѣдомости о специальныхъ средствахъ; 4) вѣдомости о суммахъ Госуд. Банка, т. е. объ операціяхъ Казначейства за счетъ Госуд. Банка, содержащія данныя о наличности этихъ суммъ къ концу отчетнаго года, объ итогахъ поступлений и выдачъ по этимъ операціямъ, съ распределеніемъ этихъ наличности и итоговъ по мѣстностямъ (по губерніямъ), а также данныя объ отдѣльныхъ видахъ этихъ операцій, разгруппированныхъ также по мѣстностямъ.

<sup>1)</sup> См. объ этомъ Инстр. Казен. Палат., ст. 196.

<sup>2)</sup> Учр. Гос. Сов., ст. 69, п. 1.

<sup>3)</sup> Общ. Смѣтн. Прав., ст. 45 (см. Правила и Формы, 4 изд., стр. 45).

шее усмотрѣніе, для окончательной повѣрки и очистки<sup>1)</sup>.

Въ томъ же порядкѣ, что Кассовый Отчетъ Министра Финансовъ (см. выше, стр. 598), подлежатъ повѣркѣ и очисткѣ всѣ, за нѣкоторыми исключеніями, годовые *отчеты государственныхъ кредитныхъ учреждений*<sup>2)</sup><sup>3)</sup>. Въ иномъ, но также верховно-административномъ, порядкѣ подлежатъ повѣркѣ и очисткѣ *Отчетъ Особенной Канцеляріи Министра Финансовъ по Кредитной Части по ея заграничнымъ денежнымъ операціямъ* (о порядкѣ этомъ см. выше, стр. 368 и прим. 2 на стр. 532).

<sup>1)</sup> Взглядъ, по которому Кассовый Отчетъ, а также отчеты государственныхъ кредитныхъ учреждений (см. выше, прим. 4 на стр. 531 и ниже) поступаютъ изъ Второго Департамента Госуд. Совѣта на Высоч. усмотрѣніе, основанъ на статьѣ 82 Учр. Гос. Сов., и подтверждается статьею 31, п. 96-в Учр. Гос. Сов., изд. 1901 г., согласно которой названные отчеты «въ порядкѣ государственныхъ дѣлъ, отъ разрѣшенія и утвержденія Верховной Императорской Власти зависящихъ», «поступаютъ предварительно на уваженіе Госуд. Совѣта» и притомъ, что касается отчетовъ кредитныхъ учреждений, «для разсмотрѣнія сихъ отчетовъ въ общихъ видахъ государственнаго хозяйства и соотвѣтствія дѣятельности Банковъ и (Сберегательныхъ) Кассъ съ цѣлями, указанными въ ихъ уставахъ, а также обсужденія размѣра затратъ сихъ учреждений на каждую отдѣльную ихъ операцію въ связи съ имѣющимися для сего средствами». Взглядъ этотъ имѣетъ за собой авторитетъ *Н. М. Коркунова* (см. его Русск. Госуд. Право, II. Спб., 1897. Стр. 94.). На дѣлѣ же названные отчеты, повидимому, не представляются на Высоч. утвержденіе, чѣмъ и объясняется, вѣроятно, противоположный принятому взглядъ, высказанный въ Госуд. Думѣ Членомъ ея *Н. М. Коваленкомъ* (1-ымъ) (см. его рѣчь въ Госуд. Думѣ на дневн. засѣд. 25 янв. 1912 г.).

<sup>2)</sup> См. предыд. прим.

<sup>3)</sup> См. объ этомъ выше, прим. 4 на стр. 531. Кромѣ приведенныхъ тамъ отчетовъ, въ указанномъ въ текстѣ порядкѣ подлежатъ повѣркѣ и очисткѣ годовые отчеты по операціи выдачи ссудъ на сельско-хозяйственныя улучшения (Учр. Гос. Сов., ст. 69, п. 5. См. также Контр. Ежегодникъ за 1909 г., стр. 140) и по операціи выдачи ссудъ на приобрѣтеніе вновь построенныхъ въ Россіи изъ русскихъ матеріаловъ морскихъ торговыхъ судовъ (Уст. орг., прилож. къ ст. 149 прим. по Прод. 1906 г., ст. 7).



## Литература къ главѣ VI.

## I. Общія начала и сравнительное право.

Указанныя на стр. 303 сочиненія *Stourm'a* (5 или 6 изд., гл. XXV—XXX) и *Hechel'a* (отд. II, гл. 4, отд. III).—*Vocke*, Rechnungskontrolle u. Rechnungshof, статья въ Handw. d. Staatswiss. Conrad'a, 1 изд., т. V. *Heckel*, Rechnungshof u. Rechnungskontrolle, статья въ Handw. d. Staatswiss. Conrad'a, 2 изд., т. VI; 3 изд., т. VII. *Besson*, Le contrôle des budgets en France et à l'Étranger, 2 изд. Paris, 1901. Русскій перев. Халюгина. Спб., 1901. *Sarrette*, Étude sur le contrôle du budget de l'état en France, en Angleterre et en Italie. Paris, 1902. *Morel*, Les dépassements de crédits en matière de finances nationales. Paris, 1906.—*Сжорниг*, названное на стр. 303 сочиненіе.—*Über d. Rechnungshof mit besond. Rücksicht auf. d. Deutsche Reich*. Tüb. Zeitschr. за 1876 и 1877 г.г., т. 32 и 33. L'Installation des Cours des Comptes à l'étranger. Bulletin de statistique et de législation comparée, т. XXVIII.—*Бочковский*, названное на стр. 449 сочиненіе, стр. 27—52.—*Василевскій*, Государственный контроль, какъ охранитель народныхъ интересовъ за границей и въ Россіи. Спб., 1907. *Vocke*, Über d. Staatsrechnungswesen. Vierteljahrsschr. f. Volkswirtsh., 1878, 2—3. *Nagel*, Einige Grundbegriffe d. Staatsrechnungswesens. Dresden, 1896. *Seidler*, Leitfaden d. Staatsverrechnung, ч. I, 8 изд. Wien, 1910; ч. II, 7 изд. Wien, 1909. *Арнольдъ*, О системѣ государственнаго счетоводства. Спб., 1823. *Бутковский*, О государственной отчетности во Франціи, Австріи, Бельгии и Пруссіи. Спб., 1858. *Хитрово*, Бухгалтерія въ примѣненіи къ государственными оборотамъ. Спб., 1860. *Евлинъ*, Бюджетный контроль. Спб., годъ не обозначенъ. *Богатышевъ*, Популяризація финансовыхъ отчетовъ. Вѣстн. Финанс., 1909, № 24.—Указанные на стр. 56 и сл. курсы и учебники: *Stein'a* (5 изд., I, стр. 408—459; II, стр. 43—69), *Wagner'a* (3 изд., I, §§ 79—82, 132—148), *Leroy-Beaulieu* (7 изд., II, кн. I, гл. V), *Jéze'a* (Cours, новое изданіе, стр. 170—218 passim, 266—271, 287—336), *Boucard-Jéze'a* (2 изд., I, стр. 515—523, 533—557; II, стр. 1253—1377), *Allix'a* (2 изд., гл. XXVII—XXIX), *Bastable'a* (2 изд., кн. VI, гл. III, §§ 7—8), *Plehn'a* (3 изд., часть IV passim), *Лебедева* (2 изд., I, стр. 387—392, 469—515), *Тарасова* (1 изд., гл. XVIII—XX), *Озерова* (2 изд., II, стр. 17—19, 28—31).—*Esmein*, названное на стр. 303 сочиненіе, 5 изд., стр. 119—131.—*Жилино*, Отвѣтственность министровъ. Кіевъ, 1908.

## II. Финансово (-счетное, -отчетное и) -контрольное устройство отдѣльных иностранныхъ государствъ.

1. Франція. Указанные на стр. 450 сборники: *Recueil*, составленный *Lanjalley* и *Renaux*, и *Comptabilité publique*, составленный *Marcé*. *Comptabilité publique*, *Cour des comptes* и др. статьи въ словарѣ *Sauy'a* и словарѣ *Bloch'a* (см. выше, стр. 58). *De Sivarte*, названное на стр. 450 сочиненіе. *Couder*, названное на стр. 450 сочиненіе. *Lorrain*, *Code des*

*comptes de gestion*. 10 изд. Paris, 1911.—Указанные въ раздѣлѣ I этого приложенія французскіе систематическіе труды, въ особенности *Jéze'a* и *Boucard-Jéze'a*, гдѣ французское право изложено наиболѣе подробно и обстоятельно.—*Татаринова-Кауфманъ*, названное на стр. 450 сочиненіе.—*Esmein*, названное на стр. 303 сочиненіе, 5 изд., стр. 734—775, 957—959.—*Chardon*, Du rôle et des attributions de la Cour des comptes en ce qui concerne la gestion des deniers de l'État. Paris, 1885. *Petitjean*, La chambre des comptes de Paris au XVI siècle. Paris, 1873. *Marcé*, Des comptabilités occultes. Paris, 1887. *Rogé*, Contrôle administratif des finances. Paris, 1900. *Lavergne*, Le contrôle du budget. Angers, 1901. *Riblier*, Le contrôle préventif du budget de l'État. Paris, 1903. *Gervais*, Le contrôle des dépenses engagées. Caen, 1907. *Renauld*, Le contrôle de l'ordonnement des dépenses publiques par la Cour des comptes. Paris, 1896. 2. Бельгія. *Татаринова-Кауфманъ*, названное на стр. 451 сочиненіе.—*Marcé*, Étude sur la Cour des comptes et la comptabilité publique en Belgique. Contrôle préventif des finances exercé par la Cour des comptes. (Extrait du Bulletin de la Société de législation comparée.) Paris, 1892. *Matton*, названное на стр. 304 сочиненіе, гл. VIII—IX. *Errera*, названное на стр. 304 сочиненіе, §§ 183, 190—193. 3. Германская Имперія и отдѣльныя германскія союзныя государства. *Thran*, D. Kontrolle d. Haushaltes d. Deutsch. Reichs. Annalen d. Deutsch. Reichs. Jahrg. 35, 1902. *Laband*, D. Staatsrecht d. Deutsch. Reiches (см. выше, стр. 304), т. I, § 42 passim, § 48 passim; т. IV, § 132.—*Schwarz*, названное на стр. 451 сочиненіе, гл. VIII—X и приложеніе.—Указанные на стр. 451 сборники, составленные *Herrfurth'омъ* и *Schreiber'омъ*.—*Татаринова-Кауфманъ*, названное на стр. 451 сочиненіе, гл. I, III—V. *Hertel*, D. preussische Oberrechnungskammer, ihre Geschichte, Einrichtung u. Befugnis. Berlin, 1884. *Walter*, D. preussische Oberrechnungskammer. Nebst Anhang: D. Rechnungshof d. Deutsch. Reichs. Berlin, 1887. *Jacobi*, D. staatliche Rechnungswesen u. d. Finanzkontrolle in Brandenburg-Preussen von Begründung d. Oberrechnungskammer. Verwaltungsarchiv за 1905 г., стр. 401—420. *Гейманъ*, Счетная Палата въ Пруссіи. Вѣстн. Финанс. за 1909 г., № 11. *Dietzel*, Über d. Staatsrechnungskontrolle. Dresden, 1896.—*Fahrmbacher*, D. Kgl. Oberste Rechnungshof in Bayern. Finanz-Archiv, XVI годъ изданія, т. II, 1899. *Widenmeyer*, D. württembergische Oberrechnungskammer u. d. bayerische oberste Rechnungshof. Finanz-Archiv, VII годъ изданія, 1890.—*Winter*, названное на стр. 451 сочиненіе.—*Allgemeine Vorschriften für d. Staatsrechnungswesen d. Königreichs Sachsen (A. R. V.)*, изд. *Bänsch'a*. Dresden. 1909. Erläuterungen zu den Allgemeinen Vorschriften für d. Staatsrechnungswesen d. Königreichs Sachsen, составилъ *Wahl*. Dresden, 1909. *Löbe*, Handbuch des Königlich Sächsischen États-, Kassen- u. Rechnungswesens mit Einschluss d. rechnungsmässigen Staatshaushalts-Kontrolle, 2 изд. Leipzig, 1904. *Löbe*, D. oberste Finanzkontrolle d. Königreichs Sachsen in ihrer organischen Entwicklung von den ältesten Zeiten bis auf d. Gegenwart. Finanz-Archiv, II годъ изданія, т. II, 1885. *Löbe*, D. Staatshaushalt d. Königreichs Sachsen. Leipzig, 1906. Отд. VII—IX и приложенія.—*Henrich*, названное на стр. 451 сочиненіе.—*Hövermann*, названное на стр. 451 сочиненіе. 4. Австро-Венгія. *Possanner*, названное на стр. 452 сочиненіе. *Seidler*, названное на стр. 452 сочиненіе, гл. IV, VIII—IX. *Lichtnegel*,



*Calasanz*, Geschichte u. Entwicklung d. österreichischen Rechnungs-u. Kontrollwesens. Graz, 1872. *Taborsky*, Österreich. Staats-Rechnungs-u. Kontroll-Dienst, 2 изд., 1890. *Franz*, Österr. Staats-Verrechnungs-Kunde. Systematisch dargestellt. 2 изд. Prag, 1897. *Schwab*, D. Stellung u. d. Wirkungskreis d. Staatsrechnungshofes in Österreich. Referentenbericht dem Staatrechnungsausschusse d. Abgeordnetenhauses vorgelegt. Wien, 1897. *Seidl*, D. Staatsrechnungshof Österreichs. Wien, 1884. — *Konrad*, Konstitutionelles Finanzrecht der im Reichsrath vertretenen Königreiche u. Länder. Czernowitz, 1906, §§ 17—24. *Konrad*, Kurzgefasster Grundriss d. österr. Finanzrechtes. Wien, 1910. §§ 10—14, 33. — *Ulbrich*, D. österreichische Staatsrecht, 3 изд. Tübingen, 1904. §§ 89—106. — Названный на стр. 452 сборник, составленный *Klimes'омъ*. 5. **Италія**. Названные на стр. 304 труды *de Cypis'a* и *Bruni*. *De Brun*, Contabilità dello Stato. Manuale di storia, letteratura, dottrina e pratica della gestione e del movimento del publico denaro. Roma, 1911. Названные на стр. 452 сочинения *Tolomei* и *d'Alvise*. — *Пясецкій*, Счетная Палата и система государственной отчетности Итальянскаго королевства. Спб., 1884. *Cerboni*, Mémoire présenté au Congrès littéraire international. Rome, 20 mai, 1882. *Cerboni*, Statistica del patrimonio dello stato. Rome, 1889. *Черботи*, Основныя начала логисмографіи. Русск. перев. Пясецкаго. Журналъ «Счетоводство» за 1892 и 1893 г.г. *Campanole*, Le compte du patrimoine dans la comptabilité publique italienne. Annales de l'Ecole libre des sciences politiques, 1888, январь. *Vocke*, D. doppelte Buchführung (Logismographie) in d. italienisch Staatsbuchführung. Finanz-Archiv, III годъ издания, т. II, 1886. *Masetti*, Ragioneria pubblica. Milano, 1911. *Giardina*, Del rendimento dei conti dello Stato. Gigeni, 1909. *Vicario*, La Corte dei Conti in Italia. 2 части. Roma, 1909—1910. *Navarra*, Le funzioni costituzionali della corte dei conti in Italia. Firenze, 1909. *Vocke*, D. italienische Rechnungshofgesetz. Finanz-Archiv, IV годъ издания, 1887. *Marcé*, La Cour des comptes italiennes. Annales de l'Ecole libre des Sciences politiques, 1890, № 2. *Tangorra*, Il controllo fiscale dell'amministrazione finanziaria. Torino, 1899. *Presutti*, Il controllo preventivo della Corte dei conti sulle spese pubbliche. Torino. 6. **Англія**. Public Account Committee.—Return to an order of the Honourable The House of Commons, dated 8 February 1911;—for Copy of Epitome of the Reports from the Committees of Public Accounts, 1857 to 1910 and of the Treasury Minutes thereon. London, 1911. *Gneist*, D. engl. Verwaltungsrecht, т. I. Berlin, 1883. Кн. II, гл. III, особенно §§ 37—38, 49; т. II. Berlin, 1884. §§ 99—104. *Hatschek*, Englisches Staatsrecht, т. I, Tübingen, 1905. Стр. 572—575, 578—581. *Anson*, La Couronne, т. II названнаго на стр. 305 сочинения, гл. VII passim. *Lowell*, названнаго на стр. 305 сочинения, т. I, гл. XIV passim. *Бунге*, названнаго на стр. 305 сочинения, названнаго на стр. 305 сочинения, кн. I, §§ 8—9, 11—14. — *Arnaud*, Le contrôle financier en Angleterre. Bulletin de la Société de législation comparée за 1884—1885 г.г. *Marcé*, Le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat en Angleterre, статья въ Revue politique et parlementaire, 1900. 7. **С.-А. Соед. Штаты**. Accounting system of the United States from 1789 to 1910. Washington, 1911. Treasury Department Committee on Accounting. *Dewey*, названнаго на стр. 305 сочинения passim и особ. гл. XXI. *Goodnow*, названнаго на стр. 305 сочинения, кн. VI passim, особ. стр. 512 и сл.—*Adams*, The

control of the Purse in the United States Government. Kansas University Quarterly, 1894, April.

### III. Русское финансово (-счетное, -отчетное и) -контрольное устройство.

Правила и Формы смѣтнаго, кассоваго и ревизіоннаго порядка. Составили *В. Саконович* и *Н. Широковъ*, 4 изд. Спб., 1908; 5 изд. Спб., 1912. Кассе и бухгалтерскія правила и бюджетный контроль. Составилъ *И. Плеханъ*. Спб., 1912. Общій Уставъ Счетный. Составилъ *И. Плеханъ*. Спб., 1910. Общій Уставъ Счетный. Составилъ *М. Палибинъ*. Спб., 1910. — Всеподданнѣйшій доклад Государственнаго контролера о развитіи и дѣятельности Государственнаго контроля съ 1855—1880 г.г. Спб., 1880. Государственный Контроль. 1811—1911 (юбилейное издание). — *Саконович*, Государственный контроль въ Россіи, ч. I, 2 изд. Спб., 1898. Гл. I—II. Ч. II. Спб., 1897. *Бочковскій*, Организация государственнаго контроля въ Россіи сравнительно съ государствами западной Европы. Спб., 1895. Стр. 53-70, 87—118. *Блехъ*, названнаго на стр. 453 сочинения. *Гуляевъ*, О контролѣ и ревизіи счетовъ. М., 1827. *Шамшинъ*, О дополненіи и направленіи Счетныхъ уставовъ. 1865. *Свѣшниковъ*, О возможности примѣненія коммерческой бухгалтеріи къ казенной отчетности. Морской Сборникъ, 1864. По вопросу объ окончательной организации государственнаго счетоводства по указаніямъ опыта единства кассы. Ревель, 1879. *Бухъ*, По поводу государственной отчетности. Нар. Хозяйство за 1901 г., кн. 4. Отъ Государственнаго Контроля (разъясненіе по поводу названной статьи Буха). Тамъ же. *Погрузовъ*, По поводу (указаннаго) разъясненія Государственнаго Контроля. Тамъ же. *Бухъ*, О свободной наличности (отвѣтъ Погрузову). Тамъ же. *Погрузовъ*, Отвѣтъ г. Л. Буху. Тамъ же. *Амшевскій*, О прошломъ и нынѣшнемъ устройствѣ государственнаго контроля въ Россіи. Спб., 1881. 25-лѣтіе преобразованнаго государственнаго контроля. Журналъ «Счетоводство» за 1889 г., № 7. *Львовъ*, названнаго на стр. 453 работа. *Максимовъ*, О подчиненіи государственному контролю денежной отчетности земскихъ управъ. Экономич. журналъ за 1885 и 1886 г.г. *Халютинъ*, Государственный контроль и его обвинители. Спб., 1905. *Танскій*, О преобразованіи государственнаго контроля. Спб., 1906. *Озеровъ*, Какъ расходуются въ Россіи народныя деньги? Критика русскаго расходнаго бюджета и государственнаго контроля. М., 1907. *Ивановъ* (Опальный), Тайны Государственнаго Контроля. Вып. I. Спб., 1908. *Ивановъ* С. В., Государственный контроль и законодательныя учрежденія. Докладъ въ О-вѣ Финансовыхъ Реформъ (и пренія по этому докладу). Извѣстія О-ва Фин. Реформъ, № 3, 1911, апрѣль. *Столяровъ*, Предварительный контроль въ Россіи. Право за 1910, № 8. — *Лаваревскій* Н., Отвѣтственность за убытки, причиненные должностными лицами. Спб., 1905. Passim, особенно стр. 435—436, 445—447, 455—462, 466—475, 493, 497—498, 523—529, 574—579. *Барджій*, Объ отвѣтственности должностныхъ лицъ судебного вѣдомства вообще, а въ особенности нотаріусовъ, за нарушенія устава о гербовомъ сборѣ. Журналъ Мин. Юстиціи за 1911 г., № 7, сентябрь. — Третья Государственная Дума. Сессія 3. Фракція народной свободы. Отчеты и рѣчи депутатовъ. Спб., 1910. Стр. 37—42. То же. Сессія 4. Спб., 1911. Стр. 35—38. — Ука-



занные на стр. 56 и сл. курсы и учебники: *Лебедева* (I, 2 изд., 468, 515—540, 811—818) и *Озерова* (II, 2 изд., стр. 52—62). — *Гражданского права*, ч. II. Собрание Сочинений, т. IX. (Спб., 1903. Стр. 461—467; ч. III. Собрание Сочинений, т. IX. Стр. 306—309. *Коркунов*, Русское Государственное право, II, 2 1897. §§ 69—73. *Нольде*, Очерки русского государственного права, 1911. Разд. II *passim*, особенно стр. 164—167, 207—213.

2р40к



