

На правахъ рукописи

Проф. И. Л. Озеровъ.

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО.

Выпускъ II-й.

Бюджетъ. — Формы взиманія. — Мѣстные финансы. —
Государственный кредитъ.

Курсъ лекцій, читанный въ Московскомъ Университетѣ.

(Издакiе исключительно для слушателей).

Издание О-ва Взаимопомощи Студентамъ-Юристамъ Московскаго Университета.

МОСКВА.

Типо-Литографія Г. И. Престакова, Балчугъ, домъ Симонова монастыря.

1905.

Печатано на основаніи ст. IX Положенія Особаго Комитета объ учащихся.

БЮДЖЕТЪ.

У государства, какъ и всякаго другого союза публичнаго характера, есть извѣстныя потребности, для удовлетворенія которыхъ оно нуждается въ матеріальныхъ средствахъ. Собираніе и расходование этихъ средствъ всегда составляло одну изъ важнѣйшихъ функцій всякаго правительства.

Въ каждомъ сколько-нибудь сложномъ частномъ хозяйствѣ или въ крупномъ промышленномъ предпріятіи составленіе смѣты предстоящихъ доходовъ и расходовъ является необходимой потребностью для успѣшнаго веденія дѣла. Вѣдь, надо же знать, какими средствами располагаетъ хозяйство и на что оно ихъ затрачиваетъ. Государство, какъ хозяйство болѣе сложное, распоряжающееся гораздо болѣе большими средствами и удовлетворяющее большее количество потребностей, чѣмъ частное или акціонерное предпріятіе, гораздо больше послѣднихъ нуждается въ составленіи смѣты доходовъ и расходовъ. Поэтому мы очень рано видимъ попытки со стороны правительствъ составлять смѣты, гдѣ дается цифровое выраженіе предстоящихъ поступлений и расходовъ. Уже при доменіальномъ строѣ, когда доходы королей получались только изъ частно-правовыхъ источниковъ, каковы домены, лены и проч., когда личные расходы королей не отдѣлялись отъ расходовъ по управленію государствомъ,—уже въ это время глава государства дѣлалъ такія смѣты. Но что такое эти смѣты? Онѣ имѣли особый характеръ: это были смѣты частнаго лица; король могъ отступать отъ нихъ, видоизмѣнять ихъ по своимъ соображеніямъ. Это — домашнее счетоводство королевскаго хозяйства, какъ говоритъ Штейнъ.

Но и тогда нѣкоторые доходы, именно такъ называемыя субсидіи, король могъ получать только съ согласія сословій. Въ этомъ случаѣ къ чисто хозяйственному значенію смѣты присоединялось желаніе короля убѣдить народныя представительства въ необходимости извѣстныхъ расходовъ и тѣмъ добиться у нихъ согласія на назначеніе или увеличеніе субсидій. Получивъ согласіе сословій и собравъ деньги, король уже распоряжался ими, какъ хотѣлъ. Ни о какой государственной отчетности, ни о какомъ государственномъ контролѣ не было и рѣчи ¹⁾.

До XIX вѣка на континентѣ Европы мы видимъ только однѣ попытки сообщить бюджету правовой характеръ. Но съ этого времени начинается быстрое развитіе идеи бюджета отъ частно-правовой, чисто-хозяйственной смѣты короля до идеи о высшемъ законо-

¹⁾ Контроль былъ тогда своимъ, домашнимъ дѣломъ.

дательномъ актѣ, точно обозначающемъ всѣ статьи расходовъ и приходовъ государства и имѣющемъ связующее для правительства значеніе въ сферѣ финансоваго хозяйства, — актѣ, исполненіе котораго обезпечено строгой отвѣтственностью исполнительной власти и контролемъ. Но сознаніе обязательности бюджетнаго законодательства для исполнительной власти только постепенно и медленно прокладывало себѣ дорогу, и въ исторіи есть даже и за послѣднее время случаи нарушенія конституціонныхъ правъ народныхъ представителей. Интересный въ этомъ отношеніи конфликтъ былъ въ Пруссіи въ 1862 году. Палата депутатовъ отвергла кредиты, предложенные правительствомъ на организацію арміи (обязательная воинская повинность). Бисмаркъ представилъ бюджетъ прямо Верхней Палатѣ, та вотировала его, и налоги собирались цѣлыхъ четыре года безъ санкціи Нижней Палаты. Въ оправданіе онъ говорилъ: конституція не даетъ на этотъ случай рѣшенія, компромиссъ не удался, произошелъ конфликтъ, а послѣдній — вопросъ силы и, кто имѣетъ въ рукахъ силу, тотъ пойдетъ въ этомъ направленіи. Послѣдовавшія историческія событія: война датская, австрійская, побѣда подъ Кениггрецомъ, основаніе сѣверо-германскаго союза расположили Нижнюю Палату въ пользу правительства, и она легализировала незаконный сборъ налоговъ. Вильгельмъ просилъ извиненія передъ ландтагомъ: „Въ послѣдніе годы бюджетъ не могъ быть установленъ съ согласія народныхъ представителей. Публичнымъ расходамъ не достаетъ легальнаго базиса“, — и просилъ легализаціи, говоря, что этимъ „конфликтъ будетъ навсегда исчерпанъ...“ Въ моменты такихъ столкновеній исходъ зависитъ отъ количества оружія противниковъ: въ Англіи, вѣроятно, Нижняя Палата выиграла бы, правительство осталось бы безъ средствъ, въ Англіи нѣтъ арміи — билль о ней утверждается ежегодно парламентомъ — слѣдоват., разъ бюджетъ былъ бы непринятъ, страна осталась бы безъ арміи, и правительству не на что было бы опираться въ борьбѣ съ народными представителями. Далѣе, англійское общество болѣе пропитано конституціоннымъ духомъ и, несомнѣнно, отказалось бы платить нѣкоторые виды налоговъ, разъ не принятъ бюджетъ.

Болѣе подробно мы остановимся на развитіи идеи бюджета въ Англіи. Но объ этомъ мы будемъ говорить далѣе, а теперь перейдемъ къ разсмотрѣнію бюджета и росписи въ современномъ правовомъ государствѣ.

Подъ бюджетомъ разумѣется планъ веденія государственнаго хозяйства на данный періодъ времени ¹⁾.

Подъ росписью мы разумѣемъ цифровое выраженіе плана веденія хозяйства на данный періодъ времени, разсмотрѣнное законодательными учрежденіями и утвержденное законодательной властью. „Смѣта или роспись, говоритъ А. Вагнеръ, есть числовое выраженіе въ деньгахъ, обзоръ въ опредѣленномъ, болѣе или менѣе систематическомъ порядкѣ вѣроятныхъ поступленій и выдачъ (доходовъ и расходовъ) въ хозяйствѣ общественнаго союза на будущій періодъ (годъ), съ выводомъ баланса между двумя порядками этихъ цифръ“.

¹⁾ Слово бюджетъ — англійское: budget — означаетъ мѣшокъ, заключающій бумаги и счета. Такъ называется въ Англіи рѣчь канцлера казначейства (министръ финансовъ) въ Палатѣ Общинъ, содержащая цифровой отчетъ объ истекшемъ финансовомъ годѣ и предположенія на будущій.

Изъ этихъ опредѣленій видно, что роспись относится къ бюджету, какъ часть къ общему; въ этомъ смыслѣ роспись есть только приложеніе бюджетнаго закона къ данному конкретному случаю. Бюджетъ опредѣляетъ общія нормы составленія и утвержденія финансоваго плана, а роспись означаетъ собою самый финансовый планъ на данный періодъ времени. Роспись составляетъ частное выраженіе въ цифрахъ плана веденія государственнаго хозяйства.

Цѣль бюджета и росписи—держать расходы въ равновѣсіи съ доходами, такъ какъ только при такомъ условіи возможно правильное веденіе государственнаго хозяйства.

Первоначально составлялось нѣсколько росписей отдѣльно по разнымъ источникамъ доходовъ: по отдѣльнымъ монополіямъ, регалиямъ, по доходамъ съ доменъ. Балансы сводились также отдѣльно для каждаго изъ этихъ видовъ дохода, такъ что каждая статья дохода составляла нѣчто цѣлое. Только остатки поступали въ центральную кассу, въ вѣдѣніе короля. Точно также почти для каждой потребности служилъ отдѣльный источникъ дохода, а иногда изъ одного источника удовлетворялось нѣсколько потребностей. Неудобства такого порядка очевидны: иногда приходилось на ту или другую потребность слишкомъ много средствъ, иногда слишкомъ мало; слѣдовательно, государство то могло быть слишкомъ расточительно въ удовлетвореніи нѣкоторыхъ потребностей, то должно было быть слишкомъ экономно.

Въ то же время иногда составлялись смѣты и по территоріямъ—областямъ, на которыя дѣлилась извѣстная страна: каждая область собирала и тратила свои доходы отдѣльно, и только остатки отсылались въ центральную кассу. Бюджеты областей, въ которыхъ представлялись всѣ доходы и вносились всѣ расходы, въ томъ числѣ и расходы по взиманію доходовъ, по управленію областью, относятся къ такъ называемымъ валовымъ бюджетамъ (*брутто-бюджетамъ*). Балансы при этомъ составлялись отдѣльно по территоріямъ. Въ центральномъ же финансовомъ управленіи составлялись бюджеты за вычетомъ тѣхъ суммъ, которыя расходовались по отдѣльнымъ отраслямъ управленій или въ отдѣльныхъ территоріяхъ. Такіе бюджеты называются чистыми (*нетто-бюджетами*).

Съ объединеніемъ управленія исчезаютъ отдѣльные бюджеты—съ начала прошлаго столѣтія отдѣльныя финансовыя управленія уже соединяются подъ общимъ руководствомъ министра финансовъ. Доходы отъ различныхъ источниковъ собираются въ одну кассу, и такимъ образомъ водворяется одна центральная касса, куда стекаются всѣ доходы и откуда производятся всѣ расходы. Бюджетъ государства теперь состоитъ не изъ балансовъ территоріальныхъ росписей и смѣтъ по отдѣльнымъ отраслямъ управленій, а изъ всѣхъ доходовъ и расходовъ. Это—такъ называемые въ настоящее время *валовые (brutto) — бюджеты*. Впрочемъ, иногда бюджеты составляются такъ, что изъ доходовъ заранее исключаются расходы по взиманію ихъ. Это будетъ *netto-бюджетъ*. Такой порядокъ, однако, неудобенъ тѣмъ, что онъ не показываетъ степени производительности данной отрасли дохода: изъ него не видно, сколько данный источникъ приносить государству дохода и сколько тратится на собираніе послѣдняго.

Итакъ, въ современномъ государствѣ составляется одинъ валовой бюджетъ. *Единство бюджета есть основной принципъ современнаго государства, выработанный въ исторіи, и диктуется онъ интересами*

экономіи; а объединяющимъ бюджетъ элементомъ при нынѣшнемъ государственномъ строѣ является Министерство Финансовъ.

Бюджетъ всегда составляется на опредѣленное время. Первоначально роспись составлялась на болѣе или менѣе продолжительный періодъ, именно на 2—3 года и болѣе. Теперь всѣ государства переходятъ къ годовому бюджету. Основаніемъ для такого измѣненія служитъ измѣнившаяся экономическая жизнь народовъ. Прежде жизнь текла медленнымъ темпомъ, экономическое положеніе подданныхъ, отношеніе классовъ и группъ государства, между которыми въ концѣ-концовъ распределяются поступления и расходы страны, были болѣе или менѣе постоянными. Поэтому доходы и расходы государства отличались большою устойчивостью: тогда можно было надѣяться, что за 2—3 года не измѣнятся существенно ни тѣ, ни другіе. Теперь жизнь течетъ быстро, матеріальное положеніе гражданъ, цѣлыхъ классовъ мѣняется, а съ ними измѣняются и источники государственнаго хозяйства и поступления отъ нихъ. Необходимо чаще пересматривать и измѣнять, примѣняясь къ условіямъ жизни, распределеніе доходовъ и расходовъ между отдѣльными членами, классами и группами населенія. Въ государствѣ съ народнымъ представительствомъ годовые бюджетные періоды имѣютъ, сверхъ того, значеніе ручательства за ежегодный созывъ сессіи Палатъ. Согласіе послѣднихъ на установленіе болѣе продолжительныхъ періодовъ было бы равносильно отказу ихъ отъ ежегоднаго контролированія не только финансоваго хозяйства, но и всей администраціи.

Бюджетный или финансовый годъ начинается въ разныхъ странахъ въ различное время, что зависитъ отъ момента созыва Палатъ. Съ 1-го января бюджетный годъ начинается во Франціи, Бельгіи, Австріи; съ 1-го апрѣля—въ Англіи, Германіи, Даніи; съ 1-го іюля—въ Италіи, Испаніи, Соединенныхъ Штатахъ, Канадѣ. Роспись заключается послѣднимъ днемъ бюджетнаго года, но само собою разумѣется, что всѣ счета по государственному хозяйству за извѣстный бюджетный періодъ не могутъ быть вполне сведены какъ разъ къ сроку окончанія послѣдняго, поэтому принято назначать еще *счетный* періодъ, продолжающійся нѣсколько долѣе бюджетнаго. Такъ, напримѣръ, въ Бельгіи дополнительный срокъ для исполненія бюджета продолжается до 31 октября слѣдующаго года. Въ другихъ государствахъ эти сроки обыкновенно короче.

Въ числѣ общихъ вопросовъ, касающихся бюджета, большое значеніе имѣетъ вопросъ: кому принадлежитъ и должна принадлежать инициатива въ установленіи проекта росписи? Она принадлежитъ правительству, въ совокупности взятому, съ министромъ финансовъ во главѣ. Народное представительство заявляетъ также притязаніе на инициативу въ бюджетѣ, ссылаясь на то, что бюджетъ подвергается всесторонней критикѣ Палатъ, что собственно народные представители опредѣляютъ размѣръ доходовъ и расходовъ. На это возражаютъ, что при неудачѣ извѣстной мѣры правительство не могло бы быть отвѣтственнымъ за то, чего оно не предлагало. И на континентѣ депутаты Нижней Палаты пользуются правомъ вносить поправки въ проектъ росписи, но не въ Англіи, гдѣ резолюціей Палаты Общинъ отъ 1866 г. признано, что инициатива въ дѣлѣ финансовыхъ законопроектовъ принадлежитъ исключительно

правительству. Формально въ Англіи всѣ вотируемыя парламентомъ суммы являются какъ бы подаркомъ, субсидіей со стороны Общинъ коронѣ. Парламентъ просимыя суммы можетъ разрѣшить или отказать въ нихъ, но Палата по своей инициативѣ не можетъ увеличить испрашиваемыя правительствомъ кредиты или включить новые, о которыхъ правительство не просило.

Утвержденіе бюджета въ правовомъ государствѣ принадлежитъ законодательной власти. Въ частности, въ конституціонныхъ государствахъ это право принадлежитъ народному представительству, а въ тѣхъ государствахъ, гдѣ есть двѣ Палаты, главную роль играетъ Палата Общинъ.

По англійскому праву финансовыя законы могутъ исходить только отъ Палаты Общинъ. Резолюціей 1866 года Палата Общинъ постановила: право вотировать денежныя суммы коронѣ принадлежить однѣмъ Общинамъ. Лорды не имѣютъ права вносить поправокъ въ эти законопроекты: они могутъ только принять или отвергнуть ихъ въ томъ видѣ, въ какомъ послѣдніе были переданы имъ изъ Палаты Общинъ. Ихъ согласіе—формальнаго характера ¹⁾. Оно требуется для того, чтобы облечь рѣшеніе Палаты Общинъ въ законную форму. Практически обходъ этого закона относительно проектовъ, *возбуждаемыхъ* самой Палатою Лордовъ, но побочно касающихся и финансовыхъ вопросовъ, совершается такъ: „Билль, возбужденный тѣмъ или другимъ лордомъ, вносится въ Палату Лордовъ, отпечатывается со всѣми своими какъ главными, такъ и побочными статьями и въ такомъ видѣ обсуждается Палатою Лордовъ; но при третьемъ чтеніи всѣ статьи, которыми нарушается привилегія Палаты Общинъ, т. е. въ данномъ случаѣ затрагивающія бюджетныя вопросы, разрѣшеніе новыхъ средствъ и т. п., вычеркиваются, и проектъ, передѣланный, однако, такъ, чтобы его можно было понять, не смотря на выпущенныя мѣста, передается въ Палату Общинъ. Эти выпущенныя мѣста отпечатываются, однако, красными чернилами по распоряженію послѣдней, съ примѣчаніемъ, что они должны быть включены въ проектъ при обсужденіи его въ Палатѣ Общинъ: эти мѣста признаются просто бѣлыми строчками, и предполагается, что они не составляютъ части билля, формально вотиrowаннаго Палатою Лордовъ, и что, слѣдовательно, не была нарушена ни одна изъ привилегій Палаты Общинъ. Между тѣмъ послѣдняя имѣетъ, такимъ образомъ, въ своемъ распоряженіи полный билль со всѣми содержащимися въ немъ постановленіями; по обсужденіи его въ Палатѣ Общинъ въ него включаются слова, напечатанныя красными чернилами, если только они одобряются Палатою Общинъ“. (*Эсменъ. „Основныя начала государственнаго права“, ч. II, стр. 336.*)

Въ Соединенныхъ Штатахъ финансовый законопроектъ долженъ исходить изъ Палаты представителей, Сенатъ же можетъ вносить въ него поправки, какъ и во всякіе другіе законопроекты. Комментаторы объясняютъ это тѣмъ, что сенаторы здѣсь не наслѣдственны, а выборныя, слѣдовательно, они не теряютъ своей чуткости и своей связи съ населеніемъ. Въ нѣкоторыхъ кантонахъ Швейцарской федераціи обѣ Палаты поставлены на одинаковую ногу въ бюджет-

¹⁾ Резолюціей Палаты Общинъ еще отъ 3 іюля 1678 г. было постановлено: „Дарованіе всѣхъ налоговъ и субсидій... исключительно принадлежитъ Палатѣ Общинъ... и эти кредиты не могутъ быть ни измѣнены, ни уменьшены Палатою Лордовъ“. *Dreyfus. „Les budgets“. 1852.*

номъ законодательствѣ. Сенатъ во Франціи настаиваетъ на своемъ правѣ вносить поправки къ финансовымъ законамъ, предложеннымъ Палатой, но Палата оспариваетъ это право.

Право утвержденія бюджета очень важно: кто имѣетъ „шнуръ отъ денежнаго кошелька, тотъ имѣетъ власть“. Безъ денегъ исполнительная власть править не въ состояніи, а денегъ она получить не можетъ, пока не утвержденъ бюджетъ. Это заставляетъ правительство правильно созывать народныя представительства, а послѣднія благодаря этому имѣютъ возможность контролировать правительственный механизмъ. Въ современномъ государствѣ бюджетъ имѣетъ не одно хозяйственное значеніе; онъ — огромная сила въ борьбѣ народнаго представительства съ посягательствами исполнительной власти. „Въ настоящее время, говоритъ Эсменъ, бюджетъ преслѣдуетъ не экономическія цѣли и вовсе не задается мыслью уподобить государство благоразумному отцу семейства, составляющему ежегодно смѣту доходовъ и расходовъ на слѣдующій годъ. Это — прежде всего узда, посредствомъ которой представительныя собранія держатъ въ своихъ рукахъ исполнительную власть, или скорѣе — ихъ лучшая охрана противъ возможности узурпацій съ ея стороны. Безъ денежныхъ средствъ она не можетъ просуществовать ни одного дня и, такимъ образомъ, принуждена изъ года въ годъ обращаться за ними къ представительнымъ собраніямъ. При парламентскомъ образѣ правленія возможность отказа въ вотированіи бюджета является естественной и высшей санкціей правилъ и обычаевъ этой правительственной системы“ (Эсменъ. „Основные начала государственнаго права“, 328). Поэтому право устанавливать бюджетъ ревниво охраняется въ правовомъ государствѣ, особенно въ Англіи, гдѣ и выросло бюджетное право во время продолжительной борьбы королевской власти съ сословнымъ представительствомъ.

Но не весь бюджетъ нуждается въ ежегодномъ утвержденіи. Опытъ показалъ, что извѣстная часть доходовъ и расходовъ измѣняется изъ года въ годъ очень мало и носитъ постоянный характеръ, и часть эта просто переносится изъ росписи одного бюджетнаго года въ роспись слѣдующаго. Поэтому обыкновенно роспись дѣлать на двѣ части: 1) *постоянную, или консолидированную* и 2) *мѣняющуюся*. Консолидированную часть дохода въ Англіи составляютъ поземельный налогъ, акцизы, нѣкотор. др. налоги и такіе доходы, которые утверждены парламентомъ разъ навсегда. Къ постояннымъ расходамъ, удовлетворяемымъ изъ консолидированнаго фонда, относятся: проценты по государственному долгу, расходы на содержаніе Двора и жалованіе членамъ королевской фамилии и проч. Консолидированная часть росписи не вотируется ежегодно, а только доводится до свѣдѣнія законодательной власти. Такъ какъ роспись имѣетъ въ настоящее время связующее значеніе для исполнительной власти и безъ утвержденія ея должна бы остановиться вся правительственная машина, то дѣленіе росписи на консолидированную и мѣняющуюся часто имѣетъ очень большое значеніе для правильнаго теченія государственной жизни. При указанномъ нами подраздѣленіи росписи, въ случаѣ отверженія ея палатой, всетаки доходы, заключающіеся въ консолидированной части бюджета, продолжали бы собираться, расходы изъ консолидированнаго фонда производились бы, и такимъ образомъ конфликтъ исполнительной власти съ

законодательной не произвелъ бы полной остановки государственнаго механизма, которая такъ вредно могла бы отразиться на интересахъ всей націи. Самый характеръ расходовъ, отнесенныхъ на консолидированный фондъ, говоритъ за то, что они должны быть болѣе или менѣе устойчивы, напримѣръ, должно же платить проценты по государственнымъ долгамъ, необходимо не останавливать судебного механизма государства и т. д.

Есть попытки ученыхъ дать такому фактическому дѣленію бюджета на двѣ части теоретическое обоснованіе: такъ, Штейнъ предлагаетъ дѣленіе росписи на Staatsbudget и Regierungsbudget. Staatsbudget—не что иное, какъ консолидированная, а Regierungsbudget—мѣняющаяся часть бюджета. По мнѣнію Штейна, послѣдняя можетъ быть отвергнута, какъ выраженіе недовѣрія къ правительству, но съ первой этого сдѣлать нельзя¹⁾: несмотря на конфликтъ исполнительной власти съ законодательной, государство, какъ цѣлое, должно продолжать существовать, и изъ-за этого конфликта существованіе цѣлаго не можетъ быть поставлено на карту. Итакъ, бюджетъ можетъ вести къ конфликтамъ. Уменьшить опасность этихъ конфликтовъ лучше всего можно такимъ подраздѣленіемъ бюджета, какъ въ Англіи, но тогда консолидированная часть его должна периодически пересматриваться, такъ: въ Нидерландахъ каждые 10 лѣтъ имѣетъ мѣсто пересмотръ консолидированной части. Попытки внести такое подраздѣленіе были сдѣланы во Франціи, въ Пруссіи.

По бельгійскому бюджетному праву всѣ доходные законы должны быть ежегодно утверждаемы парламентомъ²⁾. Здѣсь въ первый разъ въ Европейской конституціи проводится строгаго положеніе, что всѣ доходы и расходы государства должны быть включаемы ежегодно въ вотируемый бюджетъ (1830). По этому типу построено бюджетное право Испаніи, Португаліи, Австро-Венгріи, Пруссіи, Германской Имперіи, Балканскихъ государствъ. Въ 50-хъ годахъ была попытка подраздѣлить Пруссій бюджетъ иначе, и на этой почвѣ происходили конфликты, какъ мы уже упоминали (при Бисмаркѣ). Правда, какъ нѣкоторые указываютъ, съ выдѣленіемъ изъ бюджета консолидированной части, исполнительная власть можетъ сдѣлаться менѣе уступчивой въ своихъ столкновеніяхъ съ народными представителями, зная, что этимъ она не ставитъ на карту существованіе цѣлаго. Въ Англіи, гдѣ парламентскій режимъ упрочился, быть можетъ, по тому и нашли возможнымъ нѣсколько ослабить узду; въ другихъ же странахъ, гдѣ парламентскій режимъ только еще прививается, парламентъ не хочетъ выпустить изъ своихъ рукъ этого сильнаго, но и опаснаго средства: самая возможность отказа бюджета уже дѣлаетъ правительство болѣе послушнымъ парламенту. Въ Англіи черты боевого характера бюджета въ настоящее время стираются, въ другихъ же странахъ онѣ болѣе сохраняются.

Дѣленіе бюджета на консолидированную и мѣняющуюся части имѣетъ еще ту выгоду, что при такомъ дѣленіи остается больше времени на обсужденіе мѣняющейся части. Мѣняющаяся часть росписи играетъ очень большую роль въ бюджетѣ страны: она должна

¹⁾ Непринятіе консолидированной части бюджета палатами можетъ поставить на карту, говоритъ Л. Штейнъ, существованіе всего государства. Это то же, что выпустить изъ организма всю кровь,—законодательное собраніе не имѣетъ права рѣшать вопросы о бытіи или небытіи государства.

²⁾ Art. III. „Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont la force, que pour un an, si elles ne sont renouvelées...“

удовлетворять вновь нарождающимся или вызванным какими-нибудь экстраординарными случаями, например, войной, потребностями. Поэтому очень важно устроить ее так, чтобы в случае нужды легко можно было увеличить доходы государствен. казначейства, не потрясая существующаго экономического уклада страны. Прежде для таких экстраординарных случаев собирались в казначейских подвалах запасы золота, которые и употреблялись во время нужды. Теперь предпочитают оставлять эти запасы в карманах граждан, но вводится система, при которой та же цѣль достигается съ меньшей правильностью и быстротой: это-подходный налогъ. Стоит только увеличить ставки послѣдняго сообразно съ нуждой въ средствахъ, и поступления быстро увеличатся, не производя никакой пертурбаціи въ жизни страны. Въ Англіи, например, извѣстно, что каждый пенсъ налога на фунтъ стерлинговъ приноситъ приблизительно $2\frac{1}{2}$ милліона фунтовъ стерлинговъ дохода. Зная это, очень легко, увеличивая или уменьшая окладъ налога, приравливать поступления къ потребностямъ государства въ денежных средствахъ, что создаетъ эластичность доходнаго бюджета. Обыкновенно окладъ налога составлялъ 5—7 пенсовъ, а во время Крымской войны онъ былъ поднятъ до 16 пенсовъ. Въ Англіи подходный налогъ и пошлина на чай отнесены къ мѣняющейся части бюджета и подлежатъ ежегодному утвержденію со стороны парламента.

У насъ недостатокъ эластичности бюджета приводилъ нерѣдко къ тому, что вновь нарождающіяся *государственныя* потребности относились на счетъ земскихъ и мѣстныхъ средствъ, за невозможностью удовлетворить ихъ изъ средствъ общегосударственныхъ. (См. „Мѣстные финансы“.)

Отъ консолидированной части росписи слѣдуетъ отличать *нормальную* часть ея. Иногда для извѣстныхъ расходовъ на определенное время (обыкновенно—нѣсколько лѣтъ) устанавливается извѣстная сумма денегъ, которая въ теченіе этого времени не можетъ быть ни уменьшена, ни увеличена: при нормальной смѣтѣ учрежденіе, въ пользу котораго такая смѣта установлена, не можетъ входить съ просьбой о дополнительномъ кредитѣ, но зато остатки отъ смѣты остаются въ томъ же учрежденіи. Такая часть росписи называется *нормальной*. У насъ въ 1873 году былъ установленъ нормальный бюджетъ для военнаго и морского министерствъ. Въ морскомъ министерствѣ онъ существовалъ съ 1873 года до іюня 1879 года и затѣмъ съ 1886 года въ теченіе десяти лѣтъ, до 1895 года. Въ военномъ—съ 1874 по 1879-й годъ и съ 1889 по 1893-й годъ, но уже въ 1879 году послѣднее затребовало сверхсмѣтныхъ кредитовъ. Неудобство нормальнаго бюджета заключается въ томъ, что онъ является, какъ показываетъ опытъ, преградой противъ уменьшенія расходовъ, но не противъ увеличенія ихъ: нерѣдко, если оказываются особыя нужды, испрашиваются новые дополнительные кредиты. Хотя надо замѣтить, что при установленіи нормальныхъ бюджетовъ именно имѣлось въ виду бороться съ ростомъ расходовъ нѣкоторыхъ вѣдомствъ.

У насъ высшая контрольная коммиссія, установившая дѣйствующій порядокъ смѣтъ въ 1862 году, высказалась противъ нормальныхъ смѣтъ, такъ какъ при введеніи ихъ законодательныя учрежденія устраняются отъ необходимаго контроля бюджета, и онѣ не служатъ никакимъ для государственнаго казначейства облегченіемъ.

При нормальныхъ смѣтахъ допускается передвиженіе кредита изъ одного главнаго подраздѣленія въ другое (но по тому же вѣдомству).

У насъ при существованіи нормальныхъ смѣтъ въ настоящее время общему порядку разсмотрѣнія бюджета подлежатъ лишь $\frac{3}{4}$ его, а остальная четверть, строго говоря, изъята изъ этого разсмотрѣнія общимъ смѣтнымъ порядкомъ (Ланкаровъ. „О разсмотрѣніи нашего государственнаго бюджета“, Русское Экономическое Обозрѣніе № 10, 1901).

Бюджетъ не есть актъ матеріальнаго законодательства: онъ не создаетъ новыхъ правовыхъ положеній, а даетъ только цифры; его задача—не отграниченіе правъ и обязанностей, а регулированіе хозяйственной дѣятельности государства. Затѣмъ, бюджетъ не есть предметъ свободнаго законодательства: въ немъ есть части, которыя исключаютъ такое законодательство (консолидированная часть). Разрѣшеніе конфликтовъ тамъ, гдѣ нѣтъ подраздѣленія бюджета на части консолидированную и мѣняющуюся, возможно лишь путемъ взаимныхъ уступокъ правительства и палаты другъ другу, что зависитъ отъ ихъ силы.

Кромѣ дѣленія на консолидированную и мѣняющуюся части, роспись дѣлится еще на двѣ: въ одной помѣщаются обыкновенные доходы и расходы, въ другой—чрезвычайные (*обыкновенный и чрезвычайный бюджеты*).

Для лучшаго контроля росписи необходимо, чтобы отдѣльныя ея части располагались въ извѣстномъ систематическомъ порядкѣ, и по возможности слѣдуетъ избѣгать перемѣны въ системѣ размѣщенія доходовъ и расходовъ, чтобы не затруднять сличенія содержанія росписи за разные періоды времени. Роспись имѣетъ обычно видъ таблицы, гдѣ и размѣщаются въ извѣстномъ послѣдовательномъ порядкѣ доходы и расходы; рядомъ иногда проставляютъ и соотвѣтствующія цифры предыдущаго года. Роспись, какъ доходная, такъ и расходная, подраздѣляется на главы, отдѣлы, параграфы и т. д., и это подраздѣленіе чрезвычайно важно.

Современное правовое государство требуетъ, чтобы средства, внесенныя въ роспись, расходовались согласно своему назначенію. Это создаетъ необходимость *спеціализаціи* расходовъ (кредитовъ). Роспись указываетъ со всѣми подробностями, какое назначеніе въ ней дается вотированнымъ налогамъ, такъ что исполнительная власть не можетъ сдѣлать изъ нихъ никакого иного употребленія. Обыкновенно статьи росписи по главнымъ подраздѣленіямъ расходовъ вотируются отдѣльно¹⁾, и ассигновки ни въ какомъ случаѣ не должны быть переносимы изъ одной статьи въ другую²⁾. Это сильно стѣсняетъ исполнительную власть, результатомъ чего являются столкновенія и постоянная борьба между народными представительствами и правительствомъ. Первые стремятся все болѣе сократить и ограничить произволъ исполнительной власти въ хозяйственной сферѣ государства: они стремятся сѣздить расходныя статьи, дать меньше

¹⁾ „Каждое отдѣльное голосованіе („вотъ“) есть назначеніе извѣстной суммы на извѣстную цѣль, что и обязываетъ правительство употреблять эти суммы только на указанныя цѣли, безъ всякихъ отступленій“ (проф. Лебедевъ). Поэтому воспрещается произвольное передвиженіе суммъ, хотя бы послѣднія и являлись результатомъ сбереженія, изъ однихъ расходныхъ статей въ другія.

²⁾ Исключеніе для нормальныхъ смѣтъ, какъ уже было упомянуто.

мѣста произволу исполнительной власти; послѣдняя, наоборотъ, добивается, чтобы суммы вотировались по болѣ крупнымъ подраздѣленіямъ и чтобы дальнѣйшее распоряженіе ими всецѣло принадлежало ей.

На почвѣ спеціализаціи бюджета долго велась во Франціи въ эпоху реставраціи борьба между народнымъ представительствомъ и монархической властью. Стремленіе правительства къ уменьшенію спеціализаціи было не чѣмъ инымъ, какъ замаскированнымъ желаніемъ избавиться отъ народнаго контроля въ расходованіи государственныхъ суммъ. Въ 1817 году было введено вотированіе суммъ по министерствамъ. Въ сенатусконсултѣ 1852 г. мы читаемъ: „Бюджетъ расходовъ представляется законодательному корпусу съ административными подраздѣленіями его на главы и статьи. Онъ (бюджетъ) вотируется по министерствамъ. Распредѣленіе по главамъ кредита, открытаго каждому министерству, производится декретомъ Императора, изданнымъ въ государственномъ совѣтѣ. Переносъ суммъ изъ одной главы въ другую можетъ быть разрѣшенъ особымъ декретомъ, изданнымъ въ той же формѣ“. Этимъ постановленіемъ уже ограничивались права народнаго представительства спеціализировать кредиты¹⁾. Въ вопросѣ о спеціализаціи кредита нельзя установить общихъ правилъ—все зависитъ здѣсь отъ такта и взаимнаго довѣрія исполнительной и законодательной власти другъ къ другу. Въ Прусскомъ бюджетѣ до 2000 вотъ, во Франціи—700.

Суммы расходованія располагаются въ росписяхъ по двумъ системамъ: *реальной и министеріальной*. Реальная система состоитъ въ томъ, что расходы распредѣляются по предметамъ, на которые они идутъ, напримѣръ, всѣ расходы на образованіе, въ какомъ бы министерствѣ они ни совершались, заносятся вмѣстѣ подъ одну рубрику, конечно, съ подраздѣленіями. По реальной системѣ расходы распредѣляются въ Англіи. Министеріальная система—когда расходы заносятся въ роспись не по предмету ихъ назначенія, а по министерствамъ. По министеріальной системѣ роспись составляется у насъ. Для полнаго обзорѣнія расходовъ по какому-нибудь предмету реальная система удобнѣе, но для цѣлей администраціи пригоднѣе система министеріальная.

Теперь мы перейдемъ къ разсмотрѣнію порядка *составленія росписи*. Обыкновенно министръ финансовъ по совѣщаніи съ другими министрами составляетъ общую роспись предполагаемыхъ доходовъ и расходовъ на предстоящій бюджетный годъ²⁾. Росписи

1) При Наполеонѣ I бюджетъ вотировался цѣликомъ (симптомъ финансовой политики цезаризма). Въ 1827 году кредиты министерствъ подраздѣляются на секціи съ отдѣльными вотами. 2-я Имперія возвращается къ традиціямъ цезаризма: число вотъ сокращается (въ 1861 г. только 50). Въ 3-ю республику всѣ бюджетно-правовыя приобрѣтенія всѣхъ предшествовавшихъ правительствъ вновь включаются въ бюджетъ, и спеціализація доходитъ до 700 вотъ.

2) Процессъ составленія Р. начинается съ заявленій, подаваемыхъ отдѣльными правительственными органами, о расходахъ и доходахъ, предвидимыхъ въ будущемъ году въ сферѣ, подлежащей ихъ вѣдѣнію. Эти заявленія сводятся по министерствамъ, объединяются въ общую роспись и затѣмъ представляются на утвержденіе въ законодательномъ порядкѣ. Для удобства обзорѣнія финансоваго плана необходимо, чтобы *всѣ* доходы и расходы были показаны въ Р., но иногда по какимъ-либо соображеніямъ составляются спеціальныя росписи въ качествѣ приложенія къ Р. общей, напр., росп. чрезвычайныхъ расходовъ военнаго времени.

Если при составленіи смѣтъ доходы нарочно проставляются въ пониженномъ размѣрѣ, то въ результатѣ исполненія росписи будутъ, конечно, излишки, и положеніе финансовъ окажется блестящимъ—такъ исчисляются у насъ въ смѣтахъ таможенные пошлины, а также и другія поступления. Такой порядокъ очень вреденъ: слѣдствіемъ его являются непредвидѣнные излишки, которые могутъ быть потрачены на удовлетвореніе менѣ важныхъ потребностей, между тѣмъ какъ иногда потребности очень важныя остаются безъ удовлетворенія только потому, что при сведеніи росписи для нихъ не оказалось средствъ, вслѣдствіе приниженаго исчисленія смѣтныхъ доходныхъ предположеній (см. „По поводу докладовъ мин. фин.“ въ моихъ „Очеркахъ экон. и фин. жизни Россіи и Запада“. М. 1904 г.). Излишкамъ же дается уже другое назначеніе, иногда въ всякаго согласованія съ общими потребностями страны (особенно это бываетъ тамъ, гдѣ слабъ контроль населенія страны надъ бюджетомъ).

Кассовое устройство.

Разрѣшенныя законодательной и собранныя исполнительной властью суммы должны гдѣ-нибудь храниться и оттуда выдаваться по мѣрѣ надобности для расходовъ. Этой цѣли удовлетворяютъ государственныя казначейства или замѣняющіе ихъ въ послѣднее время банки. Прежде, когда каждая территорія составляла свою роспись, сама собирала свои доходы, производила расходы, и только излишки отсылались королю,—въ каждой такой территоріи были отдѣльныя кассы, и только для избыточныхъ суммъ была центральная касса. Въ то же время при каждомъ лицѣ, завѣдующемъ отдѣльною отраслью дохода, изъ которой оно оплачивало опредѣленные категории расходовъ, имѣлись также особыя кассы, которыя опять таки отсылали въ центральную кассу только остатки, если таковыя имѣлись. Это—періодъ т. н. *децентрализаціи* кассъ.

Территориальныя кассы и особыя кассы по отдѣльнымъ отраслямъ дохода были весьма неудобны: правительство, такъ какъ деньги были разбросаны по разнымъ кассамъ, не могло знать, сколько у него въ данное время денегъ, — для отвѣта на этотъ вопросъ нужно было собирать свѣдѣнія у отдѣльныхъ кассъ. Контроль надъ движеніемъ и собираніемъ суммъ былъ весьма затруднителенъ. Въ однихъ вѣдомствахъ могъ ощущаться недостатокъ, въ другихъ, наоборотъ, былъ избытокъ средствъ. Поэтому, съ развитіемъ государственной жизни и централизаціи государственной власти, отдѣльныя кассы уступаютъ мѣсто одной центральной кассѣ. Это—вторая стадія развитія кассовой системы (*единство кассы*).

Въ настоящее время всѣ суммы сосредоточиваются въ отдѣльномъ вѣдомствѣ (обыкновенно мин. финансовъ), которое завѣдуетъ всѣми финансовыми ресурсами государства. При такой системѣ всегда точно извѣстно, сколько у государства въ данное время средствъ,—контроль удобнѣе. Но и такое устройство кассъ имѣетъ большіе недостатки. Отдѣльныя кассы государства требуютъ много расходовъ на содержаніе служебнаго персонала, на доставку и храненіе суммъ. Между тѣмъ, дѣлать противъ этого нечего, съ этимъ приходится мириться, пока развитіе кредита не вызвало къ жизни банковъ. Съ появленіемъ послѣднихъ трудъ храненія и перевозки казенныхъ денегъ съ большимъ удобствомъ и экономіей могъ быть переданъ банкамъ: охраняя свои деньги, банкъ естественно можетъ

охранять и деньги государства. Имѣя въ разныхъ частяхъ государства свои отдѣленія, банки могутъ снабжать его деньгами всюду, даже не перевозя ихъ. Мало того, государственныя суммы вмѣсто того, чтобы лежать даромъ въ кладовыхъ казначейства, теперь могутъ усилить средства банковъ и такимъ образомъ питать промышленный кредитъ страны. По этимъ соображеніямъ въ настоящее время, съ развитіемъ банковской сѣти въ городахъ, государства переходятъ къ третьей стадіи кассоваго устройства—къ т. наз. *банковой системѣ*.

Сборщики государственныхъ доходовъ вносятъ въ банки или отдѣленія ихъ всѣ полученныя ими суммы на текущій счетъ государственнаго казначейства. Банкъ хранитъ эти деньги и производитъ уплаты по мѣрѣ надобности. Онъ—*кассиръ государства*. Здѣсь государственныя средства вполне сливаются со средствами банка. Уплату за счетъ государства банкъ производитъ или посредствомъ переводовъ по книгамъ, если кредиторы государства имѣютъ въ банкѣ текущіе счета, или посредствомъ чековъ и т. д., или непосредственной выдачей. Государству банкъ или уплачиваетъ известную сумму, какъ въ Бельгіи, за пользованіе государственными деньгами съ момента ихъ поступленія въ банкъ и до момента выдачи кредиторами государства—за этотъ періодъ банкъ свободно можетъ распоряжаться этими деньгами,—или въ вознагражденіе за пользованіе деньгами госуд. казначейства даромъ ведетъ счетоводство, какъ въ Англіи. Такимъ образомъ достигается быстрота въ передвиженіи суммъ, легкость отчета и известное сбереженіе на наймѣ чиновниковъ и въ расходахъ по перевозкѣ и пересылкѣ денежных суммъ.

К о н т р о л ь.

Послѣднимъ, но очень важнымъ колесомъ въ бюджетномъ механизмѣ государства является контроль. Развитие идеи закономѣрнаго бюджета создаетъ идею *государственного* контроля, и послѣдній—продуктъ историческаго развитія. Уже въ то время, когда короли для удовлетворенія государственныхъ потребностей довольствовались средствами частно-правового характера (доходы отъ доменъ и т. д.), они производили по временамъ ревизіи своихъ кассъ. Но этотъ контроль былъ домашнимъ средствомъ удостовѣриться въ состояніи королевской кассы. Въ то же время территоріальныя кассы имѣли свой контроль. Впослѣдствіи, когда короли стали пользоваться средствами, ассигнуемыми сословіями, присоединился сюда и контроль особыхъ сословныхъ комиссій, которыя, однако, болѣе заботились о томъ, чтобы предупредить взиманіе и установленіе неразрѣшенныхъ королю налоговъ послѣ того, какъ были израсходованы уже дарованныя субсидіи. Въ стремленіи же контролировать самое расходованіе суммъ сословія терпѣли крушеніе (*Градовскій*, 400). По мѣрѣ усиленія королевской власти эти комиссіи стали утрачивать свое значеніе, сдѣлавшись простою формальностью. Но съ водвореніемъ закономѣрнаго управленія въ XIX столѣтіи институтъ контроля быстро развился и сдѣлался необходимымъ звеномъ современнаго государственнаго хозяйства. Первымъ развился здѣсь контроль *послѣдующій*, при существованіи котораго контролируется исполненіе смѣты: дѣйствительно-ли денежные суммы израсходованы на тѣ задачи, на которыя онѣ были ассигнованы? Но такой контроль имѣетъ значеніе болѣе для казначеевъ, которые вносятъ залогъ;

разсматриваются палатами представителей или законосовѣщательными собраніями, по большей части въ двухъ инстанціяхъ, а иногда и болѣе, напр., во Франціи сначала особою бюджетною комиссіею палаты представителей, а потомъ Палатою и Сенатомъ. По разсмотрѣніи законодательными или законосовѣщательными учрежденіями, роспись утверждается верховною властью и составляетъ законъ въ формальномъ смыслѣ этого слова. Бюджетный законъ содержитъ въ себѣ: 1) обзорѣніе государственныхъ доходовъ; 2) кредиты, назначаемые по отдѣльнымъ отраслямъ управленія; 3) заявленіе, что не могутъ быть взимаемы никакіе иные доходы, кромѣ тѣхъ, на взиманіе которыхъ правительство уполномочено бюджетомъ, и 4) постановленіе, что установленная бюджетомъ сумма расходовъ не должна быть превышаема безъ крайней необходимости. Два момента—приготовленіе и исполненіе бюджета—должны быть какъ можно ближе одинъ къ другому.

При цифровомъ выраженіи доходовъ и расходовъ послѣдніе должны проставляться въ росписи въ ихъ дѣйствительной величинѣ, но если трудно опредѣлить точно эти цифры, тогда берутся или среднія величины за извѣстный періодъ, или же, особенно для доходовъ, проставляются цифры предшествующаго года (такъ наз. автоматическое исчисленіе), иногда съ извѣстной надбавкой, вычисляемой на основаніи средняго прироста дохода за нѣсколько послѣднихъ лѣтъ, или поступления отъ каждаго источника обсуждаются отдѣльно, и ставки опредѣляются индивидуально..

Такіе избытки, какъ слѣдствіе преуменьшенныхъ исчисленій доходовъ, даютъ возможность правительствамъ распоряжаться ими независимо отъ желанія народныхъ представителей. И съ этой цѣлью иногда правительства нарочно исчисляютъ преуменьшенно доходныя смѣты (*Лебедевъ*. „Фин. право“ I. 677). Но, съ другой стороны, такое пониженное исчисленіе доходовъ, по словамъ венгерскаго министра финансовъ, составляетъ скрытый резервъ, который вызывается необходимостью располагать достаточными средствами на случай нужды („В. Фин.“ 1904. № 43, стр. 143). Во Франціи, когда въ слѣдствіе пониженныхъ исчисленій косвенныхъ налоговъ систематически бюджетныя поступления стали превышать смѣтныя предположенія, Леонъ Сэй въ 1883 г. рѣзко возсталъ противъ этого, говоря, что этимъ создается „запасъ для какого угодно употребленія“. Здѣсь рядомъ съ явнымъ бюджетомъ появляется скрытый, ускользающій отъ должнаго контроля.

У насъ за послѣднее время, т. е. въ министерства И. А. Вышнеградскаго и С. Ю. Витте, примѣняется система преуменьшеннаго исчисленія государственныхъ доходовъ, что, конечно, даетъ возможность заканчивать годъ съ большими избытками дѣйствительнаго поступленія доходовъ надъ смѣтными предположеніями, а это производитъ впечатлѣніе финансоваго преуспѣянія Россіи. Государственный Совѣтъ неоднократно обращалъ вниманіе С. Ю. Витте на эту сторону и предлагалъ ему принять мѣры къ болѣе точному исчисленію смѣтныхъ предположеній (См. объ этомъ въ моей книгѣ „Очерки экон. и фин. жизни Россіи и Запада“. М. 1904, стр. 431—6, затѣмъ діаграмму за періодъ 1882—1901 г.г., иллюстрирующую отношеніе дѣйствительныхъ поступленій къ смѣтнымъ, въ моей кн. „Экономическая Россія и ея фин. политика на исходѣ XIX и въ началѣ XX вѣка“. М. 1905, стр. 239, а также „Отчетъ по дѣлопроизводству Госуд. Совѣта“ за 1902—3 г., т. I, стр. 450 и далѣе).