БЮДЖЕТЪ.

Ренэ Ш[illegible]урма,

члена Института, профессора [illegible]ы политическихъ наукъ.

Съ приложеніемъ статьи доцента **М. И. Фридмана:**

НАШЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О БЮДЖЕТѢ.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія т-ва „Общественная Польза", Большая Подъяческая, 39.
1907.

ЦАБ "Автограф"

Оглавленіе.

ВВЕДЕНІЕ.

Стр.

Глава I. Опредѣленіе бюджета.—Бюджетное право въ Англіи и въ Соединенныхъ Штатахъ . . . . . 1—18
§ 1. Опредѣленіе слова „бюджетъ“ 1
§ 2. Бюджетное право 4
§ 3. Происхожденіе бюджетнаго права въ Англіи 8
§ 4. Происхожденіе бюджетнаго права въ Соединенныхъ Штатахъ 16
§ 5. Бюджетное право въ Пруссіи 18
Глава II. Происхожденіе бюджетнаго права во Франціи . . . 19—43
§ 1. Бюджетное право во Франціи. Періодъ Генеральныхъ Штатовъ 19
§ 2. Періодъ парламентовъ 30
§ 3. Основаніе современнаго бюджетнаго режима . . . 43

Первая часть. Составленіе бюджета.

Глава III. Лица, составляющія бюджетъ. — Министръ финансовъ . . . . . 44—81
§ 1. Составленіе бюджета исполнительной властью.—Парламентская иниціатива 46
§ 2. Агенты, содѣйствующіе составленію бюджета 54
§ 3. Министръ финансовъ 56
§ 4. Организація министерства финансовъ во Франціи.—Центральная администрація. — Вассальныя учрежденія 68
§ 5. Бюро казначейства въ Англіи 77
§ 6. Выводы.—Передача проекта бюджета въ парламентъ. 81
Глава IV. Время составленія бюджета.—Начало финансоваго года . . . . . 82—98
§ 1. Время составленія бюджета во Франціи 82
§ 2. Проектъ измѣненія періода финансоваго года въ 1819 г. 86
§ 3. Время открытія финансоваго года за-границей . . . 89
§ 4. Новый проектъ измѣненія періода финансоваго года во Франціи, отвергнутый въ 1888 г. 93

ЦАБ "Автограф"

§ 5. Предварительное вотированіе двѣнадцатыхъ долей бюджета въ Бельгіи 96
§ 6. Необходимость въ интересахъ бюджета сблизить смѣты съ реализовавшимися фактами 98
Глава V. Смѣтный періодъ и годовой періодъ (L'exercice financier et la gestion annuelle) . . . . . 99—122
§ 1. Смѣтный періодъ и календарный періодъ. Опредѣленія. 99
§ 2. Историческія злоупотребленія при системѣ смѣтныхъ періодовъ 106
§ 3. Неизбѣжная медленность операцій присоединенія, требуемыхъ системой смѣтныхъ періодовъ 110
§ 4. Отчеты по календарному періоду въ Англіи и Италіи. 113
§ 5. Смѣшанная реформа, рекомендованная барономъ Лу въ 1819 г. 119
Глава VI. Универсальность и спеціализація . . . . . 123—145
§ 1. Правило универсальности.—Ордонансъ 1817 г.—Постепенное расширеніе его примѣненія 125
§ 2. Правило универсальности, установленное ордонансомъ 1822 г. — Нарушенія его постановленій постоянно преслѣдуются 129
§ 3. Принципъ универсальности въ англійскомъ, прусскомъ, бельгійскомъ и итальянскомъ бюджетахъ 139
§ 4. Достоинства принципа универсальности 142
§ 5. Система спеціализаціи, противоположная системѣ универсальности 143
Глава VII. Бюджетное исчисленіе доходовъ и расходовъ . . . 146—171
§ 1. Способъ исчисленія доходовъ.—Автоматическая система 146
§ 2. Система мажорацій. — Излишки. — Неудача реформы 1883 г. 152
§ 3. Способъ бюджетнаго исчисленія доходовъ въ Англіи, Германіи, Соед. Штатахъ и Бельгіи 158
§ 4. Исчисленіе расходовъ.—Опредѣленіе слова „кредитъ". Кредиты предѣльные и кредиты исчисляемые . . . 163
Глава VIII. Книга проекта бюджета.—Обыкновенный бюджетъ, его доходы и расходы . . . . . 172—186
§ 1. Объяснительная записка (Exposé des motifs) 173
§ 2. Текстъ финансоваго законопроекта 174
§ 3. Обыкновенный бюджетъ.—Его опредѣленіе 175
§ 4. Первенство расходовъ надъ доходами въ общемъ бюджетѣ.—Споры 1849 г. 177
§ 5 Детали расходовъ, вносимыхъ въ обыкновенный бюджетъ 178
§ 6. Подробности доходовъ обыкновеннаго бюджета . . . 181
Глава IX. Чрезвычайные бюджеты . . . . . 187—209
§ 1. Исторія чрезвычайныхъ бюджетовъ 187
§ 2. Обсужденіе свойствъ чрезвычайныхъ бюджетовъ . . . 196
§ 3. Чрезвычайные бюджеты за-границей 202

ЦАБ "Автограф"

Глава X. Бюджетъ изъ спеціальныхъ средствъ.—Присоединенные бюджеты . . . . . 210—221
§ 1. Бюджеты изъ спеціальныхъ средствъ 210
§ 2. Присоединенные бюджеты 216
Глава XI. Спеціальные счеты казначейства.—Ежегодныя распоряженія . . . . . 222—240
§ 1. Спеціальные счеты казначейства.—Гарантія процентовъ желѣзнодорожнымъ компаніямъ 222
§ 2. Сводка бюджетныхъ цифръ въ единый итогъ 231
§ 3. Спеціальныя распоряженія. — Дополнительныя средства (moyens de service) и ежегодныя распоряженія. 231
§ 4. Приложенные документы 237

Вторая часть. Вотированіе бюджета.

Глава XII. Законодательныя бюджетныя комиссіи.—Публичное обсужденіе . . . . . 241—254
§ 1. Законодательныя комиссіи, публичныя или закрытыя. 242
§ 2. Постоянныя законодательныя комиссіи въ Соединенныхъ Штатахъ и во Франціи во время Революціи. 245
§ 3. Доклады, составляемые законодательными комиссіями. 250
§ 4. Общее обсужденіе и обсужденіе по статьямъ 251
Глава XIII. Спеціализація голосованій по главамъ . . . . . 255—265
§ 1. Бюджетная спеціализація.—Исторія ея послѣдовательныхъ успѣховъ во Франціи 255
§ 2. Опредѣленіе главы.—Предложенія спеціализировать законодательныя голосованія до низшихъ дѣленій, статей и параграфовъ 259
§ 3. Конецъ вотированія бюджета 264
Глава XIV. Вотированіе бюджетовъ на годъ.—Военный септеннатъ, консолидированный фондъ.—Предварительныя двѣнадцатыя доли . . . . . 266—281
§ 1. Вотированіе бюджета на годъ.—Исключенія въ нѣкоторыхъ странахъ 266
§ 2. Части бюджета, вотируемыя на нѣсколько лѣтъ.—Консолидированный фондъ въ Англіи. — Военный септеннатъ въ Германіи 267
§ 3. Предварительныя двѣнадцатыя доли 272
§ 4. Зачетныя вотированія въ Бельгіи. — Комитеты субсидій и средствъ въ Англіи.—Votes on accounts . . 277
Глава XV. Вотированіе верхней палаты.—Бюджетныя права каждой изъ двухъ палатъ.—Ежегодные конфликты . 282—293
§ 1. Бюджетная роль верхней палаты въ разныхъ странахъ 282
§ 2. Бюджетныя права каждой изъ двухъ палатъ во Франціи.—Ежегодные конфликты 293

ЦАБ "Автограф"

§ 3. Вотированіе бюджета сенатомъ 293
Глава XVI. Добавочные кредиты.—Мѣры, принимаемыя противъ нихъ. — Исправленные бюджеты. — Переводы кредитовъ . . . . . 294—306
§ 1. Добавочные кредиты.—Смыслъ ихъ существованія и опасности отъ нихъ 294
§ 2. Мѣры, выдвинутыя противъ наплыва добавочныхъ кредитовъ.—Палліативы второстепеннаго значенія . 297
§ 3. Исправленные бюджеты (Budgets rectificatifs) . . . 299
§ 4. Переводы кредитовъ. 304
Глава XVII. Добавочные кредиты въ рукахъ парламента. — Ихъ исторія.—Современное законодательство . . . 307—336
§ 1. Передача права разрѣшенія добавочныхъ кредитовъ исключительно въ руки парламента.—Историческій очеркъ ихъ регламентаціи въ этомъ направленіи . . 307
§ 2. Современное законодательство о добавочныхъ кредитахъ 313
§ 3. Закрытія кредитовъ 321
§ 4. Результаты регламентаціи добавочныхъ кредитовъ . . 324
§ 5. Добавочные кредиты въ иностранныхъ государствахъ. 328
Глава XVIII. Отказъ въ бюджетѣ . . . . . 337—346
§ 1. Отказъ въ бюджетѣ со стороны парламента 337
§ 2. Попытки отказа въ бюджетѣ въ Англіи и въ Германіи 340
§ 3. Попытки отказа въ бюджетѣ во Франціи 343

Третья часть. Исполненіе бюджета.

Глава XIX. Взиманіе доходовъ.—Поступленіе прямыхъ налоговъ . . . . . 347—359
§ 1. Прямые налоги.—Ихъ окладъ.—Установленіе окладныхъ списковъ 348
§ 2. Взиманіе прямыхъ налоговъ 353
Глава XX. Взиманіе косвенныхъ налоговъ . . . . . 360—376
§ 1. Управленіе косвенныхъ налоговъ.—Пошлины, получаемыя наличными 360
§ 2. Констатируемыя пошлины. (Droïts constatés) 366
§ 3. Инспекторы и директоры.—Сводъ дѣятельности управленія косвенныхъ налоговъ 373
Глава XXI. Взиманіе сборовъ за регистрацію (актовыхъ).—Взиманіе таможенныхъ пошлинъ.—Главная финансовая инспекція . . . . . 377—396
§ 1. Управленіе регистраціи. 377
§ 2. Таможенное управленіе. 383
§ 3. Отличительныя черты организаціи косвенныхъ и прямыхъ налоговъ 391

ЦАБ "Автограф"

§ 4. Главная финансовая инспекція 393
Глава XXII. Централизація суммъ отъ начальныхъ пріемщиковъ до казначейства. . . . . 397—405
§ 1. Централизація суммъ.—Финансовые пріемщики. . . . 397
§ 2. Централизація суммъ главными казначеями. 400
§ 3. Направленіе, которое главные казначеи даютъ капиталамъ казначейства. 402
Глава XXIII. Главные казначеи.—Проекты реформы. — Роль банка въ иностранныхъ государствахъ. . . . . 406—426
§ 1. Главные казначеи. Ихъ банковыя операціи 406
§ 2. Историческій очеркъ института главныхъ казначеевъ. 407
§ 3. Реформа института главныхъ казначеевъ. 417
§ 4. Казначейство въ Англіи, Германіи и Бельгіи. . . . 422
Глава XXIV. Роль министра финансовъ.—Производство расходовъ.—Распорядители кредитовъ и подотчетные чиновники . . . . . 427—445
§ 1. Единство въ исполненіи бюджета. 427
§ 2. Распорядители кредитовъ. 430
§ 3. Контроль министра финансовъ надъ министрами—распорядителями кредитовъ. 434
§ 4. Подотчетные чиновники. Платежъ расходовъ. Фиктивные мандаты. 436
§ 5. Право требованія, предоставленное распорядителямъ кредитовъ.—Отвѣтственность плательщиковъ 443
Глава XXV. Превышеніе кредитовъ. — Проекты реформы.—Предварительный контроль . . . . . 446—466
§ 1. Исторія превышеній кредитовъ. 447
§ 2. Проекты реформъ, стоящіе на очереди. 450
§ 3. Организація предварительнаго контроля въ Англіи, Бельгіи и Италіи. 455

Четвертая часть. Контроль бюджета.

Глава XXVI. Заключеніе смѣтныхъ періодовъ. . . . . 467—484
§ 1. Произвольныя ликвидаціи, къ которымъ приводило до 1822 г. отсутствіе заключенія смѣтныхъ періодовъ. . 468
§ 2. Заключеніе смѣтныхъ періодовъ. Ордонансъ 1822 г. . Законъ 1889 г. 471
§ 3. Механизмъ счетоводства по заключеннымъ смѣтнымъ періодамъ. 475
§ 4. Пятилѣтняя давность. Законъ 1831 г. Погашенные смѣтные періоды 479
§ 5. Заключеніе бюджетовъ въ Англіи. Счеты остатковъ въ Италіи. 481
Глава XXVII. Необходимость контроля. — Распорядители и подотчетные чиновники. — Контроль подотчетныхъ чиновниковъ . . . . . 485—500

ЦАБ "Автограф"

§ 1. Жестокія мѣры, вызывавшіяся въ прежнее время отсутствіемъ контроля 485
§ 2. Распорядители кредитовъ и подотчетныя лица. . . . 491
§ 3. Административный контроль надъ подотчетными лицами. 494
§ 4. Счетоводство по двойной бухгалтеріи 495
§ 5. Судебный контроль надъ подотчетными лицами . . . 499
§ 6. Законодательный контроль надъ подотчетными лицами. 500
Глава XXVIII. Контроль надъ распорядителями кредитовъ . . 501—516
§ 1. Отсутствіе административнаго и судебнаго контроля надъ распорядителями 501
§ 2. Законодательный контроль надъ распорядителями. Отчеты министровъ. 502
§ 3. Общій финансовый отчетъ 504
§ 4. Комиссія для провѣрки министерскихъ отчетовъ . . 508
§ 5. Общія декларації и ежегодный докладъ Счетной палаты 509
§ 6. Недостаточность контроля надъ распорядителями. . 512
Глава XXIX. Счетная палата . . . . . 517—539
§ 1. Старинныя счетныя камеры. (Chambres des comptes) 517
§ 2. Счетныя комиссіи, созданныя при Революціи. 522
§ 3. Счетная палата. Ея судебныя полномочія 525
§ 4. Парламентскія полномочія счетной палаты. 529
§ 5. Счетныя палаты или аналогичныя учрежденія въ Англіи, Бельгіи, Россіи, Пруссіи и Италіи. 532
Глава XXX. Урегулированіе бюджета . . . . . 540—556
§ 1. Установленіе закона объ урегулированіи бюджета въ 1818 г. 540
§ 2. Парламентская процедура. Запаздыванія законовъ о регулированіи во Франціи. 543
§ 3. Законъ объ урегулированіи при Реставраціи 548
§ 4. Урегулированіе счетовъ въ Англіи 551
Глава послѣдняя. Сводъ бюджетныхъ формальностей . . 557—564
§ 1. Сводъ бюджетныхъ формальностей 557
§ 2. Цѣль бюджетныхъ формальностей. 560

ПРИЛОЖЕНІЕ.

М. И. Фридманъ. Наше законодательство о бюджетѣ . . 561—598

Предварительно просятъ сдѣлать поправки, указанныя въ спискѣ опечатокъ на стр. 599—600.

ЦАБ "Автограф"

БЮДЖЕТЪ.

Введеніе.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Опредѣленіе бюджета.—Бюджетное право въ Англіи и въ Соединенныхъ Штатахъ.

§ 1. Опредѣленіе слова *бюджетъ*.—§ 2. *Бюджетное право*: его значеніе и происхожденіе. Разрѣшеніе доходовъ и расходовъ принадлежитъ народнымъ представителямъ. Политическая борьба, потребовавшаяся для торжества этого принципа.—§ 3. Въ Англіи Стюарты пытаются присвоить себѣ бюджетное право. Упорное сопротивленіе парламентовъ. Революціи 1648 и 1688 гг. Установленіе правомѣрнаго режима съ воцареніемъ Вильгельма III.—§ 4. Американская война за независимость, вызванная созданіемъ произвольныхъ налоговъ. Штаты Союза требуютъ права самообложенія. Они завоевываютъ бюджетное право съ оружіемъ въ рукахъ.—§ 5. Бюджетные конфликты въ Пруссіи съ 1862 по 1866 годъ. Приведеніе въ дѣйствіе четырехъ бюджетовъ безъ предварительнаго одобренія представителями страны.

§ 1. Опредѣленіе слова „бюджетъ".

Слово *бюджетъ* такъ опредѣлено въ Кодексѣ Государственной отчетности: «Бюджетъ есть актъ, который предвидитъ и разрѣшаетъ ежегодные доходы и расходы государства или другія повинности, подчиняемыя законами тѣмъ же правиламъ». (Ст. 5-ая декрета 31 мая 1862 г.).

Необходимо нѣсколько поправить этотъ освященный преданіемъ текстъ. Послѣдній членъ этой фразы, напримѣръ, едва ли изложенъ правильнымъ языкомъ: «подчиняемыя закономъ тѣмъ же правиламъ». Какимъ тѣмъ же правиламъ? Тѣмъ же правиламъ, какъ кто или что? Тутъ недостаетъ дополненія. Самое большее, можно угадать смыслъ фразы, да и онъ представляется ошибочнымъ. Такъ какъ, собственно говоря, не существуетъ повинностей, подчиненныхъ тѣмъ же правиламъ, что и государственный

ЦАБ "Автограф"

бюджетъ. Повинности департаментскія, общинныя, колоніальныя, общественнаго призрѣнія и проч. подчиняются каждая особымъ правиламъ. Декретъ 31 мая 1862 г. это знаетъ, такъ какъ онъ именно и устанавливаетъ эти особыя правила.

Поспѣшимъ однако признать всю трудность хорошаго опредѣленія, особенно когда рѣчь идетъ о бюджетѣ; доказательствомъ послужатъ недостатки опредѣленій, не столь оффиціальныхъ, какъ декретъ 31 мая 1862 г.; отъ сравненія послѣдній только выиграетъ. Такъ, напримѣръ, маркизъ Одиффрэ на всемъ протяженіи своей шеститомной «Финансовой системы Франціи» нигдѣ не пытается дать опредѣленія, о которомъ идетъ рѣчь, хотя одна часть его труда и носитъ названіе: *Бюджетъ*. Жозефъ Гарнье въ своемъ «Трактатѣ о финансахъ» подражаетъ мудрому молчанію маркиза Одиффрэ. Вотъ еще серьезная статья Павла Буато въ Финансовомъ словарѣ, которая, несмотря на свой общій заголовокъ «*бюджетъ*» и на свой спеціальный подзаголовокъ «*опредѣленія*», обходится однако безо всякаго опредѣленія въ собственномъ смыслѣ слова.

Старинный «Словарь политической экономіи» говоритъ, что «бюджетъ есть оффиціальный отчетъ о публичныхъ доходахъ и расходахъ». Такъ какъ слова «бюджетъ» и «отчетъ» прямо противоположны по смыслу, то, конечно, они не могутъ опредѣлять другъ друга. «Новый Словарь политической экономіи» не могъ впасть въ такую ошибку. Перомъ Дюбуа де Лестаня онъ такъ опредѣляетъ бюджетъ: «Бюджетъ имѣетъ своей цѣлью установить суммы, которыя должны быть сообща собраны частными лицами для общеполезныхъ расходовъ, и опредѣлить верховной властью употребленіе, которое должно быть сдѣлано изъ этихъ средствъ» [1]).

Жанъ Баптистъ Сэй опредѣляетъ бюджетъ, какъ «равновѣсіе между государственными потребностями и средствами».

Словарь Французской Академіи сопровождаетъ слово бюджетъ такимъ замѣчаніемъ: «Бюджетъ, слово заимствованное изъ англійскаго языка, употребляемое въ административной жизни для обозначенія ежегодной вѣдомости предположенныхъ расходовъ и суммъ или доходовъ, предназначенныхъ для удовлетворенія этихъ расходовъ». Словарь Литтрэ тоже смотритъ на бюджетъ, какъ на «ежегодно опредѣляемую вѣдомость государственныхъ доходовъ и расходовъ», и украшаетъ свое опредѣленіе фантастическими стихами: «Бюджетъ, огромное чудовище, удивительная рыба, которой со всѣхъ сторонъ бросаютъ крючки» (Викторъ Гюго) или еще: «Ежегодный бюджетъ, живая піявка, издавна сосала потъ и кровь народа» (Бартелеми). Эти метафоры черезчуръ удаляютъ насъ отъ нашихъ техническихъ

[1]) Позже мы вернемся къ этому опредѣленію.

ЦАБ "Автограф"

задачъ. Возвратимся же къ нимъ, взявъ изъ «Трактата о финансовой наукѣ» Поля Леруа-Болье слѣдующія строки: «Бюджетъ есть вѣдомость, заключающая предвидѣніе доходовъ и расходовъ въ теченіе опредѣленнаго времени; это таблица, исчисляющая и сравнивающая доходы, которыя имѣютъ поступить, съ расходами, которые должно произвести».

При помощи этихъ указаній, устранивъ неправильныя части вышеприведенныхъ опредѣленій и воспользовавшись оставшимися, мы можемъ, если избѣжимъ еще нѣкоторыхъ подводныхъ камней, создать пріемлемое опредѣленіе. Напримѣръ, вмѣсто того, чтобы говорить о бюджетахъ вообще, будемъ говорить только о государственномъ бюджетѣ. Точнѣе опредѣленная мысль получитъ и болѣе ясное выраженіе. Затѣмъ обозначимъ бюджетъ актомъ, а не вѣдомостью или таблицей. Нѣкоторые бюджеты, какъ напримѣръ, общіе бюджеты Директоріи или Консульства, состоятъ изъ одной только цифры, не заключая ни вѣдомостей, ни таблицъ. Слово актъ къ тому же весьма кстати вызываетъ представленіе о важномъ и подлинномъ документѣ. Замѣнимъ слово «предвидитъ», употребленное декретомъ 31 мая 1862 г., словомъ «одобряетъ», потому что простое предвидѣніе доходовъ и расходовъ представляетъ только *проектъ* бюджета. Одобреніе наоборотъ, составляетъ сущность бюджетовъ, которые не только исчисляютъ будущее, но также хотятъ и имъ управлять. Впрочемъ и декретъ 31 мая 1862 г. не замедлилъ сопроводить слово «предвидитъ» словомъ «разрѣшаетъ». Эпитетъ *предварительный*, которымъ бюджетъ отличается отъ отчета, долженъ быть строго сохраненъ. Исключимъ также употребленное декретомъ 31 мая 1862 г., слово «ежегодные», потому что въ нѣкоторыхъ странахъ бюджеты вотируются на нѣсколько лѣтъ.

Сдѣлавши эти исправленія, вернемся къ формулѣ декрета 31 мая 1862 г., которую въ концѣ концовъ можно изложить такъ: «Государственный бюджетъ—есть актъ, содержащій предварительное одобреніе государственныхъ доходовъ и расходовъ».

Филологически слово бюджетъ происходитъ отъ англійскаго bougette, кармашекъ, мѣшокъ и т. д. Такъ утверждаютъ всѣ научные трактаты. «Частое употребленіе какой-либо формальности заставляетъ найти для нея краткое выраженіе»—пишетъ Ж—Б. Сэй. Какъ только идея бюджета вошла во всеобщее сознаніе, сдѣлалось необходимымъ найти для ея выраженія короткое и простое слово. Неудивительно, что его изобрѣтеніе принадлежитъ Англіи. Франція, наоборотъ, могла, къ несчастью, до конца стараго порядка обходиться безъ перевода на обыденный языкъ идеи бюджета. Было бы, можетъ быть, смѣло утверждать, что три тома «Управленія финансами» Неккера, опубликованные въ 1784 году, ни разу не упоминаютъ слова «бюджетъ»; во всякомъ случаѣ его нелегко тамъ найти.

ЦАБ "Автограф"

Болѣе точныя изысканія, произведенныя относительно позднѣйшей книги «Финансы Франціи» де-Рамеля, бывшаго министра финансовъ, появившейся въ IX году (Республики), позволили удостовѣрить, что слово бюджетъ тамъ нигдѣ не встрѣчается. Въ XI году докладъ Трибунату Ж.—Б. Сэя говорилъ: «Бюджетъ —варварское слово, даже въ англійскомъ языкѣ гдѣ его первоначальное значеніе извращено, и которое мы успѣшно замѣнили бы, назвавъ вещь ея именемъ: равновѣсіемъ между государственными потребностями и средствами». Оффиціальные акты начинаютъ употреблять выраженіе «бюджетъ» только въ первые годы XIX столѣтія.

§ 2. Бюджетное право.

Эти предварительныя техническія замѣчанія влекутъ за собой другія, болѣе общія, о роли бюджетовъ и объ ихъ свойствахъ. Какой власти принадлежитъ право одобрять публичные доходы и расходы? Какія прерогативы рождаетъ это право? Путемъ какой борьбы досталось оно Англіи, Соединеннымъ Штатамъ, Германіи и Франціи? Безъ уясненія этого нельзя понять сущности большей части бюджетныхъ правилъ.

Принципъ, что «народные представители вотируютъ государственные доходы и расходы» кажется теперь столь неоспоримымъ, что охотно воображаютъ, будто онъ всегда находился въ конституціяхъ. Исторія однако покажетъ тѣ трудности и шатанія, которыя ему пришлось преодолѣть. Вначалѣ мы, впрочемъ, должны коснуться самого принципа.

Почему народу черезъ посредство его представителей принадлежитъ право одобренія государственныхъ доходовъ и расходовъ? Потому ли, что народъ платитъ налоги, несетъ тяжесть общественныхъ повинностей? Съ перваго взгляда, кажется логичнымъ такое разсужденіе: «Плательщики податей очевидно имѣютъ право давать согласіе на налоги, такъ какъ они ихъ платятъ». Это мнѣніе, прежде всего приходящее въ голову, однако спорно. Вообще говоря, фактъ платежа вовсе не подразумѣваетъ права распоряженія суммой уплачиваемаго долга. Опредѣлимъ точнѣе вопросъ съ бюджетной точки зрѣнія.

Побѣжденный народъ, находящійся подъ властью чужеземнаго государя, можетъ ли предъявлять требованіе о передачѣ ему распоряженія платимыми имъ налогами? Напримѣръ, когда Наполеонъ послѣ Іены, въ 1806 и 1807 годахъ, управлялъ Гессеномъ, Вестфаліей, Гановеромъ и Пруссіей руками генерала Клярке и графа Дарю, когда онъ взималъ въ этихъ странахъ обыкновенные и чрезвычайные налоги, германскіе плательщики, подъ игомъ побѣдителя, могли ли думать при помощи только что упомяну-

ЦАБ "Автограф"

таго принципа потребовать себѣ право распоряжаться размѣрами и употребленіемъ взимаемыхъ съ нихъ сборовъ? Ни въ коемъ случаѣ; верховенство принадлежало Наполеону и потому онъ единой своею властью опредѣлялъ обложеніе. Конституціонное право одобренія государственныхъ доходовъ и расходовъ, которымъ обладаетъ народъ, не проистекаетъ изъ того, что плательщиками являются именно члены этого народа. Его оправданіе коренится въ болѣе высокой идеѣ, въ идеѣ суверенитета.

Единственно потому, что верховная власть нынѣ принадлежитъ народу, этотъ послѣдній пріобрѣлъ и власть одобренія государственныхъ доходовъ и расходовъ. Если бы народъ не былъ суверенным, то онъ могъ бы сколько угодно, какъ Пруссія подъ владычествомъ Наполеона, платить налоги, но не обладалъ бы бюджетнымъ правомъ.

Оставимъ, впрочемъ, въ сторонѣ слишкомъ грубую идею военныхъ завоеваній и замѣнимъ ее идеей аристократическаго или самодержавнаго государства. Бюджеты будутъ тогда конституціоннымъ порядкомъ составляться или совѣтами дворянства, или однимъ королемъ, то есть тѣми, кому въ конечномъ счетѣ принадлежитъ верховенство, или скорѣе отправленіе верховной власти. Масса народа точно также, какъ при завоеваніи, будетъ лишена права голоса при опредѣленіи суммы и назначенія налоговъ, которые она должна будетъ платить. Потому то и Боссюэ могъ въ своихъ «Инструкціяхъ Дофину» утверждать, что власть короля характеризуется тремя чертами: она—власть священная, отеческая и абсолютная. «Какъ только есть король, народъ долженъ пребывать въ спокойствіи подъ его властью». Знаменитый епископъ выводилъ изъ этихъ посылокъ необходимыя слѣдствія: «Одному королю принадлежитъ право взимать налоги, только онъ долженъ пользоваться этимъ правомъ, соблюдая умѣренность». Народъ долженъ воздавать кесарю кесарево [1]).

Если мы признаемъ, что право устанавливать налоги и опредѣлять расходы не вытекаетъ изъ факта платежа сборовъ, то увидимъ также, что право это и не осуществляется каждымъ пропорціонально произведеннымъ уплатамъ. Оно осуществляется пропорціонально суверенитету, которымъ каждый обладаетъ. Конечно при конституціяхъ, въ которыхъ цензъ лишаетъ избирательныхъ правъ цѣлую категорію лицъ слабѣе обложенныхъ, уста-

[1]) Фенелонъ держался въ ту же самую эпоху болѣе правильныхъ взглядовъ. Дальше мы будемъ цитировать Examen de conscience sur les devoirs de la royauté, гдѣ онъ говоритъ герцогу Бургундскому: „Вы знаете, что въ прежнія времена король ничего не бралъ съ народа только по своей волѣ. Средства отпускались ему парламентомъ т. е. народнымъ собраніемъ... Что же измѣнило этотъ порядокъ, если не абсолютная власть захваченная королями“?

ЦАБ "Автограф"

навливается нѣкоторое соотвѣтствіе между правомъ голоса и платежемъ налоговъ; то же самое имѣетъ мѣсто и въ странахъ со множественнымъ вотумомъ; тогда и на самомъ дѣлѣ частное имущество, обнаруживающееся въ суммѣ платимыхъ налоговъ, дѣлается однимъ изъ элементовъ, опредѣляющихъ долю суверенитета каждаго. Но при режимѣ всеобщаго голосованія, когда каждый гражданинъ, каково бы ни было его имущество, если даже онъ ничего не имѣетъ, обладаетъ одинаковой долей суверенитета, всякое отношеніе между вотумомъ и платежемъ налоговъ исчезаетъ: кто платитъ казнѣ много, кто платитъ мало, кто ничего не платитъ,—всѣ обладаютъ равнымъ бюджетнымъ правомъ. Достаточно быть избирателемъ, чтобы оказывать свою, одинаковую со всѣми, долю вліянія на финансовыя судьбы страны, а званіе избирателя достается внѣ всякой связи съ имуществомъ или взносомъ податей. Болѣе того. Нищій, который не только не платитъ никакого налога, но котораго, наоборотъ, кормитъ, содержитъ, испомѣщаетъ государство въ больницахъ, въ убѣжищахъ, при посредствѣ благотворительныхъ учрежденій и т. д., владѣетъ однако, какъ и всякій другой гражданинъ, цѣлокупностью своего бюджетнаго права. Въ мѣру своего вотума онъ участвуетъ въ составленіи бюджета, хотя его интересъ находится въ полномъ противорѣчіи съ интересами массы плательщиковъ. Мы не касаемся, конечно, тѣхъ размышленій, которыя могутъ возбудить эти аномаліи. Достаточно указать на желѣзную логичность ихъ, разъ только принята основная точка отправленія.

Изъ предшествующихъ замѣчаній вытекаетъ такое положеніе: «Каждый членъ общества обладаетъ бюджетнымъ правомъ въ соотвѣтствіи съ удѣленной ему частью суверенитета» [1]).

---

[1]) Мысль о томъ, что право одобрять государственные доходы и расходы составляетъ принадлежность суверенитета вызвала критику Леона Сэя. Знаменитый писатель въ Journal des Débats отъ 27 февраля 1890 г. говоритъ слѣдующее: „Для г. Стурма бюджетное право является нѣкоторымъ видомъ регальнаго права. Оно происходитъ отъ суверенитета: является послѣдствіемъ права управлять. Если бюджетное право—свойство суверенитета, то борьба за власть имѣетъ цѣлью заставить однихъ платить налоги въ пользу другихъ. Извѣстно послѣднее слово этой теоріи,—оно однако очень далеко отъ мысли г. Стурма—слово это произнесено президентомъ Соединенныхъ Штатовъ Джэксономъ: „добыча-побѣдителю“. Кто владѣетъ властью, тотъ владѣетъ и кошелькомъ, и со своими слугами и друзьями образуетъ привилегированный классъ... Справедливость становится или пустымъ словомъ, или смыслъ ея извращается“.

Истинное опредѣленіе бюджета, по словамъ Леона Сэя, дано въ Новомъ словарѣ политической экономіи, извлеченіе изъ котораго приведено выше. По этому опредѣленію бюджетъ—это контрактъ, заключенный между

ЦАБ "Автограф"

Если бюджетное право представляетъ принадлежность суверенитета, то понятно, что обладаніе имъ должно было породить жестокую алчность. Формула, такъ спокойно допускаемая теперь и цитированная вначалѣ, гласящая, что «право вотировать государственные доходы и расходы принадлежитъ народнымъ представителямъ», раньше, чѣмъ установилась въ нашихъ конституціяхъ, прошла черезъ горнило страшныхъ революцій.

довѣрителями, которыми являются плательщики, и довѣренными т. е. правителями. „Бюджетъ это приказъ, данный народомъ своимъ довѣреннымъ распоряжаться государственными финансами только въ границахъ и при условіяхъ, заранѣе строго опредѣленныхъ". Слѣдствіемъ такого взгляда на бюджетъ является то, что „въ практическомъ и философскомъ смыслѣ слова не существуетъ бюджета въ странахъ, гдѣ нѣтъ конституціоннаго образа правленія".

Несмотря на весь авторитетъ покойнаго Леона Сэя, я буду отстанвать свое опредѣленіе. Мнѣ все-таки кажется, что бюджетъ не иное что, какъ „актъ, содержащій предварительное одобреніе государственныхъ доходовъ и расходовъ". Ничего болѣе. Идя дальше, мы придемъ къ необходимости отдѣлять парламентарныя страны отъ тѣхъ, въ которыхъ нѣтъ парламентаризма, и утверждать, напримѣръ, что въ Россіи нѣтъ бюджета и что, несмотря на свои добросовѣстныя усилія, она, пока въ ней останется существующая форма правленія, не сможетъ имѣть бюджетъ. Какъ же тогда назвать тѣ предварительныя вѣдомости, которыя она ежегодно публикуетъ?

Даже въ парламентскихъ странахъ не всегда будетъ существовать бюджетъ, удовлетворяющій опредѣленію Дюбуа де Лестаня; такъ какъ если исполнительная власть не достаточно отдѣлена отъ законодательной, то довѣрители не могутъ быть отличены отъ довѣренныхъ. Напримѣръ, Конвентъ, поглотившій въ своей средѣ всѣ власти, сдѣлается, какъ и Россія, неспособнымъ составить бюджетъ, такъ какъ ни одна власть не сможетъ быть признана способной заключить съ нимъ торжественный контрактъ.

По нашему мнѣнію, опредѣленія должны обладать, насколько возможно, всеобъемлющимъ характеромъ, дабы они могли примириться со всѣми гипотезами. Слово, подлежащее опредѣленію, должно браться въ его наиболѣе общемъ значеніи. Когда опредѣляютъ бюджеты, рѣчь идетъ вовсе не о томъ, чтобы преждевременно опредѣлить дурные и хорошіе бюджеты. Это будетъ дѣломъ позднѣйшихъ изысканій. Здѣсь намъ надо только указать, что такое какой-либо бюджетъ. Позже, критикуя неправильные бюджеты и выражая наше сочувствіе только правильнымъ бюджетамъ, мы придемъ въ полное согласіе съ Леономъ Сэемъ, какъ оно и должно быть. Мы сможемъ тогда безъ колебаній вмѣстѣ съ нимъ заявить, что только конституціонныя страны способны составить правильный бюджетъ. Справедливость этой истины доказывается каждой страницей нашей книги.

ЦАБ "Автограф"

Исторія этихъ революцій укажетъ важность финансовъ вопросовыхъ въ жизни народовъ и, какъ слѣдствіе этого, важность ихъ спеціальнаго изученія. Она въ особенности уяснитъ значеніе формальностей, содержащихся въ изложеніи механизма бюджетовъ, нерѣдко пустыхъ по внѣшности, но которыя на самомъ дѣлѣ пріобрѣтаютъ особую значительность, когда узнаешь, при помощи какихъ усилій онѣ добыты и какія прерогативы ими охраняются.

§ 3. Происхожденіе бюджетнаго права въ Англіи.

Англія опередила остальные народы въ тѣхъ финансовыхъ побѣдахъ, о которыхъ у насъ теперь идетъ рѣчь. Еще въ XV вѣкѣ Комминъ говорилъ: «По моему мнѣнію, изъ всѣхъ извѣстныхъ мнѣ государствъ лучше всего общественныя дѣла обслуживаются въ Англіи». Съ 1688 года, со времени второй революціи, призвавшей на престолъ Вильгельма III Оранскаго, мы находимъ англійскую бюджетную систему уже почти окончательно установившейся.

Но уже гораздо раньше этого времени Англія проводила на дѣлѣ ту мысль, что «каждый налогъ долженъ получить согласіе народа». Это бюджетное право было внесено въ древнѣйшія ея хартіи: «Оно такъ старо,—говоритъ Маколей,—что никто не можетъ указать его источникъ. Король имѣлъ законодательную власть только при содѣйствіи своихъ парламентовъ»... «Конечно—прибавляетъ Маколей—не существовало спеціальнаго акта, который бы провозглашалъ эти великіе принципы. Но ихъ можно найти разсѣянными во всѣхъ нашихъ древнихъ и почитаемыхъ статутахъ, и—что еще важнѣе—въ теченіе 400 лѣтъ онѣ были запечатлѣны во всѣхъ англійскихъ сердцахъ. Виги и торіи соглашались въ томъ, что основные законы королевства воспротивились бы попыткѣ короля опубликовать статутъ, назначить налогъ, или содержать хотя бы самое слабое постоянное войско, безъ согласія народныхъ представителей» [1]).

[1]) Эти цитаты взяты изъ „Исторіи Англіи" Маколея, который говоритъ еще слѣдующее: „Съ незапамятныхъ временъ было признано основнымъ закономъ Англіи, что король безъ согласія парламента не можетъ наложить никакой подати. Такова была одна изъ статей, которыя великіе бароны заставили подписать короля Іоанна. Эдуардъ I рѣшился нарушить этотъ законъ, но несмотря на все свое могущество, ловкость и популярность, наткнулся на такую оппозицію, что счелъ благоразумнымъ уступить. Было вновь постановлено, что ни онъ, ни его наслѣдники не будутъ впредь взимать никакихъ налоговъ безъ согласія и доброй воли сословій государства" (Essais sur l'Histoire d'Angleterre, par lord Macaulay. Paris, 1854, in–8).

ЦАБ "Автограф"

Эти четырехвѣковые прецеденты сдѣлали еще болѣе важнымъ и болѣе страшнымъ по своимъ послѣдствіямъ опытъ, въ первый разъ предпринятый Стюартами въ началѣ XVII вѣка. Впрочемъ, слово „въ первый разъ“ не точно, такъ какъ еще при Тюдорахъ Генрихъ VIII и Елизавета нѣсколько разъ нарушали старинное право, но въ исключительныхъ, кратковременныхъ случаяхъ.

Наоборотъ Яковъ I со времени своего воцаренія въ 1603 году пожелалъ придать теоретическій характеръ своимъ самодержавнымъ притязаніямъ. Божеское вице-королевство, которое онъ себѣ приписалъ, ставило, по теоріи офиціальныхъ коментаторовъ, королевскую власть выше законовъ и отмѣняло въ ея пользу привилегіи народа, особенно въ податной области. Право установлять и взимать налоги, по этой комбинаціи, возвращалось къ одному королю. Поведеніе Якова I, не вызывая еще открытой вражды, породило недовѣріе среди народа и подготовило столкновеніе, разразившееся въ царствованіе его сына Карла I. Для того, чтобы лучше понять событія, необходимо послѣдовательно изучить споры о субсидіяхъ въ каждомъ изъ собраній парламента отъ 1625 г. до революціи 1648.

Палата общинъ, созванная Карломъ I послѣ его воцаренія въ 1625 г., упорно не хотѣла ассигновать ему что-либо сверхъ данной незначительной субсидіи. Король ее упрашивалъ—но безрезультатно—быть къ нему милостивѣе, униженно указывая на свою молодость, свои потребности, на долги, оставленные отцомъ. Общины, остававшіяся непреклонными, были распущены. Послѣ ихъ роспуска Карлъ I добылъ себѣ кое-какія средства при помощи займовъ. Но такъ какъ война съ Испаніей была неудачна, то въ 1626 году созванъ былъ второй парламентъ. Этотъ второй парламентъ ассигновалъ просимыя у него субсидіи только предварительнымъ образомъ, оставивъ окончательныя формальности до послѣдняго засѣданія. Такимъ образомъ, было положено начало, съ 1626 года, той процедурѣ нынѣшняго вотированія финансовыхъ законовъ въ Англіи, согласно которой актъ усвоенія (Act d'appropriation) повторяетъ и санкціонируетъ въ концѣ ежегодныхъ сессій всѣ предыдущія частичныя ассигнованія. Карлъ I, раздраженный этимъ знакомъ недовѣрія, сталъ произносить угрозы противъ самого учрежденія народныхъ представителей. „Всѣ христіанскія королевства—велѣлъ онъ сказать отъ его имени—имѣли нѣкогда обычай созывать парламенты, пока монархи, сознавъ собственныя силы и видя буйный

Г. Бутми въ своихъ прекрасныхъ трудахъ объ Англіи, Etudes de droit conititutionnel, France, Angleterre, Etats Unis, и Développement de la constitution et de la société en Angleterre, разсматриваетъ съ той же самой точки зрѣнія великую хартію 1215 года и позднѣйшіе договоры между королемъ и народомъ.

ЦАБ "Автограф"

характеръ этихъ собраній, не добились мало-по-малу преобладанія для своихъ прерогативъ. И во всемъ христіанскомъ мірѣ, за исключеніемъ одной нашей страны, они, наконецъ, уничтожили парламенты». Такой языкъ не могъ нравиться общинамъ, которыя окончательно отказали въ требуемыхъ субсидіяхъ.

Вначалѣ пустая королевская казна временно пополнялась разнаго рода способами. Но вскорѣ, лишенный средствъ, Карлъ I рѣшился собственной властью установить общій и принудительный заемъ, опредѣленный для каждаго гражданина по спискамъ послѣдней субсидіи. Судейскіе казуисты ухитрились установить тонкое различіе между налогомъ и займомъ: если только народные представители—говорили они—имѣютъ право дозволять взиманіе налоговъ, то одному королю принадлежитъ право заключать займы. Но принудительный заемъ былъ въ сущности скрытымъ налогомъ: народъ не могъ въ этомъ обмануться, несмотря на софизмы казуистовъ. Такимъ образомъ, очень распространенныя публично-правовыя понятія о національномъ суверенитетѣ вызвали всеобщій отказъ повиноваться «письмамъ съ частной печатью», предписавшимъ принудительный заемъ.

Во Франціи никогда еще не было всеобщаго отказа въ платежѣ налоговъ, хотя въ незаконныхъ налогахъ недостатка не было. Правительство Карла I было принуждено прибѣгнуть къ арестамъ, которые не достигли цѣли, такъ какъ письма и обращенія къ суду лицъ, арестованныхъ за отказъ платить налоги, только усилили общественное волненіе. Процессъ, который пятеро изъ нихъ на собственный страхъ и рискъ довели до суда королевской скамьи, взбудоражилъ всю націю.

Однако, такъ какъ вслѣдствіе разрыва съ Франціей субсидіи сдѣлались болѣе необходимыми, чѣмъ когда либо, третій парламентъ былъ созванъ въ 1628 г. Вначалѣ Карлъ обратился къ нему съ рѣчью въ тонѣ, мало благопріятномъ для успѣха своей просьбы, заявивъ членамъ общинъ, что «если они не исполнятъ своей обязанности удовлетвореніемъ нуждъ государства, то онъ сочтетъ себя обязаннымъ, по законамъ своей совѣсти, употребить другія мѣры». Въ его глазахъ финансовая теорія сводилась къ слѣдующему: Безъ сомнѣнія, народные представители должны разрѣшать взиманіе налоговъ. Но если народные представители отказываются доставить необходимыя средства или если обнаруживаются экстренныя, безспорныя нужды, то король дѣйствуетъ собственной властью въ силу прерогативъ короны. «Въ случаяхъ необходимости король можетъ наложить подати и онъ является единственнымъ судьей этой необходимости». Таково было и заключеніе одной консультаціи подобострастныхъ судей. Король смотрѣлъ на себя, какъ на верховную власть, обязанную,

ЦАБ "Автограф"

по праву рожденія, заботиться о своемъ народѣ, наблюдать за безопасностью и счастьемъ этого народа и облеченную небомъ дискреціонною властью для такой спасительной цѣли. «Это было—говоритъ Давидъ Юмъ—страшнымъ несчастьемъ, что король создалъ себѣ о конституціи понятіе, совершенно противуположное тому, которое начало преобладать среди его подданныхъ».

Парламентъ отвѣтилъ выработкой Петиціи о правахъ, второй англійской хартіи, подкрѣпившей и дополнившей Великую Хартію 1215 г. Петиція о правахъ заявляла, что ни одинъ налогъ не можетъ быть взимаемъ безъ согласія націи. Помимо того она спеціально осуждала какъ принудительные, такъ и добровольные займы. въ видѣ подарковъ. Карлъ I, послѣ долгихъ колебаній подъ давленіемъ нужды въ деньгахъ, скрѣпилъ ее своей официальной печатью (7 іюня 1628 г.). Тотчасъ же ему были разрѣшены пять субсидій.

Несмотря на свои обязательства, королевское правительство продолжало тѣмъ не менѣе взимать въ гаваняхъ старинныя подати *poundage* и *tonnage*, временное разрѣшеніе которыхъ уже давно утратило свою силу [1]). Четвертый парламентъ, собранный въ 1629 году, не оспаривая ни необходимости, ни правильнаго употребленія названныхъ пошлинъ, хотѣлъ самъ ихъ ассигновать. Вслѣдствіе этого, онъ потребовалъ къ себѣ таможенныхъ чиновниковъ, чтобы допросить ихъ, на какомъ основаніи они конфискуютъ товары, привезенные безъ платежа потонной пошлины и фунтовыхъ денегъ. Карлъ I, раздраженный этимъ дерзкимъ дознаніемъ, сдѣлалъ распоряженіе въ 1631 году о роспускѣ парламента, выразивъ намѣреніе впредь управлять безъ его помощи.

Послѣ этой четвертой палаты начинается, дѣйствительно, рѣшительная эпоха, когда король намѣренно пытался захватить абсолютную власть и установить новые налоги безъ согласія народныхъ представителей. Рѣшившись, какъ мы уже сказали, не собирать болѣе общинъ, онъ продолжаетъ сначала взимать потонную пошлину и фунтовыя деньги; затѣмъ онъ создаетъ монополіи для мыла, кожи, соли, мелочной торговли и т. д. [2]).

---

[1]) *Прим. переводчика:* Tonnage (потонная пошлина), poundage (фунтовыя деньги)—старинныя англійскія пошлины, взимавшіяся съ владѣльцевъ товаровъ за пользованіе гаванными сооруженіями сначала натурой, съ тонны, а съ XIII вѣка деньгами съ фунта стерлинговъ цѣнности товаровъ.

[2]) Вотъ листъ, еще не полный, предметовъ, превращенныхъ тогда въ монополіи: соль, мыло, уголь, желѣзо, вино, кожа, крахмалъ, перья, карты и наперстки, войлокъ, кружева, табакъ, бочки, копченыя сельди, масло, поташъ, паруса, пуговки, струны, очки, гребни, селитра, порохъ. (*Гизо* Исторія Англійской революціи, 1625—1660 г.г. 6 томовъ).

ЦАБ "Автограф"

Затѣмъ, когда этихъ мелкихъ средствъ не хватило, онъ не остановился передъ введеніемъ собственною властью новаго налога: налога на корабли, пресловутой и печально знаменитой *Schip money* (корабельной пошлины). Въ старину во время войны правительство могло заставлять жителей графства вооружаться и организовывать защиту. У приморскихъ графствъ оно могло также требовать кораблей и иногда въ замѣну ихъ требовало денегъ. Теперь король устанавливалъ, во время мира и постояннымъ образомъ, какъ внутри страны, такъ и на побережьяхъ, то, что настоятельная необходимость могла нѣкогда временно извинять. «Вся нація встревожилась и пришла въ отчаяніе»—говоритъ Маколей. Безъ сомнѣнія, Карлъ I, какъ утверждаютъ, добросовѣстно употребилъ собранныя съ корабельной пошлины деньги на возстановленіе флота. Но налогъ отъ того не становился менѣе беззаконнымъ, такъ какъ народъ не давалъ на него своего согласія.

Гэмпденъ, одинъ изъ наиболѣе знаменитыхъ членовъ оппозиціи, отказался уплатить свою долю, доходившую до 20 шиллинговъ. Этотъ отказъ подвергалъ его всей строгости правосудія и въ теченіе двѣнадцати дней нація съ патріотической тревогой слѣдила за его процессомъ въ палатѣ казначейства [1]). Рѣчь шла не о 20-ти шиллингахъ Гэмпдена, но о вопросѣ бюджетнаго права. Кому принадлежало право взимать налоги? Кто обладалъ суверенитетомъ? Это былъ процессъ между королемъ и народомъ. Гэмпденъ былъ осужденъ: это всѣ предвидѣли. Но общественное возбужденіе достигло цѣли. Нація проснулась; «она съ ужасомъ увидѣла кующіяся для нея цѣпи». Она ясно усмотрѣла, что ея конституціи и политическимъ свободамъ грозитъ опасность отъ лишенія ея бюджетнаго права.

Съ марта 1629 до апрѣля 1640 г. не было парламента. Одиннадцать лѣтъ безъ народнаго представительства представляютъ въ исторіи Англіи неслыханное событіе. У насъ такіе перерывы считаются столѣтіями. Въ теченіе этого одиннадцатилѣтняго промежутка правительство продолжало взимать налоги, неправильно созданные имъ; оно заложило коронныя имущества, заключало займы, пока, дойдя до крайности, не пришло къ необходимости снова призвать въ 1640 г. общины.

На этомъ пятомъ собраніи Карлъ I предложилъ уничтожить корабельную подать, изъ которой «онъ никогда не хотѣлъ сдѣлать постоянный доходъ», и обязался своимъ словомъ джентльмэна никогда больше не взимать налоговъ безъ согласія націи. Но когда выяснилось суровое на-

[1]) «Гэмпденъ отказался платить, но безъ негодованія и безъ шума, домогаясь единственно того, чтобы судъ надъ нимъ превратился въ торжественный судъ надъ правомъ родной страны». (Гизо, Исторія Англійской революціи).

ЦАБ "Автограф"

строеніе общинъ, не поддававшихся на его заигрыванія, онъ внезапно, ничего не добившись, распустилъ ихъ. Немного позднѣе, въ ноябрѣ 1640 года былъ созванъ шестой и послѣдній парламентъ, которому суждено было сдѣлаться Долгимъ Парламентомъ и пережить короля. Новые представители потребовали на свой судъ, какъ преступниковъ, шерифовъ, которымъ было поручено взиманіе корабельной пошлины, и составили «предостереженіе» (Remontrances), нѣчто въ родѣ воззванія къ народу, въ которомъ были изложены всѣ нарушенія Петиціи о правахъ.

Въ дальнѣйшемъ событія обострились до такой степени, что гражданская война сдѣлалась эпилогомъ этихъ парламентскихъ битвъ: въ 1642 г. Карлъ I вынужденъ былъ покинуть Лондонъ; спустя нѣкоторое время двѣ арміи двухъ наиболѣе уважаемыхъ въ Англіи властей, короля и парламента, стояли одна противъ другой; въ 1648 году король попалъ въ плѣнъ и 3 января 1649 г. былъ казненъ передъ Уайтъ-Галльскимъ дворцомъ. Исторія очень подробно описываетъ эту кровавую развязку столкновенія между беззаконными притязаніями и правами народныхъ представителей. Конечно, въ теченіе двадцати трехъ лѣтъ борьбы не одни бюджетные вопросы, здѣсь спеціально изложенные, стояли на очереди. Тѣмъ не менѣе они несомнѣнно оказали тогда преимущественное вліяніе на судьбы Англіи. Необходимость въ субсидіяхъ побудила короля періодически созывать общины; разногласіе возобновлялось и обострялось постоянно при обсужденіи субсидій. Наконецъ, установленіе незаконныхъ налоговъ, именно корабельной пошлины, сдѣлалось главнымъ обвиненіемъ страны противъ своего государя и обусловило революцію 1648 года.

Когда Монкъ возстановилъ Стюартовъ, положеніе не измѣнилось. Карлъ II, какъ и его предшественники, обладалъ независимымъ доходомъ, составлявшимся изъ арендной платы, феодальныхъ рентъ и нѣкоторыхъ субсидій, постоянныхъ или пожизненныхъ. Общины давали ему только добавочныя субсидіи, предназначенныя сводить концы съ концами обыкновенныхъ расходовъ и удовлетворять чрезвычайныя потребности. Всѣ эти налоги, каковъ бы ни былъ ихъ источникъ, безразлично поступали въ кассы короля, который ихъ употреблялъ по своему желанію, безъ контроля, то на личныя, то на государственныя надобности. Поэтому онъ былъ вынужденъ раскрывать парламенту свои интимныя дѣла, чтобы добиться у него поддержки: «Съ того времени, какъ я пріѣхалъ — повѣрялъ онъ имъ въ 1660 году — я не могъ дать и шиллинга моимъ братьямъ, ни имѣть другого стола, кромѣ того, за которымъ ѣлъ самъ. Особенно доставляетъ мнѣ огорченіе, что и многіе изъ васъ, приходя въ Уайтъ-Галль, вынуждены уходить оттуда, чтобы гдѣ-нибудь пообѣдать». Въ другой разъ онъ предлагаетъ Общинамъ провѣрить свои личныя из-

ЦАБ "Автограф"

держки, «которыя въ послѣднемъ году были для него очень обременительны».

Вотъ это-то смѣшеніе частнаго имущества государя съ публичной казной парламентъ и хотѣлъ реформировать, чтобы организовать дѣйствительный контроль спеціально за употребленіемъ государственныхъ сборовъ. Съ этою цѣлью, нѣкоторыя субсидіи, напримѣръ, на постройку кораблей, были вотированы только послѣ предварительнаго исчисленія стоимости работъ. Этимъ путемъ надѣялись достигнуть того, чтобы употребленіе денегъ не отклонилось отъ предназначенной цѣли, а кредиты не были бы превзойдены. «Но—говоритъ Давидъ Юмъ—скоро обнаружилось, что дѣйствительный расходъ превзошелъ разсчетъ почти на 100,000 фунтовъ». Позже, въ 1668 г., одна комиссія Общинъ пожелала провѣрить отчетъ расходовъ по вотированнымъ субсидіямъ; она наткнулась на отсутствіе оправдательныхъ документовъ на сумму около полутора милліоновъ, въ то время, какъ король, наоборотъ, утверждалъ, что онъ издержалъ свои личныя деньги.

Такъ какъ старинная борьба между королевской властью и парламентомъ, спеціально на сей разъ обостренная еще религіозными страстями, опять возобновилась, то послѣдовательныя распущенія парламента стали долгими и частыми. Во время одного такого перерыва король, не осмѣливаясь еще взимать произвольные налоги, обѣщалъ титулъ великаго казначея тому, кто выведетъ его изъ финансовыхъ затрудненій. Шефтсбюри, чтобы получить обѣщанную награду, распорядился закрыть казначейство 2 января, въ день выдачи вкладовъ, ввѣренныхъ казначейству. Внезапное прекращеніе платежа вызвало крушеніе многихъ банкирскихъ домовъ. Это—единственное банкротство (2 января 1672 г.), за которое Англія можетъ упрекнуть себя въ своей финансовой исторіи. Позднѣе государство, впрочемъ, вознаградило пострадавшихъ.

При Яковѣ II борьба противъ парламентовъ велась еще живѣе, чѣмъ при его старшемъ братѣ. Простой прокламаціей онъ повелѣлъ взимать акцизныя пошлины, предоставленныя Карлу II только на время его царствованія. На замѣчанія Общинъ по этому вопросу король отвѣтилъ заявленіемъ, что «способъ предоставленія ему черезъ промежутки незначительныхъ субсидій можетъ казаться вѣрнымъ средствомъ участить собранія парламента. Но я прямо говорю вамъ, что такой пріемъ не достигнетъ цѣли и что лучшее средство побудитъ меня созывать васъ, это хорошо обращаться со мной». Тѣ же самыя стремленія къ самодержавной власти, то же упорство въ желаніи собирать налоги безъ разрѣшенія парламента проявляются у Стюартовъ, какъ до, такъ и послѣ революціи 1648 г. Они повлекли за собой какъ тогда, такъ и теперь, одни и тѣ же послѣд-

ЦАБ "Автограф"

ствія. Не входя въ подробности инцидентовъ этого новаго столкновенія, достаточно припомнить, что эпилогомъ его сдѣлалась опять-таки революція, революція 1688 года. Вильгельмъ III Оранскій, высадившись въ Англіи, вмѣстѣ съ принцессой Маріей взошелъ на тронъ своего тестя, который былъ побѣжденъ и бѣжалъ.

Воцареніе Вильгельма означало торжество началъ, провозглашенныхъ народомъ болѣе полу-вѣка тому назадъ. Поэтому поспѣшили отлить эти начала въ опредѣленныя формы. Первый шагъ въ этомъ направленіи состоялъ въ проведеніи разграничительной черты между личнымъ имуществомъ короля и государственной казной. Суммы, предназначенныя для издержекъ короны, были совершенно отдѣлены отъ средствъ, назначенныхъ на государственныя потребности. Это—начало цивильнаго листа. Маколей даетъ интересныя свѣдѣнія о происхожденіи этого слова: «Доходъ, назначенный коронѣ — говоритъ онъ, долженъ былъ удовлетворять издержки королевскаго дома и оплачивать гражданскія (цивильныя, civils) должности, листъ которыхъ представлялся палатѣ. По этой причинѣ его назвали цивильнымъ листомъ. Нынче расходы королевскаго дома совершенно отдѣлены отъ расходовъ по гражданскому управленію. Но по странному капризу языка названіе цивильнаго листа осталось за тою частью дохода, которая отведена на издержки королевскаго дома. Еще болѣе странно, что нѣкоторые сосѣдніе народы сочли нужнымъ заимствовать у насъ это наименованіе, ничего не выражающее [1])». Итакъ, съ одной стороны, средства, которыми государь можетъ располагать по собственному усмотрѣнію для своего личнаго употребленія, съ другой стороны—общественныя деньги, распоряженіе и контроль надъ которыми принадлежитъ исключительно народнымъ представителямъ. Въ 1789 году, какъ мы увидимъ, и Франція въ свою очередь поняла необходимость такого различія.

«До того времени—говоритъ Давидъ Юмъ—не было никакого различія между суммами, ассигнованными коронѣ и назначенными на общественныя потребности: и тѣ и другія находились въ распоряженіи государя. Рѣшено было опредѣлить особо доходы для содержанія королевскаго дома и на удовлетвореніе расходовъ, приличествуемыхъ достоинству короны. Остальныя народныя деньги должны были употребляться по усмотрѣнію парламента».

Къ цивильному листу парламентъ присоединилъ нѣкоторыя неизбѣжныя и неизмѣнныя издержки, какъ напр., проценты по государственному долгу и нѣкоторыя пожертвованія. Вся ихъ группа, вотируемая разъ на всегда, приняла названіе консолидированнаго фонда, существующее и до

[1]) Исторія Англіи при Вильгельмѣ III Маколея.

ЦАБ "Автограф"

нынѣ. Всѣ остальные публичные расходы были строго подчинены ежегодному голосованію парламента. Что касается налоговъ, то *Билль о правахъ* 1688 г. снова подтвердилъ, что разрѣшеніе ихъ принадлежитъ только собранію представителей страны. Начиная съ 1688 г., съ воцаренія Вильгельма III, то, что мы назвали бюджетнымъ правомъ, является уже окончательно установленнымъ. Англійскій парламентъ обладалъ неоспоримымъ правомъ разрѣшать государственные доходы и расходы. Это самое главное. Позднѣйшія усовершенствованія вытекаютъ изъ примѣненія этого основнаго принципа. Разрѣшеніе бюджетнаго вопроса, какъ сказалъ Рейналь, сдѣлалось въ одно и то же время «и орудіемъ, и оплотомъ свободы».

§ 4. Происхожденіе бюджетнаго права въ Соединенныхъ Штатахъ.

Англійскій парламентъ, изъ глубины своего острова управлявшій обширной Сѣверо-Американской колоніей, пожелалъ въ 1765 году принудить ее участвовать въ издержкахъ метрополіи на свою защиту. Для этого онъ своею властью установилъ гербовый налогъ (8 марта 1765 г.). До тѣхъ поръ Америка, несмотря на свою подчиненность, сама себя облагала. Въ виду этого министръ Джоржъ Гренвилль снабдилъ нововведеніе цѣлымъ рядомъ предосторожностей. Онъ, напримѣръ, рѣшилъ поручить взиманіе новыхъ пошлинъ только американскимъ агентамъ.

Вначалѣ казалось, что все спокойно. Но вскорѣ Виргинское собраніе подъ вліяніемъ одного изъ своихъ членовъ, Патрика Генри, энергично запротестовало, отказавшись признать налогъ, установленный англійскимъ парламентомъ, въ средѣ котораго американскія колоніи не имѣли представителей. «Установлено—заявило оно,—что только общее собраніе колоніи имѣетъ право и власть облагать налогами своихъ жителей». Этотъ протестъ Виргиніи послужилъ искрой, воспламенившей весь народъ. Назначенные отовсюду коммисары собрались въ Нью-Іоркѣ и объявили «Такъ какъ каждый налогъ, платимый коронѣ, есть свободный даръ народа, то неразумно и противно конституціи поступаетъ парламентъ Великобританіи, когда даритъ его величеству имущество колонистовъ». (Октябрь 1765 г.). Америка, какъ мы видимъ, обернула противъ Англіи то самое оружіе, которымъ она столѣтіе тому назадъ вооружилась, чтобы отстоять противъ своего короля свои внутреннія вольности [1]). Вслѣдствіе

[1]) «Духъ, который возставалъ въ Америкѣ противъ гербоваго сбора, былъ тотъ же самый, который нѣкогда установилъ основное правило британской свободы, что ни одинъ англійскій подданный не можетъ быть обложенъ безъ своего согласія». (Histoire de Washington, par Cornelis de Witt. Paris, 1855).

ЦАБ "Автограф"

такой агитаціи парламентъ отступилъ и отмѣнилъ 5 марта 1766 г. законъ о гербовомъ сборѣ, годъ спустя послѣ его изданія. Къ несчастью, Великобританія скоро вернулась къ идеѣ о своемъ верховенствѣ и 29 іюня 1767 г, гербовый сборъ былъ замѣненъ въ Америкѣ налогами на оконныя стекла, бумагу, краски и чай.

Размѣръ этихъ четырехъ пошлинъ былъ невысокъ: весь доходъ отъ нихъ не долженъ былъ превышать милліона франковъ. Рѣчь, значитъ, шла скорѣе о принципѣ, чѣмъ о матеріальномъ интересѣ. Это-то и обострило споръ. «Наши кошельки раскрыты—говорили въ Америкѣ—но мы хотимъ платить, какъ граждане, а не какъ рабы». Вашингтонъ писалъ: «О чемъ идетъ рѣчь и о чемъ мы споримъ? О платежѣ сбора въ 6 сольдовъ съ фунта чаю? Нѣтъ! Мы оспариваемъ только право». При извѣстіи объ установленіи новыхъ налоговъ въ огромной колоніи началось броженіе и поднялись протесты. Въ самомъ англійскомъ парламентѣ послышались голоса въ защиту права гражданъ на самообложеніе. «Когда въ этой палатѣ—сказалъ лордъ Чатамъ—мы вотируемъ налогъ, мы вотируемъ относительно того, что намъ принадлежитъ. Какъ же мы поступаемъ относительно Америки? Мы, общины Англіи, располагаемъ имуществомъ общинъ Америки». Онъ прибавилъ: «мы не можемъ брать изъ ихъ кармана деньги безъ ихъ согласія». Колоніальныя собранія, по иниціативѣ Виргинскаго, обязались не употреблять англійскихъ товаровъ, пока билль 1767 г. не будетъ отмѣненъ. Дамы отказывались отъ всякихъ нарядовъ, идущихъ изъ метрополіи и мѣстныя газеты привѣтствовали ихъ за это. «Сколь прекраснымъ найдемъ мы этотъ полъ въ его естественной красѣ, когда весь его нарядъ составитъ возвышенный патріотизмъ». Городъ Бостонъ особенно прославился своимъ вооруженнымъ сопротивленіемъ.

Англійскій парламентъ счелъ еще разъ благоразумнымъ пересмотрѣть свое рѣшеніе и отмѣнилъ билль 1767 г. Но онъ сдѣлалъ это не полно, только относительно пошлинъ на стекла, краски и бумагу. Чтобы подтвердить свое верховенство, онъ сохранилъ пошлины на чай. (Билль 5 марта 1770 г.). Эта умѣренная подать, наложенная на одинъ предметъ, ежегодное поступленіе которой не должно было превышать 300,000 фр., именно потому, что она такимъ образомъ еще рѣзче представляла принципъ, послужила сигналомъ ко всеобщему возмущенію и къ войнѣ за независимость. Волненія и рѣзня въ Бостонѣ, разграбленіе кораблей Индійской компаніи, выбрасываніе въ море привезеннаго ими чая, запрещеніе употребленія этого напитка во всей колоніи **), попытки всеобщаго воз-

*) Историкъ Рейналь такъ описываетъ запрещеніе чая въ Америкѣ: „Пароходчики отказываются принимать этотъ продуктъ. Торговцы, ко-

ЦАБ "Автограф"

станія—вотъ что было первымъ отвѣтомъ на билль 5 марта 1770 года. Такъ какъ Англія упорствовала, несмотря на увѣщанія Берка и лорда Чатама, то Америка вотировала свою Декларацію правъ на конгрессѣ въ Филадельфіи въ 1774 году. «Мы отрицаемъ всякую мысль о внутренней или внѣшней подати, которая бы имѣла цѣлью взимать налогъ съ американскихъ подданныхъ безъ ихъ согласія». 19 апрѣля 1775 г. первая стычка у Лесингтона; армія организуется; Вашингтонъ становится во главѣ ея; 4 іюля 1776 года провозглашена независимость Америки и началась война. Трактатъ 30 ноября 1782 г., окончательно ратификованный мирнымъ договоромъ 1783 года, призналъ, какъ извѣстно, самостоятельность Соединенныхъ Штатовъ. Впрочемъ, еще въ 1778 году, во время войны, послѣ пораженія у Саратоги, англійскій парламентъ отмѣнилъ пошлины на чай, и опредѣленно заявилъ, что впредь ни одинъ налогъ въ Америкѣ не будетъ устанавливаться англійскимъ парламентомъ. (Билль 11 марта 1778 г.) Итакъ, установленіе сначала гербоваго налога, затѣмъ пошлины на чай, почти безъ всякихъ другихъ причинъ, повели къ американской войнѣ за независимость, предпринятой съ огромными жертвами англійскими вассалами ради завоеванія бюджетнаго права [1]).

§ 5.—Бюджетное право въ Пруссіи.

Постановленіе прусской конституціи 31 января 1850 г., гарантировавшее точнымъ образомъ вотированіе народными представителями государственныхъ доходовъ и расходовъ, подверглось тяжкимъ испытаніямъ съ 1862 по 1866 годъ. Ландтагъ или прусская палата депутатовъ вычеркнула изъ бюджета на 1862 г. кредиты, назначенные на военныя реформы, предположенныя правительствомъ для установленія всеобщей и обязательной воинской повинности. Тогда предсѣдатель совѣта министровъ

торымъ онъ адресованъ, его не берутъ. Тутъ объявляютъ измѣнникомъ отечества каждаго, кто его продаетъ. Тамъ также поступаютъ съ тѣми, кто хранитъ его въ своихъ магазинахъ. Многія мѣстности торжественно отказываются отъ употребленія этого напитка. Большинство жжетъ остатки чая, составлявшаго недавно ихъ величайшее наслажденіе. Въ эту часть свѣта отправлялось отъ 5 до 6 милліоновъ чаю и не было выгружено ни одного ящика". Прибавимъ, что американская таможня принесла Англіи въ 1772 году съ чаю только 2125 фр., а индійская компанія потеряла всѣ свои запасы, выброшенные въ море или сгнившіе въ магазинахъ.

[1]) Не говоря уже о другихъ жертвахъ, война за независимость стоила свыше двухъ съ половиной милліардовъ деньгами.

ЦАБ "Автограф"

Бисмаркъ внезапно взялъ проектъ бюджета изъ рукъ палаты депутатовъ и осмѣлился предложить его прямо на обсужденіе палаты господъ, которая имѣла слабость его вотировать.

Такимъ образомъ, бюджетъ 1863 г. былъ утвержденъ одной только палатой и какъ разъ той, которая не происходила изъ народнаго голосованія, и приведенъ въ исполненіе съ 1 января 1863 г. въ нарушеніе текста конституціи 31 января 1850 года. Несмотря на протесты депутатовъ, тѣ же самыя беззаконія творились и слѣдующіе три года для бюджетовъ 1864, 1865 и 1866 годовъ. Четыре послѣдовательныхъ бюджета остались, такимъ образомъ, безъ законодательнаго одобренія. Теорія, которой г. Бисмаркъ оправдывалъ свои дѣйствія—каждая практика находитъ теорію, ее оправдывающую—была такова: Палата депутатовъ не можетъ претендовать на исключительное право установленія бюджета. Ст. 62 конституціи 1850 г. говоритъ, на самомъ дѣлѣ, что законодательная власть осуществляется королемъ вмѣстѣ съ двумя палатами. Если возникаетъ разногласіе, конституція не указываетъ, кто долженъ уступить. «Бюджетъ не установленъ—сказалъ онъ буквально—такой порядокъ вещей неправиленъ. Конституція не указываетъ рѣшенія. Правильное рѣшеніе должно бы заключаться въ компромиссѣ. Если компромиссъ не удается, возникаетъ конфликтъ, и, такъ какъ жизнь государства не можетъ остановиться, то эти конфликты превращаются въ вопросы силы. Тотъ, въ чьихъ рукахъ сила, поступаетъ тогда, какъ находитъ нужнымъ». (27 января 1863 г.). Изъ этого видно, къ какимъ рѣзкимъ выводамъ приводило краснорѣчіе канцлера. Не слѣдя за различными фазами борьбы, скажемъ теперь же, что въ 1866 году, въ возникшей между Пруссіей и Австріей войнѣ, побѣда при Садовѣ блестяще доказала практическую цѣнность военныхъ реформъ, осуществленныхъ, несмотря на противодѣйствіе палаты депутатовъ. Изъ патріотизма послѣдняя должна была сдаться.

Вотъ тогда-то съ большимъ удивленіемъ увидали, съ какой скромной покорностью король и его министръ просили прощенія за беззаконіе, которое они считали необходимымъ совершить. Вильгельмъ заявилъ слѣдующее: «Въ теченіе этихъ послѣднихъ лѣтъ бюджетъ не могъ быть установленъ въ согласіи съ народнымъ представительствомъ. Государственные расходы, произведенные въ теченіе этого періода, лишены, слѣдовательно, законнаго основанія». (3 августа 1866 г.). Король признавалъ совершенное правонарушеніе, онъ просилъ палаты помочь ему войти въ лоно законности и самъ обѣщалъ изъ него болѣе не выходить. «Такимъ образомъ—прибавлялъ онъ—конфликтъ будетъ навсегда исчерпанъ». Это

ЦАБ "Автограф"

поведеніе свидѣтельствуетъ о могуществѣ принципа бюджетнаго права, передъ которымъ склонилось побѣдоносное государство.

Къ предыдущимъ могли бы быть присоединены и другіе примѣры, кромѣ Франціи, о которой мы будемъ говорить особо, напр., междуусобная война въ Чили, вызванная въ 1891 году бюджетными притязаніями президента Бальмаседы. Всѣ они вскрываютъ, какъ и было сказано вначалѣ, важность финансовыхъ вопросовъ въ жизни народовъ и первостепенное мѣсто, которое бюджетное право занимаетъ въ современныхъ конституціяхъ.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Происхожденіе бюджетнаго права во Франціи.

§ 1.—Происхожденіе бюджетнаго права во Франціи.—Періодъ Генеральныхъ Штатовъ. Характеръ этихъ собраній. Оцѣнка ихъ роли. Списокъ ихъ перемежающихся созывовъ —§ 2. Періодъ парламентовъ, занявшихъ мѣсто освобожденное, послѣ 1614 г., Генеральными Штатами. Они не способны ихъ замѣстить. Людовикъ XIV зажимаетъ имъ ротъ. Королевскія засѣданія. Преобладаніе личнаго интереса.—§ 3. Періодъ основанія современнаго строя. Доходы, съ 1789 года, вотируются безъ спора народными представителями. Наказы Генеральныхъ Штатовъ. Заявленія Національнаго Собранія по поводу доходовъ. Относительно расходовъ, наоборотъ, Революція не смогла создать никакой прочной организаціи. Само право народныхъ представителей ихъ вотировать остается спорнымъ до начала Реставраціи. Только позднѣе бюджетное право укрѣпляется во всѣхъ своихъ частяхъ, доходахъ и расходахъ.

§ 1.—Бюджетное право во Франціи. Періодъ Генеральныхъ Штатовъ.

Бюджетная исторія Франціи можетъ быть раздѣлена на три періода: 1) періодъ Генеральныхъ Штатовъ, 2) періодъ парламентовъ; 3) періодъ организаціи современнаго строя.

Первый изъ этихъ трехъ періодовъ, періодъ Генеральныхъ Штатовъ, кончается въ 1614 году, во время несовершеннолѣтія Людовика XIII и регентства Маріи Медичи. Съ 1614 по 1789 годъ народные представители болѣе не собирались. Но если не трудно сказать, когда это учрежденіе прекратило существованіе, то гораздо труднѣе опредѣлить его начало. Нѣкоторые историки относятъ начало Генеральныхъ Штатовъ къ 422-му году при Фарамонѣ, ко времени установленія салическаго закона. Затѣмъ начались собранія, извѣстныя подъ именемъ Марсовыхъ или Майскихъ полей. Ученыя историческія изысканія доказали теперь, что общаго народ-

ЦАБ "Автограф"

наго собранія до VII вѣка не бывало [1]). Позднѣе, генеральные конвенты тоже не были народными собраніями. Народъ присутствовалъ тамъ только подъ руководствомъ своихъ мѣстныхъ вождей, графовъ или епископовъ. Король вдали отъ толпы совѣщался только съ знатными. Онъ показывался своему народу только въ заключительномъ засѣданіи и обращался къ нему съ рѣчью либо самъ, либо черезъ дворцоваго мэра [2]). Самое большее, что себѣ позволяли, это ему аплодировать. Эти подробности съ большой эрудиціей описаны въ работѣ Фюстель де Куланжа [3]).

Въ средніе вѣка феодальныя собранія тоже составлялись только изъ большихъ вассаловъ, бароновъ и прелатовъ [4]), которые, обѣщавъ субсидію королю, старались собрать ее со своихъ подданныхъ, не спрашивая ихъ.

«Представлять эти собранія—говоритъ г. Витри—чѣмъ-то въ родѣ національнаго собранія, значило бы поддаваться современнымъ идеямъ и выраженіямъ, весьма мало подходящимъ къ среднимъ вѣкамъ и феодальнымъ учрежденіямъ» [5]). (Etudes sur le règime financier de la France)

---

[1]) „Необходимо избѣгать двусмысленности. Мы встрѣтимъ много большихъ людскихъ собраній. Но не всякое собраніе людей есть народное собраніе. Подъ народнымъ собраніемъ разумѣютъ правильное собраніе организованнаго народа или его представителей, образующееся законно, имѣющее опредѣленныя полномочія, означенныя законами или традиціонными обычаями,—собраніе, которое обсуждаетъ, разбираетъ и рѣшаетъ дѣла народа. (Фюстель де Куланжъ)".

[2]) „Во всемъ этомъ ни разу не видно дѣйствія народа. Онъ вблизи обсужденій, но онъ никогда не обсуждаетъ. Никакіе вопросы ему не предлагаются. Онъ располагается лагеремъ на полянѣ и ждетъ. Когда король вмѣстѣ со знатными принялъ всѣ рѣшенія, онъ вспоминаетъ о народѣ, который тутъ присутствуетъ, и показывается ему. Это—заключительное засѣданіе и оно проходитъ торжественно. Народъ предлагаетъ королю свои ежегодные подарки. Тогда мэръ, говоря именемъ короля, передаетъ его повелѣнія народу... Къ свѣдѣнію народа сообщались рѣшенія, принятыя на предыдущихъ засѣданіяхъ королемъ съ его вельможами. Онъ не могъ ихъ обсуждать, но, быть можетъ, обычай дозволялъ одобрять ихъ аплодисментами".

[3]) Histoire des institutions politiques de l'ancienne France, par Fustel de Coulanges, 1888.

[4]) „То былъ старинный обычай феодальныхъ королей соединять вокругъ себя бароновъ и прелатовъ, не столько для заимствованія у нихъ знаній, сколько для того, чтобы придать дѣяніямъ короны большій авторитетъ" (Vuitry).

[5]) Прудонъ выражается рѣзче: „Обратите вниманіе на слѣдующее: не народъ призванъ вотировать; это само собой разумѣется; онъ совершенно лишенъ голоса. Призваны вотировать только прямые вожди народа: земельные сеньеры, аббаты, прелаты, буржуа, старшины цеховъ, и т. д., которые извлекаютъ изъ народа свои доходы" (Théorie de l'impôt).

ЦАБ "Автограф"

Первые Генеральные Штаты, занявшіеся фискальными вопросами [1]), были собраны въ 1314 году при Филиппѣ Красивомъ. Нѣсколькими годами раньше были, правда, собраны нѣкоторые бароны и прелаты [2]), но такъ какъ они объявили себя не обладающими достаточными полномочіями для того, чтобы принудить плательщиковъ къ повиновенію, то король думалъ, что онъ скорѣе достанетъ нужныя ему субсидіи, обратившись прямо къ представителямъ народа. Вслѣдствіе этого собраніе 1314 года соединило въ Парижѣ, подъ предсѣдательствомъ короля и Ангерранъ де Мариньи, дворянъ, прелатовъ, буржуа и синдиковъ коммунъ, которые объявили, что «готовы оказать помощь королю, каждый по своей возможности и по своему желанію». Въ силу одной этой неопредѣленной декларації тотчасъ по закрытіи засѣданія король своей властью выпустилъ ордонансъ, установившій налогъ на очаги и съ продажи товаровъ [3]).

Послѣ Филиппа Красиваго три новыхъ собранія провинціальныхъ или генеральныхъ штатовъ, при Людовикѣ X Сварливомъ, при Филиппѣ Длинномъ, и Филиппѣ VI заслуживаютъ только упоминанія. Затѣмъ надо перейти къ болѣе важнымъ собраніямъ, начавшимъ при королѣ Иванѣ принимать правильную форму. Когда въ концѣ 1355 года возгорѣлась общая война съ Англіей, а всѣ финансовые рессурсы были исчерпаны, Иванъ Добрый добился у Генеральныхъ Штатовъ, собранныхъ 2 декабря 1355 г. въ Парижѣ, установленія налога на соль. Далѣе, послѣ несчастнаго сраженія у Пуатье, когда король попалъ въ плѣнъ, генеральные штаты, по приглашенію дофина, собирались въ 1856, 1857, 1858, и 1859 годахъ для вотированія субсидій, необходимыхъ для продолженія

---

[1]) Жоржъ Пико въ своей, ставшей заслуженно классической, Исторіи Генеральныхъ Штатовъ, указываетъ на собранія 1302, 1308 и 1314 годовъ какъ на три первыя, носившія характеръ Генеральныхъ Штатовъ во Франціи. Но такъ какъ Собранія 1302 и 1308 занимались только ссорами короля съ папой и Тампліерами, то слѣдовательно, только въ собраніи 1314 г. первые обсуждались вопросы о субсидіяхъ.

[2]) Совѣтъ 1305 г., составленный изъ небольшого числа бароновъ и прелатовъ, заявилъ, что архіепископы, епископы, старшины, монастыри, коллегіи, герцоги, графы, бароны, дамы и дѣвицы должны помогать королю изъ ихъ собственнаго имущества. Эти различные и странные роды плательщиковъ нашли предписаніе не достаточно авторитетнымъ и оставили его безъ исполненія.

[3]) Нѣкоторые города Нормандіи и Пикардіи воспротивились установленію этого налога на товары, что заставляетъ думать, что не всѣ города на него согласились и что Штаты 1314 г. не были, дѣйствительно всеобщими, генеральными.

ЦАБ "Автограф"

войны съ Англіей и выкупа короля. Эти послѣдніе штаты и начинаютъ создавать болѣе возвышенную идею о національномъ представительствѣ.

«Въ 1356 году—говоритъ Огюстенъ Тьерри—депутаты вернулись въ числѣ 800, изъ которыхъ 400 были изъ буржуазіи, въ воодушевленіи граничившемъ съ революціоннымъ энтузіазмомъ». Но это было кратковременное движеніе, которое не пережило породившаго его періода пораженій [1]). Въ первые годы царствованія Карла V не было генеральныхъ штатовъ. «Воспоминанія его юности—говоритъ Жоржъ Пико—не должны были располагать новаго короля къ созыву, безъ крайней надобности, депутатовъ, которые попытались 10 лѣтъ тому назадъ подчинить своему контролю верховную власть». Въ 1367 г.—простое собраніе нотаблей королевства. Въ 1369 г. три сословія, болѣе или менѣе полно собранныя, «прелаты, знатные, жители большихъ городовъ, пришедшіе со всѣхъ провинцій въ большомъ числѣ», рѣшили начать войну съ Англіей и, шесть мѣсяцевъ спустя, ассигновали налоги и субсидіи, которыхъ требовало возобновленіе военныхъ дѣйствій.

Такимъ образомъ, десять лѣтъ съ 1359 по 1369 годъ протекли безъ Генеральныхъ Штатовъ. Послѣ пяти собраній при королѣ Иванѣ съ 1355 по 1359 г. [2]) и одного при Карлѣ V въ 1369, генеральные штаты собирались только въ слѣдующіе сроки:

---

[1]) Въ эту эпоху представительство въ генеральныхъ штатахъ, даже правильно собранныхъ, было несовершенно. „Составъ этихъ собраній—говоритъ Витри—соотвѣтствовалъ соціальному положенію страны. Это отраженіе Франціи, но Франціи феодальной". (Ad Vuitry. Etudes sur le régime financier de France avant la Revolution). Анріонъ де Пансей приводитъ тексты приглашеній, посланныхъ въ округа и сенешательства для созыва послѣднихъ Штатовъ 1614 г. и приходитъ къ такому же заключенію. „Ясно—говоритъ онъ—что во всѣхъ этихъ приготовленіяхъ нѣтъ и рѣчи о деревняхъ, что только города пользуются правомъ посылать депутатовъ, и можно отыскать причину этого предпочтенія. Это объясняется бѣдственнымъ состояніемъ, въ которое были тогда приведены жители деревень и даже большей части городовъ... Сеньеры представляли своихъ подданныхъ и вотировали налоги отъ имени и за ихъ счетъ". (Henrion de Pansey, Des assemblées nationales en France, 1816)

[2]) Историкъ Мэзерэй, у котораго Кольберъ хотѣлъ отнять его пенсію въ 4000 фр. за то, что тотъ въ своемъ Abregé chronologique de l'Histoire de France слишкомъ настаивалъ на необходимости согласія на налоги Генеральныхъ Штатовъ, говоритъ объ эпохѣ Ивана Добраго: „Веденіе войны требовало большихъ издержекъ и субсидіи взимались тогда только съ согласія штатовъ". Но онъ прибавляетъ, что позднѣе, „когда при крайнемъ замѣшательствѣ, которое произвела война съ Англіей, ниспровергнувъ всѣ старинные порядки, было трудно созвать большія собранія, и

ЦАБ "Автограф"

Въ 1412 году въ дворцѣ Св. Павла въ Парижѣ при Карлѣ VI [1]).

Въ 1420 г. въ Парижѣ по приглашенію англійскаго короля Генриха IV.

Въ 1422 г. въ Буржѣ.

Въ 1424 г. въ Селль-анъ-Берри и въ Пюи-анъ-Велэй.

Въ 1425 г. въ Мегенъ-сюръ-Іевръ.

Въ 1428 г. въ Шинонѣ.

Эти послѣднія четыре собранія при Карлѣ VII во время несчастій столѣтней войны сопровождались до 1435 года почти ежегодными собраніями, которыя старались «служить такъ же хорошо своему королю, какъ и его великіе полководцы: тѣмъ и другимъ Франція обязана своимъ спасеніемъ» [2]).

Въ 1435 г. при Карлѣ VII штаты организовали откупъ пошлинъ.

Въ 1439 г. опять при Карлѣ VII штаты создали постоянныя арміи и уступили на вѣчныя времена талью (taille) для покрытія издержекъ на жандармерію [3]).

каждый болѣе думалъ о собственномъ самосохраненіи, чѣмъ о публичномъ правѣ, настоящихъ штатовъ уже не собиралось. Власть создавать налоги оставалась въ безконтрольномъ распоряженіи государя, не спрашивавшаго мнѣнія народа". (Abrégé chronologique de l'Histoire de France par François de Mezeray, historiographe de France. Amsterdam, 6 vol., 1712.

[1]) Въ 1380 г. въ Парижѣ и въ 1382 г. въ Компіенѣ были собранія нотаблей, упоминаемыя нѣкоторыми историками, хотя, какъ говоритъ г. Пико, „эти два собранія не достойны сохранить въ исторіи имя генеральныхъ штатовъ. Роль этихъ собраній была такъ же темна, какъ ихъ происхожденіе".

[2]) „Королевская власть, посреди бѣдствій вспомнила о генеральныхъ штатахъ, которыхъ боялись или которыми пренебрегали съ воцаренія Карла V. Она съ пыломъ отчаянія бросилась въ объятія депутатовъ, довѣряя имъ судьбы Франціи и покорно прося ихъ помощи въ своемъ несчастьѣ. Девять собраній отвѣтили въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ на этотъ отчаянный призывъ. Изъ нищеты, подавлявшей народъ, точно чудомъ, вышли огромныя субсидіи, вотированныя, собранныя и пущенныя въ дѣло въ порывѣ истиннаго патріотизма. Ни хищенія бездѣльничавшаго и презираемаго двора, ни неуспѣхъ сопротивленія, казавшагося безнадежнымъ до появленія Жанны Д'Аркъ, не могли охладить ихъ благороднаго довѣрія. Карлу VII такъ же хорошо служили Генеральные Штаты, покорные его волѣ, какъ и его великіе полководцы: и тѣмъ и другимъ Франція обязана своимъ спасеніемъ". (Жоржъ Пико, Исторія Генеральныхъ Штатовъ).

[3]) „Карлъ VII, добившись возможности устанавливать талью по своему усмотрѣнію, безъ согласія штатовъ, взялъ—говоритъ Комминъ—на свою душу и своихъ преемниковъ огромный грѣхъ и нанесъ своему королевству рану, которая будетъ долго кровоточить".

ЦАБ "Автограф"

Далѣе перерывы между созывами становятся продолжительнѣе и это достаточно свидѣтельствуетъ о паденіи учрежденія.

Въ 1467 г. въ Турѣ при Людовикѣ XI.

Въ 1483 г. въ Турѣ при Карлѣ VIII, во время регентства Анны Божэй одно изъ самыхъ важныхъ собраній и наиболѣе плодотворныхъ.

Въ 1506 г. въ Турѣ при Людовикѣ XII.

Послѣ перерыва въ 53 года, въ которомъ умѣщается все царствованіе Франциска I: [1]).

Въ 1558 г. при Генрихѣ II простое собраніе нотаблей.

Въ 1560 г. во время малолѣтства Карла IX, собраніе въ Орлеанѣ, открытое канцлеромъ Мишель де Л'Опиталемъ.

Въ 1561 г. при Карлѣ IX въ Понтуазѣ.

Въ 1576 и 1588 гг. въ Блюа при Генрихѣ III.

Въ 1593 г. въ Парижѣ Штаты Лиги.

Въ 1596 г. собраніе нотаблей въ Руанѣ при Генрихѣ IV и Сюлли.

Наконецъ въ 1614 г. въ Парижѣ, во время малолѣтства Людовика XIII, послѣднее собраніе передъ 1789-мъ годомъ.

Если перебрать этотъ списокъ, то за вычетомъ исключительныхъ царствованій Ивана Добраго и Карла VII, не насчитаешь болѣе пяти-шести собраній въ среднемъ на столѣтіе, и то созванныхъ безъ всякой правильности. Къ тому же не слѣдуетъ ли вычесть простыя собранія нотаблей, узурпирующихъ имя генеральныхъ штатовъ? Слѣдовательно, учрежденіе не дѣйствовало, или вѣрнѣе, дѣйствовало съ такими промежутками, что простое перечисленіе вышеприведенныхъ датъ достаточно показываетъ его безсиліе. Доказательствомъ этого безсилія служатъ, съ другой стороны, безчисленные случаи, когда короли собственною властью устанавливали и взимали подати. Однимъ словомъ, до 1789 года налогъ почти никогда не имѣлъ своимъ источникомъ согласіе народныхъ представителей.

Однако, несмотря на эти огромные перерывы, мысль, что каждый налогъ долженъ опираться на согласіе народа, не переставала существовать во Франціи. Эта мысль, провозглашенная во многихъ торжественныхъ случаяхъ, признанная самой королевскою властью, постоянно господствовала надъ умами. Хотя она рѣдко примѣнялась на практикѣ, можно все-

---

[1]) „Францискъ I—говоритъ Сюлли—оставилъ своимъ преемникамъ въ поученіе и руководство никогда не обращаться за согласіемъ народа, чтобы получить у него повинности и поддержку, а приказывать своей полной королевской властью, не приводя другой причины, кромѣ того, что такова наша добрая воля". (Economies royales de Sully).

ЦАБ "Автограф"

таки сказать, что она всегда составляла скрытую основу нашего публичнаго права [1]).

Такъ напр., при Людовикѣ XI, въ эпоху, когда учрежденіе начало выходить изъ употребленія, Филиппъ де Комминъ, министръ и довѣренное лицо короля, написалъ слѣдующія, ставшія знаменитыми, строки: «существуетъ ли король или какой-либо государь на землѣ, который могъ бы наложить подать на своихъ подданныхъ безъ согласія тѣхъ, кто долженъ платить, не будучи тиранномъ и не употребляя насилія?» Протоколы Генеральныхъ Штатовъ изобилуютъ такими заявленіями, которыхъ королевская власть никогда не думала отрицать. Штаты 1483 г. торжественно утверждаютъ, что «отнынѣ нельзя наложить на народъ никакой подати, не собравъ штатовъ и не получивъ ихъ согласія, соотвѣтственно вольностямъ и привилегіямъ королевства». Существовали, слѣдовательно, вольности и привилегіи королевства, которыя, не фигурируя ни въ какой конституціи, признавались и призывались, какъ догмы. Регентша Анна Божэй, отъ имени короля Карла VIII, преклоняется передъ этими прерогативами народа и обязуется, согласно просьбѣ штатовъ, созвать ихъ, самое позднее, черезъ два года, чтобы возобновить предварительное разрѣшеніе на вотированные налоги. Но какъ только депутаты вернулись въ провинцію, корона совершенно забыла свои обѣщанія. Два торжественно обѣщанныхъ года прошли, и регентша удовольствовалась требованіемъ у парижскаго парламента разрѣшенія продолжать взиманіе налоговъ, а слѣдующее собраніе генеральныхъ штатовъ состоялось только черезъ 20 лѣтъ.

Когда Генрихъ IV предсталъ передъ Руанскими Штатами въ 1596 г. онъ сказалъ имъ слѣдующую знаменитую рѣчь: «Я прошу вашихъ совѣтовъ, буду имъ вѣрить и имъ слѣдовать, отдамся подъ вашу опеку. Такое желаніе не приличествуетъ королямъ, старикамъ и побѣдителямъ. Но моя любовь къ моимъ подданнымъ дѣлаетъ для меня все возможнымъ и все почетнымъ». Однако Генрихъ IV и Сюлли (который въ своихъ Economies royales также признаетъ права народа), только одинъ разъ собрали Генеральные Штаты, очень поздно и въ несовершенномъ видѣ. Какъ и ихъ предшественники, они только провозгласили принципъ, и воздержи-

[1]) „Полномочія Генеральныхъ Штатовъ въ дѣлѣ вотированія налоговъ часто не признавались на практикѣ; но они продолжали жить въ общественномъ сознаніи, какъ принципъ: никакая субсидія—говорили—не можетъ быть наложена на народъ безъ согласія Штатовъ. Въ каждомъ вѣкѣ мы находимъ подтвержденіе этой основной истины. Депутаты не допускаютъ даже, чтобы она безпрестанно нарушалась: они считаютъ ее общепризнанной и только недавно вышедшей изъ употребленія". (Жоржъ Пико).

ЦАБ "Автограф"

вались, насколько возможно отъ проведенія его въ жизнь. Даже при Людовикѣ XIV Фенелонъ не боится напомнить Дофину въ своемъ Examen de conscience: «Нѣкогда король ничего не взималъ съ народа одной собственной властью. Средства для чрезвычайныхъ потребностей государства разрѣшало ему народное собраніе. Что же измѣнило этотъ порядокъ, если не захваченная королями абсолютная власть?» (Examen de conscience sur les devoirs de la royauté, par Fénélon). Въ XVII вѣкѣ, быть можетъ, вслѣдствіе долгаго неупотребленія, принципъ кажется, испарился у кое кого изъ сознанія. Вольтеръ съ нимъ нисколько не считается [1]) и школа экономистовъ высказываетъ странныя теоріи о самодержавной власти [2]).

---

[1]) Въ своей „Исторіи вѣка Людовика XIV“ Вольтеръ ни слова не говоритъ объ отсутствіи Генеральныхъ Штатовъ. Даже въ главѣ XXIX, касающейся внутренней администраціи, гдѣ этотъ вопросъ естественно находилъ свое мѣсто, великій философъ молчитъ объ одномъ изъ наиболѣе преступныхъ злоупотребленій прославляемаго имъ режима.

[2]) Дюпонъ-де-Немуръ говоритъ: „То, что называютъ законодательной властью, принадлежитъ исключительно суверену, потому что ему по самой природѣ верховной власти принадлежитъ власть исполненія“. (Origine et progrés d'une Science nouvelle). Мерсье-де-Ларивьеръ: „налогъ—это результатъ сособственности государя въ чистомъ продуктѣ земли его владѣній“ (Ordre naturel et essentiel des Sociétés).

„Мысль создать уравновѣшивающія силы, чтобы предупредить самовластныя злоупотребленія верховной власти очевидная химера“. Аббатъ Бодо также говоритъ о расходахъ суверена, о доходѣ суверена, о пользованіи суверена, не упоминая никогда о правахъ народа. Дюпонъ-де-Немуръ въ своей старческой перепискѣ съ Ж.-Б. Сэемъ пишетъ: „Идея англичанъ, что надо ежегодно устанавливать сумму, ассигнуемую правительству и оставлять за собой право отказывать въ налогахъ,—идея узкая и сварливая“.

Маркизъ де-Мирабо въ своей теоріи налога, сказавши: „мнѣніе что государи могутъ по своему желанію облагать подданныхъ, — безсовѣстная и вздорная лесть“, тотчасъ же продолжаетъ: „Вы не обвините меня, конечно, государь, въ желаніи вывести отсюда, что формальное согласіе народа, высказанное его представительными собраніями, необходимо, чтобы дать силу закона каждому фискальному ордонансу. Не дай Богъ! Наоборотъ, дальше будетъ видно, что я предоставляю въ руки государей реестръ и балансъ доходовъ ихъ подданныхъ. Я далекъ отъ желанія ограничить власть монарха. „Маркизъ тѣмъ не менѣе получилъ королевскій приказъ объ арестѣ изъ за-своей книги. Безъ сомнѣнія, слово „суверенъ“, которымъ обыкновенно пользуются экономисты, можетъ быть, по нуждѣ понято и въ своемъ абстрактномъ смыслѣ, столь же приложимомъ къ націи, какъ и къ королю. Но Мерсье-де-Ларивьеръ позаботился сообщить намъ, что суверенъ не долженъ производить свою власть отъ избранія что онъ

ЦАБ "Автограф"

Однако Руссо, Кондорсэ, Давидъ Юмъ, Булэнвилльe, Монтескье всегда считали основной истиной право народа разрѣшать государственные доходы и расходы. Можно сказать, что традиція въ этомъ вопросѣ осталась непрерывной, что принципъ всегда провозглашался, но только не примѣнялся. Чтобы объяснить противорѣчіе между идеями и фактами, чтобы оправдать въ то же время очевидныя нарушенія публичнаго права, совершенныя королевской властью и ею не отрицавшіяся, стали утверждать, что генеральные штаты выказали себя неспособными къ исполненію своихъ обязанностей.

Вѣрно, какъ это призналъ Байли въ своей Финансовой исторіи, что «генеральные штаты» во Франціи, собираемые изрѣдка, составленные изъ лицъ, незнакомыхъ съ общественными дѣлами, не имѣя времени пріобрѣсти опытность, никогда не могли ни точно опредѣлить свои права, ни дать имъ побѣду. «Общины въ Англіи обладали, какъ мы видѣли, большей проницательностью и твердостью [1]).

Во Франціи генеральные штаты [2]) должны были ограничиться энергичнымъ требованіемъ права вотировать бюджеты. Такова была цѣль ихъ созыва. Такова должна была быть исключительная цѣль ихъ домогательствъ. Но вмѣсто того, чтобы остаться на этой твердой почвѣ, они пробовали наложить руку на исполнительную власть короны, и замѣнить ее въ руководствѣ общественными дѣлами. Имъ казалось, что непосредственное управленіе составляетъ единственное дѣйствительное средство на самомъ дѣлѣ обладать бюджетнымъ правомъ.

долженъ быть наслѣдственнымъ, что его интересы иногда приходятъ въ противорѣчіе съ интересами народа, что онъ имѣетъ сособственность на имущество своихъ подданныхъ, и т. д., что кажется, извѣстнымъ образомъ указываетъ на личность короля. Впрочемъ, система уравновѣшивающихъ силъ т. е. парламентарная, формально осуждена школой. Однако г. Шелле, съ сочиненіями котораго всегда надо считаться, когда говоришь объ экономистахъ, утверждаетъ, что Дюпонъ-де-Немуръ не раздѣлялъ реакціонныхъ идей легальнаго деспотизма и что во всякомъ случаѣ Тюрго по этому вопросу открыто разошелся со своими друзьями (Du Pont de Nemours et e'école physiocratique, par. G. Schelle, Paris, 1888).

[1]) „Съ конца XIII вѣка и до нашихъ дней все вело во Франціи къ торжеству чистой монархіи, а въ Англіи—парламентскаго управленія“ (Гизо, О происхожденіи представительнаго правленія въ Англіи).

[2]) Вольтеръ въ своемъ Essai sur les moeurs очерчиваетъ исторію генеральныхъ штатовъ и анализируетъ причины ихъ неудачи: „непривычка націи разбираться въ своихъ потребностяхъ, средствахъ и силахъ навсегда лишила генеральные штаты того духа послѣдовательности и того знанія своихъ дѣлъ, которыми обладаютъ установившіяся учрежденія. Созываемые изрѣдка, они требовали для себя законовъ и обычаевъ вмѣсто того, чтобы

ЦАБ "Автограф"

Въ 1596 году въ Руанѣ они требовали, чтобы постоянная комиссія, избранная изъ ихъ среды, раздѣляла съ королевской властью заботы объ управленіи. Генрихъ IV ловко показалъ видъ, что уступаетъ ихъ желанію, составивъ съ участіемъ ихъ членовъ Совѣтъ разума, который черезъ нѣсколько мѣсяцевъ долженъ былъ разойтись изъ-за безсилія и раздоровъ. Въ 1614 году на послѣднихъ передъ 1789 г. штатахъ, наказы, врученные третьимъ сословіемъ коронѣ, содержали столько требованій, что на одно ихъ разсмотрѣніе ушло бы нѣсколько мѣсяцевъ, а ихъ осуществленіе перевернуло бы вверхъ дномъ всѣ учрежденія страны. «Эти собранія, созываемыя съ такими долгими промежутками—говоритъ Анри Мартенъ—приносили съ собой недоимки цѣлаго поколѣнія». Однако, что за неблагоразуміе доставить такимъ путемъ двору предлогъ, которымъ онъ воспользовался, чтобы отложить ихъ на 175 лѣтъ!

Очевидно, что королевская власть, лучше организованная, обладала болѣе усовершенствованными орудіями, чѣмъ генеральные штаты. Видя неопредѣленность ихъ направленія, высматривая ихъ ошибочные шаги, пользуясь ихъ некорректными попытками захватить власть, она безъ труда одерживала побѣды въ несчастной войнѣ, которую не переставала вести противъ народнаго правительства. Но эта легкая побѣда оказалась огромнымъ несчастьемъ. Токвиль оплакиваетъ ее въ слѣдующихъ словахъ: «Я рѣшаюсь утверждать, что въ тотъ день, когда нація утомленная продолжительною неурядицей, сопровождавшею плѣнъ короля Ивана и помѣшательство Карла VI, дозволила королямъ ввести налогъ безъ ея участія, и когда дворянство имѣло низость допустить обложеніе третьяго сословія, лишь бы самому остаться свободнымъ отъ налога, въ тотъ день было посѣяно сѣмя почти всѣхъ пороковъ и злоупотребленій, подтачивавшихъ старый порядокъ во все остальное время его жизни, и, наконецъ, вызвавшихъ его насильственную смерть». (Старый порядокъ и революція).

§ 2.—Періодъ парламентовъ.

Съ 1614 г., какъ мы сказали, генеральные штаты уже не созывались. До 1789 г. корона въ теченіе 175 лѣтъ будетъ править сама, одна будетъ устанавливать налоги, по своей волѣ производить расходы, безъ

ихъ создавать. Они казались удивленными и растерянными". Далѣе онъ прибавляетъ: „Эти штаты, собранные наскоро, не имѣли запаса законовъ и обычаевъ, какъ парламентъ въ Англіи. Они не составляли обычной части верховнаго законодательства" (Voltaire, Essais sur les moeurs et l'esprit des nations).

ЦАБ "Автограф"

содѣйствія представителей страны. Абсолютная власть встрѣтитъ передъ собой только авторитетъ парламентовъ. Парламенты, на самомъ дѣлѣ, попытались присвоить себѣ бюджетное право, котораго оказались лишенными народные представители. Но оно могло быть у него только призрачнымъ. Парламенты, не выбиравшіеся ни народомъ, ни какой либо его частью, никого не представляли. Ихъ должность, пріобрѣтенная за деньги [1]), не давала имъ никакихъ законодательныхъ полномочій. Монтескье сказалъ о нихъ: «Парламенты объявляютъ законы, когда они изготовлены, и напоминаютъ о нихъ, когда ихъ забываютъ». Зарегистрированіе, простая формальность объявленія законовъ, въ ихъ рукахъ не заключала въ себѣ никакого права, никакой власти по утвержденію законовъ страны, налоговыхъ законовъ не болѣе, чѣмъ другихъ. Какой цѣной могло обладать это законодательное право, если бы оно даже существовало, когда достаточно было королевскаго засѣданія (Lit de justice), чтобы дозволить королю, торжественно взведенному на высокій тронъ, отдать приказъ въ текущемъ же засѣданіи зарегистрировать эдикты, противъ которыхъ парламенты протестовали.

Протоколы этихъ королевскихъ засѣданій поражаютъ ребячествомъ церемоніала, въ нихъ описываемаго. Хранитель печатей подходитъ къ королю и, преклонивъ колѣна для выслушанія его приказаній, возвращается на свое мѣсто, садится, одѣваетъ шляпу и объявляетъ, что король дозволяетъ одѣть шляпы. Съ его разрѣшенія слово дается первому президенту, который передъ рѣчью въ свою очередь становится на колѣни «со всѣми господами» и не подымается, пока не послѣдуетъ новый приказъ. Генеральный адвокатъ, смѣняющій перваго президента, поступаетъ по тому же самому этикету. Послѣ того, какъ двѣ эти рѣчи произнесены, хранитель печатей, снова преклонивъ колѣна, поднявшись, сойдя съ подножія трона, вернувшись на свое мѣсто, сѣвъ и одѣвъ шляпу, просто объявляетъ: «Король въ королевскомъ засѣданіи приказалъ и приказываетъ, чтобы эдиктъ только что прочитанный былъ занесенъ въ реестръ его парламента». Затѣмъ самъ король говоритъ: «вы выслушали мою волю, надѣюсь, что вы поступите согласно съ ней». «Послѣ чего прибавляетъ протоколъ—король поднялся и вышелъ тѣмъ же порядкомъ, какимъ вошелъ». [2]) Такъ все и кончалось. Реестры парламента упоми-

[1]) „Безъ сомнѣнія, покажется страннымъ, что, покупая должность съ разрѣшенія короля, можно стать представителемъ націи, раздавателемъ правосудія и защитникомъ народа“ (Sénac de Meilhan, le gouvernement, les moeurs et les conditions en France avant la Révolution, 1795).

[2]) Протоколъ, взятый для примѣра, описываетъ королевское засѣданіе, состоявшееся въ версальскомъ дворцѣ въ понедѣльникъ 6 авг. 1787 г.

ЦАБ "Автограф"

наютъ только, что регистрація послѣдовала въ силу категорическаго повелѣнія нашего государя и властелина. Людовикъ XIV, едва достигшій семи лѣтъ, едва умѣя запомнить и внятно произнести сакраментальную формулу, былъ за руку введенъ въ парламентъ и заставилъ одобрить въ своемъ присутствіи 18 указовъ о чрезвычайныхъ податяхъ [1]) (7 сентября 1645 г.).

Въ 1655 г., когда парламентъ снова постановилъ представить возраженія противъ эдиктовъ, касавшихся штемпеля и монеты, король, ставшій уже молодымъ человѣкомъ, пріѣхалъ изъ Венсенна верхомъ, вошелъ въ сапогахъ въ залу засѣданій, съ кнутомъ въ рукахъ [2]), и сказалъ первому президенту:

«Извѣстно, какія бѣдствія причиняютъ ваши собранія. Я приказываю, чтобы были прекращены начатыя по поводу моихъ эдиктовъ». Всѣ промолчали, и повиновались, и съ той поры верховная власть не оспаривалась въ это царствованіе (Вольтеръ, Исторія парижскаго парламента). Такимъ образомъ, въ теченіе всего царствованія Людовика XIV осуществленіе абсолютной власти не встрѣчало никакой, даже видимой, сдержки. Генеральные Штаты были упразднены, а парламенты молчали. Послѣдніе только съ 1715 г. снова овладѣли своимъ стариннымъ правомъ возраженій и сохранили его до Революціи.

Не только законодательная власть парламентовъ не опиралась ни на какое конституціонное основаніе, но часто кастовый духъ и личные интересы приводили ихъ рѣшенія въ противорѣчіе съ общественнымъ благомъ. Они, напримѣръ, всегда страстно протестовали противъ налоговъ, могущихъ ихъ затронуть, и оказывались подозрительно снисходительными къ другимъ, въ родѣ ежегодно произвольно увеличиваемой тальи, падав-

---

[1]) „Министерство измыслило новые указы о чрезвычайныхъ податяхъ, одно извѣщеніе о которыхъ покрыло его насмѣшкой и стыдомъ. Было издано 19 эдиктовъ такого рода. Людовика XIV въ дѣтскомъ платьѣ повели въ парламентъ, чтобы заставить зарегистрировать эти гнусности. Его усадили на маленькое кресло, служившее тропомъ. Справа отъ него были королева-мать, герцогъ Орлеанскій, его дядя, восемь герцоговъ, слѣва—трое кардиналовъ... Онъ внятно произнесъ слѣдующія слова: Мои дѣла привели меня въ парламентъ, канцлеръ изложитъ вамъ мою волю. (Voltaire, Histoire du Parlement de Paris, par. M. l'abbé Big...) Трудно было вообразить что-либо болѣе безсмысленное, чѣмъ зрѣлище семилѣтняго короля, дѣйствующаго „по собственному побужденію и по своей абсолютной власти“ и лепечущаго дѣтскимъ голосомъ, что его канцлеръ изложитъ его волю“. Парламентъ, связанный обычаями и формой, не посмѣлъ устранить эту фикцію. Матье Моле, первый президентъ, и Омеръ Талёнъ генеральный адвокатъ, согласились произнести пустыя, обычныя рѣчи.

[2]) Впрочемъ, кажется, выяснено, что у короля не было въ рукахъ кнута, но онъ, дѣйствительно, былъ въ кавалерійскихъ сапогахъ.

ЦАБ "Автограф"

шей на непривилегированныхъ. Неккеръ писалъ королю: «Парламенты протестуютъ противъ справедливаго распредѣленія двадцатинъ, что тотчасъ бы уменьшило ихъ личные доходы. Они съ большей горячностью протестуютъ противъ увеличенія контрольныхъ пошлинъ, какъ увеличивающихъ издержки судопроизводства, чѣмъ противъ всякаго другого налога, ложащагося вдали отъ стѣнъ парламента» (Записка о провинціальныхъ собраніяхъ, адрессованная королю въ 1778 г.). Впрочемъ, послѣ полуторавѣковаго популярнаго существованія (такъ какъ народъ долго поддерживалъ эту послѣднюю плотину, возведенную противъ абсолютизма), самъ парламенъ потребовалъ созванія генеральныхъ штатовъ. При обсужденіи возраженій на штемпельный эдиктъ въ 1787 г., когда парламенту показалось необходимымъ потребовать у министра общіе отчеты (états généraux) доходовъ и расходовъ королевства: «да—сказалъ одинъ молодой сочленъ—намъ необходимы генеральные штаты.» Этой игрѣ словъ посчастливилось, потому что идея уже назрѣла. Передаваемая изъ устъ въ уста, она стала крикомъ всей страны. Со всѣхъ сторонъ потребовали собранія генеральныхъ штатовъ.

Парламентъ, сосланный въ Труа, продолжалъ засѣдать и снова постановилъ: «только генеральные штаты могутъ изслѣдовать и изучить раны государства и установить налоги». «Суды—прибавлялъ онъ—никогда не имѣли права соглашаться на налоги и ихъ устанавливать (17 августа 1788 г.).

«Парламентъ—говорится въ другомъ мѣстѣ—обязанный королемъ объявлять его волю народу, никогда не получалъ отъ послѣдняго полномочій замѣнить его». «Его величество король знаетъ, что конституціонный принципъ французской монархіи требуетъ согласія на налоги тѣхъ, которые ихъ будутъ платить, и что благодѣтельному королю не можетъ придти мысль измѣнить этотъ принципъ, относящійся къ первоначальнымъ законамъ государства".

Такимъ образомъ, послѣ того, какъ онъ въ теченіе вѣка провозглашалъ себя одного хранителемъ политическихъ свободъ, и противостоялъ королевской власти, какъ будто бы онъ, дѣйствительно, представлялъ страну, парижскій парламентъ въ 1787 г. сразу мѣняетъ тонъ, отказывается отъ своего прошлаго, и самъ провозглашаетъ необходимость созванія генеральныхъ штатовъ «передъ всякимъ новымъ налогомъ».

Судъ, разбирающій налоговые споры, Счетная палата, всѣ суды этой отрасли, парламенты Ренна, Руана, Гренобля, Тулузы, Безансона и т. д. повторяютъ одинъ за другимъ, «что было бы уничтоженіемъ священнаго и неотъемлемаго народнаго права согласиться на установленіе налоговъ, не разрѣшенныхъ самимъ народомъ". Дѣйствительно, права народа должны

ЦАБ "Автограф"

были быть неотъемлемыми, если они остались живы послѣ столь долгаго періода непримѣненія.

§ 3.— Основаніе современнаго бюджетнаго режима.— Права народныхъ представителей, признанныя вначалѣ по отношенію къ доходамъ, признаются впослѣдствіи и относительно расходовъ.

Приступая къ изложенію современнаго строя, освященнаго 5 мая 1789 г., мы должны установить различіе между тѣмъ, что до сихъ поръ смѣшивалось: между доходами и расходами. Бюджетныя стремленія старыхъ генеральныхъ штатовъ, дѣйствительно, сосредоточились почти исключительно на вотированіи доходовъ, на ассигнованіи субсидій. «Никакой налогъ не можетъ быть взимаемъ безъ согласія народа"—вотъ единственная формула бюджетнаго права до 1789 г. Если идея не была развита далѣе, то въ этихъ границахъ она зато точно опредѣлилась, особенно передъ Революціей. Мы уже видѣли раньше, какъ эта идея передавалась съ однихъ генеральныхъ штатовъ на другіе. Въ 1789 г. редакторы наказовъ сенешальствъ и округовъ единодушно подтвердили эту традицію національныхъ вольностей. Всѣ наказы заявили одинъ за другимъ, что „никакой налогъ не можетъ взиматься безъ разрѣшенія народа". Вездѣ эта истина провозглашена въ точныхъ, почти одинаковыхъ выраженіяхъ, съ одного конца Франціи до другого.

Подъ тѣмъ же настроеніемъ національное собраніе, какъ только собралось, издало ясный и категорическій законъ (декретъ 17 іюня 1789 г.), которымъ право вотированія налоговъ отнынѣ передается исключительно народнымъ представителямъ. Съ этого времени принципъ фигурируетъ во всѣхъ нашихъ конституціяхъ, да и на практикѣ претерпѣлъ очень мало нарушеній. Мы говоримъ очень мало нарушеній, потому что, къ сожалѣнію, нѣсколько такихъ исключеній встрѣчается въ нашей современной лѣтописи. Такъ напримѣръ, при Имперіи налогъ на соль имѣлъ своимъ первоначальнымъ источникомъ не законъ, а два декрета 16 и 27 марта 1806г. 24 апрѣля 1806 г., законъ, впрочемъ, отвоевалъ свое мѣсто. Въ 1810 г. простой правительственный указъ установилъ монополію табака (Декретъ 29 декабря 1810 г.). Въ 1813 и 1814 гг. императоръ установилъ собственной властью (декретъ 11 ноября 1815 г.) 30 добавочныхъ сантимовъ къ главнѣйшей подати поземельной, къ личной и движимой, и съ оконъ и дверей, затѣмъ двѣ добавочныхъ десятыхъ на соль и одну десятую на всѣ косвенные налоги и на октруа (пошлины со съѣстныхъ припасовъ, собираемыя на околицахъ. *Переводчикъ*). Слѣдующій декретъ 9 января 1814 установилъ административнымъ путемъ въ тѣхъ же самыхъ условіяхъ бюджетъ на 1814 г.,

ЦАБ "Автограф"

удвоивъ налоги движимый и съ оконъ и дверей, и доведя до 50-ти добавочные сантимы къ поземельной подати. Въ крайности можно, пожалуй, признать, что для Наполеона, когда онъ, возвратясь въ Парижъ послѣ сраженія при Лейпцигѣ, подъ вліяніемъ необходимости и подъ угрозой нашествія, не дождался голосованія палаты депутатовъ, были извинительныя обстоятельства. Но идея бюджетнаго права въ области налоговъ уже тогда такъ крѣпко укоренилась въ умахъ, что актъ низложенія сурово упрекаетъ за это эксъ-императора: „Принимая во вниманіе—говоритъ Сенатъ 3 апрѣля 1814 г.—что Наполеонъ разорвалъ договоръ, который связывалъ его съ французскимъ народомъ, именно: взимая налоги, устанавливая пошлины не по закону, вопреки точному содержанію присяги, принесенной имъ передъ восшествіемъ на престолъ. Что онъ совершилъ это покушеніе на права народа, какъ только безъ необходимости распустилъ законодательный корпусъ»...

Въ наши дни взиманіе незаконныхъ налоговъ происходило только въ двухъ исключительныхъ случаяхъ: въ 1848 г., когда временное правительство, декретомъ 26 марта, не дожидаясь Учредительнаго собранія, которое собралось 5 мая, прибавило 45 добавочныхъ сантимовъ къ поземельной подати. Затѣмъ, въ началѣ 1852 г., когда принцъ—президентъ, въ силу диктаторскихъ полномочій, самъ составилъ общій бюджетъ на 1852 годъ. Помимо этого, принципъ вотированія налоговъ народными представителями остается почтительно вписаннымъ въ текстъ конституцій и постоянно соблюдается въ практикѣ правительствъ.

Но по отношенію къ расходамъ положеніе было совсѣмъ иное въ 1789 г. Старинные генеральные штаты очень рѣдко простирали свои виды на употребленіе субсидій т. е. на расходы. А когда они это дѣлали, то въ неполныхъ и неумѣстныхъ формахъ, точно они сами сомнѣвались въ законности своихъ правъ. Такъ что депутаты 1789 г., согласно со старинными документами, опираясь на опытъ прошлаго, могли въ случаѣ крайности спрашивать—и мы увидимъ, что вопросъ былъ, дѣйствительно, поставленъ при Реставраціи—не является ли право регулировать расходы регальнымъ правомъ, не дѣлается ли исполнительная власть хозяиномъ въ распоряженіи расходами, разъ только назначенные на ихъ удовлетвореніе доходы были вотированы націей. Во всякомъ случаѣ незрѣлыя идеи по этому вопросу были и туманными, и неопредѣленными.

Вслѣдствіе этого и наказы сенешальствъ и округовъ вмѣсто единодушія, замѣченнаго нами относительно вотированія налоговъ, въ данномъ случаѣ содержатъ лишь двусмысленныя фразы и требованія, и смутныя мысли. Вотъ нѣсколько примѣровъ: «Министры должны быть подъ отчетомъ у народа въ сферѣ ихъ управленія» (Наказъ дворянства Миркура).

ЦАБ "Автограф"

«Отчетъ объ издержкахъ долженъ быть представленъ народному собранію и каждому департаменту должна быть назначена на расходы опредѣленная сумма, въ которой министры и ихъ подчиненные должны давать отчетъ и за которую они должны отвѣчать, такъ чтобы въ извѣстное время былъ представленъ общій отчетъ». (Наказъ третьяго сословія изъ Монтаржи). «Сдѣлать всѣхъ министровъ отвѣтственными и отчетными въ употребляемыхъ ими государственныхъ деньгахъ, каждаго по его вѣдомству». (Наказы духовенства изъ Монтрей-сюръ-Мэръ). „Расходы, необходимые для общаго управленія государствомъ по каждому вѣдомству должны быть опредѣлены по предварительнымъ расчетамъ“ (Наказы третьяго сословія сенешальства Гійенскаго). «Наши депутаты должны прежде всего заняться тщательнымъ изслѣдованіемъ истиннаго положенія финансовъ, провѣркой и очисткой расходовъ каждаго вѣдомства. Всѣ отчеты доходовъ и расходовъ, провѣренные и исправленные, должны быть оглашены путемъ печати“ (Наказъ народа Реинскаго сенешальства).

Таковы самые выдающіеся изъ коллекціи наказовъ, относящіеся къ контролю расходовъ народными представителями. Большая часть ихъ вовсе ничего не говоритъ. Нѣкоторые прямо предлагаютъ положиться въ этомъ дѣлѣ на усмотрѣніе государя: «расходы различныхъ вѣдомствъ пусть будутъ установлены его величествомъ, народъ съ довѣріемъ полагается на желаніе его величества ввести экономію» (наказы третьяго сословія, Монпелье, ст. 8). Поэтому-то учредительное собраніе, лишенное прецедентовъ, обнаружило своими дѣйствіями несовершенство первоначальныхъ идей, служившихъ ему руководствомъ. Оно не умѣло ни организовать бюджетъ, ни устроить правильный контроль надъ государственными расходами. Конечно, вначалѣ оно вполнѣ основательно обособило отъ государственныхъ суммъ суммы цивильнаго листа. Созданіе цивильнаго листа [1]), означавшее, какъ мы видѣли, въ Англіи возвращеніе порядка послѣ революціи 1688 г., сдѣлалось также и во Франціи послѣ 1789 г. краеугольнымъ камнемъ новаго строя. До тѣхъ поръ господствовало полное смѣшеніе между государственными расходами и расходами дворовъ короля и королевы. Таблицы, приложенныя къ отчетамъ Неккера и де-Бріенна въ 1781 и 1788 гг., содержатъ такіе параграфы: расходы по королевскому столу, мелочные расходы, меблировка, гардеробъ, лошади, охотничьи экипажи и т. д. Неккеръ ради экономіи указами 1780 г. уничтожилъ цѣлый рядъ смѣшныхъ должностей, принадлежавшихъ ко двору короля и королевы, держателей шлейфовъ, скороходовъ за виномъ,

[1]) О цивильномъ листѣ послѣ 1789 г. см. „Etudes sur la liste civile en France, par M. Alphonse Gautier“, бывшаго члена госуд. совѣта, 1882 г.

ЦАБ "Автограф"

ускорителей подаванія жаркого, носителей бутылокъ и т. д. Все это содержалось на государственный бюджетъ.

Слово цивильный листъ до 1789 г. такъ мало употреблялось во Франціи, что финансовый словарь Методической Энциклопедіи ограничивается такимъ его опредѣленіемъ: «цивильный листъ—финансовый англійскій терминъ».

Декретъ 7 октября 1789 года постановилъ, что «каждая легислатура вотируетъ способомъ, какой признаетъ наилучшимъ, суммы, назначенныя какъ для платежа процентовъ по государственному долгу, такъ и цивильнаго листа». Особой депутаціи было поручено просить короля самого указать сумму, необходимую для его личныхъ издержекъ. Декретъ 13 октября 1790 г. повторялъ, что «вѣдомство королевскаго дома будетъ выдѣлено изъ государственнаго казначейства». Наконецъ, конституція 1791 г. говоритъ: «Ст. 10. Нація поддерживаетъ блескъ трона цивильнымъ листомъ, сумму котораго законодательный корпусъ опредѣляетъ при каждой перемѣнѣ царствованія на все время царствованія» (3 сентября 1791 г.).

Кромѣ этого въ области государственныхъ расходовъ учредительное собраніе не создало ни одного солиднаго учрежденія, въ родѣ составляющихъ его славу фискальныхъ установленій. Оно довольствовалось высчитываніемъ расходовъ по мѣрѣ надобности, сначала срокомъ на годъ, затѣмъ на три мѣсяца, потомъ на одинъ, наконецъ со дня на день. У него не было никакого общаго плана, оно не организовало никакой бюджетной системы [1]).

Однихъ заголовковъ его финансовыхъ проектовъ достаточно для характеристики ихъ скоропреходящаго значенія: «Обзоръ поступленій и расходовъ королевскаго казначейства въ теченіе апрѣля и мая мѣсяцевъ

---

[1]) Декретъ 18 февраля 1792 г., первая попытка составить бюджетъ, содержитъ только слѣдующія двѣ цифры:

282.700.000 ливровъ—для различныхъ министерскихъ учрежденій.

302.000.000 л.—для долговъ, для жалованья духовенству, на пенсіи и пр.

584.700.000—итого.

Его ст. 5-ая прибавляетъ: „Настоящій декретъ о суммѣ расходовъ нынѣшняго года не содержитъ одобренія ни одной изъ частичныхъ статей этихъ расходовъ, такъ какъ всякое расходованіе суммъ должно производиться и допускаться только по декретамъ, которые изданы или будутъ изданы собраніемъ". Такимъ образомъ, согласно органическому декрету о бюджетѣ 1791 г., собраніе оставило за собой право оцѣнивать и разрѣшать необходимыя издержки каждый мѣсяцъ, по каждой просьбѣ, словомъ, въ каждомъ случаѣ отдѣльно, безъ общаго плана, безъ цѣльнаго бюджета.

ЦАБ "Автограф"

1790 г.», «обзоръ доходовъ и расходовъ королевскаго казначейства въ теченіе трехъ послѣднихъ мѣсяцевъ 1790 г., какъ обыкновенныхъ, такъ и чрезвычайныхъ», «проектъ декретовъ, представленныхъ національному собранію финансовымъ комитетомъ и кассой чрезвычайнаго бюджета (caisse de l'extraordinaire), о нуждахъ королевскаго казначейства (17 апрѣля 1791 г.) и т. д.

Мирабо какъ-то замѣтилъ: «Я никогда не слышу ничего другого, кромѣ: «у меня есть только такая-то сумма, слѣдовательно, мнѣ необходимо столько-то». Со времени созданія ассигнацій всякій отдаленный разсчетъ, всякое предвидѣніе будущаго, однимъ словомъ, всякій бюджетъ стали излишними: чего ради заниматься предварительнымъ установленіемъ бюджетнаго равновѣсія, когда доходы въ бумажкахъ навѣрняка покрывали расходы? Самый смыслъ установленія бюджета исчезалъ. Единственный способъ, которымъ учредительное собраніе подтвердило свои права на руководство государственными расходами, по примѣру старыхъ генеральныхъ штатовъ, состоялъ во вмѣшательствѣ въ дѣла исполнительной власти. Оно присвоило себѣ завѣдываніе выдачей ордеровъ и платежами. Оно передало комитету казначейства, непосредственно ему подчиненному, управленіе казначействомъ и взяло себѣ черезъ посредство этого комитета ключи отъ государственныхъ кассъ. Кромѣ того собраніе присвоило себѣ контроль надъ подотчетными казначеями: «собраніе само будетъ просматривать и очищать государственные счета» (декретъ 17 сентября 1791 г.) Бюро отчетности, подчиненное ему, какъ и комитетъ казначейства, было обязано провѣрять всѣ отчеты и докладывать ему о результатахъ провѣрки [1]).

Эти вторженія, разрушающія всякую правильную организацію, вызваны были недовѣріемъ, тяготѣвшимъ тогда надъ исполнительной властью. «Единодушное желаніе Франціи рѣшило вопросъ: финансы должны быть

[1]) „Всѣ граждане имѣютъ право лично или черезъ своихъ представителей удостовѣряться въ необходимости государственныхъ налоговъ, давать на нихъ свободно свое согласіе и слѣдить за ихъ употребленіемъ". (Декларація правъ человѣка, ст. 14). „Слѣдить за ихъ употребленіемъ!"— черезчуръ неопредѣленныя слова, когда рѣчь идетъ о такомъ важномъ нововведеніи, какъ разрѣшеніе народными представителями государственныхъ расходовъ! Конституція 1791 г., слѣдующая за декларацією правъ, передаетъ, правда, законодательному корпусу функцію установленія расходовъ, но не прибавляетъ болѣе ни слова, не говоритъ даже, будетъ ли это установленіе предварительное, одновременное или послѣдующее сравнительно съ исполненіемъ. Законъ 13 іюня 1791 г., касающійся организаціи законодательнаго корпуса, болѣе опредѣленъ (ст.ст. 93 и 96), но не свободенъ однако отъ неопредѣленныхъ выраженій, въ родѣ: „законодательный корпусъ установляетъ расходы по управленію" (ст. 93).

ЦАБ "Автограф"

поставлены въ безопасность отъ посягательства исполнительной власти, Было бы нарушеніемъ принципа оставить за правительствомъ управленіе финансами»—говорилъ Редереръ отъ имени комитета финансовъ (засѣданіе 20 ноября 1790 г.). Въ позднѣйшемъ засѣданіи тотъ же ораторъ прибавилъ: «Управленіе государственными средствами—не дѣло короля. Это, наоборотъ, дѣло особой администраціи, подъ непосредственнымъ надзоромъ законодательнаго корпуса. Государственныя деньги должны храниться у администраторовъ казначейства внѣ домогательствъ исполнительной власти» (28 сентября 1791 г.).

Мы проходимъ молчаніемъ эпоху Конвента и Директоріи [1]), когда нельзя надѣяться найти учрежденія, которыхъ не могло создать учредительное собраніе. Консульство и Имперія еще менѣе, чѣмъ ихъ предшественники, занимались усовершенствованіемъ народнаго представительства. Бонапартъ не уважалъ даже постановленій существующихъ конституцій [2]). Одинъ рапортъ Ж.-Б. Сэя трибунату доказываетъ это. По поводу одного кредита въ 300 милліоновъ, представленнаго en bloc, знаменитый экономистъ пишетъ: «До сихъ поръ представляли предварительные кредиты en bloc, потому что событія дѣлали почти невозможнымъ исчисленіе подробностей обыкновенныхъ расходовъ. И на этотъ разъ вслѣдствіе чрезвычайной и временной мѣры нельзя было представить отдѣльныя части детализированныхъ предположеній. Но такая система противорѣчитъ конституціонному строю, кредиту государства и установленію порядка въ нашихъ финансахъ». Первый консулъ заставилъ взять назадъ этотъ рапортъ, который остался ненапечатаннымъ. Позднѣе императоръ въ одной замѣткѣ офиціальнаго Вѣстника отъ 15 декабря 1808 г. ясно опредѣлилъ второстепенную роль, которую онъ отводилъ законодательному корпусу.

Въ отношеніи къ расходамъ конституціонная хартія 1814 г. страдаетъ тѣми же пробѣлами, какъ и предыдущія конституціи. Она говоритъ еще менѣе, такъ какъ совершенно воздерживается въ какой бы то ни было статьѣ упоминать о государственныхъ расходахъ [3]). Происходило ли

---

[1]) Конституція III года говоритъ о расходахъ только слѣдующее: Ст. 308.—„Подробные отчеты министровъ о расходахъ, подписанные и провѣренные ими, будутъ опубликовываться въ началѣ каждаго года".

[2]) Конституція VIII года повторяетъ формулы своихъ предшественницъ, прибавляя къ нимъ: „Ст. 56.—Одному изъ министровъ спеціально поручается управленіе государственнымъ казначействомъ Онъ не можетъ выплачивать никакихъ суммъ иначе, какъ въ силу закона и въ размѣрѣ средствъ, опредѣленныхъ послѣднимъ на извѣстный родъ расходовъ".

[3]) Это молчаніе въ отношеніи расходовъ кажется тѣмъ болѣе намѣреннымъ, что о доходахъ та же хартія 1814 г. вполнѣ точно говоритъ:

ЦАБ "Автограф"

ея молчаніе отъ смутности ея принциповъ, или оно было намѣреннымъ во всякомъ случаѣ реакціонные умы, сожалѣя о старыхъ королевскихъ прерогативахъ, пользовались этимъ предлогомъ, чтобы утверждать, что генеральные штаты никогда не имѣли другого права, кромѣ вотированія доходовъ. Только королю, по старинным традиціямъ, принадлежало свободное распоряженіе поступленіями отъ налоговъ, т. е. право установленія расходовъ. «Просматривая памятники нашего государственнаго законодательства—говоритъ одинъ докладъ палатѣ пэровъ—вы замѣтите, что если право соглашаться на налогъ или отказывать въ немъ всегда принадлежало народу, то нигдѣ нельзя найти ни малѣйшаго слѣда, который указалъ бы на стремленіе изслѣдовать, контролировать и упорядочивать употребленіе налоговыхъ поступленій»[1]) (докладъ графа Гарнье въ палатѣ пэровъ, 27 апрѣля 1816 г., о бюджетѣ на 1816 годъ).

Такимъ образомъ, право, которое собранія временъ революціи немогли ни точно провозгласить, ни практически осуществить, въ такой мѣрѣ забывается въ началѣ Реставраціи, что самый принципъ становится спорнымъ. Сдѣлалось необходимымъ снова взяться за его доказываніе. «Право свободно вотировать налоги—говоритъ докладъ палатѣ депутатовъ о бюджетѣ на 1817 годъ—безспорно важнѣйшее изъ вашихъ полномочій. Но каково содержаніе этого права? Въ какія границы должно быть оно заключено? Имѣете ли вы только право согласія или отказа въ налогѣ безъ права провѣрять, устанавливать расходы, слѣдить за употребленіемъ государственныхъ средствъ?» Поставивши такъ вопросъ, докладчикъ г. Руа, въ виду молчанія конституціи, приходитъ путемъ раз-

„Ни одинъ налогъ не можетъ быть ни установленъ, ни взимаемъ, если на него не дали согласія обѣ палаты и не послѣдовало санкціи короля“, (ст. 48).

[1]) Графъ Гарнье говоритъ дальше слѣдующее: „Когда короли требовали у штатовъ назначенія новой и чрезвычайной подати, это требованіе было въ общихъ чертахъ мотивировано какимъ нибудь хорошо извѣстнымъ народу обстоятельствомъ, напр., необходимостью выкупа плѣннаго короля, веденія разорительной войны, уплатой большихъ долговъ. Согласіе на налогъ естественно включало и свободное употребленіе дохода отъ него. Эта часть управленія была предоставлена мудрости монарха безо всякой иной гарантіи, кромѣ полнаго довѣрія къ наслѣдственному государю“ Одинъ депутатъ—экономистъ Ганиль отвѣтилъ въ брошюрѣ на эту теорію: „Вы не имѣете въ настоящее время иного средства удовлетворять государственные расходы, какъ взиманіемъ налоговъ съ частной собственности. И вы должны терпѣть, когда палата депутатовъ, представители собственниковъ, не принимаетъ безъ разбора и контроля расходовъ, падающихъ на собственность“. (Des droits constitutionnels de la Chambre des députés en matière des finances, par Ganilh, 1816).

ЦАБ "Автограф"

сужденія къ слѣдующему заключенію: «Налоги и субсидіи устанали-я ваются только ради удовлетворенія потребностей государства и его неизбѣжныхъ нуждъ. Непосредственнымъ слѣдствіемъ этого принципа является то, что лицо, имѣющее право вотировать налогъ, неизбѣжно имѣетъ право и разбирать, точно ли налогъ требуется для нуждъ государства, провѣрять эти нужды... слѣдить за употребленіемъ средствъ и удостовѣряться, что оно не отклонилось отъ назначенія, для котораго средства были разрѣшены». «Мы не имѣли въ виду подымать этотъ вопросъ—прибавляетъ онъ,—если бы во время послѣдней сессіи палатъ онъ не былъ бы поднятъ и не обсуждался бы въ палатѣ пэровъ въ докладѣ, доктрину котораго мы считаемъ нужнымъ опровергнуть».

Докладъ палаты депутатовъ, какъ видимъ, утверждаетъ за парламентомъ право разсмотрѣнія расходовъ только путемъ вывода: онъ представляетъ его какъ простое увѣнчаніе права вотированія налоговъ. Но каковы бы ни были извороты его разсужденій, въ заключительной практической части онъ подходитъ прямо къ цѣли: «Ваша комиссія единодушно полагала, что разсмотрѣніе потребностей и расходовъ составляетъ ея первѣйшую обязанность. И чтобы съ большей силой освятить этотъ основной принципъ, ваша комиссія постановила, чтобы вамъ было представлено два различныхъ и отдѣльныхъ доклада: одинъ о расходахъ и потребностяхъ, другой—о средствахъ ихъ удовлетворить (докладъ 14 января 1817 г. депутата Руа).

Г-ну Руа былъ порученъ докладъ о доходахъ, а г-ну Беньо—о расходахъ. Эта двойственность, которая впослѣдствіи снова появлялась при разныхъ обстоятельствахъ по мотивамъ внутренняго свойства, при своемъ зарожденіи имѣла, слѣдовательно, важное значеніе: при ея посредствѣ палаты депутатовъ временъ реставраціи подтверждали свое право вотированія расходовъ такъ же, какъ и доходовъ [1]).

Законъ о бюджетѣ 1817 г. не замедлилъ, впрочемъ, болѣе полно санкціонировать истинныя полномочія парламента: «Расходы каждаго министра—постановлялъ онъ—не могутъ впредь превзойти кредита, огульно открытаго каждому изъ нихъ. Министры не могутъ подъ своей личной отвѣтственностью расходовать свыше этого кредита». По статьѣ 151 за-

[1]) Въ первые годы реставраціи, несмотря на молчаніе хартіи, депутаты все-таки вотировали бюджетъ расходовъ. Только ихъ голосованіе относилось къ общей суммѣ кредитовъ, которые такимъ образомъ цѣлокупно (en bloc) предоставлялись въ распоряженіе правительства; подробности находились въ бюджетномъ законѣ, только какъ приложеніе „къ свѣдѣнію“. См. далѣе о спеціализаціи законодательныхъ голосованій главу XIII.

ЦАБ "Автограф"

кона 25 марта 1817 г. парламенту не только дано право открывать необходимые кредиты различнымъ государственнымъ вѣдомствамъ, но и разбираться въ ихъ подробностяхъ, спеціализируя ихъ по министерствамъ. Однако и послѣ закона 1817 г. продолжались споры относительно самого принципа, предоставляющаго народнымъ представителямъ право вотированія государственныхъ расходовъ. Въ 1820 г. находятъ слѣды ихъ въ парламентскихъ архивахъ. И—любопытно!—г. Руа, ставшій тогда министромъ финансовъ, высказываетъ афоризмы, подобные тѣмъ, которые онъ такъ хорошо оспаривалъ, будучи депутатомъ въ 1817 г. «Палата—говорилъ онъ—вотируетъ налоги, но король—глава государства. Ему одному принадлежитъ исполнительная власть. Необходимое слѣдствіе этой основной истины—то, что одному королю принадлежитъ право расходовать поступленія отъ налоговъ. Управленіе—главнѣйшая часть исполнительной власти, а только тотъ управляетъ, кто распредѣляетъ издержки по каждому акту управленія» (рѣчь г. Руа, министра финансовъ, 30 іюня 1820 г.). Въ то же время офиціальная брошюра, широко распространяемая, развивала мысли министра, приводя въ ихъ подкрѣпленіе принципы феодальной монархіи и практику старинныхъ генеральныхъ штатовъ.

Позднѣе въ 1821 г. маркизъ Гарнье воспользовался проектомъ закона, предписывающаго включать издержки взиманія налоговъ въ графу расходовъ, чтобы, выступивъ противъ него, упрямо подтвердить свои старыя теоріи. «Палаты имѣютъ право вотировать и соглашаться на налоги—повторялъ онъ—но королю принадлежитъ право регулировать способомъ, который онъ признаетъ болѣе экономнымъ и удобнымъ... различныя средства исполненія» (докладъ 28 іюня 1821 г.). Это, какъ мы думаемъ, послѣдніе отголоски реакціонныхъ взглядовъ, которые странно слышать въ эпоху, когда можно было полагать, что бюджетное право окончательно организовано во Франціи. Вскорѣ, впрочемъ, послѣдовалъ ордонансъ 2 сентября 1827 г., по которому парламентскія голосованія спустились до отдѣленій министерствъ. Затѣмъ наконецъ законъ 29 января 1831 г. довелъ ихъ до главъ, такъ низко, насколько возможно, какъ увидимъ ниже, ограничивъ до послѣдней степени столь долго и упорно защищаемыя прерогативы исполнительной власти въ области расходовъ. Тогда только парламенты овладѣли всей полнотой своихъ правъ. Надо было, слѣдовательно, дожиться начала іюльской монархіи, чтобы идея бюджетнаго права, заложеннаго въ 1789 г., получила свое полное развитіе.

Наши финансовые кодексы хранятъ слѣды этихъ долгихъ колебаній, такъ какъ ни одна статья закона не закрѣпляетъ за народными предста-

ЦАБ "Автограф"

вителями права вотированія государственныхъ расходовъ. Только регламентъ 31 мая 1862 г. упоминаетъ въ статьѣ 30-й, «что доходы и расходы, предназначенные для каждаго вѣдомства разрѣшаются ежегодными финансовыми законами». Но этотъ регламентъ—простой правительственный указъ и маркизъ д'Одиффрэ могъ вполнѣ справедливо сказать: «Никакой спеціальный законъ не устанавливалъ прямо общаго бюджета государства» (Финансовая система Франціи).

ЦАБ "Автограф"

ПЕРВАЯ ЧАСТЬ.

Составленіе бюджета.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Лица, составляющія бюджетъ. Министръ финансовъ.

Подраздѣленіе предмета: составленіе, вотированіе, исполненіе и контроль бюджета.—§ 1. Какая власть составляетъ бюджетъ? Вездѣ съ большими или меньшими ограниченіями эта работа возлагается на исполнительную власть. Въ Англіи парламентъ воздерживается отъ всякой бюджетной инициативы, чтобы предоставить правительству всю полноту его правъ. Во Франціи, Италіи и Бельгіи депутаты вносятъ бюджетныя предположенія, наряду съ правительствомъ. Неудобства этой парламентской инициативы.—§ 2. Бюджетъ, составленный сначала мѣстными и центральными управленіями, затѣмъ каждымъ изъ министровъ по своему вѣдомству, направляется въ видѣ проекта къ министру финансовъ.—§ 3. Роль министра финансовъ. Его портретъ подъ перомъ Неккера. Выраженіе Тьера. Министръ финансовъ въ нѣкоторыхъ странахъ ограничивается ролью централизатора, въ другихъ онъ контролируетъ и перерабатываетъ бюджеты своихъ товарищей. Во Франціи Сюлли, Кольберъ, Неккеръ, де-Виллель занимали исключительно первенствующее положеніе; Наполеонъ I, Тьеръ въ 1871 г.—§ 4. Организація министерства финансовъ во Франціи. Центральная администрація, финансовыя управленія. Учрежденія, зависимыя отъ министра: сохранная касса, французскій банкъ, земельный кредитъ и т. д.—§ 5. Министерство финансовъ въ Англіи. Бюро казначейства, составленное изъ вождей правительственной партіи, пользуется неоспоримымъ преобладаніемъ въ бюджетныхъ дѣлахъ. Выгоды отъ его преобладанія надъ всей администраціей страны.—§ 6. Получивъ различные проекты расходныхъ бюджетовъ, министръ финансовъ присоединяетъ къ нимъ проектъ бюджета доходовъ, составленный имъ самимъ, и вноситъ общій государственный бюджетъ съ изложеніемъ мотивовъ въ бюро законодательнаго корпуса.

Изученіе механизма бюджета разбивается на четыре большихъ отдѣла: 1—Составленіе бюджета. 2—Вотированіе бюджета. 3—Исполненіе бюджета. 4—Контроль бюджета.

ЦАБ "Автограф"

Эти хронологическія и раціональныя дѣленія имѣютъ своимъ достоинствомъ общепризнанность. Первое схватываетъ бюджетъ при самомъ его рожденіи, въ рукахъ мѣстныхъ администрацій, оттуда, подъ спеціальнымъ надзоромъ министровъ по принадлежности и министра финансовъ, оно ведетъ его со ступеньки на ступеньку до порога законодательнаго корпуса. Во время этого пути и будутъ опредѣлены новыя выраженія: исполненіе по смѣтному періоду (exercice), исполненіе по календарному періоду (gestion) спеціализація, мажораціи, исчисленные и ограничительные кредиты, и т. д. Второе дѣленіе ведетъ насъ въ лоно парламента, приступающаго къ изученію финансовыхъ проектовъ, сначала черезъ посредство своихъ законодательныхъ комиссій, затѣмъ путемъ общаго обсужденія и обсужденія по статьямъ, что приводитъ къ голосованію: голосованію депутатовъ, высшей палаты, по главамъ или по статьямъ, голосованію добавочныхъ кредитовъ и т. д. Возможно, конечно, что парламентъ и отвергнетъ бюджетъ. Третье дѣленіе, касающееся исполненія бюджета, проникаетъ въ область дѣятельности финансовой администраціи и показываетъ, при помощи какой іерархической организаціи деньги, взятыя съ плательщиковъ налоговъ, централизованныя въ казначействѣ, переходятъ въ руки рантьеровъ, пенсіонеровъ, гражданскихъ и военныхъ служащихъ, поставщиковъ и т. д. Когда операціи бюджета закончены, ими занимается четвертая часть, контроль. Не превысила ли исполнительная власть своихъ полномочій? Лица, выдающія ордера, и подотчетные казначеи строго ли соблюли законныя постановленія? Здѣсь главная роль принадлежитъ счетной палатѣ, пока парламентомъ не будетъ изданъ законъ объ окончательномъ утвержденіи исполненія бюджета.

Такимъ образомъ, бюджетъ, составленный сначала исполнительной властью, переходитъ къ законодательной, которая его вотируетъ, затѣмъ возвращается къ правительству, приводящему его въ исполненіе, чтобы въ концѣ концовъ вернуться въ парламентъ, къ высшему судьѣ отчетовъ.

Таковъ планъ этой книги.

Составленіе бюджета возбуждаетъ слѣдующіе три вопроса, на которые послѣдовательно будутъ отвѣчать каждый изъ параграфовъ и главъ этой первой части:

Кто составляетъ бюджетъ?

Когда составляется бюджетъ?

Какимъ образомъ составляется бюджетъ?

ЦАБ "Автограф"

§ 1. Составленіе бюджета исполнительной властью. Парламентская иниціатива.

Кто составляетъ бюджетъ? Его составляетъ исполнительная власть, и это законно и необходимо. Она одна можетъ и должна выполнять эту обязанность [1]). Поставленная въ центрѣ страны, ежедневно черезъ своихъ чиновниковъ проникающая до мельчайшихъ деревень, она находится въ болѣе удобномъ, чѣмъ кто либо, положеніи, чтобы сначала воспринять впечатлѣніе отъ нуждъ и требованій народа, а затѣмъ оцѣнить ихъ сравнительную важность и, слѣдовательно, выразить въ бюджетныхъ цифрахъ правильную оцѣнку каждой изъ этихъ нуждъ и этихъ требованій. Другіе, быть можетъ, такъ же хорошо или даже лучше, чѣмъ она, знаютъ подробности, спеціально ихъ касающіяся, но никто не сможетъ обнять столь безпристрастнымъ взглядомъ полное собраніе этихъ подробностей, никто не сможетъ съ такой компетенціей и точностью поставить каждый отдѣльный интересъ на его мѣсто.

Такъ какъ исполненіе бюджета впослѣдствіи возлагается на правительство, то чувство отвѣтственности заставляетъ его заранѣе возможно лучше приготовить проектъ, осуществленіе котораго ляжетъ на него. Одинъ ораторъ временъ реставраціи облекъ эти мысли въ поэтическую форму: «Лоцманъ, которому поручено провести судно, является единственно компетентнымъ судьей положенія и размѣровъ, которыя слѣдуетъ придать парусамъ, потому что онъ одинъ способенъ основательно оцѣнить силу и направленіе вѣтровъ и теченій, которые могутъ нарушить или затормазить

[1]) „Изо всѣхъ законовъ финансовый законъ есть по преимуществу такой, иниціатива котораго должна принадлежать правительству. Оно одно можетъ знать размѣры и настоятельность своихъ нуждъ... Оно одно можетъ съ занимаемой имъ высоты различать границы, у которыхъ должны остановиться подати... Эти знанія могутъ быть только плодомъ опыта, ежедневно прилагаемаго ко всѣмъ отраслямъ управленія, равно какъ сближенія и комбинированія свѣдѣній, собранныхъ со всѣхъ концовъ королевства и соединенныхъ въ одномъ наблюдательномъ центрѣ“ (Докладъ маркиза Гарнье палатѣ пэровъ о бюджетѣ 1821 года, 28 іюля 1821 г.).

Шатобріанъ, хотя онъ очень мало занимался финансами, также говоритъ: „Составленіе бюджета по своему существу относится къ королевской прерогативѣ... Общее правило: бюджетъ долженъ составляться министерствомъ, а не палатой депутатовъ, являющейся судьей бюджета. Если бы она составляла бюджетъ, она не могла бы требовать отчета въ своемъ собственномъ дѣлѣ, министерство отказалось бы нести отвѣтственность за самую важную часть управленія. Въ такомъ случаѣ элементы конституціи были бы извращены“ (De la Monarchie selon la Charte, par M. le vicomte de Chateaubriand. Paris, 1826).

ЦАБ "Автограф"

его плаваніе» (Докладъ объ утвержденіи исполненія бюджетовъ 1814 и 1815 гг. палатѣ пэровъ въ 1816 г.). Говоря болѣе простымъ языкомъ, собственникъ, затѣвающій постройку, начинаетъ съ того, что требуетъ планы и смѣты у архитектора, которому будетъ поручено руководство работами, сохраняя за собой право изслѣдовать, дополнять или, въ случаѣ нужды, отвергать эти планы и смѣты. Такъ же точно и правительство составляетъ программу доходовъ и расходовъ наступающаго года для парламента, который долженъ ее одобрить.

Но если всѣ страны по необходимости поручаютъ исполнительной власти заботу о составленіи бюджета, каждая изъ нихъ дѣлаетъ это съ большими или меньшими ограниченіями. Начнемъ съ изученія той, которая даетъ больше всего простора прерогативамъ исполнительной власти, съ Англіи. Палата общинъ отказывается тамъ въ пользу короны отъ своихъ правъ бюджетной иниціативы. Согласно ея внутреннему регламенту она добровольно запретила себѣ всякія индивидуальныя предложенія, могущія поколебать бюджетное равновѣсіе. Съ 1706 г. слѣдующее правило фигурируетъ въ standing orders: «Эта палата не приметъ никакой петиціи о какой либо суммѣ, касающейся общественныхъ повинностей, и не будетъ разсматривать никакого предложенія, ведущаго къ вотированію субсидіи или какого-нибудь бремени на государственные доходы... иначе, какъ по предложенію короны». 20 марта 1866 г. запрещеніе было возобновлено въ слѣдующемъ порядкѣ дня: «палата не приметъ никакого предложенія, стремящагося къ полученію какого либо кредита, и не дастъ движенія никакому предложенію, подразумѣвающему какой либо расходъ за счетъ государственныхъ доходовъ, помимо требованій, высказанныхъ короной».

Такимъ образомъ, палата общинъ, которая можетъ все, не можетъ однако, потому что не хочетъ, предлагать ни увеличенія расходовъ, ни уменьшенія доходовъ. Иниціатива въ дѣлѣ составленія бюджета принадлежитъ вполнѣ англійскому министерскому кабинету. «Роль правительства—предлагать, роль парламента—утверждать»—по формулѣ перваго лорда казначейства [1]). Безъ согласія парламента исполнительная власть не взимаетъ никакого налога, не производитъ никакого расхода. Но и обратно, безъ предложенія кабинета, англійскій парламентъ не вотируетъ никакого увеличенія расходовъ, никакого уменьшенія доходовъ. Этотъ принципъ доводился до крайности. Общины, напримѣръ, отказывались разсматривать сами просьбы о переводѣ пенсіи на сына управомоченнаго, потому что отъ этого въ извѣстномъ случаѣ могло произойти удлиненіе срока

[1]) Сиръ Стаффортъ Норткотъ въ статьѣ въ Dictionnaire politique, посвященной финансамъ Англіи. Говоритъ также: „Корона требуетъ, общины даютъ, лорды соглашаются“.

ЦАБ "Автограф"

платежей для казны. Большая работа сэра Эрскина Мая по конституціонной исторіи Англіи приводитъ этотъ и много другихъ подобныхъ фактовъ. Однако, несмотря на авторитетность правилъ, продолжающихъ офиціально существовать, нѣкоторыя указанія свидѣтельствуютъ, что косвенными путями [1]) этимъ правиламъ наносятся довольно серьезные удары. Подымающаяся волна государственныхъ расходовъ обходитъ плотину, когда не можетъ размыть ее. Фактъ захватовъ парламентской иниціативы, къ несчастью, не можетъ быть отрицаемъ и для Англіи, всѣ канцлеры казначейства открыто жалуются на это.

Въ 1883 г. г. Чильдерсъ въ своемъ офиціальномъ докладѣ выражался такъ: «Министръ финансовъ долженъ удѣлять удвоенное вниманіе увеличенію государственныхъ расходовъ, потому что парламентъ, когда-то объ этомъ заботившійся, съ нѣкотораго времени сталъ менѣе щадить общественныя средства. Въ теченіе трехъ лѣтъ было 576 предложеній, касающихся увеличенія или уменьшенія расходовъ: но изъ нихъ только 20 предлагали уменьшеніе, а 556—увеличеніе» (засѣданіе 5 апр. 1883 г. Докладъ о бюджетѣ 1883—1884 гг.).

Въ 1887 г. г. Гошенъ констатировалъ, что за 17 лѣтъ расходы по гражданскому управленію увеличились на 216 милліоновъ франковъ. «Это увеличеніе—говорилъ онъ—въ большей мѣрѣ дѣло парламента, чѣмъ разныхъ правительствъ, бывшихъ у власти въ теченіе двадцати лѣтъ». Затѣмъ онъ прибавилъ: «хотя положеніе казначейства и недурно, но все-таки желательно, чтобы члены парламента рѣшили, дѣйствительно, воздержаться отъ требованія у министровъ содѣйствія для разныхъ вещей, ихъ интересующихъ, для покупки картинъ, омеблированія музеевъ, созданія техническихъ школъ, коллежей, укрѣпленія колоній и т. д.» (финансовый докладъ 21 апрѣля 1887 г.). Въ 1893 г. сиръ Вернонъ Гаркуръ [2]) го-

[1]) Такъ, напр., нѣкоторые проекты, чтобы по видимости охранить инициативу короны, сопровождаются слѣдующей формулой: „Расходы, подлежащіе уплатѣ изъ суммъ, которыя *будутъ* вотированы парламентомъ“. Или еще, общины принимаютъ адресъ или резолюцію, включающія для правительства нравственное обязательство впослѣдствіи потребовать дополнительныхъ кредитовъ. Или, что чаще всего, члены парламента своими просьбами вынуждаютъ министровъ къ представленію тѣхъ или другихъ проектовъ.

[2]) Сиръ Вернонъ Гаркуръ, гордящійся тѣмъ, что онъ „изъ старой школы“, сожалѣетъ о томъ времени, когда экономія была на хорошемъ счету и у парламента, и у общества. „Финансовая экономія—говоритъ онъ—раздѣлила судьбу политической экономіи и канцлеръ казначейства, проповѣдующій теперь экономію, проповѣдуетъ въ пустынѣ. Охотно обвиняютъ казначейство въ скупости. Да поможетъ Богъ, чтобы оно было еще

ЦАБ "Автограф"

ворилъ то же самое: «Парламентская инициатива, которая щедра, такъ какъ не несетъ вовсе или очень мало отвѣтственности, развивается во всю. Организуютъ и ведутъ въ палатѣ тонкую кампанію, и въ одинъ прекрасный день заставляютъ принять резолюцію, которая сразу стоитъ государству десятки милліоновъ. Вотъ почему такъ растутъ государственные расходы» (докладъ 26 апрѣля 1893 г.). Въ 1895 г. тѣ же самыя жалобы того же канцлера: «Ежегодно со всѣхъ сторонъ требуютъ новыхъ расходовъ на всякія вещи! И въ то самое время, когда предлагаютъ это увеличеніе расходовъ, желаютъ добиться закрытія нѣкоторыхъ источниковъ дохода» (докладъ 2 мая 1895 г.).

Въ 1897 г. сиръ Михаэль Гиксъ-Бичъ говоритъ то же самое: «Я не хочу произносить проповѣдь объ экономіи. Я попытался въ послѣднемъ году осуществить ее, хотя бы въ ограниченныхъ размѣрахъ. Но я съ сожалѣніемъ долженъ сказать, что изъ всѣхъ расточительныхъ департаментовъ палата общинъ самый расточительный». Ограниченіе регламентомъ парламентской инициативы въ бюджетномъ дѣлѣ не составляетъ, слѣдовательно, панацеи: только нравы придаютъ силу регламентамъ. «Государственная экономія была нѣкогда возможна; она даже была популярной; правительство было почти вынуждаемо къ экономіи; общественное мнѣніе присуждало его къ этому. Нынче все измѣнилось!»—прибавляетъ канцлеръ казначейства въ вышецитированныхъ документахъ. Когда общественное мнѣніе повернуло въ сторону, противоположную экономіи, отъ наилучшихъ правилъ ничего не остается. Цифры нынѣшнихъ англійскихъ бюджетовъ потеряли свою поучительность. Расходы, предположенные на 1905—1906 гг., доходятъ до 3.526.000.000 фр., тогда какъ въ 1875 г. они не превышали 1.625 милліоновъ. Повышеніе достигаетъ, слѣдовательно, болѣе 100% въ теченіе 30 лѣтъ [1]). Безъ сомнѣнія, расходы, вытекающіе изъ южно-африканской войны, очень увеличиваютъ нынѣшніе бюджеты. Но это теченіе обнаружилось за нѣсколько лѣтъ до войны, около 1894 и 1895 гг. До тѣхъ поръ standing orders производили тотъ относительно благой результатъ, котораго отъ нихъ ждали.

скупѣе! Нынче, когда кто либо вноситъ предложеніе о новомъ расходѣ, его встрѣчаютъ, точно онъ открылъ какое либо новое наслажденіе!" Его докладъ отъ 2 мая 1895 г. повторялъ: „Въ концѣ этого XIX вѣка экономія кажется забытымъ искусствомъ! Она стала низменнымъ и вышедшимъ изъ моды стремленіемъ". Онъ заявлялъ, что хотѣлъ бы видѣть уничтоженными всѣ эти расходы, потому, что большая ихъ часть, по его мнѣнію, безполезна. Что сказалъ бы онъ у насъ!

[1]) Въ обоихъ случаяхъ исключены расходы изъ суммъ, относимыхъ на мѣстныя средства, а также расходы на извѣстные спеціальные предметы покрываемые займами.

ЦАБ "Автограф"

Но затѣмъ, когда перескочили черезъ барьеръ, правила остались только на бумагѣ. «За послѣдніе четыре года—говорилъ канцлеръ казначейства въ своемъ финансовомъ докладѣ 13 апрѣля 1899 г.—общее увеличеніе, считая въ томъ числѣ и мѣстное обложеніе, доходитъ до 476.900.000 фр. Увеличеніе расходовъ на 1899—1900 будетъ 150 милліоновъ фр. и это увеличеніе слѣдуетъ за прошлогоднимъ увеличеніемъ въ 125 милліоновъ». Ограниченіе, которое возлагала на себя палата общинъ, было, слѣдовательно, дѣйствительно, покуда общественное мнѣніе *присуждало* правительство къ экономіи и внушало страхъ «этимъ разбойникамъ, скрывающимся въ парламентскихъ чащахъ», о которыхъ говорилъ Гладстонъ. Нынче, когда лихорадка вооруженій и имперіализма охватываетъ страну, эта узда становится безсильной. Она снова станетъ могущественной, когда кризисъ пройдетъ. Необходимо, значитъ, чтобы хорошо построенный бюджетный механизмъ всегда обладалъ этими сдерживающими связями, готовыми вступить въ дѣйствіе, какъ только вернется періодъ господства разума, безъ котораго всѣ предосторожности ни къ чему не ведутъ.

Во Франціи, до послѣдняго времени, депутаты имѣли возможность, каждый, когда пожелаетъ, предложить какое бы то ни было увеличеніе расходовъ или уменьшеніе доходовъ [1]). Бюджетная инициатива парламента существовала въ полной силѣ рядомъ съ правительственной, ослабляя послѣднюю. Отсюда проистекали два важныхъ злоупотребленія: широкая дорога увлеченіямъ и разрушеніе бюджетнаго равновѣсія; первое порождало второе. Увлеченія дѣлаются неизбѣжными съ той минуты, когда дозволено каждому депутату, съ точки зрѣнія его частныхъ взглядовъ или интересовъ своей колокольни, офиціально отстаивать необходимость того или другого увеличенія расходовъ либо уменьшенія доходовъ. Эти защитительныя рѣчи, старательно подготовленныя авторами [2]), произнесенныя искусно, часто со страстью, могутъ легко растрогать собраніе. Вообще области доходовъ и расходовъ всякій разъ, когда ихъ обсуждаютъ обособленно, скрываютъ опасныя пропасти. Предложить увеличить ассигновки на какое нибудь

---

[1]) См. увѣнчанную премiей работу: Emile Larcher, L'Initiative parlementaire en France, Paris, 1896 и книгу L'Initiative parlementaire, par Louis Michon, Paris, 1898.

[2]) Мы говоримъ „старательно подготовленныя“ съ ораторской точки зрѣнія, потому что съ точки зрѣнія цифръ палата, вотирующая наскоро, считаетъ, что она обязалась только на скромный расходъ, и такимъ образомъ бюджетъ отягощается милліонами. Всѣ докладчики бюджетовъ жалуются на эти разочарованія, не находя средства исправить такой порядокъ.

ЦАБ "Автограф"

нуждающееся учрежденіе, повысить жалованье низшимъ служащимъ, скудно вознаграждаемымъ, увеличить пенсіи для старыхъ служащихъ государства или бѣдныхъ членовъ обществъ взаимопомощи и т. д., словомъ, сдѣлать воззваніе къ благородству, милосердію, патріотической гордости своихъ слушателей—значитъ разсчитывать почти на вѣрный успѣхъ. Какъ говорилъ недавно одинъ ораторъ въ палатѣ депутатовъ: «когда у насъ требуютъ произнести свое сужденіе, и требуютъ талантливо, страстно, не давая времени на размышленіе, нерѣдко на многихъ изъ насъ возлагаютъ задачу свыше ихъ силъ. Надо принять мѣры предосторожности, не для уничтоженія правъ палаты, а для того, чтобы обезпечить осуществленію ихъ болѣе обдуманную и менѣе убыточную форму» (засѣданіе 16 марта 1900 г. Рѣчь г-на Рибо).

Вотъ эти-то нѣкоторыя мѣры предосторожности и приняла разумно настроенная палата депутатовъ, измѣнивъ свой внутренній регламентъ, о чемъ мы будемъ говорить дальше. Уже нѣсколько лѣтъ на депутатскую иниціативу дѣлались сильныя нападенія. Бюджетные докладчики, для доказательства, къ какому страшному дефициту можетъ привести огульное принятіе всѣхъ поправокъ, исходящихъ отъ частной иниціативы, составляли изъ нихъ табличку, показывавшую сотни милліоновъ увеличеныхъ расходовъ и сотни милліоновъ уменьшенныхъ доходовъ. Долгое время ораторы въ широковѣщательныхъ тирадахъ описывали безпорядки, проистекающіе изъ парламентской иниціативы, умоляя своихъ товарищей отказаться отъ столь опасныхъ прерогативъ. «Ахъ, господа! парламентская иниціатива! я не хочу говорить о ней ничего худого: мы знаемъ здѣсь, чего она стоитъ, такъ какъ судимъ по ея результатамъ». «Если парламентская иниціатива займетъ мѣсто правительства, то вашими щедротами воспользуются не болѣе достойные, а болѣе энергичные и шумливые». Въ то же самое время разныя лиги, особенно лига плательщиковъ податей, поставили во главу своихъ программъ упраздненіе депутатской иниціативы. Вопросъ назрѣвалъ. Въ мартѣ 1900 г. при концѣ обсужденія бюджета этого періода, послѣ того, какъ палата широко воспользовалась своимъ правомъ измышлять поправки и по дорогѣ увеличивать цифру расходовъ, выставленныхъ правительствомъ, была предложена реформа. Прерогатива иниціативы, непопулярность которой была очевидна, получила первый ударъ отъ принятія слѣдующихъ статей внутренняго регламента палаты:

«Ст. 51. Что касается закона о бюджетѣ, то ни одна поправка или добавочная статья, влекущая увеличеніе расходовъ, не могутъ быть предложены по истеченіи трехъ засѣданій, слѣдовавшихъ за раздачей доклада, касающагося данной главы.

«Ст. 51-bis.—Никакое предложеніе, имѣющее въ виду или увеличеніе

ЦАБ "Автограф"

жалованій, вознагражденій или пенсій, или созданіе учрежденій, должностей, пенсій, или ихъ расширеніе сверхъ границъ, предусмотрѣнныхъ дѣйствующими законами, не можетъ быть сдѣлано подъ видомъ поправки или добавочной статьи къ бюджету».

Эти новыя статьи регламента палаты депутатовъ, №№ 51 и 51-bis, были окончательно приняты, не безъ оппозиціи, 16 марта 1900 г. Какъ видно, онѣ ничего *не* говорятъ *объ уменьшеніи* расходовъ, что дѣлаетъ standing orders палаты общинъ въ своихъ запрещеніяхъ. Въ дѣлѣ расходовъ онѣ спеціально, почти исключительно, затрогиваютъ увеличенія, относящіяся до личнаго состава [1]), т. е. увеличеніе жалованья, вознагражденій, должностей и пенсій. Реформа важна не своимъ содержаніемъ, черезчуръ ограниченнымъ, не по своимъ результатамъ, до сихъ поръ, какъ кажется, весьма посредственнымъ, но по своему стремленію къ лучшему порядку, на пришествіе котораго можно надѣяться. Этотъ лучшій порядокъ, когда онъ наступитъ, не уничтожитъ, конечно, сразу увеличенія расходовъ. Во Франціи онъ еще менѣе этого достигнетъ, чѣмъ достигъ въ Англіи. Парламентское давленіе будетъ продолжаться, помимо засѣданій, въ кулуарахъ, въ министерскихъ кабинетахъ—здѣсь-то и совершаются важнѣйшія злоупотребленія [2])—пока не перемѣнится самый духъ правительствъ. Однако, какъ мы указывали на это, говоря объ Англіи, уничтоженіе парламентской инціативы принесетъ неоспоримыя выгоды; оно подтвердитъ волю парламента поддержать бюджетное равновѣсіе, оно внушитъ извѣстную сдержанность ходатаямъ, оно снабдитъ министровъ драгоцѣннымъ орудіемъ сопротивленія; наконецъ, когда наступитъ столь желанный моментъ и пронесется дуновеніе экономіи, правильно составленный регламентъ, готовый немедленно оказать свое воздѣйствіе, ускоритъ возстановленіе порядка въ финансахъ.

---

[1]) Всякая поправка, стремящаяся увеличить расходы, каковъ бы ни былъ характеръ расхода, подъ угрозой отказа за пропускомъ срока должна быть внесена въ теченіе трехъ дней послѣ раздачи доклада (ст. 51). Совершенно воспрещены только поправки, касающіяся увеличенія личнаго состава (ст. 51-bis). Какъ объяснялъ авторъ предложенія, нововведеніе состоитъ въ особенности въ томъ, что для созданія должностей или для переустройства кадровъ *въ смыслѣ увеличенія расходовъ*, *отнынѣ всегда* необходимъ спеціальный законъ (рѣчь депутата Бертело, 15 марта 1900 г.).

[2]) И до сихъ поръ парламентская инціатива, несмотря на свою распространенность, въ открытомъ бою, въ теченіе обсужденія бюджета, отвоевывала лишь сравнительно небольшую цифру увеличенія расходовъ даже въ годы выборовъ. См. докладъ г. Буденоо о бюджетѣ 1900 г.

ЦАБ "Автограф"

Италія [1]) и Бельгія [2]) страдаютъ, какъ и мы страдали, отъ парламентской инициативы.

Въ Соединенныхъ Штатахъ съ перваго взгляда кажется, что конституція передала заботу о составленіи бюджета самой палатѣ народныхъ представителей. Но, вглядываясь глубже, видимъ, что и въ этой странѣ, какъ и въ остальныхъ, предварительное вмѣшательство правительства необходимо. Если комитеты палаты, дѣйствительно, имѣютъ спеціальное порученіе выработать и представить собранію проекты бюджета, то ихъ трудамъ обязательно предшествуетъ представленіе предложеній секретаремъ казначейства. Текстъ конституціи такъ говоритъ объ этомъ: «Секретарь казначейства въ началѣ каждой регулярной сессіи (первый понедѣльникъ декабря) предлагаетъ конгрессу обозрѣніе потребностей каждаго министерскаго департамента на финансовый годъ, начинающійся съ 1 слѣдующаго іюля». Давидъ Уэллсъ такъ комментируетъ это правило: «Различные министерскіе департаменты федеральнаго правительства представляютъ конгрессу въ началѣ каждой сессіи свои финансовыя предположенія на слѣдующій годъ, съ подробнымъ перечисленіемъ статей». (Давидъ Уэллсъ. Письмо въ отвѣтъ на анкету Кобденскаго клуба о законодательномъ контролѣ, 24 іюля 1876 г.).

Послѣ того, какъ доставленные секретаремъ казначейства смѣты доходовъ и расходовъ напечатаны и розданы всѣмъ членамъ конгресса съ подробными приложеніями, тогда только комитеты парламента, снабженные этими документами, начинаютъ формулировать окончательныя предложенія, которыя они сами представляютъ конгрессу. Эти комитеты, хотя и снабженные правительственными функціями, неизвѣстными нашимъ законодательнымъ комиссіямъ, не посягаютъ однако на исполнительную власть до такой степени, чтобы замѣстить собой ее въ самыхъ необходимыхъ отправленіяхъ. Наоборотъ, они прямо требуютъ у нея предварительной

---

[1]) Въ своихъ предположеніяхъ на 1896—1897 г. министръ казначейства г. Соннино говоритъ о „все растущемъ притокѣ просьбъ и требованій, выражающихся въ парламентскомъ вмѣшательствѣ, какъ только было возвѣщено о возстановленномъ финансовомъ равновѣсіи“ (докладъ 25 ноября 1895 г.).

[2]) „Я не могу не настаивать энергичнѣйшимъ образомъ—говорилъ министръ финансовъ де-Сметъ-де-Нэйеръ—на послѣдствіяхъ, которыя повлекло бы съ точки зрѣнія бюджетнаго равновѣсія всякое предложеніе, имѣющее въ виду ослабленіе налоговъ или увеличеніе расходовъ“, (Объяснительная записка къ бюджету 1896 г. Бельгійская палата представителей). Эмиль Ларше въ произведеніи, уже цитированномъ, удостовѣряетъ, что въ Бельгіи гораздо меньше жалуются на парламентскую инициативу, чѣмъ во Франціи.

ЦАБ "Автограф"

помощи, безъ которой ни одинъ парламентъ не былъ бы способенъ построить зданіе государственнаго бюджета.

§ 2—Агенты, содѣйствующіе составленію бюджета.

Если исполнительная власть по всѣмъ конституціямъ должна заниматься составленіемъ бюджета, то какіе именно органы въ ея средѣ спеціально исполняютъ эту работу? На этотъ вопросъ можно было бы отвѣтить, что всѣ въ правительствѣ, прямо или косвенно, составляютъ бюджетъ или содѣйствуютъ его составленію. Слѣдующая формула указываетъ на это: «Каждый министръ составляетъ съ помощью своихъ официальныхъ сотрудниковъ бюджетъ расходовъ, касающихся его вѣдомства; министръ финансовъ составляетъ, кромѣ того, бюджетъ доходовъ».

Въ ряду сотрудниковъ министровъ слѣдуетъ различать двѣ категоріи: мѣстныхъ агентовъ и центральныя управленія. По этой нити мы доходимъ до самаго министра. Мѣстные агенты, разсѣянные по всей территоріи, приближенные къ публикѣ, находящіеся въ постоянныхъ сношеніяхъ съ населеніемъ, слѣдовательно, ранѣе другихъ по опыту знающіе характеръ и настоятельность потребностей страны, являются первыми и простѣйшими сотрудниками министровъ. Идетъ ли рѣчь объ улучшеніи дорогъ или рѣчныхъ руслъ, о повышеніи плотинъ, удлиненіи шлюзовъ, о постройкѣ или наймѣ магазиновъ, о созданіи постовъ служащихъ, объ устройствѣ казармъ, лицеевъ, складовъ, пороховыхъ погребовъ, о ремонтѣ построекъ, объ исправленіи попорченныхъ вещей и т. д.,—никто лучше мѣстныхъ органовъ не можетъ возбудить вопросъ объ этихъ предпріятіяхъ, указать степень ихъ полезности, доставить свѣдѣнія объ ихъ значеніи и приблизительной стоимости. Отъ нихъ, значитъ, исходятъ первоначальныя бюджетныя предположенія. Они представляютъ ихъ или при своей періодической перепискѣ и докладахъ, или спеціально въ самый моментъ приготовленія бюджета.

Изъ рукъ мѣстныхъ агентовъ бюджетныя предположенія іерархическимъ путемъ переходятъ къ центральнымъ управленіямъ. Это—второй этапъ. Центральныя управленія въ каждомъ министерствѣ дѣлятъ между собой различныя отрасли, которыя возложены на него. Такъ, напр., въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ дѣла тюремныя, санитарныя, коммунальныя, департаментскія, полиціи безопасности, общественнаго призрѣнія и т. д. составляютъ предметы вѣдѣнія такого же числа особыхъ вѣдомствъ. Министерство общественныхъ работъ точно также дѣлится на управленія: дорогами, коммерческими портами, ввутренняго плаванія, желѣзныхъ до-

ЦАБ "Автограф"

рогъ, рудниковъ, гражданскихъ построекъ и т. д. Министерство земледѣлія—на управленія коннозаводства, лѣсовъ, земледѣльческаго водоснабженія. Министерство народнаго просвѣщенія—на управленія высшимъ образованіемъ, среднимъ, низшимъ, искусствъ, культовъ и т. д. Поставленныя во главѣ отраслей, входящихъ въ ихъ вѣдѣніе, эти управленія или центральныя администраціи по мѣрѣ поступленія отъ подчиненныхъ имъ департаментскихъ агентовъ предположеній, разсматриваютъ ихъ, оставляя окончательное рѣшеніе до времени составленія бюджета. Тогда одни изъ этихъ мѣстныхъ предположеній, съ поправками или безъ нихъ, вносятся въ административный проектъ, другія откладываются или отвергаются.

Но на этомъ не заканчивается работа центральныхъ управленій. Ихъ иниціатива должна развернуться за границами узкаго круга, доступнаго мѣстнымъ властямъ. Идетъ ли, напр., рѣчь о предпріятіяхъ межъ-департаментскаго значенія, или распространяющихся на всю территорію, о реформахъ, затрагивающихъ все вѣдомство, объ общихъ предположеніяхъ, объ измѣненіяхъ въ кадрахъ служащихъ, о созданіи или упраздненіи должностей, объ измѣненіяхъ въ размѣрѣ жалованій или вознагражденій, и т. д.—по всѣмъ этимъ пунктамъ центральныя управленія, одни только и компетентныя, сами составляютъ предположенія. Все, слитое въ одинъ проектъ, передается министру. Роль министра состоитъ въ томъ, чтобы пересмотрѣть и централизовать проекты различныхъ управленій точно такъ, какъ центральныя управленія пересматриваютъ и централизуютъ предположенія мѣстныхъ агентовъ. При помощи цѣлаго ряда бюро, поставленныхъ подъ его непосредственное начальство, и называемыхъ, смотря по времени и по министерству, то Отдѣленіемъ или Управленіемъ отчетности, то Главнымъ Секретаріатомъ, Управленіемъ капиталами, Центральнымъ бюро, Кабинетомъ и т. д., министръ разсматриваетъ предложенные ему бюджеты. Онъ исключаетъ неосновательныя или неудобныя просьбы, сокращаетъ чрезмѣрныя и, наоборотъ, принимаетъ требованія, противъ которыхъ нѣтъ возраженій. Затѣмъ въ случаѣ надобности онъ по собственной иниціативѣ прибавляетъ предложенія общаго характера. Проектъ становится тогда проектомъ министра и только министра, такъ какъ различные элементы, которые содѣйствовали его образованію, исчезли, чтобы слиться въ министерской отвѣтственности. Нѣтъ нужды разыскивать или отличать его отдѣльныя части: происходятъ ли они отъ мѣстныхъ агентовъ, центральныхъ управленій или лично отъ министра. Все составляетъ теперь единый бюджетъ, принадлежащій министру. Каждый проектъ бюджета, такъ составленный, передается министру финансовъ.

Остановимся теперь на этомъ лицѣ, значительномъ и само по себѣ и по мѣсту, которое оно займетъ въ этой книгѣ.

ЦАБ "Автограф"

§—3 Министръ финансовъ.

Окруженный своей центральной администраціей, своими финансовыми управленіями, своей главной инспекціей, министръ финансовъ [1]) командуетъ арміей лицъ, приставленныхъ ко взиманію налоговъ и платежу расходовъ на всемъ пространствѣ страны. Кромѣ того, ему подвластны такія крупныя учрежденія, какъ касса вкладовъ и храненій, касса пенсій на старость, сберегательныя кассы, монетное управленіе, счетная палата, французскій банкъ, земельный кредитъ, общество биржевыхъ маклеровъ и т. д. Наконецъ, и сами его товарищи, руководители другихъ министерствъ, признаютъ авторитетъ того, кто держитъ ключъ отъ денежной кассы. Дать портретъ министра финансовъ становится дѣломъ особенно труднымъ во Франціи—такъ быстро мѣняются здѣсь носители этого званія. Кого избрать, какъ типъ, посреди 103 держателей портфеля на пространствѣ ста лѣтъ? [2]) Каждый отличается и отъ своего предшественника и отъ своего преемника. Одинъ—невзрачнаго вида, малаго роста, узкогрудый, теряющійся въ толпѣ, «фигура. которой не замѣчаютъ, пока не узнаютъ, что она носитъ крупное имя»,—это Виллель, котораго мы будемъ часто цитировать потому, что онъ оставилъ глубокій слѣдъ въ нашихъ финансовыхъ учрежденіяхъ. Другой—прекраснаго тѣлосложенія, съ громовымъ голосомъ, сразу бросающійся въ глаза, способный противостоять желѣзному канцлеру и съ перомъ и со стаканомъ въ рукѣ—Пуйе-Кертье, подписавшій Франкфуртскій трактатъ [3]). Всегда дурно настроенный, готовый при малѣйшей оппозиціи оставить свое мѣсто, грубо выталкивающій просителей и совѣтчиковъ, энергично и убѣжденно защищающій свои идеи порядка и справедливости—это баронъ Луи. Не менѣе его пропитанный идеями порядка и экономіи, но умѣющій обходить трудности, избѣгать столкновеній, достигать цѣли безъ шума и своевременно защищать прерогативы своего портфеля—Пьерръ Мань. Одинъ—экономистъ по призванію, съ удовольствіемъ прерываетъ свои министерскіе труды, чтобы въ какомъ-либо уголкѣ Лондона открыть памятникъ Бастіа, другой—ока-

[1]) См. въ § 4 настоящей главы описаніе центральной финансовой администраціи, финансовыхъ управленій и большихъ, такъ сказать, вассальныхъ учрежденій.

[2]) Во Франціи за сто лѣтъ было 102 или 103 министра финансовъ, считая новыхъ министровъ и тѣхъ старыхъ, которые по нѣсколько разъ возвращались на должность. Въ Англіи за тотъ же самый столѣтній періодъ и при томъ же способѣ исчисленія насчитывается только 36 канцлеровъ казначейства.

[3]) См. статью маркиза де-Габріака о дипломатическихъ воспоминаніяхъ Пуйе-Кертье въ Берлинѣ. Revue des Deux Mondes du 1 février 1896.

ЦАБ "Автограф"

зываетъ наукѣ только пренебрежительное уваженіе. Одинъ завоевываетъ палату ясностью своихъ объясненій, правильностью плановъ, дѣловымъ чутьемъ, инстинктивнымъ отвращеніемъ къ темнымъ уголкамъ бюджетовъ, другой, наоборотъ, виляетъ, ищетъ увертокъ, ловитъ, откуда вѣтеръ дуетъ, и ничего такъ не боится, какъ собственнаго мнѣнія. Модель безпрестанно мѣняется. Съ какой бы точки зрѣнія ни смотрѣли, съ точки ли зрѣнія характера, ловкости, ораторскаго искусства, знанія, безкорыстія, или любезности, трудоспособности, спеціальныхъ качествъ и т. д.—схватить общій типъ не удается.

Нѣкоторые авторы пытались все-таки дать образъ министра финансовъ, не того, который существуетъ, а того, который долженъ существовать. Это старался сдѣлать Неккеръ на страницахъ, ставшихъ знаменитыми. Настойчивость, съ которой онъ рисовалъ этотъ портретъ, не лишена личныхъ побужденій. Съ 1773 г. [1]), когда никто еще не подозрѣвалъ его честолюбивыхъ замысловъ, онъ приходилъ въ энтузіазмъ отъ величія своего будущаго положенія: «Какая это славная и страшная должность, отправляя которую человѣкъ можетъ себѣ сказать: каждое чувство моего сердца, каждое движеніе моей мысли, каждая минута моей жизни можетъ или вредить или служить благу двадцати милліоновъ людей, приготовлять гибель или счастье будущей расы!.. Это, вѣроятно, величайшая работа, которая только можетъ быть поручена разуму человѣка!» Что же касается качествъ, необходимыхъ для отправленія такой должности, то Неккеръ перечисляетъ всѣ тѣ, которыми, ему кажется, онъ самъ обладаетъ; перечень ихъ поневолѣ дѣлается безконечнымъ: здравый смыслъ, честность, простой образъ жизни, любовь къ труду, широкій кругозоръ, углубленіе въ подробности, порядокъ и умѣлое распредѣленіе времени, знаніе людей, мудрость, умѣренность и т. д. Въ 1784 г., послѣ своей отставки, онъ снова во введеніи къ «Управленію финансами» занимается краснорѣчивымъ описаніемъ идеала министра финансовъ: «Въ то самое время, когда управляющій финансами, влекомый своимъ геніемъ, долженъ восходить на вершины мысли, онъ, по контрасту, нерѣдко тяжелому, принужденъ заниматься самой мелочной работой; онъ долженъ изучать подробности, знать ихъ важность и цѣнить ихъ. Онъ долженъ имѣть мужество преодолѣть отвращеніе, сопряженное съ такого рода изученіемъ; я хорошо знаю, что любовь къ такому занятію означаетъ нѣкоторую приниженность личности, неспособной будто бы увлекаться очарованіемъ общихъ идей. Но не трудно понять, что эти общія идеи безъ твердаго знанія подробностей становятся

[1]) Eloge de Colbert, опытъ краснорѣчія, удостоенный преміи французской академіи въ 1773 г.

ЦАБ "Автограф"

только абстракціей. Къ управленію финансами никогда нельзя подойти достаточно подготовленнымъ, такъ какъ это управленіе состоитъ изъ столь разнообразныхъ частей, что нѣтъ такого предварительнаго образованія, которое давало бы полноту знаній»... (Объ управленіи финансами Франціи, Неккера). Эти страницы, горячо привѣтствуемыя современной публикой, охотно цитируются [1]).

Однимъ словомъ, ставшимъ заслуженно знаменитымъ, г. Тьеръ охарактеризовалъ главное качество, которымъ долженъ обладать министръ финансовъ: свирѣпостью. «Я говорю» «извѣстной свирѣпостью» потому, что нужно не менѣе этого, чтобы защищать казначейство, которое, будучи имуществомъ всѣхъ, не является въ то же время имуществомъ кого либо» [2]).

---

[1]) Эти цитаты могли бы быть продолжены, потому что Неккеръ подробно и краснорѣчиво анализируетъ одно за другимъ качества, которыя долженъ проявлять министръ финансовъ при отправленіи своихъ высокихъ обязанностей. Къ концу „Введенія“ тонъ его *становится грустнѣе*; авторъ разсматриваетъ обратную сторону медали, онъ описываетъ горести, неотдѣлимыя отъ величія, горести, испытанныя имъ болѣе, чѣмъ кѣмъ либо другимъ:

„Когда достигаютъ вѣнца своихъ желаній, переходъ изъ частнаго существованія на крупную должность кажется, какъ и всѣ житейскія превращенія, одну минуту пріятнымъ. Воображеніе еще служитъ вамъ, комплименты и поздравленія поддерживаютъ ваше волненіе и, кажется, гарантируютъ, что *вы не ошиблись* и нашли свое счастье. Наконецъ, васъ оставляютъ одного въ вашемъ кабинетѣ: съ вами остаются только трудъ и безпокойство. Чиновники съ огромными портфелями заходятъ одинъ за другимъ предупредить васъ о горѣ дѣлъ. Все внѣшнее великолѣпіе первой минуты превращается въ рядъ требованій, которыя вамъ невозможно удовлетворить, и въ бурный ропотъ, гдѣ посреди жалобъ и ворчаній рѣдко слышится слово благодарности“.

Неккеръ кончаетъ такой философской фразой: „*Кроткія и мирныя* души, желающія только ясныхъ дней и пріятныхъ чувствъ, не домогайтесь большихъ должностей.. Берите только тѣ удовольствія, которыя возлѣ васъ, ухаживайте за счастьемъ, которое вы уже испробовали, и спокойно пользуйтесь радостями, единственный врагъ которыхъ время и которыя не подвержены страшнымъ бурямъ, царящимъ въ открытомъ морѣ“.

[2]) Вотъ текстъ этой рѣчи г. Тьера, въ которой встрѣчается слово „свирѣпость“, столь часто вспоминавшееся съ того времени: „Да, я скажу о г. Манѣ, что это *умъ, одаренный* рѣдчайшимъ здравымъ смысломъ Что касается меня, то въ управителѣ финансами я очень высоко цѣню это качество. . Къ этой похвалѣ, если вы дозволите, я присоединю легкій упрекъ (*A!A!*), да легкій. Я поставлю въ вину г-ну Маню не отсутствіе *извѣстнаго достоинства*, нѣтъ, я поставлю ему въ вину отсутствіе извѣстнаго недостатка. Этотъ недостатокъ (я ищу слова для характеристики его и вынужденъ употребить нѣсколько странное, но вы меня извините), этотъ недостатокъ, котораго не было у г. Маня, есть *извѣстная свирѣпость* (об-

ЦАБ "Автограф"

Другіе сравнивали министра финансовъ съ «догомъ, лежащимъ на денежномъ ящикѣ»: идея та же. Говорили, что министръ финансовъ похожъ на человѣка, обязаннаго пробираться сквозь чащу, съ вѣсами, приведенными въ равновѣсіе, въ рукахъ (Гладстонъ). Иные просто называли его «существомъ, созданнымъ для производства избытка доходовъ. «(Робертъ Лоу, канцлеръ казначейства 1875 г), или артистомъ вымогательства, взимающимъ наибольшее количество денегъ при наименьшемъ недовольствѣ (сиръ Корнвальдъ Льюисъ).

Личныя достоинства, которыми владѣетъ или долженъ владѣть министръ финансовъ, могутъ проявляться только въ томъ случаѣ, если извѣстное конституціонное преобладаніе дозволяетъ ему пустить ихъ въ ходъ. Хранитель бюджетнаго равновѣсія, онъ долженъ неустанно защищать это равновѣсіе отъ плановъ расточительныхъ министерствъ. Эта постоянная борьба въ интересахъ экономіи и финансоваго порядка составляетъ существенную часть его обязанностей. Онъ можетъ съ успѣхомъ выполнять ихъ и развивать свои вышеупомянутыя качества только при условіи обладанія нѣкоторой супрематіей надъ тѣми, которыхъ онъ обязанъ контролировать и пробирать. Во Франціи, однако, по тексту конституціи министръ финансовъ не можетъ похвалиться никакимъ дѣйствительнымъ преобладаніемъ надъ своими товарищами при изготовленіи бюджета [1]). Проекты каждаго министра, какъ мы сказали, передаются ему и онъ ихъ разсматриваетъ и централизуетъ. Это подлинныя выраженія регламента, но онъ не контролируетъ эти проекты [2]). Ст. 31 декрета 31 мая 1862 г. гласитъ слѣдующее:

щая веселость), которую я считаю необходимой для министра финансовъ. Я говорю «извѣстная свирѣпость», потому что нужно не менѣе этого, чтобы защищать казначейство, которое, будучи имуществомъ всѣхъ, не является въ то же время имуществомъ кого либо".

Г. Мань, министръ финансовъ, котораго г. Тьеръ такъ характеризовалъ, дѣйствительно не обладалъ свирѣпымъ характеромъ. Онъ предпочиталъ добиваться своего при помощи соглашеній. Благодаря своей миролюбивой ловкости онъ добивался многаго. Обладая замѣчательной проницательностью, убѣдительнымъ краснорѣчіемъ и ласковыми пріемами, онъ умѣлъ пріобрѣсти и на своихъ товарищей и на палату большое и законное вліяніе

[1]) Мы увидимъ въ третьей части этой книги, что при исполненіи бюджета министръ финансовъ пріобрѣтаетъ надъ своими товарищами дѣйствительное преобладаніе въ дѣлѣ выдачи ордеровъ и платежей. Тогда мы дадимъ снова общее обозрѣніе роли министра финансовъ.

[2]) Г. Руа, министръ финансовъ, говорилъ въ 1821 г. „Министръ финансовъ не является главнымъ контролеромъ расходовъ разныхъ министерствъ. Онъ не имѣетъ права входить въ подробности ихъ управленія, опредѣ-

ЦАБ "Автограф"

«Ежегодно министры составляютъ бюджеты, каждый по своему вѣдомству. Министръ финансовъ централизуетъ эти бюджеты и прибавляетъ къ нимъ бюджетъ доходовъ, чтобы представить полный общій бюджетъ государства». Конечно, право одному устанавливать бюджетъ доходовъ, равно какъ составлять объяснительную записку къ общему государственному бюджету, о которой мы будемъ говорить позднѣе, представляетъ весьма важную привилегію въ его пользу. Но это не составляетъ преимущества, опредѣленно указаннаго. По конституціи онъ равенъ другимъ министрамъ. Всѣ учебники административнаго права согласны въ этомъ пунктѣ [1]). Онъ централизуетъ министерскія предположенія, онъ ихъ разсматриваетъ, но онъ ихъ не контролируетъ. Самое большее, если онъ позволитъ себѣ представить нѣкоторыя замѣчанія, указать, напр., что забота о равновѣсіи не допускаетъ его признать увеличеніе кредитовъ, что предѣлы доходнаго бюджета заставляютъ его требовать извѣстныхъ экономій [2]). Нѣсколько разъ онъ писалъ циркуляры [3]) другимъ министрамъ о томъ, что существующіе кредиты должны служить строгимъ мѣриломъ для будущихъ предположеній, и что всякое превышеніе будетъ отвергнуто. Ежегодно отчеты совѣта министровъ, сообщаемые газетамъ, содержатъ слова, подобныя этимъ относящимся къ бюджету 1896 г.: «Министръ финансовъ (г. Рибо, предсѣдатель совѣта министровъ и министръ финансовъ) представилъ отчетъ о финансовомъ положеніи: онъ настаивалъ на вытекающей изъ него необходимости остановить ростъ расходовъ, онъ предложилъ своимъ товарищамъ

лять полезность, необходимость, настоятельность ихъ расходовъ и останавливать по своему усмотрѣнію государственныя службы. Да онъ бы и отказался отъ такой власти, если бы ему ее предложили“ (рѣчь г. Руа, министра финансовъ, въ палатѣ депутатовъ 20 іюля 1821 г.).

[1]) Можно справиться у авторовъ, наиболѣе освѣдомленныхъ по этому вопросу, у Окока, Батби, Лаферрьера, Дюкрока. Тамъ нѣтъ указаній на какое нибудь постановленіе закона или регламента, дающее министру финансовъ преимущество надъ его товарищами въ дѣлѣ составленія бюджета.

[2]) Такъ, напр., согласно офиціозной нотѣ, опубликованной газетами, „г. Пейтраль настаивалъ, чтобы расходы 1890 г. немногимъ превышали расходы 1889 г.“. (Совѣтъ министровъ 2 февр. 1889 г.).

[3]) По поводу бюджета 1893 г. министръ послалъ своимъ товарищамъ циркуляръ, въ которомъ говорилъ: „Всѣ ваши усилія должны быть направлены къ осуществленію экономіи, совмѣстимой съ правильнымъ ходомъ государственныхъ отправленій. Особенно желательно, чтобы кредиты, требуемые вами на періодъ 1893 г., не превышали суммы кредитовъ, вотированныхъ палатой депутатовъ на 1892 г.“. (31 декабря 1891 г.) Вслѣдъ за тѣмъ министръ вспоминаетъ съ огорченіемъ, что его прошлогодній циркуляръ такого же содержанія не помѣшалъ министрамъ ввести въ свои проекты значительныя увеличенія кредитовъ.

ЦАБ "Автограф"

строго пересмотрѣть ихъ смѣты, чтобы расходы 1896 г. значительно приблизились къ расходамъ 1895 г.» (6 апрѣля 1895 г.).

Эта маленькая замѣтка довольно точно рисуетъ положеніе министра финансовъ, который, не имѣя собственной власти, старается замѣнить ее властью совѣта министровъ: тутъ его талантъ аргументированія, его естественная свирѣпость могутъ иногда помочь ему выиграть дѣло, что, впрочемъ, является только платонической побѣдой, пока рѣчь идетъ объ однихъ обѣщаніяхъ. «Всѣ министры согласились съ моими взглядами»—заявляетъ одна записка [1]), говоря о необходимости сокращенія кредитовъ, «нѣкоторые исполнили это»—скромно прибавляетъ онъ. Помимо этого министръ никогда не примѣняетъ никакой власти, онъ не считаетъ себя въ правѣ требовать воспрещенія того или другого расхода, отвергнуть или сократить какое либо учрежденіе, самостоятельно указать на какую либо реформу или экономію, проникнуть, словомъ, въ подробности проектовъ своихъ товарищей [2]), ихъ контролировать въ подлинномъ смыслѣ [3]).

Никакой текстъ закона не даетъ ему этого права контроля и онъ могъ бы его осуществлять только узурпаторскимъ путемъ. Даже когда министръ финансовъ является въ то же время и предсѣдателемъ совѣта, что изрѣдка бываетъ, его полномочія въ дѣлѣ составленія бюджетовъ остаются тѣ же самыя, какъ мы ихъ изложили. Поэтому—то министръ финансовъ и предсѣдатель совѣта министровъ въ 1894—1895 г. говорилъ въ палатѣ депутатовъ: «Предположите, что вы вмѣстѣ съ правительствомъ вырабатываете бюджетъ на 1895 годъ. Мы въ совѣтѣ министровъ: министръ финансовъ, какъ это и лежитъ на его обязанности, *рекомендуетъ* всѣмъ своимъ товарищамъ уменьшить расходы въ размѣрѣ возможнаго и даже невозможнаго»... (засѣданіе 4 декабря 1894 г.). Несмотря на свое первенствующее положеніе, министръ финансовъ никогда, значитъ, не позволяетъ себѣ ничего другого, кромѣ какъ скромно рекомендовать своимъ товарищамъ экономію.

---

[1]) Объяснительная записка къ проекту бюджета 1894 г. (16 мая 1893 г.).

[2]) Объяснительная записка къ бюджету (Exposé des motifs) часто содержитъ вслѣдъ за сравнительной картиной предстоящихъ издержекъ слѣдующую фразу: „Объясненія, заключающіяся въ подробномъ изложеніи бюджетовъ *каждаго министерскаго департамента*, представятъ оправданіе этого увеличенія расходовъ“. Министръ финансовъ ограничивается, слѣдовательно, ссылкой на записку, представленную каждымъ изъ его товарищей въ защиту своихъ личныхъ проектовъ расходовъ, не рѣшаясь взять на свою отвѣтственность цифры, не имъ выведенныя.

[3]) Доказательствомъ этого служитъ и то, что министръ финансовъ внушаетъ иногда податливому депутату потребовать у палаты сокращеній или реформъ, которыя бы онъ желалъ видѣть въ бюджетахъ своихъ товарищей.

ЦАБ "Автограф"

Итакъ, преимущества, которыми во Франціи обладаетъ при составленіи бюджета министръ финансовъ надъ другими министрами, сводятся къ слѣдующему: 1) онъ централизуетъ бюджетъ расходовъ 2) одинъ составляетъ бюджетъ доходовъ; 3) составляетъ объяснительную записку къ проекту общаго бюджета и передаетъ ее въ депо палаты [1]).

Не всегда такъ было. Нѣкогда г. Сюлли, финансовый суперъ-интендантъ, дѣйствительно руководилъ всѣми отраслями управленія; со своими финансовыми полномочіями онъ послѣдовательно соединялъ обязанности главнаго начальника артиллеріи, суперъ-интенданта надъ постройками, главнаго дорожнаго смотрителя Франціи; онъ былъ кромѣ того губернаторомъ Бастиліи, посланникомъ въ Англіи и т. д. Его кабинетъ министра финансовъ сталъ направляющимъ центромъ для всѣхъ остальныхъ вѣдомствъ. Въ каждой главѣ своихъ мемуаровъ, послѣ обсужденія финансовыхъ вопросовъ, онъ говоритъ: «что касается остальныхъ моихъ должностей»... далѣе слѣдуетъ изложеніе того, что было сдѣлано для сооруженія и вооруженія галеръ, «дѣло, которое король очень хвалилъ», для построекъ, для береговъ и крѣпостей Бретани, для полиціи, арміи, дипломатіи, парламентовъ и т. д. Благодаря такому вмѣшательству во всѣ отрасли, требующія расходовъ, которыя поэтому подвергались воздѣйствію его стремленій къ экономіи, Сюлли скоро добился порядка въ финансахъ и могъ собрать 21 милліонъ наличными въ кассахъ Бастиліи, гдѣ ихъ нашли послѣ смерти Генриха IV.

Другой министръ финансовъ Жанъ-Баптистъ Кольберъ, главный контролеръ съ 1661 по 1683 годъ, точно также сосредоточилъ въ своихъ рукахъ, полностью или частью, функціи семи нашихъ нынѣшнихъ министерствъ [2]).

---

[1]) Можно бы прибавить: 4) даетъ въ извѣстныхъ случаяхъ свою непремѣнную контръ-ассигновку для обязательствъ по расходамъ, предположеннымъ его товарищами (ст. 39 декрета 31 мая 1862 г.). Но этотъ послѣдній пунктъ не касается, собственно говоря, составленія бюджета, и входитъ въ главу XXV, посвященную расходамъ и предварительному контролю исполненія бюджета. Мы отсылаемъ къ этой главѣ для изученія полномочій министра финансовъ въ цѣломъ.

[2]) „Послѣ смерти Мазарини Кольберъ послѣдовательно назначался на должности: финансоваго интенданта, суперъ-интенданта надъ постройками, генеральнаго контролера, государственнаго секретаря, завѣдующаго флотомъ, промышленностью и мануфактурами. Съ 1661 по 1672 г. могущество и довѣріе, которымъ пользовался Кольберъ, было можно сказать, безпредѣльно: кодексы, регламенты, ордонансы—все носитъ его печать и исходитъ отъ него. Мѣста губернаторовъ, посланниковъ, епископовъ, президентовъ, интендантовъ, самыя высшія должности раздаются только по

ЦАБ "Автограф"

Его переписка [1]) доказываетъ, что всѣ дѣла этихъ семи министерствъ, дѣйствительно, направлялись имъ и что, будучи господиномъ денегъ, онъ былъ въ то же время при ихъ помощи господиномъ людей и вещей. Эта переписка, наполняющая семь томовъ in—4°, почерпнутая изъ архивовъ вѣдомствъ финансоваго, военнаго, морскаго, мостовъ и шоссэ и т. д. свидѣтельствуетъ одними своими заглавіями (финансы, налоги, деньги, промышленность, торговля, флотъ, галеры, колоніи, провинціальныя администраціи, земледѣліе, коннозаводство, лѣса, дороги, каналы и рудники, крѣпости, наука, литература и искусство, юстиція и полиція, религіозныя дѣла), что все управленіе страной, дѣйствительно, принадлежало тому, кто держалъ ключи отъ кассы. «До 1670 г.—говоритъ Монтіонъ—Кольберъ—главный министръ и хозяинъ при дворѣ». Позже Лувуа оспариваетъ у него первое мѣсто. Но—замѣчаетъ Монтіонъ—«въ первую эпоху Кольберъ захватилъ всѣ департаменты, онъ стремился подчинить политику интересамъ торговли и финансовъ, вмѣшивался въ управленіе военнымъ строемъ, въ обмундировку и вооруженіе войскъ, въ ихъ передвиженіе и въ перемѣщеніе лагерей, предписывалъ планы судоустройства. Нѣтъ ни одной области управленія, на которую бы онъ не распространилъ своего надзора».

Какъ замѣчаетъ Монтіонъ, Кольберъ все сводилъ къ финансовымъ вопросамъ [2]), т. е. что онъ изъ своего положенія главнаго контролера

его рекомендаціи и съ его одобренія... Онъ работалъ 16 часовъ въ день все время, когда былъ министромъ. Онъ не зналъ другого отдыха, кромѣ перемѣны занятій (Histoire de la vie et de l'administration de Colbert par Pierre Clément, 1846).

[1]) Переписка Кольбера была опубликована Пьеромъ Клеманомъ и Буалилемъ подъ названіемъ: „Lettres, instructions et mémoires de Colbert".

[2]) Слѣдующія письма, взятыя наудачу, наглядно показываютъ господствовавшій въ управленіи Кольбера финансовый духъ: „Я получилъ ваше письмо съ запиской о расходахъ, необходимыхъ на окончаніе работъ по укрѣпленію Сенъ-Кантена и смѣту заказанныхъ вами работъ для Рокруа. Хотя я и одобряю эти работы, но въ будущемъ вы должны дѣлать заказы только для тѣхъ крѣпостей, для которыхъ я назначилъ деньги. (Письмо Кольбера къ г-ну Шертану, директору крѣпостей Пикардіи и Шампани 12 іюля 1669 г.).

„Я одобряю, что вы, несмотря на противодѣйствіе, возстановили договоры по опредѣленнымъ цѣнамъ. Не сомнѣвайтесь, отъ этого финансы короля пріобрѣтутъ выгоду, лучшую работу и ясность, гораздо большія, чѣмъ при поденной работѣ. (Рыцарю де-Клервилю, главному коммиссару укрѣпленій, 16 мая 1669 г.).

„Я прошу васъ всегда дѣйствовать въ согласіи съ г. Бушлю (который будетъ сдавать съ торговъ работы) для экономіи королевскихъ денегъ и

ЦАБ "Автограф"

и распредѣлителя денегъ почерпнулъ самый принципъ своей власти и обратно, пользовался этой властью, чтобы обезпечить порядокъ и экономію во всѣхъ частяхъ управленія [1]).

Какъ только онъ потерялъ эту высшую власть, финансы поколебались. «Во второмъ періодѣ, говоритъ Монтіонъ, онъ не имѣетъ болѣе вліянія на вѣдомства другихъ министровъ и перестаетъ тогда быть господиномъ и въ своемъ. Онъ не въ состояніи болѣе съ прежней силой сдерживать потокъ расходовъ, требуемыхъ войной, постройками, празднествами, и т. д.» (Particularités et observations sur les ministres des finances, par Montyon). Чтобы защитить свою позицію, министръ финансовъ долженъ господствовать надъ сосѣдними мѣстами, иначе осаждающіе черезъ чуръ тѣсно обложатъ его, обойдутъ, и крѣпость будетъ взята. Такимъ именно образомъ Кольберъ и палъ передъ Лувуа.

Неккеръ очень хотѣлъ воскресить въ свою пользу всемогущество Кольбера. Произнося, какъ мы знаемъ, свою хвалебную рѣчь, увѣнчанную академіей въ 1773 г., онъ поставилъ цѣлью доказать благотворное вліяніе преобладанія министра финансовъ на общее управленіе страной Однако, сдѣлавшись въ 1778 г. генеральнымъ контролеромъ, онъ потерпѣлъ неудачу въ своихъ попыткахъ захвата. «Когда побуждаемый своимъ усердіемъ и надеждой достичь большихъ экономій,—писалъ онъ позднѣе—я пожелалъ получить въ свое распоряженіе всѣ договоры, касающіеся флота и арміи, эту просьбу представили, какъ безудержную любовь къ

возможно большаго сокращенія расходовъ (г-ну инженеру д'Аспремону, 14 мая 1673 г.).

„Я былъ очень удивленъ, узнавъ изъ вашего письма отъ 19 сего мѣсяца, что вы просите 45,000 ливровъ въ мѣсяцъ на доставку матеріала для построекъ въ Метцѣ въ будущемъ году. Если бы я долженъ былъ строить Лувръ, мнѣ не потребовалось бы столько денегъ. Итакъ, исправьте ваши счеты, а въ будущемъ не посылайте ихъ, не переговоривъ раньше съ г. Моранжи (инженеру Нике, 29 ноября 1675 г.).

[1]) Такъ, напр. въ своемъ докладѣ королю въ 1669 г. Кольберъ самостоятельно предлагаетъ уменьшить расходы на флотъ на два милліона ливровъ, построекъ—на три, военные—на одинъ, и на укрѣпленія—на два. Наоборотъ, торговымъ компаніямъ онъ соглашается прибавить одинъ милліонъ. Въ одномъ изъ болѣе раннихъ его докладовъ, отъ 22 іюля 1666 г. различныя главы, озаглавленныя „о передвиженіяхъ войскъ внутри государства и собраніи армейскихъ корпусовъ“, и „объ удержаніи офицерами солдатскаго жалованья“, посвящены техническимъ военнымъ вопросамъ единственно съ точки зрѣнія реформъ, выгодныхъ для бюджета. „Что касается меня—пишетъ онъ королю—то скажу В. В., что безполезный ужинъ въ 1000 экю причиняетъ мнѣ огромное огорченіе“. Г-жа де Мэнтенонъ говорила: „Кольберъ всегда думаетъ только о своихъ финансахъ и никогда—о религіи“.

ЦАБ "Автограф"

могуществу и власти». Самое большее, чего онъ достигъ, это того, что главныя военныя казначейства, флотскія, мостовъ и шоссэ, дворовъ ихъ величествъ были обязаны представлять свои отчеты государственному казначейству и подчинялись надзору финансовой администраціи. Неккеръ долженъ былъ употребить много усилій, чтобы заставить этихъ посторонних подотчетныхъ чиновниковъ подчиниться субординаціи въ финансовомъ отношеніи. «Безъ этой субординаціи—говоритъ вступленіе къ его реформаторскимъ эдиктамъ всякое стремленіе финансовой администраціи къ экономіи дѣлается безполезнымъ для короля въ цѣлой огромной области». Неккеръ не обладалъ даже правомъ входа въ государственный совѣтъ короля. Вслѣдствіе отказа въ 1781 г. въ этой прерогативѣ, необходимой, по его мнѣнію, для отправленія его обязанностей, онъ ушелъ въ отставку [1]).

Въ послѣдующіе вѣка встрѣчаемъ мало примѣровъ, сравнимыхъ съ эпохой Сюлли и Кольбера. Съ 1799 по 1815 годъ, черезъ головы двухъ министровъ, казначейства и финансовъ, управленіемъ финансовъ во всей его полнотѣ завѣдывалъ на самомъ дѣлѣ исключительно Наполеонъ, который могъ считаться истиннымъ министромъ финансовъ своего царствованія. Самодержавно управляя арміей, флотомъ, общей администраціей, полиціей и т. д. онъ ежедневно разрѣшалъ съ Годеномъ [2]) и Молльеномъ [3]) бюджетные вопросы, изыскивалъ средства, давалъ приказанія о

---

[1]) „Я думалъ, что управляющій финансами, отвѣчающій своей честью за государственныя средства, долженъ для блага государства имѣть голосъ въ совѣщаніяхъ о войнѣ и мирѣ". (Введеніе къ „Управленію финансами").

[2]) „Императоръ самъ изслѣдовалъ различныя части бюджета и занимался его составленіемъ съ особой старательностью. Императоръ провѣрялъ вѣдомости кредитовъ, представляемыя ему его министрами, статью за статьей, особенно касающіяся арміи и флота. Большія постройки служили предметомъ серьезныхъ обсужденій со стороны инженеровъ. Императоръ, присутствовавшій при этихъ разговорахъ, указывалъ наиболѣе настоятельныя работы и опредѣлялъ кредиты, которые онъ думалъ отпустить въ этомъ году. Затѣмъ, когда была установлена общая сумма расходовъ, министръ финансовъ обсуждалъ съ императоромъ вопросъ о средствахъ". (Мемуары Годэна, герцога Пьяченцы). При созданіи счетной палаты императоръ сказалъ своему министру: „Особенно позаботьтесь такъ устроить ее, чтобы злоупотребленія, отмѣченныя счетной палатой, непремѣнно доходили *до меня*".

[3]) Молльенъ въ своихъ „Мемуарахъ министра казначейства" говоритъ что какъ директоръ кассы погашенія, онъ долженъ былъ ежедневно лично представлять первому консулу докладъ о финансовыхъ дѣлахъ дня. Во время своего управленія Молльенъ постоянно получалъ записки импера-

ЦАБ "Автограф"

движеніи суммъ и распредѣленіи кредитовъ, лично предсѣдательствовалъ при устройствѣ кассы погашенія, соединенныхъ долговъ, кадастра, счетной палаты и т. д. Финансы широко пользовались этимъ сосредоточеніемъ всѣхъ правительственныхъ отраслей въ могущественныхъ рукахъ главы Имперіи; ихъ процвѣтаніе, безостановочно прогрессировавшее съ VIII года, стало клониться къ упадку только при приближеніи гибели самого режима.

Во время Реставраціи Виллель занималъ пять съ половиной лѣтъ постъ министра финансовъ и въ то же самое время предсѣдателя совѣта министровъ. Эта послѣдняя роль, дававшая ему законное преобладаніе, позволила провести въ финансовой области важныя и прочныя реформы, Печать его дѣяній читатель встрѣтитъ на всемъ протяженіи этой книги. потому что самыя основы парламентской отчетности ведутъ свое начало со времени его пребыванія у власти. Онъ ввелъ однообразіе записей, подчинилъ всѣхъ подотчетныхъ чиновниковъ правиламъ, выработываемымъ министерствомъ финансовъ; на лицъ, выдающихъ ордера возложилъ, извѣстныя обязанности, учредилъ контроль надъ всѣми агентами, завѣдующими деньгами и дающими приказы о расходахъ и т. д. Всѣ эти мѣры были предписаны знаменитыми ордонансами 1822, 1823, 1824 и 1827 г. [1]). Чтобы добиться такихъ результатовъ, онъ долженъ былъ преодолѣть большое сопротивленіе, сломить упорствующихъ, закрыть ротъ рутинѣ, побѣдить злоупотребленія, словомъ постоянно пользоваться, какъ оружіемъ, исключительной властью, которую давалъ ему занимаемый имъ важный постъ [2]).

тора съ указаніями на новыя нужды и обсуждающія средства для ихъ удовлетворенія „съ такою любовью къ подробностямъ, которая, соединяясь съ грандіозностью общихъ взглядовъ, всегда служила предметомъ удивленія для министровъ“. Переписка Наполеона свидѣтельствуетъ на каждой страницѣ, что дѣйствительное и подробное управленіе финансами на самомъ дѣлѣ принадлежало императору.

[1]) Виллель, министръ финансовъ съ 15 Декабря 1821, г. предсѣдатель Совѣта съ 7 Декабря 1822 по 4 января 1828 г.

[2]) Вотъ перечень главнѣйшихъ мѣръ по организаціи финансовъ, осуществленныхъ въ управленіе Виллеля: Въ 1822 г. онъ вывелъ бюджеты изъ русла предварительныхъ ассигновокъ одной двѣнадцатой бюджета, чего не могъ добиться съ 1815 г. ни одинъ изъ его предшественниковъ.

Онъ заставилъ лицъ, выдающихъ ордера, передавать казначеямъ—плательщикамъ въ подкрѣпленіе ордеровъ и приказовъ платежа, оправдательные документы своихъ расходовъ (ордонансъ 14 сентября 1822 г.)

Онъ опредѣлилъ крайній срокъ для ликвидированія расходовъ и выдачи на нихъ ордеровъ и опредѣлилъ продолжительность періода заключенія бюджета (exercice). *(Тамъ же).*

ЦАБ "Автограф"

Послѣ Виллеля предсѣдательство въ совѣтѣ министровъ нѣсколько разъ выпадало на долю министра финансовъ [1]), но, какъ мы уже сказали, это не усиливало его бюджетныхъ правомочій. Наконецъ, послѣ 1870—1871 г. знаніе, дѣятельность и патріотизмъ Тьера, главы исполнительной власти, сдѣлали изъ него всеобъемлющаго министра. Онъ проникалъ въ глубь всѣхъ вѣдомствъ, особенно военнаго, промышленнаго и финансоваго, чтобы лично разбирать всѣ важные и не важные вопросы. «Едва ли необходимо говорить, что въ министерствахъ военномъ и финансовъ безъ него не дѣлалось ничего»—пишетъ Жюль Симонъ [2]). Личный авторитетъ министра финансовъ, конечно, страдалъ отъ такой узурпаціи. Но въ общемъ, освобожденіе территоріи, успѣхъ пятимилліарднаго національнаго займа и уплаты военнаго вознагражденія, созданіе налоговъ, необхо-

---

Онъ воспретилъ министрамъ всякое косвенное увеличеніе кредитовъ при помощи особыхъ средствъ ихъ вѣдомствъ. (*Тамъ же*).

Онъ предписалъ употреблять однообразныя записи во всѣхъ учрежденіяхъ и принудилъ министровъ составлять ежегодно отчеты о послѣдовательномъ употребленіи ихъ кредитовъ. (*Тамъ же*).

Онъ возложилъ на Счетную Палату обязанность ежегодно провѣрять отчеты министровъ. (*Тамъ же*).

Онъ поручилъ особой комиссіи свѣрить отчеты министровъ съ записями общей отчетности (ордонансъ 10 декабря 1823 г.)

Онъ присоединилъ къ министерству финансовъ главныхъ директоровъ финансовыхъ управленій, несмотря на ихъ стремленіе къ независимости, и объединилъ дѣйствія кассъ и общей отчетности. (Ордонансъ 4 ноября 1824 г.)

Онъ установилъ форму министерскихъ отчетовъ, подлежащую контролю Счетной Палаты, и создалъ общіе своды по классамъ подотчетныхъ чиновниковъ, чтобы облегчить контроль и сдѣлать его дѣйствительнымъ. (Ордонансъ 9 іюля 1826 г.)

Онъ ввелъ вотированіе бюджета по секціямъ министерства. (Ордонансъ 1 сентября 1827 г.).

Ордонансы 14 сентября 1822 г., 10 декабря 1823 г., 4 ноября 1824 г. и 1 сентября 1827 г. представляютъ такъ называемые «знаменитые ордонансы Виллеля», съ которыми мы встрѣтимся на каждой страницѣ нашей книги. Изученіе трудовъ комиссіи, подготовлявшихъ нѣкоторые изъ нихъ, свидѣтельствуетъ о встрѣченномъ ими сопротивленіи. Безъ личнаго авторитета предсѣдателя совѣта министровъ они бы никогда не увидѣли свѣта

[1]) Рувье въ 1887 и 1904 — 1905. Тираръ съ 12 декабря 1887 по 3 апрѣля 1888 г., Рибо съ 26 января по 1 ноября 1895 г.

[2]) Жюль Симонъ прибавляетъ: «Министерства юстиціи и народнаго просвѣщенія и культовъ были единственными, въ подробности которыхъ онъ не входилъ».

ЦАБ "Автограф"

димыхъ для возстановленія равновѣсія—все это вышло изъ Версальскихъ конференцій директоровъ финансовыхъ вѣдомствъ, собиравшихся подъ личнымъ предсѣдательствомъ главы исполнительной власти. Тамъ финансовые вопросы, дѣйствительно, преобладали надъ всѣми остальными и преимущественная власть перваго магистрата Республики заставила всѣхъ министровъ склониться передъ требованіями бюджета.

При второй Имперіи, въ силу конституціи 1852 г., Государственный Совѣтъ, привлеченный къ составленію бюджета, получалъ его проектъ изъ рукъ министра финансовъ передъ отсылкой въ законодательный корпусъ для изученія и контроля въ подлинномъ смыслѣ слова. Каждое изъ его отдѣленій, соотвѣтствующее, какъ извѣстно, одному изъ министерствъ, привносило въ этотъ контроль дань своей опытности. Государственный Совѣтъ могъ пересматривать, добавлять, измѣнять первоначальный проектъ по своему желанію; но на практикѣ онъ пользовался своимъ правомъ съ большой осторожностью [1]). Ему было поручено составленіе объяснительной записки и нѣкоторые изъ его членовъ, назначенные императоромъ защищали передъ палатами бюджетъ при обсужденіи по статьямъ. Эта организація, просуществовавшая до конца имперіи, затѣмъ показалась несовмѣстимой съ парламентарнымъ строемъ [2]) и законъ 24 мая 1872 г., возстановившій послѣ войны Государственный Совѣтъ, не счелъ нужнымъ возстановить его старыя бюджетныя полномочія. Онъ едва оставилъ за нимъ нѣкоторыя законодательныя полномочія [3]).

§ 4. Организація министерства финансовъ во Франціи. Центральная администрація. Вассальныя учрежденія.

Чтобы составить себѣ понятіе о министрѣ финансовъ, каковъ бы ни былъ его типъ, каковы бы ни были его преимущества надъ товарищами, необходимо наблюдать его въ надлежащихъ условіяхъ, т. е. во главѣ администраціи, обязанной осуществлять его полномочія, администраціи,

---

[1]) Нерѣдко министръ финансовъ очень тонко критиковалъ передъ Государственнымъ Совѣтомъ бюджеты своихъ товарищей, чтобы при посредствѣ этого учрежденія добиться сокращенія расходовъ, котораго онъ не могъ достигнуть самъ.

[2]) «Свободная конституція не совмѣстима съ такимъ учрежденіемъ, какъ вѣтвью законодательной власти».

[3]) *Только въ случаѣ спеціальной консультаціи по требованію* одной изъ двухъ палатъ.

ЦАБ "Автограф"

столь мощно организованной, что въ случаѣ нужды она можетъ дѣйствовать одна, если даже не вести на помочахъ своего главу. Министръ финансовъ существуетъ только вмѣстѣ со своимъ министерствомъ; личность исчезаетъ передъ учрежденіемъ.

Центральная финансовая администрація [1]) дѣлится во Франціи на двѣ различныхъ вѣтви: 1) учрежденія, *непосредственно подчиненныя министру*; 2) финансовыя управленія. И тѣ, и другія, расположенныя бокъ о бокъ въ зданіяхъ Лувра, организованныя тѣми же самыми декретами, изданными во *исполненіе* закона 29 декабря 1882 г., декретами довольно часто видоизмѣнявшимися, насчитываютъ въ своемъ личномъ составѣ около 1800 чиновниковъ, агентовъ и субъ-агентовъ.

Учрежденій, непосредственно подчиненныхъ министру, насчитывается, по упомянутымъ декретамъ и по таблицамъ бюджета 1905 года, десять: 1) кабинетъ министра, 2) личный и вещный отдѣлъ, 3) контроль финансовыхъ учрежденій, 4) главная инспекція финансовъ, 5) главное движеніе суммъ, 6) государственная отчетность, 7) долгъ, внесенный въ книгу (dette inscrite), 8) юрисконсульство казначейства (agence judiciaire du trésor et contentieux), 9) центральная касса государственнаго казначейства, 10) центральный контроль государственнаго казначейства.

Около 1300 чиновниковъ и агентовъ, отъ главныхъ директоровъ, директоровъ, субъ-директоровъ, начальниковъ и помощниковъ начальниковъ бюро, канцелярскихъ служителей всѣхъ степеней до нештатныхъ агентовъ, агентовъ внутренней службы, конторскихъ агентовъ и т. д., наполняютъ кадры этой первой категоріи. Вышецитированныя учрежденія, непосредственно подчиненныя министру, обладаютъ неодинаковымъ значеніемъ особенно съ точки зрѣнія составленія бюджета. Исключимъ же наскоро всѣ тѣ полномочія, которыхъ для насъ теперь неинтересны.

Кабинетъ министровъ и личный отдѣлъ встрѣчаются во всѣхъ министерствахъ почти въ одинаковой формѣ [2]). Достаточно про нихъ упомянуть. Центральный кассиръ-плательщикъ государственнаго казначейства въ Парижѣ, за нѣкоторыми исключеніями, исполняетъ ту же роль, что главные казначеи-плательщики въ департаментахъ, о которыхъ будетъ говориться позднѣе. Управленіе внесеннаго въ книги долга ограничивается своей спеціальной миссіей: устанавливаетъ записи, перемѣны, возобновленія

---

[1]) См. въ главахъ XIX, XX, XXI и XXII, въ части объ исполненіи бюджета то, что касается мѣстной администраціи. Здѣсь описывается только центральная администрація.

[2]) Въ министерствѣ финансовъ кабинетъ министра имѣетъ и особенное полномочіе, именно раздачу концессій на табачныя лавки.

ЦАБ "Автограф"

правъ на ренты; составляетъ записи въ большую книгу государственныхъ пенсій и дѣлаетъ отмѣтки объ ихъ прекращеніи, вписываетъ въ большую книгу залоги подотчетныхъ казначеевъ и другихъ лицъ и выдаетъ выписки изъ этихъ книгъ. Однимъ словомъ, его вѣдѣнію подлежитъ все, что касается правъ и состоянія недоимокъ въ отношеніи рентъ, пенсій и залоговъ.

Юрисконсульство казначейства тоже стоитъ въ сторонѣ отъ бюджета со своими четырьмя завѣдующими, исполняющими такія обязанности: 1) разсмотрѣніе въ совѣтѣ министра финансовъ всѣхъ спорныхъ дѣлъ, которыя могутъ повлечь отвѣтственность для государства; 2) взысканіе всѣхъ долговъ, слѣдуемыхъ государству; 3) защита на судѣ интересовъ казначейства; 4) защита и охраненіе правъ казначейства въ дѣлѣ залоговъ, привилегій казначейства, законныхъ гипотекъ, наложеній арестовъ оппозицій и т. д. Эти различныя функціи сами по себѣ имѣютъ, конечно, большое значеніе, но онѣ только случайно входятъ въ движеніе бюджета по министерству финансовъ.

Съ этой точки зрѣнія важны главное управленіе государственной отчетности, общее движеніе суммъ и контроль надъ финансовыми управленіями.

Главное управленіе государственной отчетности (la direction générale de la comptabilité publique) «обязано устанавливать правила для всякихъ отчетныхъ въ государственныхъ средствахъ учрежденій и поддерживать въ каждомъ изъ нихъ однообразную форму записей»,—говоритъ ст. 372 декрета 31 мая 1862 г., опредѣленіе котораго однако не полно. Оно указываетъ только на одно изъ нѣсколькихъ полномочій государственной отчетности, которыя могутъ быть сведены къ слѣдующимъ четыремъ разрядамъ:

1) Составленіе проектовъ финансовыхъ законовъ, бюджетовъ, отчетовъ, записокъ о добавочныхъ кредитахъ и т. д. Когда въ этой книгѣ мы будемъ говорить о министрѣ финансовъ, какъ о составителѣ этихъ различныхъ документовъ, слѣдуетъ подразумѣвать, что государственная отчетность является его помощникомъ. Ст. 374 декрета 31 мая 1862 г. говоритъ: «Главной отчетности поручено составленіе общаго государственнаго бюджета, закона объ утвержденіи выполненія бюджета и законовъ, опредѣляющихъ назначеніе добавочныхъ кредитовъ».

2) Публикація официальныхъ отчетовъ и окончательныхъ отчетовъ по расходамъ, общій финансовый отчетъ, отчетъ о поступленіяхъ и т. д. Государственная отчетность, обязанная вести журналъ и большую книгу государственныхъ операцій, одна только и въ состояніи извлекать оттуда официальныя цифры. «Общіе отчеты годичные и смѣтные, утвержденія бюд-

ЦАБ "Автограф"

жетовъ и предназначенные къ опубликованію отчеты о финансовомъ состояніи устанавливаются согласно централизованнымъ цифрамъ главной отчетности» (ст. 373 декрета 31 мая 1862 г.).

3) Управленіе отчетностью всѣхъ подотчетныхъ чиновниковъ, главныхъ казначеевъ, финансовыхъ сборщиковъ, агентовъ финансовыхъ управленій, даже подотчетныхъ чиновниковъ, не состоящихъ въ вѣдомствѣ министерства финансовъ, согласно вышеприведенной ст. 372. Централизація расходныхъ вѣдомостей, переданныхъ министру финансовъ его товарищами въ силу закона 26 декабря 1890 г. Декретъ 16 мая 1863 г. намѣренно далъ старинной генеральной отчетности названіе главнаго управленія государственной отчетности, чтобы отмѣтить, что это учрежденіе простираетъ свое дѣйствіе на всѣ виды отчетности.

4) Спеціальное управленіе органами взиманія прямыхъ налоговъ и сборщиками общинъ, богоугодныхъ заведеній и т. д. Главное управленіе прямыхъ налоговъ, помѣщаемое ниже среди финансовыхъ управленій, устанавливаетъ оклады, по которымъ сборщики, отъ имени государственной отчетности, взимаютъ подати. Таковы, въ существенныхъ чертахъ, четыре важнѣйшихъ функціи главнаго управленія государственной отчетности.

Управленіе общимъ движеніемъ суммъ (la direction du mouvement général des fonds) занимается не регистрированіемъ, какъ отчетность, поступленій и выдачъ государственныхъ кассъ, но регулированіемъ хода этихъ поступленій и выдачъ. Ея главная миссія—уравновѣшивать доходы съ расходами во всѣхъ частяхъ территоріи. «Это учрежденіе исполняетъ въ финансовой администраціи нѣкоторымъ образомъ роль сердца въ человѣческомъ тѣлѣ. Оно поддерживаетъ и упорядочиваетъ круговращеніе крови, т. е. денегъ въ государственномъ тѣлѣ»—говоритъ Ричардъ Кауффманнъ. Опредѣлять общее движеніе суммъ при помощи сравненій всегда было любимымъ пріемомъ. Другіе вмѣсто того, чтобы говорить сердцѣ, дѣлаютъ изъ него банкира, обязаннаго—что мало правдоподобно!—доставлять деньги туда, гдѣ ихъ недостаточно, и хранить ихъ, когда они въ избыткѣ. Другіе уподобляли его уравновѣшивающему маятнику, такъ какъ оно уравновѣшиваетъ доходы съ расходами въ постоянномъ движеніи. Составимъ списокъ его функцій, группирующихся въ три главныхъ разряда:

1) Регулированіе суммъ. Это—приспособленіе на всѣхъ частяхъ территоріи поступленій къ расходамъ, о чемъ мы только что говорили, и которое производится при помощи слѣдующихъ операцій: А. Веденіе текущаго счета главныхъ кассировъ, гдѣ централизуются въ распоряженіи казначейства всѣ суммы, полученныя кассами подотчетныхъ кассировъ. Б. Ежемѣсячное распредѣленіе суммъ, совершаемое въ силу декрета, который предвидитъ потребности различныхъ министерствъ и предлагаетъ

ЦАБ "Автограф"

удовлетворить ихъ. В. Визированіе министерскихъ ордеровъ, выпускаемыхъ въ предѣлахъ закономъ ассигнованныхъ кредитовъ и въ силу декрета о ежемѣсячномъ распредѣленіи, сопровождаемое передачей назначенныхъ кредитовъ подотчетнымъ чиновникамъ. Мы не будемъ здѣсь описывать деталей, которыя будутъ изложены въ главахъ XXIII и XXIV.

2) Накопленіе средствъ сверхъ текущихъ бюджетныхъ поступленій. Не только временно можетъ понадобиться оборотный фондъ для возстановленія равновѣсія между теченіемъ доходовъ и расходовъ, но и вообще сумма доходовъ можетъ въ концѣ концовъ оказаться ниже суммы расходовъ даннаго года. Отсюда потребность въ деньгахъ, удовлетворяемая правительствомъ при помощи выпуска свидѣтельствъ казначейства, обращенія къ различнымъ элементамъ неотвержденнаго долга, операцій казначейства, рентныхъ займовъ или другихъ займовъ подъ ихъ различными формами. Общее движеніе суммъ одно имѣетъ обязанность изыскивать чрезвычайные источники: оно должно и предвидѣть потребности казначейства, и удовлетворять ихъ; это одна изъ самыхъ деликатныхъ задачъ его. Одинъ старый директоръ, многоуважаемый г. Жозефъ Гей, въ своемъ показаніи передъ законодательной желѣзнодорожной комиссіей, такъ излагаетъ трудности, встрѣченныя имъ въ теченіе 1883 г.: «Управленіе общимъ движеніемъ суммъ должно, какъ вы знаете, восполнять финансовыми средствами, находящимися въ его распоряженіи, временную недостаточность доходовъ, а также доставлять во всѣ мѣста, гдѣ необходимо, средства. Въ то время мы положительно были подавлены тяжестью издержекъ, неудовлетворявшихся правильными и нормальными доходами бюджета... Чрезвычайные доходы добывались только день за днемъ у окошечка казначейства... Я никогда не видѣлъ, чтобы управлять казначействомъ было такъ тяжело... Я убѣжденъ, что казначейство въ 1883 г. должно было достать что-то около 650 или 750 милліоновъ свыше казначейскаго актива, т. е. достать ихъ внѣ того, что я зову главной арміей, линейными войсками бюджета, т. е. внѣ нормальныхъ доходовъ, доставляемыхъ обычнымъ поступленіемъ налоговъ» (засѣданіе 23 февраля 1895 г.).

3) Надзоръ и контроль за учрежденіями, интересующими государственный кредитъ. Тутъ число и значеніе предметовъ, подлежащихъ вѣдѣнію общаго движенія суммъ, дѣла, за которыми оно должно слѣдить, интересы, которые оно должно охранять, слѣдовательно, знанія, которыми оно должно обладать, и труды, на него возлагаемые, чуть ли не превышаютъ человѣческія силы. Если бы постоянный конгрессъ изъ опытнѣйшихъ экономистовъ распредѣлилъ такую задачу между своими членами по ихъ спеціальности, то и онъ едва ли бы могъ ее исполнить. Слѣдующій перечень это доказываетъ: монетные вопросы, надзоръ за чеканкой монеты

ЦАБ "Автограф"

вопросы кредита, банковъ и размѣнныхъ операцій, надзоръ за биржей и судомъ, допущеніе бумагъ къ котировкѣ, сношенія съ кредитными учрежденіями, разрѣшеніе кризисовъ, сношенія государства съ желѣзнодорожными компаніями, гарантія процентовъ, надзоръ за сберегательными кассами, вопросы земледѣльческаго кредита, взаимопомощи, ограниченія вкладовъ, надзоръ за французскимъ банкомъ, составленіе законовъ о возобновленіи его привилегій, надзоръ за французскимъ банкомъ земельнаго кредита, сношенія съ сохранной кассой, освѣдомленіе объ иностранныхъ дѣлахъ и т. д. Какъ только по одному изъ этихъ пунктовъ возникаетъ какой либо новый проектъ, или случится какое либо событіе, произойдетъ какое нибудь волненіе, общее движеніе суммъ, получивъ запросъ, даетъ свой отзывъ и готовитъ рѣшеніе.

Наконецъ, *управленіе контроля финансовыхъ учрежденій* и выдачи ордеровъ участвуетъ въ бюджетныхъ операціяхъ особенно первой частью указанныхъ въ названіи функцій. Всѣ предположенія финансовыхъ управленій, для которыхъ необходимо одобреніе министра финансовъ, проходятъ черезъ его руки; оно передаетъ ихъ министру со своимъ отзывомъ. Какія предположенія имѣются тутъ въ виду? Какова точная граница между личной сферой вѣдѣнія министра и той, которую онъ можетъ передать главному директору? Кому принадлежитъ право подписать то или иное рѣшеніе? Регламенты иногда это прямо говорятъ, иногда подразумѣваютъ. Въ общемъ, важныя дѣла, сообщенія, адресованныя другимъ министрамъ или членамъ парламента, всѣ мѣры, способныя вызвать расходъ, измѣнить составныя части настоящаго или будущаго бюджета, требуютъ подписи министра. Управленіе контроля исполняетъ очень трудную роль, разсматривая, обсуждая, даже отвергая, въ случаѣ надобности, проекты финансовыхъ управленій. Оно также подготовляетъ и вызываетъ къ жизни окончательное рѣшеніе, о которомъ затѣмъ и извѣщаетъ кого надо.

Теперь мы переходимъ къ финансовымъ управленіямъ, составляющимъ вторую вѣтвь центральной администраціи, не столь непосредственно зависящую отъ министра. Финансовыхъ управленій имѣется пять:

Главное управленіе прямыхъ налоговъ;
» » регистраціи, гербоваго сбора и домэновъ;
» » таможенъ;
» » косвенныхъ налоговъ;
» » государственныхъ мануфактуръ.

Въ нихъ насчитывается личнаго состава, главныхъ директоровъ, администраторовъ, начальниковъ и вице-начальниковъ бюро, главныхъ и второстепенныхъ канцелярскихъ служащихъ, переписчиковъ и проч., всего

ЦАБ "Автограф"

болѣе 400 лицъ. Каждое изъ нихъ управляется главнымъ директоромъ съ административнымъ совѣтомъ при немъ, состоящимъ изъ главнаго директора-предсѣдателя и администраторовъ. Администраторами зовутся начальники отдѣленій, на которыя распредѣляется управленіе. Учрежденіе административныхъ совѣтовъ, возстановленныхъ при началѣ реставраціи, имѣетъ въ виду ограничить личную власть главнаго директора. Въ то время справедливо думали, что одинъ человѣкъ подъ одной своей отвѣтственностью, безъ всякихъ иныхъ гарантій, не можетъ сахъ распоряжаться столь важными интересами, какіе сосредоточены въ управленіяхъ, равно какъ и судьбой тысячъ служащихъ, находящихся въ Парижѣ и по всей странѣ. Вслѣдствіе этого ордонансы 3 января 1821 г. (косвенные налоги и регистрація) и 30 января 1822 г. (таможни) организовали, или, вѣрнѣе, реорганизовали, коллективныя учрежденія, которымъ было ввѣрено рѣшеніе важнѣйшихъ вопросовъ, касающихся личнаго состава и текущихъ дѣлъ. Формы и поводы, по которымъ происходятъ совѣщанія административныхъ совѣтовъ, указаны тутъ очень подробно. Кромѣ текста ордонансовъ слѣдуетъ ознакомиться и съ брошюрами того времени, доказывавшими ихъ необходимость.

Министръ финансовъ передаетъ часть своихъ полномочій финансовымъ управленіямъ, не переставая быть ихъ начальникомъ. Передаваемыя полномочія очень точно опредѣлены въ отношеніи личнаго состава. Что касается «дѣлъ», то тутъ, какъ мы уже видѣли, граница менѣе ясно проведена, по крайней мѣрѣ, на бумагѣ, такъ какъ на практикѣ высшая власть министра не можетъ быть, и никогда не была, оспариваема [1]).

Послѣ того, какъ мы сгруппировали, такимъ образомъ, центральную администрацію вокругъ ея вождя, намъ остается, чтобы дополнить картину, помѣстить на второмъ планѣ вассальныя учрежденія. Это выраженіе «вассальныя учрежденія» передаетъ, насколько возможно, болѣе или менѣе зависимое, болѣе или менѣе подчиненное, во всякомъ случаѣ всегда побуждающее къ уступкамъ, положеніе, занимаемое въ отношеніи къ министру слѣдующими учрежденіями:

Во первыхъ, сохранная касса (Caisse des dépôts et consignations) обнимающая кассы вкладовъ и храненій въ собственномъ смыслѣ слова, учрежденіе сберегательныхъ кассъ, обществъ взаимопомощи, національную кассу пенсій, кассу страхованія на случай смерти, несчастныхъ случаевъ, не говоря уже о кассѣ погашенія, болѣе не существующей, являющейся только «воспоминаніемъ прошлаго, надеждой на будущее». Главный ди-

[1]) Все, что касается подробностей полномочій каждаго финансоваго управленія, изложено въ главахъ XIX, XX и XXI въ части, говорящей объ исполненіи бюджета.

ЦАБ "Автограф"

ректоръ и два субъ-директора назначаются декретомъ; но главный директоръ не можетъ быть смѣщенъ иначе, какъ по требованію предъявленному главѣ исполнительной власти особой комиссіей надзора. Эта особая комиссія надзора, составленная изъ членовъ парламента, Счетной Палаты, торговой палаты, французскаго банка, государственнаго совѣта и т. д., имѣетъ исключительное право одобрять бюджетъ кассы, выслушивать и провѣрять отчетъ о ея годовыхъ операціяхъ, дѣлать о нихъ докладъ Сенату и Палатѣ депутатовъ, представлять всѣ замѣчанія и производить всякія провѣрки, какія только найдетъ нужнымъ, и т. д.

По этимъ различнымъ признакамъ, якобы несмѣняемости главнаго директора, по спеціальному бюджету, не связанному съ общимъ государственнымъ бюджетомъ, по власти, принадлежащей внѣ-парламентской комиссіи, сохранная касса должна, кажется, считаться независимымъ учрежденіемъ, или во всякомъ случаѣ вассальнымъ, если вы находите подходящимъ это слово. Чрезвычайно трудно охарактеризовать связь, существующую между ней и финансовой администраціей. Произнести безъ оговорокъ слово «независимый» значило бы черезъ чуръ низко оцѣнить неоспоримое верховенство министра финансовъ. Говорить, съ другой стороны, что всѣ вышеизложенныя гарантіи только воображаемы, какъ часто говорилось, значило бы открыто идти на перекоръ правительственнымъ заявленіямъ, по которымъ автономія кассы не только существуетъ на дѣлѣ, но и должна строго соблюдаться въ общественныхъ интересахъ. Намъ только и остается, что сочетать эту идею автономіи съ феодальной покорностью, уже обозначенной.

Счетная палата назначеніемъ каждаго изъ своихъ членовъ обязана предложенію министра финансовъ, въ рукахъ котораго находится и ихъ повышеніе. Министру же передаются деклараціи о согласованности исполненія бюджетовъ по годамъ и смѣтнымъ періодамъ, сообщеамыя палатамъ черезъ его посредство. Главный прокуроръ и судебный отдѣлъ докладываютъ ему обо всемъ. Но несмѣняемость покрываетъ членовъ палаты; она находится въ одинаковомъ положеніи съ кассаціоннымъ судомъ и представляетъ трибуналъ, независимость (здѣсь слово подходитъ) котораго не можетъ быть оспариваема, не говоря, конечно, о дани справедливаго уваженія тому, отъ кого зависятъ назначенія и повышенія.

Французскій банкъ,—частное, составленное на акціяхъ, учрежденіе, распредѣляющее свои прибыли въ видѣ дивидендовъ. Но управляющій, Банка, его помощникъ и начальники отдѣленій, назначаются декретомъ, издаваемымъ по предложенію министра финансовъ. Банкъ получилъ свою монополію отъ государства и связанъ съ нимъ особымъ контрактомъ. Максимальная цифра билетовъ его обращенія установлена государствен-

ЦАБ "Автограф"

нымъ законамъ, деньги казначейства передаются ему на текущій счетъ и т. д.—все это создаетъ для банка положеніе, нѣсколько зависимое отъ министра финансовъ.

Банкъ французскаго земельнаго кредита находится въ такихъ же отношеніяхъ къ министру; управляющій и его помощники назначаются декретами и его дѣла подчинены надзору лицъ, командированныхъ министромъ. «Общества земельнаго кредита входятъ въ область вѣдѣнія нашего министра, государственнаго секретаря по финансовому департаменту». (Декретъ 26 іюня 1854 г.)—«Общества земельнаго кредита подлежатъ ревизіи финансовыхъ инспекторовъ» (Декретъ 18 октября 1852 г.).

Назначеніе биржевыхъ маклеровъ подписывается министромъ финансовъ; онъ получаетъ ихъ залоги, окончательно рѣшаетъ допущеніе къ котировкѣ и надзираетъ за состояніемъ денежнаго рынка.

Кредитныя установленія, желѣзнодорожныя компаніи находятся съ министромъ финансовъ въ постоянныхъ сношеніяхъ, во многихъ случаяхъ, носящихъ характеръ фактической зависимости.

Въ день оффиціальнаго вступленія въ должность или на новогодіемъ пріемѣ въ пріемной министра финансовъ толкутся и несутъ свои поздравленія вслѣдъ за чинами центральной администраціи, пользующейся первенствомъ, и представители всѣхъ только что указанныхъ крупныхъ учрежденій, спѣшащіе принести министру дань своего глубокаго уваженія. Министръ каждому изъ нихъ говоритъ соотвѣтствующія слова, гордясь обширностью своей власти, и гордясь законно, если онъ умѣетъ ее примѣнять [1]).

[1]) Нерѣдко требовали, чтобы эта высшая власть министра финансовъ, именно въ силу ея объема, была безъ нарушенія единства укрѣплена присоединеніемъ *финансоваго совѣта*, составленнаго изъ главныхъ начальниковъ отдѣленій министерства, главныхъ финансовыхъ инспекторовъ и даже почетныхъ лицъ, постороннихъ администраціи. Его обязанность состояла бы въ освѣщеніи важныхъ министерскихъ рѣшеній, въ болѣе глубокомъ изученіи, чѣмъ можетъ это сдѣлать самъ министръ, спеціальныхъ вопросовъ, словомъ въ подведеніи солиднаго фундамента подъ его отвѣтственность.

«Институтъ спеціальнаго совѣта давно существуетъ при всѣхъ крупныхъ министерскихъ департаментахъ, его нѣтъ только въ финансовомъ вѣдомствѣ. Онъ возстановилъ бы прочность вѣрныхъ принциповъ, необходимое и подчасъ съ трудомъ достигаемое согласіе между различными начальниками вѣдомствъ, наконецъ, общую гармонію движеній этой администраціи» (Système financier de la France). Прошло тридцать или сорокъ лѣтъ послѣ того, какъ маркизъ д'Одоффре писалъ эти строки, а проповѣдовавшаяся имъ реформа все еще не осуществлена. Осуществить ее, особенно въ наше время быстрой смѣны министровъ, было бы и полезно, и не трудно.

ЦАБ "Автограф"

§ 5.—Бюро казначейства въ Англіи.

Чтобы видѣть страну, въ которой составленіе бюджета поручено министерству финансовъ, имѣющему дѣйствительно преобладающую власть, надо отправиться въ Англію. Тамъ такимъ министерствомъ является Board т. е. Совѣтъ, безличность котораго уже представляетъ силу, совѣтъ, составляющійся къ тому же изъ наиболѣе вліятельныхъ лицъ партіи, стоящей у власти.

Во главѣ его стоитъ первый лордъ казначейства, обыкновенно глава кабинета, во всякомъ случаѣ лидеръ партіи [1]), руководящій общей политикой. Ниже его, канцлеръ Казначейства, спеціально завѣдующій финансовыми дѣлами. За нимъ слѣдуютъ три младшихъ лорда и два секретаря Казначейства, члены министерства. Таковы семь лицъ, засѣдающихъ въ Бюро Казначейства, въ Англіи [2]). Понятно, какое превосходство надъ другими вѣтвями административнаго управленія получаетъ министерство финансовъ такого состава.

Мы сказали, что первый лордъ Казначейства обычно обладалъ и полномочіями главы кабинета министровъ. Если мы не сказали «всегда», то потому, что правило претерпѣло нѣсколько исключеній [3]): оно тѣмъ не менѣе продолжаетъ оставаться нормой, такъ какъ съ 1806 по 1885 г. дѣйствовало безъ перерывовъ. Первый министръ въ Англіи занимаетъ

Въ болѣе близкое время напомнилъ о ней обществу въ статьѣ въ Journal des Economistes (октябрь 1886 г.) Альфредъ Неймаркъ, который еще въ 1874 г. опубликовалъ брошюру подъ названіемъ: „О необходимости высшаго финансоваго совѣта“. Мы сами указали на важность учрежденія финансоваго совѣта въ La Réforme sociale отъ 1 марта 1881 г.

Надо отмѣтить, что ст. 8 органическаго декрета министерства финансовъ 19 января 1885 г. предусматриваетъ совѣтъ директоровъ, обязанный обсуждать вопросы личнаго состава и дисциплинарные. Это было бы первымъ шагомъ по правильному пути, если бы постановленія ст. 8-ой, не остались безъ примѣненія, что, какъ говорятъ, къ несчастію уже случилось.

[1]) Въ министерство Салисбюри, въ 1886 г., напр., первые лорды Казначейства Смитъ и Бальфуръ послѣдовательно были лидерами правительственной партіи въ Палатѣ Общинъ.

[2]) Кромѣ того имѣется еще одинъ постоянный секретарь, стоящій внѣ политики, хранящій традиціи и послѣдовательный ходъ дѣлъ.

[3]) Въ 1885 и 1886 г. лордъ Салисбюри оставался министромъ иностранныхъ дѣлъ и первымъ министромъ. Послѣ отставки Гладстона званіе перваго министра отошло отъ министра финансовъ либеральнаго кабинета. Наконецъ, послѣ образованія консервативнаго кабинета въ іюлѣ въ 1895 г. лордъ Салисбюри снова совмѣстилъ премьерство съ министерствомъ иностранныхъ дѣлъ.

ЦАБ "Автограф"

важное положеніе, самое высокое мѣсто, которое только можетъ выпасть на долю человѣка.—«Первый министръ не царствуетъ, но управляетъ», онъ обладаетъ не тѣнью власти, а ея дѣйствительной силой [1]).

Понятенъ престижъ, пріобрѣтаемый бюро Казначейства подъ его предсѣдательствомъ [2]). Лейтенантъ перваго лорда часто одновременно со своимъ главой исполняетъ роль лидера партіи въ той или другой Палатѣ. Такъ какъ англійскія партіи подчиняются дисциплинѣ, то присутствіе двухъ лидеровъ въ средѣ Бюро Казначейства еще болѣе увеличиваетъ его авторитетъ. Общественное мнѣніе единодушно одобряетъ преобладаніе, предоставленное Казначейству. Оно видитъ въ этомъ гарантію сохраненія порядка въ финансахъ, спасительную преграду, возведенную противъ дорогихъ и неразумныхъ стремленій расточителей-министровъ. Однимъ словомъ, они очень разумно полагаетъ, что финансовое благополучіе—самое драгоцѣнное общественное благо, жизненный интересъ страны и что слѣдуетъ предоставить первое мѣсто тѣмъ, на кого возложена обязанность его оберегать. Ле-Плэ справедливо говоритъ въ своей книгѣ «Соціальная Реформа»: «Англичане убѣждены, что могущество націи или, другими словами, усиліе, которое она можетъ сдѣлать для защиты во что бы то ни стало своей независимости и чести противъ иностранцевъ, измѣряется финансовыми средствами государства не менѣе, чѣмъ доблестями гражданъ» [3]).

Казначейство, такъ организованное, не можетъ, очевидно, подобно министру финансовъ во Франціи, ограничиться централизаціей разныхъ министерскихъ проектовъ. Высокое положеніе его членовъ даже невольно придаетъ ему совсѣмъ иной авторитетъ при составленіи бюджета. Поэтому, конечно, только, какъ бутаду, сказанную, чтобы сложить съ себя

---

[1]) Мы заимствуемъ эти размышленія изъ большого труда графа Франквиля, члена Института: Le gouvernement et le Parlement britanniques, Paris, 1887, 3 vol.

[2]) Иногда первый лордъ Казначейства совмѣщалъ свои фрукціи съ функціями канцлера казначейства, напр. Робертъ Пиль и Гладстонъ.

[3]) Ле-Плэ продолжаетъ такъ: „Организація финансовъ и даже всей исполнительной власти всецѣло подчинена въ Англіи этой мысли. Государственный человѣкъ, руководящій правительствомъ, обыкновенно въ то же время и первый лордъ Казначейства; онъ несетъ передъ страной и передъ государемъ спеціальную обязанность поддерживать доходы на уровнѣ расходовъ... Очевидно, что въ финансовой области мы страдаемъ не отъ сосредоточенія, а отъ разбросанности полномочій. Ни одинъ государственный человѣкъ реально не несетъ отвѣтственности за французскій бюджетъ ни передъ государемъ, ни передъ обществомъ. Равновѣсіе бюджета всегда на дѣлѣ нарушалось вслѣдствіе пріобрѣтеннаго каждымъ министромъ права составлять бюджетъ и распоряжаться расходами своего вѣдомства". (Réforme sociale, vol. II).

ЦАБ "Автограф"

ответственность за неизлѣчимый ростъ государственныхъ расходовъ, противъ котораго онъ безпрестанно возставалъ, надо принять слова сира Веркона Гаркуна въ его оффиціальномъ докладѣ 16 Апрѣля 1894 г.: «Роль канцлера казначейства состоитъ не въ томъ, чтобы обсуждать предусматриваемые расходы, она сводится лишь къ тому, чтобы находить нужныя деньги»! Если роль канцлера Казначейства въ наше время, дѣйствительно сведена къ этому, то роль Бюро Казначейства, часть котораго онъ составляетъ, сохраняетъ все свое прежнее значеніе.

Бюро Казначейства, на самомъ дѣлѣ, обладаетъ надъ министерскими бюджетами настоящимъ правомъ контроля и пересмотра. Нѣкогда, при министерствѣ Питта, вслѣдствіе разнаго рода возраженій, это право контроля и пересмотра вышло изъ употребленія. Но съ 1818 г. палата общинъ возстановила за Казначействомъ «принадлежащую ему по конституціи власть опредѣлять сумму расходовъ каждаго министерскаго департамента».— «Казначейство—сказалъ во время одной анкеты ассистентъ финансоваго секретаря,—имѣетъ абсолютную власть отвергать расходы, чѣмъ оно иногда и пользуется къ великому неудовольствію департаментовъ» [1]). Казначейство можетъ, слѣдовательно, по праву вычеркнуть въ представленныхъ ему проектахъ бюджета неодобряемыя имъ статьи расхода. Это—крайняя граница его правъ. На практикѣ оно употребляетъ болѣе вѣжливыя формы. Оно обсуждаетъ, съ компетентными руководителями вѣдомства, цифру за цифрой смѣтныхъ исчисленій вникаетъ въ подробности, заставляетъ, строка за строкой, объяснять себѣ мотивы каждаго ассигнованія и въ концѣ приходитъ къ соглашенію, оставляя только тѣ расходы. необходимость которыхъ ему была доказана. Право контроля, отправляемое такимъ образомъ, относится только къ гражданскимъ вѣдомствамъ, т. е. къ вѣдомствамъ общественныхъ работъ и гражданскихъ зданій, юстиціи, народнаго образованія, наукъ и искусствъ, дипломатической и колоніальной администраціи, финансовой администраціи и т. д., всего расходовъ на 700—800 милл. фр. т. е. болѣе половины бюджета, не считая консолидированнаго фонда. Многія изъ этихъ гражданскихъ вѣдомствъ прямо подчинены Казначейству [2]).

---

[1]) См. Статьи Огюста Арноне въ Economiste Français (14 апр. и 24 мая 1885 г.), излагающія очень точно бюджетный механизмъ Англіи.

[2]) Казначейству непосредственно подчинены слѣдующія гражданскія вѣдомства: казначейство (въ узкомъ смыслѣ, Echiquer въ отличіе Tresor), главный плательщикъ, управленіе національнаго долга, чеканка монеты, audit-office вѣдомство поставокъ, вѣдомство займовъ для общественныхъ работъ, вѣдомство общественныхъ работъ и зданій, главное управленіе почтъ, администрація внутреннихъ доходовъ, управленіе доменовъ.

ЦАБ "Автограф"

Что касается арміи и флота, то подчиненіе ихъ не такъ строго. Вслѣдствіе продолжительныхъ конфликтовъ, отношенія Бюро Казначейства къ государственному военному секретарю и первому лорду Адмиралтейства были окончательно урегулированы Treasury-minute отъ 25 ноября 1870 г. Эти постановленія гласятъ, что за три недѣли до собранія комитета субсидій Палаты общинъ, смѣтныя исчисленія военнаго и морского вѣдомствъ будутъ представлены въ окончательной формѣ Казначейству. Послѣднее знакомится съ ними, но представляетъ подлежащимъ министрамъ самимъ внести ихъ проекты въ палату. Установлено, что смѣтныя исчисленія военнаго и морского вѣдомствъ не должны содержать никакихъ перемѣнъ классификаціи безъ предварительнаго одобренія Казначейства, что ни одинъ новый налогъ не можетъ быть туда внесенъ безъ такого же одобренія, что, наконецъ, ни какая записка, ни регламентъ, ни реформа, касающіяся жалованій или пенсій, не могутъ быть представлены коронѣ безъ согласія казначейства. «Лорды Казначейства объявляютъ, что они не будутъ считать достаточно узаконеннымъ платежъ расходовъ, вотированіе которыхъ было бы потребовано у палаты безъ ихъ предварительнаго одобренія, согласно вышеизложеннымъ условіямъ».

Не считая этихъ уступокъ, признанныхъ необходимыми по отношенію къ департаментамъ, особенно ревниво относящимся къ своей автономіи. уступокъ, далеко, впрочемъ, не обезпечивающихъ имъ полной независимости [1]), можно сказать, что Казначейство осуществляетъ надъ проектами прочихъ вѣдомствъ истинное право контроля во всемъ значеніи этого слова. Въ отношеніи же гражданскихъ вѣдомствъ т. е. болѣе половины вѣдомствъ подлежащихъ голосованію, его роль становится ярко руководящей и составленіе бюджета принадлежитъ ему. Дальше мы увидимъ, какое благое вліяніе оказываетъ на процвѣтаніе англійскихъ финансовъ это преобладаніе министерства финансовъ въ связи со многими другими причинами.

Въ Италіи министерство Казначейства также обладаетъ извѣстными законными преимуществами надъ своими товарищами потому, что начальники отчетности каждаго министерства назначаются по его предложенію и находятся подъ его надзоромъ. Объ этихъ преимуществахъ, которыя могутъ въ случаѣ нужды проявляться и при составленіи бюджета, но которыя въ особенности предназначены для усиленія средствъ контроля, мы болѣе подробно поговоримъ въ послѣдней части этой книги.

---

[1]) Что касается военнаго вѣдомства, то тутъ, такъ какъ число находящихся подъ ружьемъ людей, существенное основаніе всего бюджета, опредѣляется заранѣе въ совѣтѣ министровъ, контроль казначейства становится менѣе необходимымъ.

ЦАБ "Автограф"

§ 6.—Выводы. Передача проекта бюджета въ парламентъ.

Кто же составляетъ бюджетъ? Во всѣхъ странахъ правительство, съ большими или меньшими ограниченіями.

Какіе агенты въ средѣ правительства принимаютъ участіе въ этомъ составленіи? Сначала, мѣстные агенты, наиболѣе компетентные въ дѣлѣ оцѣнки потребностей и желаній населенія. Затѣмъ центральные органы, собирающіе, исправляющіе и развивающіе мѣстныя предположенія. Наконецъ министры, пересматривающіе проекты своихъ центральныхъ администрацій и добавляющіе къ нимъ свои собственныя предположенія. Проектъ бюджета каждаго министерства отправляются затѣмъ къ министру финансовъ. Послѣдній, облеченный большей или меньшей, смотря по странѣ, властью, централизуетъ или контролируетъ эти проекты, присоединяетъ къ нимъ проектъ доходовъ, составленный имъ однимъ, и весь финансовый законъ со своей объяснительной запиской направляетъ въ парламентъ.

И какъ практическое заключеніе, мы еще разъ удостовѣримъ, что лучшіе финансовые результаты достигаются въ тѣхъ странахъ, которыя предоставляютъ больше инициативы и власти во первыхъ правительству, а во вторыхъ, въ его средѣ—министру финансовъ.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Время составленія бюджета.—Начало финансоваго года.

§ 1. Время составленія бюджета во Франціи. Не считая исключительныхъ лѣтъ, онъ составляется за 14 или 15 мѣсяцевъ до срока. Неудобства слишкомъ длиннаго промежутка между составленіемъ и исполненіемъ бюджета. Бюджетныя смѣты теряютъ свою точность и искренность.—§ 2. Предложенныя средства исправленія зла: измѣненіе начала финансоваго года. Проектъ, предложенный Серромъ и барономъ Луи во Франціи въ 1819 г. Доводы въ его защиту. Отверженіе палатой пэровъ.—§ 3. Послѣ 1819 г. Англія, Соединенные Штаты, Италія, Германія и т. д. измѣнили начало ихъ финансоваго года, чтобы укоротить промежутокъ между составленіемъ и исполненіемъ бюджета. Спеціальный разборъ англійской системы.—§ 4. Во Франціи новый проектъ реформы потерпѣлъ неудачу въ 1888 г. какъ и въ 1819. Мотивы, приведенные Сенатомъ противъ него. Докладъ Леона Сэя. Второстепенныя возраженія.—§ 5. Если не измѣнено начало финансоваго года, то способъ предварительнаго вотированія одной двѣнадцатой бюджета можетъ служить, какъ въ Бельгіи, средствомъ приблизить составленіе бюджета къ его исполненію.—§ 6. Бюджетъ въ истинномъ смыслѣ слова существуетъ только тогда, когда онъ содержитъ точныя предвидѣнія доходовъ и расходовъ. Время его составленія представляетъ съ этой точки зрѣнія существенную важность

Когда составляютъ и когда должно составлять бюджетъ? Изслѣдуемъ сначала принятое время составленія бюджетовъ.

§ 1.—Время составленія бюджета во Франціи.

Во Франціи различныя администраціи, кромѣ исключительныхъ случаевъ, принимаются за составленіе бюджета около октября или ноября. Конечно, рѣчь идетъ не объ октябрѣ или ноябрѣ, непосредственно предшествующихъ исполненію бюджета,—это было бы черезчуръ хорошо, но о мѣсяцахъ предшествующаго года. Въ октябрѣ или ноябрѣ учрежденія составляютъ бюджетъ для слѣдующаго за наступающимъ года, для года,

ЦАБ "Автограф"

который долженъ начаться четырнадцатью или пятнадцатью мѣсяцами позднѣе. Такъ напр., въ октябрѣ или ноябрѣ 1905 г. они составляютъ бюджетъ 1907 г., если не произошло исключительнаго запозданія.

Отвѣтъ на вопросъ, поставленный въ началѣ этой главы, очень не сложенъ по отношенію къ Франціи. Въ какое время составляютъ бюджетъ? За 14 или 15 мѣсяцевъ до открытія періода его исполненія, не принимая во вниманіе исключительныхъ случаевъ, могущихъ разстроить обычный порядокъ. На 1906 годъ, напримѣръ, хотя министръ финансовъ внесъ общій бюджетъ только къ концу 1905 г., администраціи все-таки приступили къ первымъ работамъ по исчисленію расходовъ въ октябрѣ и ноябрѣ 1904 г. Быть можетъ, позднѣе они пересмотрѣли эту работу, въ эпоху не столь далекую отъ исполненія бюджета. Для 1890 г. отчетъ о засѣданіи совѣта министровъ 5 января 1889 г. сообщаетъ намъ, что только тогда «министръ финансовъ просилъ своихъ товарищей въ возможно краткій срокъ составить смѣты расходовъ, которыя бы послужили основаніемъ для бюджета на 1890 г.» Точно также бюджеты на 1895, 1900, 1901 годы составлялись нѣсколько разъ подрядъ вслѣдствіе министерскихъ кризисовъ, предварительныхъ ассигновокъ одной двѣнадцатой, парламентскихъ инцидентовъ, и т. д. Но первоначальное составленіе бюджетовъ въ министерствахъ и управленіяхъ, особенно въ мѣстныхъ, всегда происходило, не считая поправокъ, около октября или ноября предпослѣдняго, передъ открытіемъ смѣтнаго періода, года, т. е. впередъ за 14 или 15 мѣсяцевъ.

Доказательствомъ такихъ большихъ промежутковъ служатъ и даты внесенія бюджетовъ, большею частью восходящія къ первымъ мѣсяцамъ предшествующаго исполненію года.

Даты внесенія въ Палату депутатовъ проектовъ бюджета:

Смѣтный періодъ	1880	23 января 1879.
	1881	31 января 1880.
	1882	21 января 1881.
	1883	23 января 1882.
	1885	28 февраля 1884.
	1890	9 февраля 1889.
	1891	22 февраля 1890.
	1892	17 февраля 1891.
	1893	10 марта 1892.
	1894	16 мая 1893.
	1895	17 марта 1894.
	1897	1 февраля 1896.

ЦАБ "Автограф"

По исключенію, проектъ бюджета 1899 г. былъ внесенъ только 25 октября 1898 г. вслѣдствіе общихъ выборовъ въ маѣ 1898 г., проектъ бюджета 1900 г.—4 іюля 1899 г. вслѣдствіе министерскаго кризиса въ іюнѣ 1899 г., а проектъ бюджета на 1904 г.—16 іюня 1903 г., но за то внесеніе проекта бюджета 1905 г. вернулось къ 30 марта 1904 г. Если въ теченіе января, февраля, марта, за рѣдкими исключеніями, министръ финансовъ оказывается въ состояніи внести въ палаты свой общій проектъ, то, конечно, центральнымъ и мѣстнымъ управленіямъ необходимо приступить къ составленію своихъ частныхъ проектовъ съ октября предыдущаго года. Онѣ къ этому и приглашаются оффиціально, нерѣдко даже и къ болѣе раннему сроку: «Необходимо, чтобы ваши проекты были мнѣ доставлены до 20 будущаго сентября, дабы проектъ бюджета могъ быть внесенъ и розданъ въ палатѣ депутатовъ съ перваго дня сессіи» (Циркуляръ 20 августа 1889 г.).

Всѣ, указывая на эти даты, говорятъ объ ихъ вредномъ вліяніи на бюджетныя операціи. «Бюджетъ долженъ быть разсмотрѣнъ правительствомъ, по крайней мѣрѣ, за три мѣсяца, оно должно начать его составленіе съ октября и посвятить ему послѣднюю четверть года... Бюджетъ, слѣдовательно, составляется за 15 мѣсяцевъ до исполненія»—говорилъ министръ финансовъ въ Сенатѣ 12 іюня 1888 г.—«Не ясно ли, что бюджетъ расходовъ, составленный за 12 или 15 мѣсяцевъ до исполненія, не можетъ быть окончательнымъ, что нѣкоторые расходы, хотя и необходимые, не могутъ быть предусмотрѣны столь за долго?»—писалъ депутатъ Рибо въ своемъ докладѣ о бюджетѣ на 1883 г. 1 іюля 1882 г.

Но чего ради—спросятъ—такъ торопиться съ составленіемъ проекта и со внесеніемъ его въ палаты, которыя, судя по ихъ постоянной практикѣ, одобрятъ его, самое раннее, въ концѣ года? Что за побужденіе заставляетъ министра финансовъ тотчасъ по открытіи сессіи сбывать съ рукъ работу, которая должна лежать въ парламентѣ десять или двѣнадцать мѣсяцевъ [1]). Потому, что, освобождаясь отъ нея, министръ финансовъ передаетъ ее законодательному корпусу, что онъ позволяетъ палатѣ депутатовъ стать господиномъ внесеннаго проекта бюджета, что палата ревниво относясь къ своей власти, заставляетъ министра это дѣлать и онъ спѣшитъ предупредить ея желанія. Министръ финансовъ, вѣроятно, чувствуетъ себя достаточно вознагражденнымъ тѣмъ взрывомъ аплодисментовъ, который онъ неизбѣжно слышитъ, произнося съ высоты трибуны сакраментальную фразу:

[1]) Дѣйствительно, между внесеніемъ въ палату и вотумомъ проходитъ десять, одиннадцать мѣсяцевъ, годъ, а часто и больше. Такъ напр. бюджетъ на 1905 г., внесенный 30 марта 1904 г., былъ вотированъ только 21 апрѣля 1905 г. т. е. почти черезъ тринадцать мѣсяцевъ.

ЦАБ "Автограф"

«Имѣю честь внести въ бюро палаты проектъ бюджета на смѣтный періодъ 19..».

Но чего стоитъ самъ по себѣ этотъ проектъ, встрѣчаемый безсознательными аплодисментами даже при внесеніи? Поспѣшность министра не отняла ли у него наиболѣе важныя достоинства т. е. точное предвидѣніе доходовъ и расходовъ? Предварительныя исчисленія доходовъ [1]) и расходовъ, дѣйствительно, дѣлаются поневолѣ, если не то неточными, то во всякомъ случаѣ, менѣе достовѣрными вслѣдствіе ихъ преждевременнаго опредѣленія. Въ теченіе 14 или 15 мѣсяцевъ, къ которымъ присоединяются 12 мѣсяцевъ самого исполненія бюджета, сколько политическихъ, коммерческихъ, финансовыхъ событій могутъ разстроить предполагавшееся поступленіе доходовъ и перевернуть всѣ исчисленія расходовъ? Стоитъ только вспомнить, что въ октябрѣ 1868 и 1869 годовъ императорская администрація мирно готовила бюджеты на 1870 и 1871 годы! Конечно, война и коммуна—рѣдкіе сюрпризы, но и другія событія, менѣе страшныя, могутъ разстроить министерскія предположенія.

Поступленіе можетъ уменьшиться или неожиданно возрасти, могутъ возникнуть новыя потребности, законы могутъ принести обязательства, которыя необходимо будетъ выполнить, съ другой стороны можетъ быть дѣйствительно достигнута экономія, которую не осмѣливались вписать заранѣе [2]).

Не только проницательность составителей бюджета не можетъ проникнуть сквозь завѣсу слишкомъ отдаленнаго будущаго, но и—что еще важнѣе—ихъ искренность нерѣдко пользуется потемками, чтобы сознательно заблуждаться. Отсюда вытекаютъ злоупотребленія двухъ родовъ, особенно разрушительныя для бюджетнаго равновѣсія и которыя будутъ нами спеціально изучены въ главахъ о дополнительныхъ кредитахъ и мажораціяхъ. Сначала о дополнительныхъ кредитахъ. Такъ какъ издали невозможно точно исчислять, то этой невозможностью и пользуются, чтобы

---

[1]) Для доходовъ промежутокъ не болѣе 10—11 мѣсяцевъ, а не 14, какъ для расходовъ, потому что министръ финансовъ, одинъ обязанный составлять бюджетъ доходовъ, можетъ приняться за свои смѣты и въ послѣднюю минуту.

[2]) Цѣны съѣстныхъ припасовъ и товаровъ оказываютъ значительное вліяніе на поступленіе доходовъ и на величину кредитовъ отведенныхъ расходующимъ министерствамъ. А какія измѣненія въ этихъ цѣнахъ происходятъ въ годъ или въ полтора! Взявъ, напримѣръ, періодъ двѣнадцати мѣсяцевъ конца послѣдняго вѣка (1898—1899), можно убѣдиться, что пшеница понизилась съ 25 фр. 80 с. до 17 фр. 87 с., кофе съ 55 фр. 87 с. до 39 фр. 50 с., трехъ процентная рента съ 102, 01 до 100, 37. Наоборотъ, шерсть поднялась со 113 фр. 25 с. до 216 фр. 50 с. т. е. вдвое, желѣзо съ 16 фр. 50 с до 30 фр.; мѣдь съ 139 фр. 87 с. до 193 фр. 50, олово съ 202 фр. до 344 фр. 50 с. и т. д.

ЦАБ "Автограф"

сократить въ первоначальномъ проектѣ цифру наиболѣе несомнѣнныхъ расходовъ, оставляя за собой право требовать позднѣе въ теченіе исполненія бюджета необходимыя дополненія путемъ добавочныхъ кредитовъ. Мажораціи (надбавки) доходовъ—это намѣренный оптимизмъ, слѣпая и предвзятая увѣренность въ процвѣтаніи страны до той поры, пока недохватки не разрушатъ эти якобы патріотическія иллюзіи. Сколько бюджетовъ видѣли, какъ ихъ бумажное равновѣсіе превращалось въ дефицитъ подъ вліяніемъ этихъ двухъ опасныхъ пріемовъ!

Само собою разумѣется, что не замедлили появиться попытки приблизить время составленія бюджета ко времени его исполненія.

§ 2. Проектъ измѣненія періода финансоваго года въ 1819 г.

Въ началѣ реставраціи г. Серръ, министръ юстиціи, говорилъ: «На столь далекомъ разстояніи, (онъ говорилъ о составленіи бюджетовъ въ январѣ), когда не знаешь событій, предвидѣніе не имѣетъ значенія, приблизительное исчисленіе невозможно. Границы, полагаемыя каждому виду расходовъ, мнимы. Просятъ слишкомъ многаго изъ опасенія не имѣть достаточно. Всякое правило исчезаетъ въ неопредѣленности и обращается въ произволъ». (Рѣчь Серра въ палатѣ депутатовъ 15 февраля 1819 г.). Говоря это, г. Серръ предлагалъ отъ своего имени и отъ имени кабинета, въ составъ котораго онъ входилъ [1]), для исправленія указаннаго зла измѣнить начало финансоваго года.

Измѣнить начало финансоваго года [2]) значитъ начинать его въ іюлѣ, а не въ январѣ. Во Франціи, съ 1789 г. [3]) финансовый годъ начинается

---

[1]) Министерство 17 декабря 1818 г. было такъ составлено: Серръ—юстиціи, Деказъ—внутреннихъ дѣлъ, Порталь—морское, Дессоль—иностранныхъ дѣлъ, баронъ Луи—финансовъ.

[2]) Ниже мы объяснимъ техническій смыслъ словъ „финансовый годъ“ и „смѣтный періодъ“ (exercice). Пока же будемъ безразлично пользоваться тѣмъ и другимъ, даже говоря объ Англіи, которая, какъ мы увидимъ, не ведетъ счета по смѣтнымъ періодамъ.

[3]) Въ 1789 г. финансовый годъ для „отчетовъ исполненія“ продолжался съ января по декабрь, какъ и солнечный годъ, Но не всегда было такъ. Мы заимствуемъ изъ рѣчи маркиза Марбуа (палата пэровъ, 30 іюля 1821 г.) слѣдующія подробности о различныхъ періодахъ финансоваго года за время монархіи:

Счисленіе финансоваго года было очень разнообразно при старомъ режимѣ и когда старый годъ кончался въ страстную субботу послѣ вечерни, то новый годъ начинался немедленно или на слѣдующій день въ Свѣтлое Воскресеніе. Тутъ финансовые отчеты, подчиняясь подвижности

ЦАБ "Автограф"

1 января и кончается 31 декабря. Онъ соотвѣтствуетъ политическому, гражданскому и учебному году. Кабинетъ, въ лицѣ Серра и барона Луи, требовалъ, чтобы отнынѣ финансовый годъ начинался 1 іюля и кончался 30 іюня. Быть можетъ, съ перваго взгляда не ясны выгоды такого измѣненія съ интересующей насъ точки зрѣнія. На самомъ дѣлѣ, если открытіе финансоваго года отсрачивается на шесть мѣсяцевъ, а составленіе бюджета также откладывается на шесть мѣсяцевъ, то между тѣмъ и другимъ останется тотъ же самый промежутокъ. Но суть рѣшенія въ томъ именно и заключается, чтобы время составленія бюджета не измѣнялось, чтобы составленіе происходило по прежнему, а разстояніе между составленіемъ и началомъ исполненія, назначеннаго на іюль мѣсяцъ, уменьшилось на шесть мѣсяцевъ.

Утверждали, что только во время зимней сессіи палаты могутъ заниматься работой, требующей много времени, напр. изученіемъ бюджета. Другая половина года, пересѣкаемая вакаціями и сельскими работами, мало приспособлена для продолжительныхъ законодательныхъ дебатовъ. Съ ноября по январь не хватитъ времени для разсмотрѣнія и вотированія финансоваго закона. Это-то и доказывало правительство въ палатѣ депутатовъ

этого праздника, могли въ извѣстные годы обнимать около 13 мѣсяцевъ, а въ другіе—только одинадцать мѣсяцевъ плюсъ десятокъ дней апрѣля. Множество старинныхъ отчетовъ подтверждаютъ эту странность. Въ 1563 г. Карлъ IX приказалъ, чтобы публичные и частные акты датировались, начиная годъ съ 1-го января. Нѣсколько лѣтъ прошло, пока этотъ обычай вошелъ въ общее употребленіе. Такъ, напр., казначейства сберегательныхъ кассъ не всегда отчитывались за тѣ же двѣнадцать мѣсяцевъ, что и сборщики податей. Одни изъ нихъ считали годъ отъ Пасхи, другіе отъ Рождества.

Отчетъ въ сборахъ общихъ финансовыхъ доходовъ въ теченіе многихъ вѣковъ давался съ октября мѣсяца. Этотъ порядокъ былъ измѣненъ Карломъ VII въ пользу главныхъ сборщиковъ, которые, не получая денегъ отъ сборщиковъ тотчасъ, какъ тѣ ихъ собираютъ, вынуждены были сами отчитываться съ января по январь.

Годичный періодъ тальи длился съ октября по октябрь въ виду жатвы и полевыхъ работъ. Талья платилась по четыремъ четвертямъ, приходившимся черезъ неравные промежутки: первая—1 декабря, черезъ два мѣсяца; вторая—черезъ три мѣсяца; третья—въ послѣдній день апрѣля, по истеченіи двухъ мѣсяцевъ, наконецъ, четвертая—1 октября, черезъ пять мѣсяцевъ. Въ 1780 году, только на одинъ разъ, присоединили къ договорамъ о сдачѣ съ участіемъ въ прибыляхъ финансовыхъ управленій (въ замѣну простой аренды) три мѣсяца, октябрь, ноябрь, декабрь, чтобы впредь составлять контракты на 12 равныхъ мѣсяцевъ. Перемѣна совершилась безъ затрудненій: она свела, наконецъ, всѣ отдѣлы финансовъ къ гражданскому году, начинающемуся 1-го января.

ЦАБ "Автограф"

въ 1819 г.: «Кто опредѣляетъ начало финансоваго года? Вы, господа, сообразно съ удобствами вашей работы. Эти удобства зависятъ исключительно отъ того, когда обычное время вашихъ сессій. Если обычнымъ временемъ долженъ быть мертвый зимній сезонъ,—а въ этомъ невозможно сомнѣваться,—то онъ и опредѣляетъ финансовый годъ». (Серръ 15 февраля 1819 г.) Виллель съ своей стороны объяснялъ, почему невозможно задерживать сессію палаты въ срединѣ года: «Созывая палаты въ іюлѣ или августѣ—говорилъ онъ—вы исключите изъ палаты всѣхъ тѣхъ, кого въ ней всего болѣе необходимо видѣть, промышленниковъ и дѣловыхъ людей. Представительство Франціи сможетъ быть поручаемо только или капиталистамъ, или чиновникамъ, или парижскимъ бездѣльникамъ». (15 февраля 1819 г.) Дювержье де-Ораннъ говорилъ тоже самое: «Палата, составленная изъ собственниковъ, живущихъ вдали отъ Парижа, не можетъ быть собрана лѣтомъ во время сельскихъ работъ». (12 февраля 1819 г.).

Если самая напряженная законодательная работа совершается съ января по іюль, зимой и весной, то въ теченіе этого трудового періода парламентъ и долженъ заняться своей первой и важнѣйшей работой: разсмотрѣніемъ и вотированіемъ бюджетовъ. Немедленно послѣ этого начинается и финансовый годъ. Поэтому, оставляя, какъ и нынче, составленіе бюджета на осень, парламентъ можетъ разсмотрѣть правительственный проектъ зимой, а вотировать его весной, такъ что къ исполненію можно будетъ приступить съ 1 іюля, и промежутокъ съ пятнадцати мѣсяцевъ сократится до девяти. Начать годъ въ іюлѣ значило бы сократить на шесть мѣсяцевъ нынѣшніе промежутки, значительно исправить недостатки, на которые жалуются всѣ. „Эта дата 1 іюля—заявляла объяснительная записка—выбрана для того, чтобы сдѣлать возможно меньшимъ разстояніе между составленіемъ бюджета и началомъ его исполненія“. (Объяснительная записка барона Луи 11 января 1819 г.) [1]).

Однако проектъ, представленный правительствомъ Реставраціи въ 1819 г. и съ жаромъ защищавшійся имъ, натолкнулся на очень сильное сопротивленіе, мнимымъ основаніемъ котораго послужила ст. 49 конституціи, гласящая: „Земельный налогъ вотируется только на одинъ годъ“. Такъ какъ нужды переходнаго времени требовали, чтобы въ теченіе перваго года земельный налогъ былъ вотированъ на восемнадцать

[1]) Правительство Реставраціи приводило еще нѣсколько второстепенныхъ мотивовъ, напр.. „Начиная собираніе податей въ іюлѣ, первый мѣсяцъ мы отдаемъ на публикаціи, предостереженія и прочія формальности, которыя дадутъ собственникамъ время покончить съ жатвой. Такимъ образомъ, первый срокъ взиманія налоговъ сможетъ совпасть съ первой жатвой“. (Рѣчь барона Луи).

ЦАБ "Автограф"

мѣсяцевъ, то враги министерства безъ дальнихъ разговоровъ объявили реформу неконституціонной [1]). Если въ палатѣ депутатовъ министерскій проектъ все-таки прошелъ слабымъ большинствомъ голосовъ, то пэры, по іудейски привязавшись къ тексту, указанному выше, отклонили большинствомъ 93 противъ 54 голосовъ предложеніе объ измѣненіи начала смѣтнаго періода. (4 марта 1819 г.) [2]).

Спустя два дня шестьдесятъ новыхъ пэровъ, не такихъ ультра-роялистовъ, какъ ихъ товарищи, возстановили въ палатѣ пэровъ правительственное большинство, но проектъ, относящійся къ финансовому году, болѣе не вносился и до недавнихъ дней отсутствовалъ въ порядкѣ дня нашихъ палатъ.

§ 3.—Время открытія финансоваго года за-границей.

Наоборотъ, какъ разъ въ этотъ періодъ почти всѣ иностранныя государства провели такую реформу.

Во главѣ ихъ Италія; хотя она и создалась послѣ всѣхъ, какъ конституціонная держава, но, быть можетъ, потому именно ея законодательство и опирается на примѣръ опередившихъ ее націй. Уже давно общественное мнѣніе интересовалось тамъ вопросомъ объ удобствахъ измѣненія финансоваго года. „Члены бюджетной комиссіи, какъ и другіе депутаты, имѣли обыкновеніе уѣзжать на вакаціи лѣтомъ и возвращаться въ концѣ осени, чтобы наскоро обсудить и проредактировать свои доклады. Для исправленія этого порядка достаточно начинать финансовый годъ 1 апрѣля, какъ въ Англіи, а не 1 января, какъ во Франціи. Такимъ образомъ три зимнихъ мѣсяца были бы употреблены съ пользой на серьезное обсужденіе бюджета, почти непосредственно передъ его исполненіемъ". (Opinione отъ 29 ноября 1877 г.).

Италія вначалѣ собиралась принять дату 1 апрѣля; Магліани пред-

---

[1]) Преувеличенія противниковъ проекта достаточно показываютъ страстность борьбы: „Куютъ цѣпи народу,—сѣютъ анархію,—разрушаютъ нашу свободу,—если вы нарушите хартію, бойтесь такого же нарушенія и противъ васъ,—вспомните Бонапарта и 18 брюмера.—Безпорядокъ, вносимый въ финансы, имѣетъ цѣлью покровительство аѳіотаторамъ и иностраннымъ капиталистамъ":

Очевидно политическая страсть, какъ и всегда, заставила оппозицію упустить изъ виду самый предметъ спора; министерскій вопросъ, одинъ только и составлявшій предметъ борьбы, черезъ-чуръ возбуждалъ умы въ области, казалось бы, наоборотъ, предназначенной для ихъ успокоенія.

[2]) Согласно заключеніямъ доклада комиссіи, редактированнаго герцогомъ Левисомъ.

ЦАБ "Автограф"

ложилъ даже 1 марта, но онъ скоро присоединился къ датѣ 1 іюля, предпочтенной комиссіями обѣихъ палатъ, и законъ 17 февраля 1884 г.)[1] сакціонировалъ окончательно этотъ срокъ: „Финансовый годъ начинается 1 іюля и кончается 30 іюня слѣдующаго года". (Ст. 23 закона 17 февр. 1884 г.). Вслѣдствіе этого 1 іюля 1884 г. былъ освященъ новый финансовый годъ 1884—1885, послѣ исключительнаго переходнаго смѣтнаго періода въ шесть мѣсяцевъ, съ 1 января по 30 іюня 1884 г.

Отсюда слѣдуетъ, что у нашихъ сосѣдей восемь или девять, самое большее, мѣсяцевъ отдѣляютъ установленіе бюджетныхъ смѣтъ отъ ихъ осуществленія [2]). Такого именно результата и добивался для Франціи проектъ 1819 года. Нѣсколько разъ, какъ можно видѣть изъ таблицы, приведенной въ примѣчаніи 3), промежутки между министерскими объяснительными записками, представляемыми согласно ст. 73 закона 17 февраля 1884 г., и началомъ финансоваго года сокращались до немногихъ мѣсяцевъ, но и ихъ, очевидно, было достаточно, такъ какъ министры финансовъ пользовались ими для заявленій о наличности бюджетнаго равновѣсія, не всегда подтверждавшихся.

Въ Соединенныхъ Штатахъ, съ которыхъ Италія взяла примѣръ, финансовый годъ считается съ 31 іюля до 30 іюня. До 1844 г. они допускали, какъ и мы, соотвѣтствіе между финансовымъ и календарнымъ годомъ. Начиная съ 1844 г. ихъ статистика говоритъ уже о двойномъ солнечномъ годѣ, по которому и проходили впредь смѣтные періоды. Секретарь казначейства, какъ мы видѣли, составляетъ свой проектъ бюджета и представляетъ свои соображенія постоянному комитету палаты представителей въ декабрѣ; слѣдовательно, между составленіемъ смѣтъ и ихъ исполненіемъ проходитъ только семь или восемь мѣсяцевъ.

---

[1]) Законъ 17 февраля 1884 г. только кодифицировалъ совокупность новыхъ правилъ отчетности. Дѣйствительное свое начало реформа ведетъ отъ закона 8 іюля 1883 г.

[2]) „Въ ноябрѣ мѣсяцѣ каждаго года министръ представляетъ парламенту проектъ бюджета слѣдующаго смѣтнаго періода". (ст. 27 зак. 17 февр. 1884 г.).

[3]) Смѣтный періодъ 1887—1888 представленный Магліани въ январѣ 1887.

1888—1889		17 декабря 1887.
1889—1890 . . .	Перацци	3 февраля 1889.
1890—1891 .	Джіолитти	16 декабря 1889.
1891—1892 . . .	Гримальди	январь 1891.
1893—1894		11 февраля 1893.
1894—1895 . .	Соннино	10 декабря 1894.
1900—1901 . .	Бочелли	28 ноября 1899.
1904—1905 . .	Луццати	8 декабря 1904.

ЦАБ "Автограф"

Въ Пруссіи по закону 29 февраля 1876 г. финансовый годъ начинается 1 апрѣля: „Съ 1-го апрѣля 1877 г. финансовый годъ будетъ начинаться 1 апрѣля и заканчиваться 31 марта“ [1]). Аккуратно въ январѣ министръ финансовъ передаетъ въ ландтагъ свой финансовый докладъ. Проектъ бюджета на 1895—1896 г. былъ, напр., доложенъ прусской палатѣ депутатовъ 16 января 1895 г. Три-четыре мѣсяца, самое большее, отдѣляютъ составленіе бюджета отъ его исполненія.

Германская имперія, финансовый годъ которой начинается точно также 1 апрѣля, составляетъ свои бюджеты не такъ близко отъ этой даты для того, чтобы быть нѣсколько впереди составляющихъ ее государствъ. Эти послѣднія могутъ составить свои бюджеты, только узнавъ предварительно величину матрикулярныхъ взносовъ [2]) и обратныхъ уплатъ фиска опредѣляемыхъ нуждами имперскаго бюджета.

Въ Англіи въ предыдущемъ вѣкѣ финансовый годъ начинался со дня Св. Михаила (29 сентября). Затѣмъ начало его было перенесено на 5 января. Въ 1832 году одинъ добавочный бюджетъ отсрочилъ его до 4 апрѣля. Нѣкоторыя управленія все-таки продолжали вести старинный счетъ до 1854 г., когда періодъ съ 1 апрѣля по 31 марта былъ окончательно установленъ общимъ для всѣхъ образомъ. Финансовый годъ 1854—1855 и былъ началомъ новаго порядка, существующаго и нынѣ. Около октября мѣсяца каждаго года начинается составленіе бюджета различными министерскими департаментами, получающими по этому поводу циркуляры отъ казначейства [3]), которое приглашаетъ ихъ составить смѣты или estimates. Эти estimates передаются общинамъ въ февралѣ или прямо подлежащими министрами (армія и флотъ), или черезъ посредство и подъ контролемъ казначейства (всѣ остальныя вѣдомства) [4]). Затѣмъ

---

[1]) Съ 1-го января по 31 марта 1877 было переходное время.

[2]) Взносы, дѣлаемые отдѣльными государствами для покрытія общеимперскихъ расходовъ. *Перев.*

[3]) Этотъ циркуляръ не посылается ни въ военное министерство, ни въ адмиралтейство, сохраняющія, какъ мы видѣли, нѣкоторую независимость по отношенію къ казначейству. Его получаютъ только гражданскія вѣдомства.. Однако и военное министерство и адмиралтейство тоже составляютъ свои estimates въ октябрѣ съ цѣлью лично представить ихъ палатѣ общинъ около февраля.

[4]) При чтеніи этого обзора не надо упускать изъ виду, что въ Англіи существуетъ *консолидированный фондъ*, составляющійся изъ цивильнаго листа, долговъ и т. д., который не подлежитъ ежегодному голосованію и, слѣдовательно, остается внѣ составленія estimates. Этотъ консолидированный фондъ, представляющій около трети всѣхъ расходовъ, будетъ дальше описанъ такъ подробно, какъ заслуживаетъ.

ЦАБ "Автограф"

представленіе общаго бюджета канцлеромъ казначейства [1]) совершается не за годъ, не за шесть или за три мѣсяца, какъ на континентѣ, а только наканунѣ, часто даже на другой день, открытія финансоваго года. Это—замѣчательная черта англійской системы [2]). Вотъ таблица, точно указывающая въ теченіе ряда лѣтъ, когда представлялись палатѣ общинъ канцлерами казначейства бюджетные доклады:

Бюджетъ	1888—1889 . .	26 марта 1888.
»	1889—1890 . .	15 апрѣля 1889.
»	1890—1891 . .	17 апрѣля 1890.
»	1891—1892 . .	23 апрѣля 1891.
»	1892—1893 . .	11 апрѣля 1892.
»	1893—1894 . .	24 апрѣля 1893.
»	1898—1899 . .	21 апрѣля 1898.
»	1904—1905 . .	19 апрѣля 1904.
»	1905—1906 . .	10 апрѣля 1905.

Такимъ образомъ, канцлеръ казначейства очерчиваетъ свой будущій бюджетъ наканунѣ открытія смѣтнаго періода или даже послѣ него [3]). Его вычисленія становятся тогда современными событіямъ; онъ не предвидитъ будущаго; онъ его видитъ; въ то время, когда онъ говоритъ, факты, къ которымъ относятся его цифры, начинаютъ уже проявляться, ибо годъ открытъ или близокъ къ тому. Установленный на твердой и знакомой почвѣ, защищаемый фактами отъ иллюзій, его бюджетъ не рискуетъ потерпѣть крушеніе при первой случайности. И на самомъ дѣлѣ, опытъ доказываетъ, что англійскіе бюджеты почти всегда функціонируютъ безъ препятствій до самаго закрытія, т. е. безъ замѣтныхъ ошибокъ въ вычисленіи доходовъ и расходовъ. Мы будемъ настаивать, съ большей

---

[1]) Мы увидимъ далѣе, что форма, въ которой представляется этотъ докладъ,—простая рѣчь.

[2]) Говорятъ, что эта система исчисленія и вотума въ теченіе самого смѣтнаго періода лишаетъ англійскій бюджетъ существеннаго качества, предварительности. Мы разберемъ этотъ вопросъ въ слѣдующей главѣ и тогда увидимъ, что, если на самомъ дѣлѣ составленіе и вотированіе бюджетовъ не предваряютъ въ Англіи начала финансоваго года, зато всегда они строго предваряютъ производство расходовъ.

[3]) Въ 1885 году, когда министерство Гладстона было низвергнуто во время обсужденія бюджета, канцлеръ казначейства новаго министерства Салисбюри сиръ Михаэль Гиксъ-Бичъ сдѣлалъ второй бюджетный докладъ Палатѣ Общинъ 9 іюля 1885 г., т. е. черезъ три мѣсяца послѣ открытія смѣтнаго періода.

ЦАБ "Автограф"

силой, говоря о добавочныхъ кредитахъ [1]) въ главѣ, спеціально имъ посвященной, на выгодахъ такой системы.

Списокъ государствъ, смѣтный періодъ которыхъ не совпадаетъ съ гражданскимъ годомъ, могъ бы быть еще продленъ. Мы видѣли уже, что Соединенные Штаты, Пруссія, Германія, Италія, Англія, въ 1844, 1877, 1884 и 1855 гг. оставили начальную дату 1 января, чтобы замѣнить ее или 1 апрѣля или 1 іюля. Испанія, Португалія, Норвегія, Канада, Мексика, Сербія и Японія и т. д. также приняли 1 іюля. Вюртембергъ, Данія, Румынія, Англійская Индія приняли 1 апрѣля [2]). Вездѣ измѣненіе періода имѣло цѣлью и результатомъ сокращеніе промежутка между составленіемъ бюджета и его исполненіемъ въ интересахъ наибольшей точности смѣтъ. Этотъ промежутокъ, сокращенный до шести, до трехъ мѣсяцевъ, совершенно уничтоженъ въ Англіи, такъ какъ время установленія общаго бюджета тамъ совпадаетъ съ открытіемъ смѣтнаго періода.

Въ 1819 году предположенная реформа дала бы Франціи первое мѣсто въ этомъ хронологическомъ перечнѣ. Нынче, даже поспѣшивъ съ измѣненіемъ системы, мы займемъ мѣсто только въ ряду послѣднихъ, такъ какъ сторонниками гражданскаго года остаются лишь Бельгія, Голландія, Австро-Венгрія и др. [3]).

§ 4. Новый проектъ измѣненія періода финансоваго года во Франціи, отвергнутый въ 1888 г.

Попытка 1819 г., упомянутая выше, была не единственной, потерпѣвшей во Франціи неудачу. Другія, болѣе новыя, заслуживаютъ краткаго разсмотрѣнія. Въ 1882 г. докладчикъ бюджета на 1887 г., г. Рибо, предлагалъ измѣнить періодъ финансоваго года (докладъ 1 іюля 1882 г.) Министръ финансовъ ограничился замѣчаніемъ, что было бы, конечно, удобно, если бы между составленіемъ бюджета и его вотированіемъ не протекало

---

[1]) Мы увидимъ, что добавочные кредиты въ Англіи долгое время были незначительны, иногда даже ихъ вовсе не было, и что итогъ произведенныхъ расходовъ часто бывалъ менѣе суммъ смѣтныхъ исчисленій.

[2]) Министръ финансовъ въ засѣданіи Палаты депутатовъ 1 іюня 1888 г. далъ полный списокъ государствъ, измѣнившихъ начало своего финансоваго года.

[3]) Группа государствъ, бюджетный годъ которыхъ сливается съ гражданскимъ, съ 1 января до 31 декабря, состоитъ въ Европѣ изъ Франціи, Австро-Венгріи, Бельгіи, Голландіи, Люксембурга, Швеціи, Россіи и Финляндіи, Баваріи, Саксоніи, Бадена, Греціи и Швейцаріи (Финансовый Словарь, издаваемый подъ редакціей Леона Сэя, статья Budget Поля Буато).

ЦАБ "Автограф"

такъ много времени... Слѣдовало бы поэтому разсмотрѣть, возможно ли измѣнить открытіе смѣтнаго періода: я не думаю, однако, чтобы отъ этого произошло большое улучшеніе» (Палата депутатовъ, 26 іюля 1882 года. Рѣчь Леона Сэя). На этомъ инцидентъ и закончился.

Въ 1888 г. Пейтраль, министръ финансовъ, внесъ официальный проектъ «относительно измѣненія отправной точки финансоваго года» (засѣданіе 24 апрѣля 1888 г.), предложивъ перенести открытіе смѣтнаго періода съ 1 января на 1 іюля. Согласно объяснительной запискѣ и рѣчи министра, дѣло шло, какъ и въ 1819 г., все о томъ же, чтобы сблизить, насколько возможно, время составленія бюджета съ временемъ начала его исполненія. Для этого проектъ бюджета долженъ былъ вноситься въ январѣ, что ничего не мѣняло въ настоящемъ положеніи. Но какъ только проектъ внесенъ, парламентъ, не оставляя его въ бюро и въ комиссіяхъ, немедленно принимается за его разсмотрѣніе, посвящая этому самыя рабочія сессіи, зимнюю и весеннюю. Послѣ вотума открывался бы 1 іюля періодъ исполненія. Такимъ образомъ, промежутокъ между составленіемъ и исполненіемъ былъ бы сокращенъ до восьми-девяти мѣсяцевъ. «Мы думаемъ, что результатомъ этой мѣры, будетъ возможность съ одной стороны приблизить время составленія бюджета къ его исполненію, а съ другой, добиться болѣе искреннихъ смѣтъ». (Рѣчь министра финансовъ. Палата депутатовъ, 1 іюня 1888 г.).

Какъ видимъ, въ двѣ разныя эпохи, въ 1888 и 1819 годахъ [1]) однѣ и тѣ же причины, т. е. неточность и недостатокъ искренности смѣтныхъ вычисленій, вызвали одни и тѣ же проекты реформъ. Проектъ былъ принятъ Палатой депутатовъ 1 іюня 1888 г. 287 голосами противъ 228. Но сенатъ, по примѣру палаты пэровъ въ 1819 году, проявилъ свое враждебное отношеніе. Его финансовая комиссія высказала заключенія, неблагопріятныя реформѣ. Затѣмъ собраніе, согласно съ мнѣніемъ комиссіи, докладчикомъ которой былъ Леонъ Сэй, отказалось послѣ короткихъ дебатовъ, поднятіемъ рукъ, безъ голосованія, отъ обсужденія проекта по статьямъ (12 іюля 1880 г.). Главныя возраженія направлены были, впро-

[1]) Въ 1888 г., какъ и въ 1819 г., указывали, что рѣчь идетъ, главнымъ образомъ, о лучшемъ методѣ работы: „Между годами, начинающимися 1 января и 1 іюля, разница только въ различіи парламентской работы: въ первомъ вакаціи падаютъ на вторую половину, а во второмъ—на его начало. Въ первомъ случаѣ вакаціи пріостанавливаютъ разсмотрѣніе бюджета въ самый рѣшительный моментъ, заставляютъ терять время, всегда необходимое, чтобы взяться за работу послѣ долгаго перерыва, отводятъ для безпрерывной работы только два съ половиной мѣсяца вмѣсто пяти, открывающихся, за краткимъ вычетомъ пасхальныхъ вакацій, съ 1 января по 30 іюня“ (Докладъ депутата Кампля Пельтана, 28 мая 1888 г.).

ЦАБ "Автограф"

чемъ, только противъ второстепенныхъ подробностей [1]). Никто не отрицалъ неудобствъ нынѣшней системы и необходимости ее исправить. Въ обѣихъ палатахъ охотно признавали, что предположенное преобразованіе позволило бы парламенту работать съ большими удобствами и быстротой, что промежутокъ между составленіемъ и исполненіемъ бюджета сократился бы и отъ этого выиграла бы вѣрность смѣтъ, что послужило бы на пользу бюджетнаго равновѣсія. Въ этомъ было, и есть, существенное значеніе проекта.

Возражали, что при сведеніи къ 1 іюля открытія финансоваго года будетъ нарушено соотвѣтствіе между государственнымъ и департаментскими и общинными бюджетами, что, такъ какъ прямые налоги, вслѣдствіе времени собранія генеральныхъ совѣтовъ, не смогутъ войти въ новыя рамки, то для нихъ придется оставить старый годъ съ 1 января по 31 декабря. Министръ финансовъ и самъ указывалъ на это въ различныхъ статьяхъ своего законопроекта. Вслѣдствіе этого, единство сроковъ исчезнетъ изъ нашихъ бюджетовъ. «Финансовая комиссія придаетъ огромную важность единству сроковъ, т. е. тому, чтобы *всѣ* доходы и расходы начинались отъ одной и той же даты и приходили къ одной и той же. Во Франціи всегда добивались единства сроковъ. Революція 1789 года намъ его дала и ваша комиссія полагаетъ, что его необходимо сохранить. Несомнѣнно, что, не говоря даже о мѣстныхъ бюджетахъ, оставаясь только въ предѣлахъ общаго бюджета, двойные сроки представили бы серьезныя неудобства. При двойныхъ срокахъ пришлось бы судить о вліяніи одного кризиса на плательщиковъ прямыхъ налоговъ въ одинъ періодъ, а о вліяніи кризиса, быть можетъ, совершенно иного, на плательщиковъ косвенныхъ налоговъ совсѣмъ въ другой періодъ. Единство сроковъ—столь значительный фактъ, что отказываться отъ него мы не хотимъ. Министръ финансовъ ограничивается замѣчаніемъ, что онъ не придаетъ особаго зна-

---

[1]) Политика въ 1888 г., какъ и въ 1819 г. играла главную роль въ рѣшеніи этого чисто финансоваго вопроса. Потому только, что предложеніе исходило отъ радикальнаго министерства, оппозиціонныя партіи нападали на него, закрывши глаза, даже дѣлая видъ, что не понимаютъ его значенія. Такъ, напр., газета „Temps“ писала: „Этотъ вопросъ могъ бы достойно занимать византійцевъ въ то время, когда Византія должна была имѣть бюджетъ декадентовъ... Комиссія съ ея радикальнымъ большинствомъ немедленно пришла въ экстазъ передъ соблазнами этой великой реформы. Не должно ли ходить съ правой ноги въ то время, какъ обычно ходятъ съ лѣвой“—никогда низменные умы не могли бы поставить такой проблемы! Умѣренные республиканцы напрасно пытались постичь выгоду такой перемѣны, они ничего не добились. Надо быть радикаломъ, чтобы стоять на высотѣ столь великихъ нововведеній“. (26 марта 1888 г.).

ЦАБ "Автограф"

ченія единству сроковъ. Но это—голое утвержденіе, которое, по нашему мнѣнію, не будетъ имѣть цѣны, пока его основаніемъ служатъ только сравненія съ иностранными государствами». (Рѣчь сенатора Леона Сэя, 12 іюня 1888 г.).

Кромѣ того утверждали, что періодъ новаго бюджетнаго года не сойдется съ временемъ производства большей части общественныхъ работъ. Какое, напр., употребленіе могутъ сдѣлать инженеры, занятые постройкой или ремонтомъ дорогъ, каналовъ, желѣзныхъ дорогъ, мостовъ, портовъ и т. д. изъ кредитовъ, переданныхъ въ ихъ распоряженіе только 1 іюля? Въ это время года контракты уже давно должны быть заключены, если хотятъ, чтобы предпріятія функціонировали раньше, чѣмъ ненастная погода закроетъ мастерскія. Въ іюлѣ начать переговоры съ предпринимателями—значитъ рисковать ничего не сдѣлать. При солнечномъ же годѣ контракты, заключенные зимой, нормально начинались приводиться въ исполненіе съ первыхъ же весеннихъ дней.

Какъ выводъ, докладчикъ сената замѣчалъ, что проектъ, черезчуръ рано вышедшій изъ портфеля, могъ бы туда вернуться. «Теперь мы должны придти къ такому заключенію: не будемъ ничего дѣлать, такъ какъ представленный намъ проектъ ничего не представляетъ». Болѣе основательное предварительное изученіе, быть можетъ, было бы небезполезно. Но несомнѣнно, что практика позаботилась бы устранить эти бумажныя затрудненія, такъ какъ заграницей система вѣдь дѣйствуетъ правильно.

§ 5.—Предварительное вотированіе двѣнадцатыхъ долей бюджета въ Бельгіи.

Безъ перемѣны исходной точки финансоваго года намъ, для приближенія составленія бюджета къ его исполненію, остается только позаимствовать у Бельгіи ея систему вотированія двѣнадцатыхъ долей. Бельгія исправляетъ неудобства финансоваго года съ 1 января по 31 декабря обычнымъ употребленіемъ предварительнаго вотированія двѣнадцатыхъ долей. Этотъ пріемъ, о которомъ мы подробно поговоримъ позднѣе, состоитъ въ вотированіи доходовъ и расходовъ зачетными мѣсячными суммами въ теченіе смѣтнаго періода.

У насъ предварительныя двѣнадцатыя доли вносятъ безпорядокъ и неправильность, такъ какъ всегда приходятъ внезапно, какъ неизбѣжное средство, когда голосованіе бюджета запоздало. Наоборотъ въ Бельгіи,

ЦАБ "Автограф"

въ теченіе длиннаго ряда лѣтъ [1]), предварительныя двѣнадцатыя доли, акклиматизированныя и упорядоченныя, дѣйствуютъ, какъ нормальное учрежденіе [2]). Система была налажена такъ, чтобы можно было ввести ее безъ треній въ общій механизмъ. Когда въ декабрѣ мѣсяцѣ министръ финансовъ вноситъ проектъ предварительныхъ кредитовъ для слѣдующаго года, это предложеніе встрѣчается безъ какого бы то ни было волненія, или недовольства; его предвидѣли и ходъ парламентскихъ и административныхъ дѣлъ давно урегулированъ примѣнительно къ этому.

Частичныя ассигнованія, опредѣляемыя по каждому вѣдомству, вычислены такъ, чтобы ихъ предварительный характеръ не затормозилъ хода долго-длящихся операцій: напр. на работы, требующія составленія смѣтъ и заключенія контрактовъ, отпускаются достаточныя зачетныя суммы [3]). Благодаря этимъ комбинаціямъ, спорнымъ съ другихъ точекъ зрѣнія, составители бюджета устанавливаютъ въ теченіе періода исполне-

---

[1]) Уже въ 1883 г. этотъ пріемъ былъ обозначенъ, какъ очень старинный, министромъ финансовъ Гро, сказавшимъ при представленіи проекта бюджета на 1884 годъ слѣдующее: „въ обѣихъ палатахъ способы внесенія, предварительнаго изслѣдованія, обсужденія и вотированія бюджетовъ подверглись повторной критикѣ. Нѣкоторые указывали на запозданіе ежегоднаго голосованія палатъ. Въ теченіе многихъ лѣтъ для каждаго смѣтнаго періода надо было прибѣгать къ добавочнымъ кредитамъ, такъ что въ тотъ день, когда вы обсудили и проголосовали бюджетъ, онъ, въ его значительной части, оказывался уже исполненнымъ. Эта система неправильна, она въ извѣстной мѣрѣ устраняетъ контроль палатъ“ (рѣчь 2 февраля 1883 г.).

[2]) По дѣйствующему въ Бельгіи кодексу отчетности министръ финансовъ долженъ внести свой проектъ бюджета за десять мѣсяцевъ до открытія смѣтнаго періода. Это предписаніе формально всегда соблюдается. Но затѣмъ, въ ноябрѣ или декабрѣ, министръ финансовъ, пересмотрѣвъ свои первоначальныя смѣты, въ парламентскомъ „спичѣ“ аналогичномъ докладу англійскаго канцлера казначейства наканунѣ начала финансоваго года, сообщаетъ окончательныя данныя, которыя должны служить основой бюджета будущаго смѣтнаго періода.

Послѣ этого общаго доклада, бельгійскія палаты принимаются, въ теченіе самого смѣтнаго періода, за послѣдовательное разсмотрѣніе всѣхъ частей бюджета, обезпечивая ходъ государственной жизни предварительными двѣнадцатыми долями. Законодательное разсмотрѣніе бюджетовъ разныхъ вѣдомствъ кончается къ маю или даже позднѣе, и финансовый законъ вступаетъ въ силу только въ срединѣ года.

[3]) О возможности преобразовать предварительныя двѣнадцатыя доли въ правильное учрежденіе см. нашу статью подъ заглавіемъ: Les Douzièmes provisoires, Journal des Economistes, февраль 1887 г. См. кромѣ того въ гл. XIV этой книги о предварительныхъ двѣнадцатыхъ доляхъ.

ЦАБ "Автограф"

нія, безъ особенно крупныхъ ошибокъ, смѣты одновременныя съ самими фактами. Получается впечатлѣніе, будто они обладаютъ фискальнымъ годомъ, спеціально оборудованнымъ для такой цѣли.

Какъ было уже сказано, мы вернемся въ главѣ о добавочныхъ кредитахъ къ этому примѣру, который, не являясь вполнѣ удовлетворительнымъ, все же представляетъ извѣстныя выгоды.

§ 6.—Необходимость въ интересахъ бюджета сблизить смѣты съ реализовавшимися фактами.

Въ зависимости отъ времени составленія, про бюджетъ можно сказать, что онъ въ истинномъ смыслѣ слова существуетъ или его не существуетъ.

Составленный во время, слишкомъ отдаленное отъ его осуществленія, онъ представляетъ только грубую канву, черезъ которую легко проходятъ ошибки, намѣренно или ненамѣренно совершаемыя. Наоборотъ, составленный во-время, бюджетъ становится дѣйствительнымъ регуляторомъ сборовъ и кредитовъ; его рамки дѣлаются обязательными и для выдающихъ ордера и для подотчетныхъ чиновниковъ; во все время исполненія онъ господствуетъ надъ административной организаціей. Авторитетность его цифръ зависитъ отъ ихъ достовѣрности. Страны, не отступившія передъ временными трудностями реформы сроковъ для того, чтобы обладать такимъ бюджетомъ, по праву поздравляютъ себя съ этимъ.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Смѣтный періодъ и годовой періодъ. (L'exercice financier et gestion annuelle).

§ 1.—Финансовый смѣтный періодъ. Его опредѣленіе. Онъ олицетворяетъ годъ и продолжаетъ послѣ его закрытія розыски элементовъ, которые должны быть къ нему отнесены. Выгоды смѣтныхъ періодовъ: они одни даютъ полный отчетъ о положеніи дѣлъ и сравнимы другъ съ другомъ. § 2.—Ихъ историческія неудобства: злоупотребленія, которымъ они даютъ поводъ; трудности очистки счетовъ: чередующіеся и трехлѣтніе сборщики, долженствующіе олицетворять смѣтный періодъ; объявленіе кредиторовъ обанкротившихся смѣтныхъ періодовъ пропустившими срокъ. § 3.—Реформа 1889 г. Постоянство запозданій вслѣдствіе операцій связыванія разногодныхъ частей. § 4.—Отчетамъ по смѣтному періоду противополагаются отчеты по календарному періоду. Выгоды и неудобства такихъ отчетовъ. Они также могутъ открыть двери нѣкоторымъ злоупотребленіямъ: они приводятъ къ неполнымъ результатамъ. Ихъ установленіе совершается съ большей быстротой. Въ силу этого удобства быстроты Англія, Италія и вся комерція приняли ихъ. Описаніе англійскихъ и итальянскихъ пріемовъ. § 5. - Во Франціи можно было бы для перехода прибѣгнуть къ смѣшанной системѣ, рекомендованной въ 1819 г. барономъ Луи. Быстрота такъ необходима для составленія и контроля бюджетовъ, что введеніе въ нашу финансовую систему отчетовъ по календарному періоду неизбѣжно.

§ 1.—Смѣтный періодъ и календарный періодъ. Опредѣленія.

Чтобы опредѣлить слово «смѣтный періодъ» (exercice), которому мы посвящаемъ здѣсь, раньше чѣмъ двинуться впередъ, цѣлую главу, начнемъ съ годового періода, отъ котораго происходитъ смѣтный.

Государственные доходы и расходы, какъ и доходы и расходы частныхъ лицъ, не могутъ безконечно продолжать свое теченіе, безъ оста-

ЦАБ "Автограф"

новки и отдыха. Идти всегда впередъ, получая одной рукой и расходуя другой, значило бы дѣйствовать, какъ расточитель, желающій скрыть даже отъ своихъ глазъ истину о своемъ положеніи. Наоборотъ, если хотятъ имѣть ясное представленіе о своихъ дѣлахъ, оцѣнивать ихъ результаты, чтобы дать имъ мудрое направленіе, необходимо время отъ времени обозрѣвать ихъ вмѣстѣ, группировать ихъ, сравнивать раньше, чѣмъ начинать новый періодъ расходовъ. По обычаю годъ былъ принятъ за тотъ промежутокъ времени, въ концѣ котораго наступаетъ періодическій роздыхъ.

«Всѣ народы, имѣвшіе разумную систему управленія, заключали въ кругъ годового періода свои операціи доходовъ и расходовъ. Это было въ порядкѣ природы, которая ежегодно въ своихъ продуктахъ возвращаетъ матеріалъ для государственныхъ и частныхъ расходовъ... Необходимо, чтобы въ началѣ каждаго года доходъ сравнивался съ расходомъ въ ихъ предположеніяхъ, чтобы въ концѣ года они сравнивались другъ съ другомъ въ ихъ осуществленіи» (рѣчь Лебрена въ совѣтѣ старѣйшинъ 8 вандемьера V года). Нельзя лучше высказать, почему годовой періодъ болѣе всего приспособленъ для заключенія въ рамки каждой группы финансовыхъ операцій.

Однако, такъ какъ доходы и расходы одного года не всегда могутъ закончить свое теченіе въ границахъ того же самаго года, а многіе изъ нихъ для своего завершенія захватываютъ слѣдующій годъ, то надо было отыскать такой способъ отчетности, который позволялъ бы присоединять позднѣйшія операціи къ группѣ, часть которой они составляютъ. Съ этой цѣлью поверхъ рамокъ года кладутъ болѣе широкія рамки смѣтнаго періода [1]).

Вотъ одинъ примѣръ.

Когда частное лицо ассигнуетъ изъ своего текущаго бюджета ставшій необходимымъ расходъ на обновленіе или поправку своей мебели и дѣлаетъ съ этой цѣлью заказы обойщику, столяру и т. д., эти поставщики часто медлятъ съ исполненіемъ заказовъ. Кромѣ того они не торопятся и со своими счетами, да и самъ кліентъ не торопится ихъ оплатить, посвящаетъ нѣкоторое время ихъ провѣркѣ. Словомъ, проходитъ шесть, семь, восемь мѣсяцевъ, пока счеты будутъ окончательно установлены, исправлены и оплачены. Несмотря на эту отсрочку, первоначальная бюджетная ассигновка остается. Расходъ не переставалъ принадлежать тому году, во время котораго онъ былъ совершенъ, и доходы котораго были отложены для его покрытія.

---

[1]) См. дальше опредѣленіе слова смѣтный періодъ (exercice) стр. 103 и его историческое происхожденіе, восходящее къ октябрьскому эдикту 1554 г. на стр. 106.

ЦАБ "Автограф"

Два вывода вытекаютъ изъ этой хозяйской отчетности: первый—что работы, начатыя въ теченіе одного года, должны присоединяться къ этому году въ предѣлахъ извѣстнаго льготнаго срока, необходимаго для ихъ полнаго завершенія; второй—что новая отсрочка, необходимая для ликвидаціи и платежа, тоже не можетъ измѣнить выборъ года, на который падаетъ расходъ.

Эти выводы такъ же приложимы къ государству, какъ и къ частнымъ лицамъ.

Государство такъ же, какъ и частныя лица, по завершеніи года вынуждено, раньше чѣмъ окончательно закрыть свои счеты, ждать, во-первыхъ, чтобы нѣкоторыя начатыя работы были закончены, во-вторыхъ, чтобы произведена была уплата за произведенныя работы. Поэтому, ему необходимо оставить за предѣлами начальнаго года еще добавочный періодъ, который въ соединеніи съ самимъ годомъ и называется «смѣтнымъ періодомъ» (exercice) [1]).

Далѣе мы увидимъ, какъ регламенты, въ зависимости отъ того идетъ ли рѣчь объ окончаніи начатыхъ работъ, или о ликвидаціи, платежѣ расходовъ или о выдачѣ на нихъ ордеровъ, или объ инкассированіи доходовъ, отводятъ больше или меньше времени для такихъ отсрочекъ. Объ этомъ мы будемъ говорить въ главѣ XXVI. Но уже теперь въ общемъ понятно, что смѣтнымъ періодомъ обозначается продолженіе начальнаго года, назначенное для собиранія полныхъ и окончательныхъ результатовъ этого года.

Такимъ-то образомъ и соединяются эти два выраженія: смѣтный періодъ и годъ; первое идетъ въ услуженіе ко второму. Смѣтный періодъ собираетъ за предѣлами 31 декабря совокупность правъ и обязательствъ, относящихся къ данному году, чтобы ихъ присоединить къ нему. Онъ устанавливаетъ окончательный балансъ года, какъ судебный ликвидаторъ собираетъ отовсюду элементы пассива и актива своего кліента. Декретъ 31 мая 1862 г. очень неполно передалъ всѣ эти разнообразныя идеи, выразившись что «смѣтный періодъ—это періодъ исполненія ассигнованій бюджета» (ст. 4). Несомнѣнно, смѣтный періодъ приводитъ, какъ мы видѣли, къ отсрочкѣ, но онъ не является по этой причинѣ простымъ періодомъ времени. Сказать, что смѣтный періодъ простой періодъ времени, значитъ смѣшать слѣдствіе съ причиною.

Комиссія, которой порученъ былъ пересмотръ декрета 31 мая 1862 г.,

---

[1]) Какъ говоритъ Леонъ Сэй, „словомъ смѣтный періодъ хотятъ указать только на то, что для веденія и окончанія дѣлъ двѣнадцати мѣсяцевъ необходимъ періодъ времени большій, чѣмъ эти двѣнадцать мѣсяцевъ. Смѣтный періодъ ничего другого въ виду не имѣетъ".

ЦАБ "Автограф"

очень остроумно предложила замѣнить старую формулу слѣдующей: «Смѣтный періодъ—это совокупность правъ и обязательствъ одного года» [1]).

Смѣтный періодъ въ этомъ опредѣленіи становится, какъ онъ и долженъ быть, личностью, которая беретъ въ свои руки дѣла года, носящаго его имя, чтобы раціонально соединить всѣ операціи; онъ требуетъ добавочнаго періода, переваливающаго за границу года, только для исполненія этой работы. Декретъ 31 мая 1862 г. въ другой статьѣ самъ переходитъ на эту точку зрѣнія: «Ст. 6. Относящимися къ смѣтному періоду считаются только повинности отбытыя и права пріобрѣтенныя съ 1 января по 31 декабря года, дающаго ему свое имя» [2]). Позднѣйшій законъ 25 января 1889 г. [3]) смотритъ также на смѣтный періодъ:

---

[1]) Протоколъ комиссіи по пересмотру декрета 31 мая 1862 г. говоритъ: „Смѣтный періодъ самъ по себѣ не можетъ означать чего либо другого, кромѣ совокупности правъ и обязательствъ того же самаго года. Это правильно опредѣлилъ и декретъ 31 мая 1962 г. въ ст. 6-ой. Разсматриваемый съ этой точки зрѣнія, смѣтный періодъ получаетъ въ финансовомъ языкѣ свое настоящее значеніе: онъ не обозначаетъ болѣе періода времени, что является дѣломъ чисто-условнымъ. Онъ становится, чѣмъ онъ долженъ быть, т. е. срокомъ сравненія бюджетныхъ силъ государства, имѣющимъ въ виду опредѣлить, что далъ каждый изъ годовъ, слѣдующихъ одинъ за другимъ, или во что обошелся. Онъ достовѣрная часть и опорный пунктъ для министерскихъ отчетовъ и для законовъ объ утвержденіи исполненія бюджетовъ". Комиссія по пересмотру декрета 31 мая 1862 г., учрежденная въ 1878 г. (декретъ 31 января 1878 г.), опубликовала часть своихъ протоколовъ, откуда и взята эта цитата. Съ тѣхъ поръ была учреждена новая комиссія декретомъ 23 іюня 1888 г.

[2]) Эта статья 6-ая, заключающая элементы правильнаго опредѣленія, дословно воспроизводитъ ст. 152 ордонанса Виллеля отъ 14 сентября 1822 г., въ то время какъ ст. 4-ая, формула которой вызываетъ заслуженныя нападки, принадлежитъ инициативѣ редакторовъ декрета 31 мая 1862 г. и не имѣетъ другихъ источниковъ.

[3]) Законъ 25 января 1889 г. имѣетъ цѣлью сократить нынѣшнія отсрочки смѣтнаго періода. Мы будемъ имѣть поводъ подробнѣе говорить о немъ въ главѣ XXVI этой книги, посвященной заключенію смѣтныхъ періодовъ.

Проектъ, принятый сначала въ первомъ чтеніи палатой депутатовъ, заключалъ ст. 1-ую въ такой редакціи: „смѣтный періодъ объемлетъ доходныя и расходныя операціи, произведенныя или для сбора поступленій, или для выполненія обязательствъ въ теченіе періода, открытаго для исполненія бюджетныхъ повинностей". Хотя эта редакція и подтверждала опредѣленіе комиссіи, но она показалась сенату неопредѣленной и неудобной. „Я думаю замѣтилъ Леонъ Сэй что если бы сказать: смѣтный періодъ—это смѣтный періодъ, то это звучало бы такъ же ясно". (5 ноября 1888 г.). Вслѣдствіе этого комиссія замѣнила его вышеприведеннымъ текстомъ, принятымъ во второмъ чтеніи.

ЦАБ "Автограф"

«Ст. 1. Права пріобрѣтенныя и повинности отбытыя съ 1 января по 31 декабря того года, который дастъ свое имя бюджету, одни только и считаются принадлежащими къ смѣтному періоду этого бюджета». Вполнѣ принимая формулу комиссіи и закона 1889 г., необходимо все таки сказать нѣсколько словъ о продолжительности льготныхъ сроковъ [1]).

Мысль о размѣрахъ отсрочки, хотя и отнесенная на второй планъ, все же очень важна. Въ прежнее время она имѣла еще большее значеніе, чѣмъ нынѣ, такъ какъ до 1822 г. не было положено никакой границы для продолжительности смѣтныхъ періодовъ и они длились, пока оставались какіе либо доходы или расходы, подлежащіе присоединенію. Только нужды отчетности заставили Виллеля въ 1822 г. заключить смѣтный періодъ опредѣленнымъ срокомъ [2]). Въ области понятій главенствуетъ все же понятіе безконечнаго смѣтнаго періода. Трудно поэтому не считаться съ признакомъ продолжительности въ опредѣленіи смѣтнаго періода, которое, въ концѣ концовъ, можетъ быть выражено такъ: «Смѣтный періодъ—это совокупность обязательствъ и правъ одного и того же года, вытекающихъ какъ изъ операцій этого года, такъ и изъ позднѣйшихъ».

Отчетность противополагаетъ слову «смѣтный періодъ» (exercice) слово «календарный періодъ» (gestion). Считать по календарнымъ періодамъ значитъ слѣдовать противоположному методу, чѣмъ тотъ, о которомъ мы говорили. Декретъ 31 мая 1862 г. говоритъ: «финансовыя, повинности исполняются въ періоды времени, называемые или смѣтными періодами или календарными». Надо слѣдовательно опредѣлить, что такое календарный періодъ. Ст. 3-ья декрета 31 мая 1862 г. помогаетъ намъ въ этомъ: «Календарный періодъ (la gestion) обнимаетъ совокупность дѣйствій подотчетнаго казначея, или въ теченіе года или въ теченіе про-

---

[1]) Леонъ Сэй говорилъ по этому поводу въ сенатѣ: „Я просилъ бы если будетъ возможно, ввести въ опредѣленіе смѣтнаго періода понятіе продолжительности". Однако продолжительность смѣтнаго періода, какъ мы увидимъ въ главѣ XXVI,—идея новая. До 1822 г. смѣтный періодъ, дѣйствительно, оставался безконечно открытымъ, готовымъ всегда включать операціи года, имя котораго онъ носитъ, когда бы онѣ ни производились. Потребности отчетности вполнѣ основательно побудили Виллеля въ 1822 г. установить сроки заключенія бюджета. Но теоретически старое понятіе безконечнаго смѣтнаго періода болѣе совершенно. Во всякомъ случаѣ небезполезно напомнить послѣднія слова вышецитированнаго оратора. „Нелегко найти вѣрное опредѣленіе смѣтнаго періода. Доказательствомъ тому служитъ то, что много комиссій занималось этимъ и всѣ онѣ дали разныя опредѣленія" (засѣданіе 5 ноября 1888 г.).

[2]) Глава XXVI будетъ спеціально посвящена заключенію смѣтныхъ періодовъ.

ЦАБ "Автограф"

должительности его дѣйствій». [1]) Хотя это оффиціальное опредѣленіе и не вполнѣ выдерживаетъ критику, но воспользуемся пока имъ [2]).

Отчеты по смѣтному періоду, какъ мы сказали, составляются изъ періода въ двѣнадцать мѣсяцевъ, увеличеннаго болѣе или менѣе длинной отсрочкой [3]). При отчетахъ по календарному періоду нѣтъ болѣе рѣчи ни объ удлиненіяхъ, ни объ ожиданіяхъ, ни о дополнительныхъ отсрочкахъ. Календарный періодъ начинается и кончается въ опредѣленный срокъ. Онъ точно регистрируетъ матеріальныя операціи, совершаемыя отъ одного опредѣленнаго дня до другого опредѣленнаго дня, имѣя своимъ основаніемъ только положеніе кассы. Въ то время какъ отчеты по смѣтнымъ періодамъ суть въ нѣкоторомъ родѣ отчеты о характерѣ предпріятій (moraux), отчеты по календарнымъ періодамъ не имѣютъ желанія быть чѣмъ-либо инымъ, кромѣ матеріальныхъ кассовыхъ отчетовъ.

Первая статья отчета по календарному періоду состоитъ въ указаніи кассовой наличности въ концѣ предшествующаго періода. Затѣмъ записываются ежедневныя операціи доходовъ и расходовъ по мѣрѣ ихъ производства, до послѣдней статьи, показывающей, какъ заключеніе и какъ результатъ, послѣднюю наличность въ кассѣ и въ портфелѣ. Въ кассѣ и въ портфелѣ вначалѣ было столько-то, туда поступило и оттуда вышло въ теченіе календарнаго періода столько-то, должна оставаться при заключеніи и остается, если записи точны, наличность такая-то. Простота такой отчетности много говоритъ нашему уму: все тутъ опирается на матеріальные факты, ясные и безспорные, на поступленія въ кассу и платежи,— больше ничего.

Поэтому-то всѣ государственные казначеи составляютъ и сдаютъ свои отчеты по календарнымъ періодамъ [4]). Ст. 3-ья декрета 31 мая 1862 г. говоритъ объ этомъ вполнѣ опредѣленно.

---

[1]) Здѣсь рѣчь идетъ и о тѣхъ учрежденіяхъ, дѣятельность которыхъ прерывается до окончанія года. *Переводчикъ.*

[2]) Такъ напр. слова „въ теченіе продолжительности его дѣйствій“ совершенно не точны. Эту фразу надо дополнить такъ: „когда его дѣйствія длятся менѣе года“. Отчеты по годовому періоду какого-нибудь подотчетнаго чиновника, если онъ сохраняетъ въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ свою должность, никогда не обнимаютъ всей продолжительности его службы. Только тѣ отчеты ограничены такой продолжительностью, которые обнимаютъ срокъ менѣе года. Вотъ что несомнѣнно хотѣлъ сказать и декретъ 31 мая 1862 г., но онъ не умѣлъ это выразить.

[3]) Смѣтные періоды не только продолжаются за предѣлами года, но иногда и открываются ранѣе начала года, напр. для провіантированія на случай войны. Мы не упомянули объ этомъ исключительномъ случаѣ, чтобы не вредить ясности нашего изложенія.

[4]) Казначеи во Франціи считаютъ по календарнымъ періодамъ, а выдающіе ордера по смѣтному періоду. Позже будетъ видно, какъ эти двѣ системы согласуются въ общемъ финансовомъ отчетѣ.

ЦАБ "Автограф"

Существуетъ два вида счета по календарному періоду: счетъ по годовому періоду и личный календарный счетъ. Первый обнимаетъ всѣ операціи, произведенныя съ 1 января по 31 декабря, если подотчетный казначей дѣйствовалъ безъ перерыва въ теченіе всего этого періода. Второй обнимаетъ только часть года, въ теченіе которой казначей отправлялъ свою должность, если онъ въ теченіе года мѣнялъ мѣсто службы, вслѣдствіе отозванія, увольненія, смерти и т. д. Въ этомъ случаѣ составляется столько личныхъ календарныхъ отчетовъ, сколько было въ теченіе года слѣдовавшихъ одинъ за другимъ носителей данной должности. Если казначеи часто мѣняются,—теперь это бываетъ нерѣдко—то годъ дѣлится на два, на три, на четыре личныхъ періода.

Изъ этихъ объясненій можно вывести слѣдующее опредѣленіе, болѣе точное, чѣмъ вышецитированная ст. 2-ая декрета 31 мая 1862 г. «Исполненіе по календарному періоду (la gestion) обнимаетъ серію матеріальныхъ операцій поступленій и платежей произведенныхъ въ теченіе одного года или въ теченіе меньшаго промежутка времени, если казначей исполнялъ свои обязанности только въ теченіе извѣстной части года. «Опредѣливши слова, надо приступить къ разсмотрѣнію качествъ, которыми обладаютъ идеи, выражаемыя этими словами. Почему Франція приняла систему отчетовъ по смѣтному періоду, въ то время какъ другія страны, напр. Англія и Италія, отчитываются по календарному періоду? Какъ дѣйствуетъ отчетность въ этихъ странахъ? Какому примѣру должно слѣдовать?

Начнемъ съ описанія выгодныхъ сторонъ отчетности по смѣтнымъ періодамъ. Эти выгодныя стороны, замѣтныя сразу, двухъ родовъ: во-первыхъ, отчетность по смѣтному періоду дозволяетъ устанавливать истинную картину бюджетныхъ дѣлъ, во-вторыхъ, она позволяетъ сравнивать эти картины между собой. Что администрація предпочитаетъ отчетъ по календарному періоду для казначеевъ, главная забота которыхъ сосредоточивается около кассы, это понятно. Но когда рѣчь идетъ вообще о государственномъ хозяйствѣ, то преслѣдуемыя цѣли уже не тѣ. Тогда желаютъ не контролировать кассы, но знать истинную величину доходовъ и повинностей страны въ теченіе дѣйствія бюджета. Вслѣдствіе этого и необходимо умѣть отыскивать за границами года элементы, относящіеся къ данному бюджету, надо умѣть изъ глубины позднѣйшихъ годовъ извлекать эти элементы, чтобы отвезти ихъ къ мѣсту приписки. Это-то и дѣлаетъ отчетность по смѣтному періоду. Вышеприведенное опредѣленіе съ сопровождавшими его объясненіями въ томъ достаточно насъ убѣждаетъ. Данный методъ, сказали мы, дѣлаетъ бюджеты сравнимыми между собой. Если бы операціи грубо прерывались 31 декабря, безъ позднѣйшихъ присоединеній, то нѣсколько запоздавшихъ или впередъ ушедшихъ дней

ЦАБ "Автограф"

могли бы, внѣ всякаго разумнаго разсчета, извратить годовые результаты Годъ, когда спѣшили бы съ выдачей ордеровъ и производствомъ платежей, былъ бы чрезвычайно дорогимъ, а другой, наоборотъ, представился бы очень дешевымъ, потому что, намѣренно или нѣтъ, многіе крупные платежи были бы отложены. Тѣ же самыя ненормальности могли бы быть и въ сферѣ доходовъ [1]). При отчетахъ по смѣтному періоду, наоборотъ, научная группировка однородныхъ элементовъ, полученныхъ въ данномъ году или позднѣе, обезпечиваетъ одинаковую форму составленія бюджетовъ.

§ 2. Историческія злоупотребленія при системѣ смѣтныхъ періодовъ.

Кромѣ выгодныхъ сторонъ, смѣтные періоды, какъ и все въ этомъ грѣшномъ мірѣ, имѣютъ свои неудобства, и тоже двухъ родовъ: одни *историческія*, о которыхъ любопытно вспомнить, хотя, по всей видимости, имъ едва-ли суждено повториться, и другія *современныя*.

Съ исторической точки зрѣнія, система смѣтныхъ періодовъ при старомъ режимѣ покровительствовала очень сквернымъ финансовымъ продѣлкамъ. Во-первыхъ, она позволяла, безгранично откладывая окончательное урегулированіе истекшихъ годовъ, набросить покрывало на позднюю очистку многихъ болѣе или менѣе подозрительныхъ дѣлъ и, черезъ большіе промежутки воскрешать старые сомнительные долги въ пользу интригановъ или фаворитовъ. Мы увидимъ, что Неккеръ въ своемъ отчетѣ указалъ на эти пріемы.

Эта система, кромѣ того, давала королевскому правительству странный поводъ умножать число распредѣляемыхъ или продаваемыхъ должностей, подъ предлогомъ лучшаго разграниченія финансовыхъ смѣтныхъ періодовъ. Эдиктъ 1554 г., отъ котораго ведется происхожденіе самого слова exercice, выражается такъ: «Приказываемъ подлежащимъ отчету чиновникамъ чередоваться исполненіемъ ихъ должности (alterner *l'exercice* de leur emploi)». Отсюда каждый годъ олицетворялся въ особомъ подъ-отчетномъ чиновникѣ, который одинъ и слѣдилъ за всѣми операціями этого года даже за границей его продолжительности. Четные годы принадлежали, напр., цѣликомъ одному сборщику, нечетные—другому. Кромѣ этихъ *чередующихся* или *двухъ-лѣтнихъ* сборщиковъ создавали и *трехъ-лѣтнихъ*, совмѣщавшихъ трехъ носителей одной и той же должности. Все это дѣлалось всегда по внѣшности съ цѣлью лучше раздѣлить отчетность, помѣшать

[1]) Мы воспроизводимъ здѣсь аргументы во всей ихъ наготѣ, чтобы лучше были видны доводы за и противъ. Но далѣе мы увидимъ, что отчеты по календарному періоду, честно составляемые, какъ это дѣлается въ Англіи, могутъ доставить сравнимыя между собой бюджетныя цифры.

ЦАБ "Автограф"

чиновникамъ, по словамъ эдикта 1554 г., «удерживать деньги съ ихъ должностей».

Старый порядокъ не довольствовался, какъ это дѣлаютъ нѣкоторые современные писатели [1]), образнымъ представленіемъ смѣтнаго періода въ видѣ подотчетной личности; онъ дѣйствительно, создавалъ эту личность во плоти, и она становилась грубой и эгоистичной, какъ всѣ человѣческія личности. Напримѣръ, 500 носителей 204 мѣстъ сборщиковъ тальи въ pays d'élection, [2]) вдвое больше, чѣмъ было нужно, ожесточенно набрасывавшіеся, каждый на взиманіе налога своего года, подвергали несчастныхъ плательщиковъ перекрестному огню своихъ преслѣдованій. Шло соревнованіе, кто первый очиститъ карманы плательщиковъ тальи: сборщикъ вступающій въ должность, или выходящій. Пристава и экзекуціонные сыщики оспаривали другъ у друга описанную движимость, первые въ счетъ недоимокъ, вторые—въ счетъ текущихъ платежей. Печальными картинами такой жадной конкурренціи заполнены финансовыя писанія этой эпохи [3]).

Тюрго эдиктомъ отъ августа мѣсяца 1775 г. поспѣшилъ «погасить и уничтожить старыя чередующіяся, трехъ-лѣтнія, полуторыхъ-лѣтнія, должности сборщиковъ тальи». Неккеръ распространилъ эту реформу на тѣ части территоріи, которыхъ она еще не коснулась. Но послѣ ухода Неккера, эдиктъ, изданный въ январѣ 1782 г. его преемникомъ Жоли-де-Флёри, возстановилъ чередующихся сборщиковъ. Число сборщиковъ тальи въ «избирательныхъ провинціяхъ» въ одинъ день возросло съ 204 до 408 для однѣхъ и тѣхъ же должностей. Предлогомъ, какъ и нѣкогда, была выставлена необходимость раздѣлять смѣтные періоды, олицетворяя ихъ. То же самое творилось и въ другихъ областяхъ, сверху до низу. Въ Парижѣ, напримѣръ было 48 окружныхъ финансовыхъ сборщиковъ для 24 окру-

---

[1]) Леонъ Сэй особенно оттѣнилъ этотъ характеръ подотчетной личности, принадлежащій смѣтнымъ періодамъ и бюджетамъ (См. статью въ Revue des Deux Mondes отъ 15 янв. 1885 г. Le Budget devant les Chambres).

[2]) Французскія провинціи при старомъ режимѣ дѣлились на двѣ большихъ группы: провинціи со штатами (pays d'état) и избирательныя провинціи (pays d'élection). Несмотря на названіе, въ провинціяхъ послѣдняго рода именно и не было ничего избирательнаго, а господствовала бюрократія, въ то время, какъ въ pays d'état существовали кое-какіе остатки мѣстнаго самоуправленія. *Примѣч. переводчика.*

[3]) Вопросъ о тальѣ и способахъ ея взиманія подробно изложенъ въ нашей книгѣ: Les finances de l'ancien régime et de la Révolution.

ЦАБ "Автограф"

говъ [1]). Однимъ принадлежали годы четные, другимъ нечетные—и все этого подъ мнимымъ предлогомъ лучше обособлять смѣтные періоды.

Помимо этого при старомъ режимѣ, и даже въ началѣ XIX вѣка, пользовались мнимой личностью смѣтнаго періода для того, чтобы говорить кредиторамъ: «Вы—кредиторы такого смѣтнаго періода, который не имѣетъ болѣе никакихъ капиталовъ въ своемъ активѣ, поэтому ждите, пока вамъ будетъ оказана какая либо милость, такъ какъ по праву вы не можете болѣе ничего требовать». При помощи такой фикціи кредиторамъ государства, превращеннымъ въ кредиторовъ смѣтнаго періода, переставали платить, когда средства ихъ кліента истощались. Каждое экю, какъ говорили, носило печать смѣтнаго періода и было способно оплачивать расходы только даннаго смѣтнаго періода.

Годы, предшествовавшіе 1791, 1793 и году IV, были ликвидированы такимъ путемъ [2]). Ближе къ намъ, Консульство, видя, что отъ V, VI и VII годовъ остаются большіе недочеты, заявило лицамъ, имѣющимъ претензіи на платежи по этимъ годамъ: „Смѣтные періоды, о которыхъ идетъ рѣчь, обанкротились; ихъ активъ истощился, вы ничего не можете отъ нихъ требовать“. Изъ милости, только изъ сожалѣнія, министръ Годенъ выдалъ этимъ несчастнымъ капитализированную изъ 3% ренту т. е. треть того, что имъ слѣдовало [3]). (Законъ 30 вантоза IX года).

Для VII года, тоже не будучи въ состояніи выполнить свои обязательства, Годенъ показалъ себя немного болѣе милосердымъ и капитализировалъ изъ 5% выданную кредиторамъ ренту, что составило около половины долга [4]). Операція, совершавшаяся подъ покровомъ остроумной теоріи спеціализаціи смѣтныхъ періодовъ, представляла просто скрытое банкротство, за которое впослѣдствіи Наполеона очень рѣзко осуждали. Послѣдній тѣмъ не менѣе въ 1813 году возобновилъ тотъ же самый маневръ по отношенію къ недоплатамъ 1811 г. [5]).

---

[1]) Неккеръ уменьшилъ число ихъ съ 48 до 12, заявивъ, что и 6 было бы достаточно. (Эдиктъ отъ августа 1780 г.). Но немедленно послѣ его отставки Жоли-де-Флёри возстановилъ всѣхъ 48. (Эдиктъ отъ октября 1781 г.).

[2]) См. что говорится объ этомъ въ гл. XXVI этой книги.

[3]) 2.700.000 ренты, записанной въ большую книгу, капитализированной изъ 3%, выданной по курсу al pari, возмѣстили капиталъ въ 90 милліоновъ, слѣдуемый кредиторамъ V, VI и VII годовъ. Тогда рента была далеко отъ пари, стоила не болѣе 30, 33 или 35%.

[4]) Законъ 30 вантоза IX года назначилъ кредиторамъ VIII года милліонъ фр. ренты, капитализированной изъ 5%, выданной по курсу al pari.

[5]) Недоплата предшествующихъ 1811-му годовъ была объявлена въ 1813 г. достигающей 30 милліоновъ, изъ которыхъ 20 милліоновъ подлежали по условіямъ съ кредиторами ликвидаціи при помощи выдачи мил-

ЦАБ "Автограф"

Смѣтный періодъ въ прошломъ представляется или въ видѣ ненавистныхъ сборщиковъ податей, вымогающихъ, каждый безъ сожалѣнія, окладъ своего года, или же въ видѣ несчастныхъ государственныхъ кредиторовъ, безплодно требующихъ уплаты отъ обанкротившихся кассъ. Немудрено, что при самомъ началѣ Реставраціи и въ обществѣ и въ собраніяхъ горячо агитировали за полную реформу системы [1]).

ліона рентъ, капитализированныхъ изъ 5%, по курсу al parі. (Законъ 20 марта 1813 г.). Курсъ пятипроцентной ренты стоялъ тогда на 15 или 30% ниже parі.

[1]) Въ это время вопросы отчетности не только интересовали посвященныхъ, но занимали и палаты, служили тамъ полемъ парламентскихъ битвъ, волновали печать и даже салоны, если вѣрить слѣдующему извлеченію изъ одной брошюры того времени. „Недавно въ одномъ изъ элегантнѣйшихъ салоновъ столицы нѣсколько депутатовъ въ кружкѣ красивыхъ женщинъ репетировали будущее обсужденіе будущаго бюджета, и, посреди двухъ контръ-дансовъ, открыли ученый разговоръ объ отчетахъ по смѣтному и по календарному періодамъ. Хозяйка дома, молодая и красивая дама, внимательно слушала этотъ серьезный разговоръ. „А вы, сударь,— сказала она высокому, худому человѣку, въ которомъ, по впалымъ щекамъ, по морщинамъ на лбу, по суровому взгляду, я призналъ финансоваго инспектора,—не выскажете ли вы намъ вашего мнѣнія»?

— Я пришелъ, madame, раздѣлить ваши удовольствія, а не для того чтобы заставить васъ дѣлить мои огорченія... но вы требуете, и на вашъ страхъ я попытаюсь объяснить вамъ... Когда вы даете каждый день вашимъ слугамъ деньги на текущіе расходы, вы оперируете по календарному періоду, но когда вашъ дорогой супругъ пожелаетъ узнать, во сколько ему обошелся этотъ прекрасный вечеръ, и сложитъ вмѣстѣ счета декоратора, ресторатора, мороженника, капельмейстера, онъ составитъ отчетъ по смѣтному періоду, и этотъ смѣтный періодъ покажется ему, быть можетъ, менѣе пріятнымъ, чѣмъ вашимъ любезнымъ собесѣдникамъ...

Когда посреди вашего туалета назойливый поваръ представитъ вамъ свою расходную книгу, и вы, бросивши разсѣянный взоръ на итогъ недѣли или мѣсяца, уплачиваете сумму, не безпокоясь ни о будущихъ счетахъ, ни о потребленныхъ припасахъ,—вы ведете счетъ по календарному періоду. Но когда ваша бабушка внимательно разсматриваетъ книгу своей поварихи, подсчитываетъ потребленные припасы и счеты, подлежащіе оплатѣ, чтобы точно знать, что стоитъ ей столъ за недѣлю, за мѣсяцъ, за годъ,—когда вашъ мужъ подсчитываетъ общую сумму расходовъ по дому, принимая во вниманіе подлежащіе оплатѣ счеты, когда онъ сравниваетъ свои расходы съ годовыми доходами, чтобы не тронуть своего капитала,— и ваша бабушка и вашъ мужъ ведутъ тогда отчетность по смѣтному періоду“.—Скрипка возвѣстила вальсъ и положила конецъ лекціи“. (Газетная статья, цитированная въ Situation des finances au vrai, par M. Bricogne, mai 1819). Отчеты по смѣтному и календарному періодамъ описаны и сравнены въ этомъ юмористическомъ отрывкѣ лучше, чѣмъ то могъ бы сдѣлать ученый трактатъ.

ЦАБ "Автограф"

Въ наше время эти воспоминанія потеряли, кажется, свое тревожное значеніе: чередующіеся сборщики очевидно не возродятся и произвольныя ликвидаціи слѣдуемыхъ платежей, какъ будто, не совмѣстимы съ нашей нынѣшней финансовой честностью. Во всякомъ случаѣ ссылка на смѣтный періодъ не послужитъ при этомъ предлогомъ. Это, какъ мы уже говорили, злоупотребленія чисто историческія.

§ 3. Неизбѣжная медленность операцій присоединенія, требуемыхъ системой смѣтныхъ періодовъ.

Обратимся теперь къ современности, и укажемъ на промедленія, неизбѣжно причиняемыя системой, и на опасныя послѣдствія этихъ промедленій. Въ началѣ Реставраціи, когда не было еще установлено времени заключенія смѣтъ, баронъ Луи говорилъ: «Смѣтный періодъ никогда не кончается. Онъ никогда не можетъ быть закрытъ, если только не захотятъ установить точные и твердые сроки прекращенія правъ. Ежедневно отъ меня требуютъ уплаты по до-революціоннымъ долгамъ; у насъ есть двадцать годовъ, [1]) по которымъ такія требованія могутъ воспослѣдовать».(Рѣчь барона Луи, 19 мая 1819 г.) [2]). Ордонансъ 14 сентября 1822 г. по мѣрѣ возможности улучшилъ это положеніе, установивъ, какъ мы увидимъ позже, срокъ заключенія смѣтныхъ періодовъ [3]). Точно также законъ 29 января 1831 г. установилъ пятилѣтнюю давность—для государственныхъ долговъ. Эти два нововведенія и установили тѣ «точные и твердые сроки прекращенія правъ», которыхъ баронъ Луи требовалъ въ 1819 г. Это безъ сомнѣнія важныя, даже капитальныя мѣры. Но съ точки зрѣнія интересующихъ насъ промедленій, они только ограничили зло, уменьшили его предѣлы, но не устранили его.

Промедленія присущи самой системѣ, какъ таковой.

Во-первыхъ, по природѣ своей, смѣтный періодъ допускаетъ за предѣлами 31 декабря болѣе или менѣе продолжительныя отсрочки для окончанія начатыхъ работъ, для ликвидаціи, ассигнованія и платежа расхо-

---

[1]) Двадцать годовъ, считая, очевидно, отъ закона 30 вантооза IX года закрывшаго, какъ мы знаемъ, всѣ причитавшіеся по это время долги.

[2]) Баронъ Луи въ заключеніи этой рѣчи высказывалъ свое предпочтеніе къ отчетамъ по календарному періоду. „Отчетъ по календарному періоду долженъ служить опорой отчету по смѣтному періоду и способствовать его признанію. Отчетъ по смѣтному періоду не достаточно демонстративенъ, а представительное правленіе желаетъ имѣть ясныя данныя". Дальше мы укажемъ болѣе пространно, какой организаціей баронъ Луи собирался замѣнить отчетъ по смѣтнымъ періодамъ.

[3]) См. главу XXVI.

ЦАБ "Автограф"

довъ, отсрочки, правда, прогрессивно сокращавшіяся послѣ 1822 г. Теперь законъ 25 января 1889 г. свелъ ихъ окончательно къ минимуму, установивъ на 30 января срокъ окончанія начатыхъ работъ, на 31 марта—срокъ ликвидацій и выдачи ордеровъ, на 30 апрѣля—срокъ поступленій и платежей и т. д. [1]). Тѣмъ не менѣе, послѣ 31 декабря нужно нѣсколько мѣсяцевъ для собиранія операцій года, ликвидація котораго, такимъ образомъ, затягивается. Далѣе, тотъ промежутокъ, когда совмѣстно существуютъ два смѣтныхъ періода, открываетъ дверь различнымъ злоупотребленіямъ, способнымъ содѣйствовать неправильному увеличенію расходовъ. Въ этомъ, быть можетъ, и состоитъ главное неудобство смѣтныхъ періодовъ.

На самомъ дѣлѣ, въ теченіе первыхъ мѣсяцевъ каждаго года, когда еще существуетъ возможность выдавать ордера на предшествующій періодъ въ счетъ остатковъ кредитовъ—искушеніе исчерпать эти кредиты бываетъ велико. Почему отдавать эти остатки на списываніе, когда такъ много дѣлъ нуждается въ деньгахъ? Почему не выдать новыхъ ордеровъ, если льготный срокъ по 31 марта еще не истекъ? Безъ сомнѣнія, поздніе ордера могутъ относиться только къ дѣламъ, начатымъ до 31 декабря. Регламенты очень точны на этотъ счетъ, и кассы закрылись бы передъ ордерами, открыто нарушившими эти сроки. Но развѣ нѣтъ средствъ домашнимъ образомъ согласовать даты? Если въ счетахъ и фактурахъ окажутся необходимые пробѣлы, администрація возьметъ на себя заботу проставить тамъ требуемыя регламентомъ даты. Достаточно намекомъ предупредить поставщиковъ, сговориться съ ними на полусловѣ. Это, конечно, не корректно, но это дѣлается иногда, и даже часто, такъ какъ Счетная Палата это кое-когда разоблачаетъ.

«Нѣтъ человѣка изъ людей, знакомыхъ съ административными нравами, который бы не зналъ, что администрація нисколько не стѣсняется производить послѣ 31 декабря и до заключенія смѣтнаго періода, новые расходы, вопреки всякому закону. Такимъ образомъ исчерпываютъ средства перваго года, чтобы нельзя было ничего списать со смѣтъ. Счетная палата много разъ отмѣчала начеты, неправильно сдѣланные на смѣтный періодъ. Эти пріемы повторяются въ силу традицій, болѣе сильныхъ, чѣмъ сами министры». (Докладъ депутата Жоржа Кошри о смѣтномъ періодѣ 26 марта 1887 г.). Чтобы сдѣлать возможной эту операцію, скрываютъ расходные документы или входятъ въ соглашеніе съ поставщиками и тѣ оставляютъ въ счетахъ пробѣлы». (Докладъ депутата Феликса Фора объ утвержденіи смѣтнаго періода 1882 года, 3 марта 1890 г.).

Итакъ, отсрочки, неизбѣжныя при этой системѣ, благопріятствуютъ

[1]) Подробности, касающіяся отсрочекъ при заключеніи смѣтнаго періода по закону 25 января 1889 г. приведены дальше въ главѣ XXVI.

ЦАБ "Автограф"

неправильному исчерпанію кредитовъ, вслѣдствіе чего смѣтный періодъ носитъ справедливо названіе могилы для уничтоженія кредитовъ (tombeau des annulations). Когда нѣтъ для расходованія остатковъ кредитовъ, смѣшеніе перваго года съ первыми мѣсяцами второго допускаетъ и иной родъ злоупотребленій. Они состоятъ въ покрытіи избытка расходовъ кончающагося смѣтнаго періода изъ кредитовъ начинающагося смѣтнаго періода, въ данный моментъ какъ разъ богатаго деньгами. Вслѣдствіе этого позже образуются, конечно, весьма неудобныя недоимки. Здѣсь мы тоже только комментируемъ заявленія Счетной Палаты, открывавшей такіе переносы на каждомъ шагу. «Согласно замѣчаніямъ Счетной Палаты, многія вѣдомства имѣютъ привычку переносить въ счетъ слѣдующихъ смѣтныхъ періодовъ расходы, не могущіе быть оплаченными въ году, которому они принадлежатъ. Эти расходы потомъ относятся на счетъ первыхъ открытыхъ кредитовъ слѣдующаго года. Накопляя такимъ образомъ неоплаченные расходы, въ одинъ прекрасный день можно неожиданно очутиться передъ огромной недоимкой». (Докладъ депутата Антуана Перье объ утвержденіи смѣтнаго періода 1886 года, отъ 21 марта 1891 г.).

Послѣднее и не менѣе важное неудобство смѣтныхъ періодовъ состоитъ въ неизбѣжной медленности составленія отчетовъ. Когда надо отыскивать на пространствѣ двухъ лѣтъ факты, принадлежащіе къ тому самому періоду, балансъ котораго хотятъ составить, неизбѣжно извѣстное промедленіе, особенно при постоянномъ разростаніи бюджетовъ. Много расходовъ, произведенныхъ вдали, или даже во Франціи, при возникновеніи осложненій, не могутъ быть легко собраны къ опредѣленному дню. Каждый запаздывающій министръ находитъ болѣе или менѣе справедливыя оправданія, ссылается на непреодолимыя обстоятельства, какъ напр. морской министръ въ отчетахъ на свои суда, разсѣянныя по морю, военный министръ на свои войска, находящіяся внѣ континентальной Франціи, министръ колоній—на уплату жалованья своимъ чиновникамъ въ четырехъ частяхъ свѣта, министръ иностранныхъ дѣлъ—на уплату жалованья и расходовъ своему дипломатическому и консульскому персоналу за-границей, и самъ министръ финансовъ—на запоздавшіе купоны своихъ рантьеровъ и пенсіонеровъ и т. д.

Законные сроки оффиціальнаго внесенія законовъ объ окончательномъ утвержденіи исполненія бюджетовъ (des lois de règlement définitif des budgets) достаточно вскрываютъ неизбѣжную медленность этихъ операцій возсоединенія. По закону 3 іюля 1836 г. проекты окончательнаго утвержденія должны вноситься въ палаты въ теченіе первыхъ двухъ мѣсяцевъ третьяго года отъ смѣтнаго періода. По новому закону 25 января 1889 г. они вносятся «самое позднее, при открытіи обыкновенной сессіи палатъ, слѣдующей за заключеніемъ смѣтнаго періода» т. е. въ началѣ

ЦАБ "Автограф"

января третьяго года отъ смѣтнаго періода (ст. 6). Отсюда видно, что если новые сроки и будутъ строго соблюдаться [1]), то отчетъ о годѣ, операціи котораго подлежатъ контролю, никогда не поступитъ въ палату раньше истеченія двѣнадцати мѣсяцевъ послѣ окончанія даннаго года.

Вдобавокъ и счетная палата составляетъ свои «общія заявленія» не раньше 1-го мая слѣдующаго, за заключеніемъ истекшаго смѣтнаго періода, года, (ст. 7-я закона 1889 г.) т. е. черезъ годъ и четыре мѣсяца послѣ окончанія даннаго года. Въ дѣйствительности, парламентъ только два или три года спустя послѣ окончанія подлежащаго провѣркѣ года, вступаетъ въ обладаніе всѣми необходимыми для контроля средствами. (См. на эту тему рѣчь Эрнеста Буланже въ Сенатѣ 25 марта 1895 г.).

Въ общемъ, запозданія, внутренно присущія системѣ смѣтныхъ періодовъ, составляются: 1) изъ удлиненія самого года, составляющаго смѣтный періодъ, 2) изъ дополнительныхъ льготныхъ сроковъ, потребныхъ для собиранія отчетовъ, 3) изъ неправильныхъ отсрочекъ, превышающихъ оффиціальные сроки.

Отсюда вытекаетъ, что эта система уже вслѣдствіе большой затраты времени на усовершенствованіе отчетности, дѣлаетъ, въ концѣ концовъ, безполезной эту самую отчетность. Палаты и общество теряютъ интересъ къ черезъ-чуръ позднему контролю. Отсрочки слѣдуютъ за отсрочками, проекты такъ хорошо вылеживаются въ комиссіяхъ, что только спустя восемь или десять лѣтъ истекшіе смѣтные періоды удостоиваются вотированія законовъ объ утвержденіи. Къ тому времени отвѣтственные за нихъ министерскіе кабинеты давнымъ давно исчезнутъ, а обсуждаемые факты всѣми будутъ забыты [2]).

§ 4. Отчеты по календарному періоду въ Англіи и Италіи.

Особенно въ виду этого послѣдняго недостатка, отсутствія быстроты, нѣкоторыя сосѣднія страны, старая Англія и совсѣмъ молодая Италія,

---

[1]) Въ теченіе долгаго времени запозданія противъ оффиціальныхъ сроковъ при представленіи законопроектовъ объ окончательномъ утвержденіи достигали, въ среднемъ, года. Въ 1888 г. запозданіе равнялось всего 27 днямъ, а съ 1889 года оно почти совершенно исчезло.

Но если законопроекты объ окончательномъ утвержденіи и вносятся теперь въ предписанное закономъ время, за то они бываютъ очень неполны. Такъ, отчеты министровъ къ нимъ, большею частью, не присоединяются, отсутствуетъ общій сводъ переводныхъ счетовъ, общій финансовый отчетъ еще только подготовляется, равно какъ и окончательный отчетъ доходовъ, протоколы комиссіи по разсмотрѣнію министерскихъ отчетовъ еще не редактированы и т. д. Объ этомъ см. главы XXIX и XXX.

[2]) Эти замѣчанія будутъ развиты полнѣе въ главѣ XXX.

ЦАБ "Автограф"

отвергли систему смѣтныхъ періодовъ и перешли къ системѣ отчетности по періодамъ календарнымъ [1]).

Въ Англіи только суммы, поступающія и выходящія изъ казначейства (Echiquier) [2]) съ 1 апрѣля по 31 марта, и составляютъ годовой бюджетъ. Отчеты, какъ и бюджеты, объемлютъ только операціи, дѣйствительно совершенныя въ теченіе этихъ двѣнадцати мѣсяцевъ, безъ всякихъ удлиненій. Смѣтный періодъ въ Англіи не существуетъ и все, что мы только что говорили объ этомъ вопросѣ, къ ней не приложимо [3]). Съ перваго взгляда введеніе въ бюджетъ большого государства этого метода строго установленныхъ отчетовъ отъ срока до срока кажется страннымъ и даже опаснымъ. Сейчасъ, пожалуй, вспомнятъ изложенное выше мнѣніе, что только отчетность по смѣтнымъ періодамъ можетъ дать вѣрныя и сравнимыя между собой цифры. Какъ же согласилась Англія лишить себя такихъ преимуществъ? Ея отчетность по календарному періоду, строго установленная отъ срока до срока, не открываетъ ли дверей для множества злоупотребленій? Не могутъ ли министры въ послѣдніе дни года присоединить нѣсколько большихъ платежей, чтобы незаконно увеличить текущій бюджетъ? Не можетъ ли и канцлеръ казначейства ради текущаго равновѣсія учесть впередъ нѣсколько болѣе или менѣе вѣрныхъ доходовъ? Простого переноса записей [4]), предвосхищенія нѣсколькихъ дней или за-

---

[1]) Бельгія, какъ и мы, отчитывается по смѣтнымъ періодамъ. Въ силу закона 15 мая 1846 г объ отчетности, каждый годъ въ Бельгіи удлиняется до 31 октября слѣдующаго года для ликвидаціи операцій. Пруссія также отчитывается по смѣтному періоду, но она удлиняетъ годъ только на два съ половиной мѣсяца.

[2]) Слово Echiquier, которое мы точнѣе опредѣлимъ позже, означаетъ Tresor public (Госуд. Казначейство).

[3]) Отчеты по календарному періоду вводились тамъ шагъ за шагомъ, но рѣшительно, въ 1883 г. въ учрежденіяхъ морского вѣдомства, въ 1846 г.—военнаго, въ 1854 г.—въ отчетности доходовъ, въ 1862 г.—въ гражданскихъ вѣдомствахъ.

[4]) Леонъ Сэй въ 1882 г. такъ характеризовалъ съ трибуны различіе между англійской и нашей отчетностью: „Наша государственная отчетность устроена не такъ, какъ въ Англіи. Мы составляемъ отчеты о нашихъ дѣлахъ по смѣтному періоду. Мы думаемъ, что мы не должны стремиться только къ знанію количества денегъ, вышедшихъ изъ нашей кассы съ 1 января по 31 декабря, но что намъ необходимо знать, какіе дѣйствительно расходы были произведены въ теченіе года и какіе доходы принадлежатъ, равнымъ образомъ, этому году. Изъ года въ годъ мы совершаемъ нѣчто въ родѣ ликвидаціи... Въ англійской отчетности поступаютъ не такъ: если въ теченіе года не производятъ платежа, то годъ считается уже освобожденнымъ отъ этого платежа, и обязанность ложится на слѣдующій годъ“... Въ другомъ мѣстѣ той же рѣчи онъ добавилъ: „Достаточно было

ЦАБ "Автограф"

медленія достаточно для глубокаго измѣненія финансоваго положенія въ желательномъ смыслѣ. Искушеніе становится столь сильнымъ, что во Франціи его сочли бы непреодолимымъ. Къ счастью, не такъ обстоитъ дѣло въ Англіи.

Во первыхъ, плутовство именно потому, что оно легко осуществимо, привлекаетъ къ себѣ наибольшее вниманіе контроля. Когда его предвидятъ, его ищутъ и потому находятъ. Appropriation accounts [1]), ежегодно составляемыя начальниками, выдающими ордера въ каждомъ министерствѣ, контролируемыя казначействомъ и визируемыя главнымъ контролемъ-аудиторомъ, не замедлили бы обнаружить, особенно для предубѣжденнаго глаза ложное перенесеніе илатежей или доходовъ въ конецъ года. Это случилось бы тѣмъ вѣрнѣе, что по отношенію къ отчетамъ по календарнымъ періодамъ близость фактовъ очень изощряетъ проницательность контролеровъ.

Во вторыхъ—и это можетъ быть лучшій изъ аргументовъ—подобные маневры не въ ходу у нашихъ сосѣдей: они тамъ почти неизвѣстны, ни одинъ кабинетъ министровъ не вздумалъ бы ихъ употребить. Министерство и англійскій парламентъ не живутъ, какъ у насъ, въ постоянномъ антагонизмѣ [2]). Англійскій парламентъ, конечно, принимаетъ большія предосторожности противъ короны, но онъ не проявляетъ никакого недовѣрія къ кабинету министровъ, его собственному порожденію. Послѣдній, въ свою очередь, никогда бы не захотѣлъ злоупотребить широкимъ довѣріемъ, оказываемымъ ему общинами. Вопросъ о возможности злоупотребленій и обмановъ, важности котораго для другихъ странъ нельзя отрицать, въ Англіи не существуетъ.

бы не произвести 31 декабря большого платежа въ 10 милліоновъ и перенести его на 1 января слѣдующаго года, чтобы облегчить законченный смѣтный періодъ и отяготить слѣдующій". (Рѣчь министра финансовъ Леона Сэя, 26 іюля 1882 г).

[1]) Отчеты усвоеній. Актомъ усвоенія (act d'appropriation) называется въ Англіи парламентскій актъ, суммирующій всѣ разрѣшенные правительству кредиты. *Примѣч. Переводчика.*

[2]) Причины этого продолжающагося у насъ антагонизма межу законодательной и исполнительной властями довольно трудно опредѣлимы. Должно ли тутъ видѣть остатокъ старинныхъ монархическихъ захватовъ, переживший перемѣну режима? Или, быть можетъ, тутъ дѣйствуетъ преобладающее вліяніе министерскихъ бюро, которыя, справедливо гордясь своей силой и устойчивостью, смотрятъ недовѣрчиво и враждебно на кипучую подвижность парламента, и настраиваютъ противъ него министра, который у нихъ въ рукахъ. Нападеніе впрочемъ исходитъ часто со стороны самого парламента, который, предчувствуя старую враждебность бюро противъ него, самъ начинаетъ обращаться, какъ съ врагами, съ ними и съ подпавшими подъ ихъ вліяніе министрами.

ЦАБ "Автограф"

Систему отчетовъ по календарнымъ періодамъ, если она только честно примѣняется, нельзя считать безусловно неспособной давать сравнимые между собой результаты. Въ англійскихъ бюджетахъ мы видимъ на самомъ дѣлѣ, что въ концѣ каждаго періода въ 12 мѣсяцевъ остатки предшествующаго года почти совершенно совпадаютъ съ остатками, переносимыми на слѣдующій годъ. То, что мы зовемъ вторымъ годомъ смѣтнаго періода, здѣсь безъ замѣтной разницы переходитъ изъ одного календарнаго періода въ другой [1]). Напр., Finance accounts of United Kingdom, финансовые отчеты соединеннаго королевства, показываютъ намъ, что суммы, подлежащія внесенію со стороны плательщиковъ 31 марта, наканунѣ открытія финансоваго года, почти совершенно соотвѣтствуютъ тѣмъ, которыя будутъ подлежать взысканію съ плательщиковъ въ послѣдній день этого года [2]). Точно также и для расходовъ supply services перенесенные кредиты въ извѣстной мѣрѣ равны кредитамъ, подлежащимъ перенесенію [3]). Въ виду того что каждый годъ беретъ у предыдущаго почти то же, что онъ возвращаетъ послѣдующему, и получаются результаты внутренно сравнимые. Только нѣкоторые ненормальные періоды противорѣчатъ этому правилу [4]). Въ общемъ англійская теорія основывается на томъ, что недополученіе или недоплата одного года компенсируются переполученіемъ или переплатою другого.

Отчетность по календарнымъ періодамъ не только можетъ обладать

---

[1]) И во Франціи, впрочемъ, операціи второго года смѣтнаго періода изъ года въ годъ почти равны между собой. Общіе финансовые отчеты позволяютъ констатировать это равенство. Какъ мы увидимъ дальше, переносъ на второй годъ смѣтнаго періода равняется почти всегда неизмѣнно $2^1/_2\%$ всѣхъ доходовъ и около 10 или 11% всѣхъ расходовъ.

[2]) Согласно Finance accounts for the financial year—1898—1899, (финансовому отчету за финансовый годъ) сумма расходовъ перенесенныхъ на 31 марта 1898 г. доходила до—100,872,000 фр. а годъ спустя, къ 31 марта 1899 г., оставалось перенести на слѣдующій финансовый годъ сумму немногимъ большую, 133,000,000 фр.

[3]) Supply services — это, въ отличіе отъ консолидированнаго фонда, расходы вотируемые ежегодно. *Примѣч. Переводчика.*

[4]) Напримѣръ, въ 1842—1843 при возстановленіи income-tax (подоходнаго налога) длинныя просрочки, вызванныя составленіемъ первыхъ окладныхъ листовъ, лишили этотъ финансовый годъ почти 55 милл. франковъ, которыми воспользовался слѣдующій 1843—1844. Система смѣтныхъ періодовъ присоединила бы эти 55 милл. къ періоду 1842—1844. Наоборотъ, когда въ 1869 г. канцлеръ казначейства измѣнилъ сроки платежа income-tax, создавъ всего одинъ срокъ въ январѣ, онъ исключительно обогатилъ 1869—1870 годъ 83,350,000 фр., которые при системѣ смѣтныхъ періодовъ были бы распредѣлены пропорціонально между двумя заинтересованными годами. Для отчетовъ по календарному періоду значеніе имѣетъ только время уплаты.

ЦАБ "Автограф"

извѣстными удобствами, первоначально приписывавшимися исключительно другой системѣ, но она обладаетъ и удобствами, только ей присущими, въ ряду которыхъ наиболѣе существеннымъ является быстрота составленія отчетовъ. Объемля только простые, матеріальные факты доходовъ и расходовъ, [1]) и регистрируя ихъ день за днемъ, отчетность по календарному періоду можетъ быть въ каждую минуту остановлена и окончательно выяснена. Въ Англіи полные результаты финансового года, заключеннаго 31 марта вечеромъ, уже публикуются 1 апрѣля. Англійскій Банкъ доставляетъ для этого необходимые элементы, только суммируя поступленія и выдачи казначейства [2]). Такой же балансъ появляется ежемѣсячно въ газетахъ. Министръ финансовъ можетъ поэтому подкрѣпить свой текущій бюджетъ, не какъ у насъ, цифрами, запоздавшими на два года, но данными только-что окончившагося года. Его докладъ общинамъ въ апрѣлѣ начинается всегда съ отчета о доходахъ и расходахъ финансового года, заключеннаго нѣсколькими днями ранѣе, чтобы въ немъ найти солидную отправную точку для своихъ смѣтъ открывающагося года.

Англія, впрочемъ, какъ увидимъ, примѣняетъ ту коммерческую методу, которую въ самой Франціи практикуетъ Банкъ, кредитныя общества, промышленныя предпріятія и т. д., желающія имѣть свои отчеты безъ оттяжекъ. Изучая въ послѣдней части книги контроль, мы сможемъ лучше судить о значеніи такого качества, какъ быстрота.

Италія сочла нужнымъ также принять систему отчетовъ по календарному періоду, когда послѣ 1860 г. она должна была выбирать между различными примѣрами, которые ей предлагала Европа. Ея законъ объ отчетности отъ 17 февраля 1884 г. говоритъ слѣдующее: «финансовый годъ начинается 1 іюля и кончается 30 іюня слѣдующаго года» (ст. 23). «Въ бюджетный отчетъ включаются: 1) доходы, какъ удостовѣренные, такъ и полученные съ 1 іюля по 30 іюня, 2) расходы ассигнованные и окончательно произведенные, а также начатые за тотъ же періодъ времени, 3) сборы, произведенные агентами, поступленія въ кассы казначейства и платежи, совершенные въ указанный періодъ (ст. 25).

Дальше (главы XXVI и XXX) мы увидимъ, какъ дѣйствуетъ система, установленная этими статьями. Здѣсь скажемъ только, что она исправляетъ

---

[1]) Нѣкоторые авторы назвали систему счетовъ по календарному періоду дѣтской въ силу ея большой простоты. Англичане нашимъ смѣтнымъ періодамъ въ 15 или 16 мѣсяцевъ приписываютъ зато свойства „безполезно сложной китайщины“.

[2]) Такъ напр. канцлеръ казначейства могъ въ апрѣлѣ 1905 г. изложить полные итоги финансоваго года 1904—1905 и объяснить излишекъ въ 35,350,000 фр., окончательно получившійся по балансу счетовъ на 31 марта.

ЦАБ "Автограф"

чрезмѣрную строгость чисто кассового отчета, [1]) ставя надъ нимъ отчетъ удостовѣренныхъ правъ. Доходы и расходы удостовѣренные, но еще не полученные или неуплаченные, присоединяются къ дѣйствительно произведеннымъ выдачамъ или поступленіямъ и составляютъ съ ними общій итогъ операцій финансоваго года. Такимъ путемъ создается ограниченный смѣтный періодъ, достойный изученія. Но это тѣмъ не менѣе смѣтный періодъ только въ 12 мѣсяцевъ безъ удлиненій, что устраняетъ замѣченныя во Франціи неудобства. Чербони, итальянскій главный директоръ отчетности, вполнѣ вѣрно указалъ на это въ письмѣ отъ 9 іюня 1888 г.: «Одно изъ соображеній, побудившихъ установить въ Италіи періодъ въ 12 мѣсяцевъ, состояло въ желаніи отнять у исполнительной власти возможность предпринимать расходы, идущіе за предѣлы 12 мѣсяцевъ. Такимъ образомъ добиваются того, что случаи, или если хотите, искушенія израсходовать свободныя суммы, ослабѣваютъ. Несомнѣнно, что чѣмъ дольше длится смѣтный періодъ, тѣмъ болѣе учрежденія заваливаются просьбами объ израсходованіи всей суммы кредитовъ, отпущенныхъ законодательной властью».

Не только двѣ большихъ страны, Англія и Италія, примѣняютъ отчетность по годовому періоду, но и вся коммерція, какъ мы только-что указали, не знаетъ другой системы. Банкиры, промышленники, купцы, ведутъ свои записи, составляютъ баллансы по-годно. Торговый кодексъ въ титулѣ II, посвященномъ коммерческимъ книгамъ, предписываетъ систему календарной отчетности [2]).

Самое большее, если крупныя промышленныя компаніи, финансовыя общества для ясности отчетовъ, представляемыхъ акціонерамъ, присоединяютъ къ закончившемуся году нѣкоторыя операціи, ликвидированныя или

---

[1]) Глава XXVI покажетъ намъ, что даже въ Англіи финансовый годъ нѣсколько удлиняется при помощи открытія Банкомъ добавочнаго счета на имя Paymaster général, главнаго казначея плательщика. На самомъ дѣлѣ невозможно рѣзко остановить безъ какой бы то ни было отсрочки кассовые счеты въ послѣдній день года.

[2]) Торговый кодексъ требуетъ отъ коммерсантовъ непрерывной ежедневной отчетности, которая могла бы быть остановлена и закончена во всякое время составленіемъ годового инвентаря, согласно слѣдующему тексту закона: „Каждый коммерсантъ обязанъ имѣть книгу—журналъ, представляющую день за днемъ всѣ его долги, активные и пассивные и вообще все, что онъ получаетъ по какому бы то ни было основанію. Онъ долженъ ежегодно составлять инвентарь своего движимаго и недвижимаго имущества и своихъ долговъ, активныхъ и т. д...“ (№№ 8 и 9 du Code de commerce. Titre II. Des livres de commerce).

ЦАБ "Автограф"

оплаченныя позже, но составляющія его неотъемлемую составную часть [1]). Но эти неизбѣжныя исправленія не отнимаютъ у отчетности по календарному періоду ея главнаго свойства быстроты, такъ какъ годовыя собранія акціонеровъ могутъ уже въ мартѣ или апрѣлѣ, т. е. въ теченіе первыхъ трехъ или четырехъ мѣсяцевъ года, выслушать окончательный докладъ, излагающій совокупность операцій предшествующаго года и предлагающій способы распредѣленія прибылей за этотъ періодъ.

§ 5. Смѣшанная реформа, рекомендованная барономъ Луи въ 1819 г.

Настаивая на достоинствахъ отчетности по календарному періоду, мы не осмѣливаемся однако выступать въ защиту ея немедленнаго введенія, что составило бы, безъ сомнѣнія, для Франціи слишкомъ рѣзкую перемѣну. Кромѣ того наши парламентскіе нравы, не столь стойкіе, какъ англійскіе, едва ли, какъ уже было сказано, побѣдили бы искушенія, вызываемыя въ концѣ года неправильнымъ переносомъ расходовъ или мошенническимъ предвосхищеніемъ доходовъ. Нельзя также не признать превосходства отчетовъ по смѣтному періоду съ точки зрѣнія методическаго группированія ежегодныхъ доходовъ и расходовъ, синтеза операцій каждаго періода.

Главное неудобство отчетовъ по смѣтному періоду состоитъ въ льготныхъ срокахъ, которыхъ требуетъ ихъ составленіе. Если бы удалось устранить изолированно это зло, не требуя большаго, быть можетъ, этого бы и хватило на время. Это позволило бы даже воспользоваться однѣми выгодами системы. Исходя изъ этой точки зрѣнія баронъ Луи набросалъ въ 1819 г. программу смѣшанной системы, которая, кажется, заслуживаетъ, чтобы ее оживили [2]). Вотъ какъ эта смѣшанная система дѣйство-

---

[1]) Такъ напр. желѣзнодорожныя компаніи присоединяютъ къ году доходы и расходы, дѣйствительно произведенные въ тотъ краткій промежутокъ, который существуетъ между приказомъ о закрытіи года 31 декабря и окончаніемъ самого года. Точно также банкиры имѣютъ обычай обратно переучитывать свой портфель на 1 января, т. е. дѣлить пропорціонально числу протекшихъ и имѣющихъ протечь дней часть, приходящуюся ежегодно на учетъ обязательствъ, срокъ которыхъ наступитъ послѣ 31 декабря. Долю, являющуюся результатомъ этихъ добавочныхъ операцій, обычно, среди банкировъ, зовутъ тринадцатымъ мѣсяцемъ.

[2]) Баронъ Луи, хотя онъ это и опровергалъ, былъ защитникомъ замѣны отчетности по смѣтному періоду отчетностью по календарному. Слѣдующее мѣсто ясно указываетъ на это: „Отчеты, предназначаемые для палатъ и общества, были бы по внѣшности менѣе сложны, если бы сводились только къ одному, который соединялъ бы конецъ истекшаго года

ЦАБ "Автограф"

вала бы нынче: операціи кассы, остановленныя 31 декабря и тотчасъ же опубликованныя, представили бы опредѣленный балансъ, опирающійся на твердыя данныя и заключающій большую часть операцій. Министръ финансовъ прибавилъ бы къ нимъ, вычисливъ по совѣщанію съ товарищами, менѣе важныя операціи, подлежащія производству до заключенія смѣтнаго періода, цифры котораго, установленныя согласно удостовѣренныхъ министрами назначеній, могли бы очень близко подойти къ истинѣ. Такъ создался бы, если не совершенно, то достаточно точный, отчетъ объ общемъ положеніи.

съ заключеніемъ бюджета этого самого года. Тогда отчетъ за годъ не былъ бы смѣшаннымъ отчетомъ по календарному и смѣтному періодамъ, составленному изъ отрывковъ, которые надо было бы затѣмъ собирать для составленія изъ нихъ общей вѣдомости бюджетовъ". (Докладъ объ окончательномъ утвержденіи исполненія бюджетовъ съ 1815 по 1818 г., барона Луи, министра финансовъ, 15 февраля 1819 г.).

Позже, исключительно подъ вліяніемъ горячихъ нападокъ, вызванныхъ этимъ предпочтеніемъ, баронъ Луи смягчилъ свои первоначальныя идеи и предложилъ комбинировать отчеты по календарному періоду съ отчетами по смѣтному. Его проектъ состоялъ въ томъ, чтобы немедленно представлять палатамъ отчетъ по календарному періоду, который можно легко составить безъ задержекъ, и на который можно было бы предварительно опереться для составленія будущаго бюджета. Затѣмъ, какъ только будутъ собраны всѣ необходимые элементы, долженъ быть опубликованъ подробный отчетъ по смѣтному періоду, какъ онъ составляется и теперь.

„Отчеты по календарному и смѣтному періодамъ—говорилъ онъ—служили предметомъ разногласій, легко примиримыхъ; нельзя исключительно предпочесть одни другимъ: оба — необходимы и каждый имѣетъ свое назначеніе". (Проектъ утвержденія бюджетовъ 1815, 1816 и 1817 г. барона Луи, министра финансовъ, 4 іюня 1819 г.) „Отчетъ по смѣтному періоду—говорилъ онъ въ другомъ мѣстѣ—имѣетъ цѣлью представить всѣ извѣстные факты, касающіеся доходовъ и расходовъ, параллельно смѣтамъ, составленнымъ для нихъ въ бюджетѣ. Но этотъ отчетъ, очень полезный, вполнѣ достаточный для того, чтобы освѣтить направленіе администраціи и опредѣлить обсуждаемые ею планы, не вполнѣ точенъ. Его природа не допускаетъ этого; вотъ почему мы и ввели въ 1817 году въ наши финансы отчетъ по календарному періоду. Онъ включаетъ всѣ факты, касающіяся доходовъ и расходовъ, заключенныхъ между опредѣленными сроками. Онъ подводитъ балансъ и выводитъ остатокъ (Saldo): его согласіе съ существующими суммами въ наличности и въ портфелѣ не оставляетъ сомнѣній въ правдивости операцій, имъ описанныхъ. Онъ обладаетъ достовѣрностью, на которую общество можетъ положиться.. Того же нельзя сказать объ отчетахъ по смѣтному періоду... Отчетъ по календарному періоду долженъ, слѣдовательно, служить опорой отчета по смѣтному періоду и способствовать его признанію" (Рѣчь барона Луи, 29 мая 1819 г.).

ЦАБ "Автограф"

Собственно говоря, это было бы только воспроизведеніемъ данныхъ общаго финансоваго отчета, составляющаго ежегодно окончательную таблицу доходовъ и расходовъ истекшаго календарнаго періода, дополняя его для второй части смѣтнаго періода предварительными вычисленіями. Но общій финансовый отчетъ, огромный томъ in-4, поздно публикуемый и мало пригодный вслѣдствіе своей величины (1.500 страницъ), не отвѣчаетъ поставленной цѣли. Онъ, впрочемъ, довольствуется вычисленіемъ суммъ, подлежащихъ платежу во вторую половину смѣтнаго періода по вытекающимъ изъ смѣты назначеніямъ, тогда какъ мы хотѣли бы, чтобы эти назначенія оффиціально устанавливались каждымъ компетентнымъ министромъ 1 января, что устранило бы неправильное превышеніе расходовъ. Во всякомъ случаѣ въ общемъ отчетѣ слѣдуетъ видѣть доказательство возможности составленія предлагаемыхъ нами отчетныхъ вѣдомостей [1]).

Скажутъ, что эти отчетныя вѣдомости будутъ состоять изъ двухъ различныхъ частей: первой, заключающей извѣстные, безспорные результаты, установленные для 12 мѣсяцевъ года, второй—включающей предположенія на добавочную часть смѣтнаго періода. Но, какъ мы уже сказали, операціи второй части смѣтнаго года имѣютъ относительно слабое значеніе [2]). Ихъ пропорціи остаются почти неизмѣнными, изъ бюджета въ бюджетъ.

Статистика показываетъ, что въ общемъ $97^1/_2$ сотыхъ всѣхъ удостовѣреній и поступленій доходовъ производятся въ теченіе первыхъ 12 мѣсяцевъ, что оставляется для переноса всего только $2^1/_2$ сотыхъ. Что касается расходовъ, то 89% платежей производятся въ теченіе первыхъ 12 мѣсяцевъ, и только 11 проц. въ слѣдующемъ году. Слабое значеніе и

---

[1]) Объяснительная записка къ каждому бюджету содержитъ предварительныя указанія о состояніи послѣдняго смѣтнаго періода, установленныя такимъ именно способомъ.

[2]) Докладъ законодательной комиссіи, разсматривавшей проектъ о сокращеніи продолжительности смѣтнаго періода, представленный 26 марта 1887 г. Жоржемъ Кошри, воспроизводитъ слѣдующія статистическія данныя, извлеченныя изъ общихъ финансовыхъ отчетовъ:

	Годы.	Первый годъ смѣтнаго періода.	Второй годъ.	Пропорція операцій второго года.
Доходы.	1883	2.968.000.000 fr.	70.000.000	2,30%
	1884	2.954.000.000 „	78.000.000	2,50%
	1885	2.920.000.000 „	81.000.000	2,69%
Расходы.	1883	2.759.000.000 „	341.000.000	11%
	1884	2.773.000.000 „	348.000.000	11%
	1885	2.864.000.000 „	361.000.000	11%

Общіе отчеты 1903 и 1904 годовъ даютъ почти тѣ же пропорціи.

ЦАБ "Автограф"

въ особенности постоянство пропорцій сдѣлали бы не опасными гипотетическія вычисленія [1]).

Не довольствуются ли вообще всякій разъ предварительными результатами, когда окончательные почему либо замедлились? Не печатаются ли ежемѣсячно въ Journal officiel цифры поступленій налоговъ въ томъ видѣ, въ какомъ телеграфъ спѣшно передаетъ ихъ министру? Не появляются ли таможенныя вѣдомости, которыхъ коммерція требуетъ безъ замедленія, сначала въ видѣ ежемѣсячныхъ тетрадокъ, публикуемыхъ со всѣми оговорками [2]), и только, долгое время спустя, въ видѣ безконечныхъ столбцовъ желтой книги, надъ которой теряютъ силы добросовѣстные статистики?

Точно также въ январѣ мѣсяцѣ каждаго года министръ финансовъ дополнялъ бы кассовый балансъ истекшаго года добавочной смѣтой операцій конца смѣтнаго періода, чтобы парламентъ и общество обладали во-время цѣлостнымъ документомъ, необходимымъ для контролированія прошлаго и разсужденія о будущемъ, и такимъ образомъ могли бы со знаніемъ дѣла подготовить будущій бюджетъ [3]). И только позже будетъ тщательно составляться окончательный отчетъ по смѣтному періоду съ точностью до одного сантима.

Во всякомъ случаѣ нѣтъ другого средства для устраненія чрезмѣрныхъ и неизбѣжныхъ запаздываній, которыя влечетъ за собой отчетность по смѣтному періоду, если не считать радикальнаго измѣненія нашей системы и открытаго принятія отчетности по календарному періоду, что быть можетъ, въ концѣ концовъ, и станетъ необходимымъ. Приближеніе на нѣсколько мѣсяцевъ даты заключенія смѣтныхъ періодовъ, произведенное закономъ 1889 г., о которомъ мы будемъ еще говорить позднѣе, составляетъ недостаточное улучшеніе въ виду величины отстрочекъ, о приближеніи которыхъ идетъ рѣчь. Если мы не примѣнимъ системы предварительныхъ отчетовъ, то намъ надо рѣшиться послѣдовать примѣру Англіи и Италіи и ввести отчеты по календарнымъ періодамъ [4]).

---

[1]) Далѣе въ главѣ XXIX мы увидимъ, что итальянская Счетная Палата такъ и поступаетъ. Чтобы съ большею быстротой контролировать министерскія операціи, она не задумывается высказываться о предварительныхъ данныхъ, точность которыхъ кажется достаточной.

[2]) Точно также предварительныя статистическія свѣдѣнія о производствѣ каменнаго угля, чугуна, желѣза, стали, хлѣбовъ, винъ и проч. публикуются въ Journal officiel, какъ только достаточно выясняются первыя данныя.

[3]) Этотъ документъ станетъ особенно полезнымъ, когда установится обычай изучать его и когда послѣдовательное обнародованіе его въ теченіе ряда лѣтъ позволитъ имъ пользоваться для бюджетныхъ сравненій

[4]) Леонъ Сэй въ своей большой рѣчи о бюджетѣ на 1891 годъ, заявивъ, что „смѣтные періоды смѣняютъ другъ друга быстрѣе, чѣмъ ликвидируются“, не скрываетъ своего предпочтенія къ отчетамъ по календарному періоду. „Это—важная и трудно осуществимая реформа; чтобы ее хорошо провести, надо къ ней приступить“ (2 октября 1890 г.).

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА ШЕСТАЯ.

Универсальность и Спеціализація.

Какъ составляется бюджетъ? Общія правила его составленія.—§ 1. Принципъ универсальности. Всѣ доходы и расходы должны быть выписаны подробно, безъ смѣшенія и безъ уменьшеній. Нарушенія этого принципа. До Реставраціи издержки взиманія вычитались изъ суммы доходовъ. Противодѣйствіе финансовыхъ управленій всякой попыткѣ реформы. Ордонансъ 1817 г. и законъ 1818 г. повелѣли вносить всю сумму поступленій въ доходы, а издержки по взиманію въ расходы.—§ 2. Аналогичная реформа, осуществленная въ 1822 г. по отношенію къ доходамъ разныхъ министерствъ. Попытки нарушенія порядка, преслѣдуемыя Счетной Палатой: продажа старыхъ матеріаловъ, скрываніе доходовъ въ графѣ расходовъ; матеріалъ вышедшихъ изъ употребленія пушекъ, постройки Почетнаго Легіона и т. д.—§ 3. Иностранные бюджеты примѣняютъ принципъ универсальности Бюджетъ англійскій очень добросовѣстно осуществляетъ его за вычетомъ нѣсколькихъ исключительныхъ случаевъ. Въ германскихъ бюджетахъ почта и телеграфъ фигурируютъ теперь—въ видѣ валоваго дохода, точно такъ же, какъ доходы и расходы желѣзныхъ дорогъ и доменовъ выписываются во всѣхъ подробностяхъ. Тоже самое въ Бельгіи, Италіи и Россіи —§ 4. Выгоды системы универсальности: она способствуетъ экономіи и ясности. § 5 Система спеціализаціи, противополагаемая системѣ универсальности. Ея опредѣленіе и ея достоинства. Она не была бы умѣстна въ бюджетахъ, такъ какъ вредила бы экономіи. Оговорки относительно бюджетовъ присоединенныхъ и чрезвычайныхъ, содержащихъ операціи, чуждыя нормальнымъ функціямъ государства. Въ области же обыкновеннаго бюджета принципъ универсальности долженъ господствовать, и на самомъ дѣлѣ господствуетъ, во всѣхъ странахъ.

Какъ составляется бюджетъ? Или, подраздѣляя вопросъ: какъ долженъ составляться бюджетъ? Какъ онъ дѣйствительно составляется разными правительствами?

Сначала изложимъ теорію, затѣмъ—ея примѣненіе.

Свойства, которыми долженъ обладать проектъ бюджета, не могутъ

ЦАБ "Автограф"

быть всѣ переименованы: искренность, ясность, единство, экономія, равновѣсіе и т. д.—списокъ будетъ безконеченъ [1]). Надо, слѣдовательно, говорить только о самыхъ существенныхъ. По нашему мнѣнію два изъ нихъ включаютъ всѣ остальные: 1) бюджеты должны обозначать in extenso всѣ операціи доходовъ и расходовъ, безъ смѣшенія и безъ уменьшеній; 2) бюджеты должны заключать возможно точныя смѣты доходовъ и расходовъ. Первое правило называется универсальностью; второй—точнымъ исчисленіемъ. Эти два правила,—мы это повторяемъ—кажется, могутъ замѣнить всѣ остальныя. Когда бюджетъ представляетъ всеобъемлющій списокъ доходовъ и расходовъ будущаго смѣтнаго періода, и когда въ

---

[1]) Леонъ Сэй въ своемъ курсѣ, читанномъ въ 1884—1885 г. въ Школѣ политическихъ наукъ обозначалъ, какъ существенныя качества бюджета, слѣдующія четыре: 1) бюджетъ долженъ обладать единствомъ, 2) онъ долженъ быть ежегоднымъ, 3) онъ долженъ быть предварительнымъ, 4) онъ долженъ представлять личность, подлежащую отчету.

Единство, о которомъ мы будемъ говорить въ этой главѣ, имѣетъ цѣлью соединить въ одномъ цѣломъ всѣ доходы, съ одной стороны, и всѣ расходы, съ другой. «Необходимо—говоритъ Леонъ Сэй—заключить бюджетъ въ одно зданіе, чтобы сразу можно было опредѣлить его расположеніе и схватить главныя линіи. Отсюда принципъ единства".

Бюджетъ кромѣ того долженъ быть ежегоднымъ, въ томъ смыслѣ, что законодательное разрѣшеніе взимать налоги и производить расходы не можетъ длиться безконечно. „Необходимо, чтобы контрактъ былъ ограниченъ по времени дѣйствія".

Затѣмъ бюджетъ долженъ быть предварительнымъ, т. е. ни одна операція доходовъ или расходовъ не должна совершаться раньше разрѣшенія ея со стороны народныхъ представителей. „Парламентъ оказался бы связаннымъ противъ воли, если бы исполненіе бюджета предшествовало разрѣшенію его, на что имѣетъ право одинъ только парламентъ... Тогда лучше всего было бы вовсе не отчитываться и наиболѣе простымъ бюджетомъ былъ бы бюджетъ Вѣчнаго Жида. Имѣть капиталъ, хотя бы изъ пяти су, но постоянно возобновляющійся—лучше этого не сыщешь. Къ сожалѣнію такъ дѣла не дѣлаются".

Наконецъ, бюджетъ долженъ быть подотчетнымъ существомъ; это означаетъ, что бюджетъ представляетъ разумное существо съ правами и обязательствами. „Вотированіе бюджета точно актъ рожденія лица, долженствующаго жить въ теченіе цѣлаго года". (Revue des Deux Mondes, 15 января 1885 г.).

Мы воспроизвели здѣсь это ученое описаніе качествъ, необходимыхъ бюджету въ его цѣльномъ видѣ, такъ какъ планъ нашей книги заставляетъ насъ раздѣлить его части по разнымъ главамъ. Въ данной главѣ мы будемъ говорить о единствѣ. Въ предшествующей главѣ, касавшейся смѣтнаго періода, мы уже говорили о подотчетной личности бюджетовъ. Въ дальнѣйшихъ главахъ пойдетъ рѣчь о ежегодномъ и предварительномъ вотированіи.

ЦАБ "Автограф"

каждой строкѣ этого списка онъ пишетъ смѣтную цифру, точную елико возможно, онъ выполняетъ свою роль въ полномъ объемѣ. Съ точки зрѣнія бюджетнаго механизма, отъ его составителей нельзя болѣе ничего требовать [1]). Впрочемъ и этого, какъ увидимъ, болѣе чѣмъ достаточно.

§ 1.—Правило универсальности. Ордонансъ 1817 г. Постепенное расширеніе его примѣненія.

Съ того момента, какъ «всѣ государственные доходы и расходы безъ исключенія должны получать санкцію народныхъ представителей», необходимо, чтобы каждый изъ нихъ былъ вписанъ въ бюджетъ, дабы поименно получилъ свою долю этой необходимой санкціи. Универсальность можно такъ опредѣлить: «бюджетное записываніе всѣхъ доходовъ, съ одной стороны, всѣхъ расходовъ, съ другой, каждаго на отдѣльномъ листѣ». Этотъ принципъ казался бы яснымъ самъ по себѣ, безъ дальнѣйшихъ комментаріевъ, если бы попытки обхода его не вели къ необходимости созданія цѣлой серіи довольно сложныхъ оборонительныхъ формальностей. Никто не согласенъ обезличить доходы, ему свойственные. Наоборотъ, каждый старается приберечь себѣ личные, независимые доходы, маленькіе запасы для своего употребленія. Отсюда у правительствъ и у администрацій постоянное стремленіе освободиться отъ правила универсальности. Мы начнемъ съ изслѣдованія, какія нарушенія претерпѣвало это правило въ прошедшемъ. Далѣе мы увидимъ, какимъ нарушеніямъ оно подвергается теперь и какія препятствія этому воздвигаютъ регламенты.

Про старый режимъ едва ли можно сказать, что при немъ нарушались бюджетныя правила, такъ какъ, собственно говоря, ихъ вовсе не было. Если мы разсмотримъ наболѣе извѣстный и относительно самый совершенный бюджетный документъ той эпохи, отчетъ Неккера королю въ январѣ мѣсяцѣ 1781 г., то увидимъ, что расходы вычислены тамъ въ 253,954,000 ливровъ, тогда какъ настоящій ихъ итогъ превышалъ 520 милліоновъ [2]). Значительныя суммы были, такимъ образомъ, скрыты и уничтожены при помощи сокращеній и запутанностей. Главные откупа, напр., вычли изъ всей суммы своихъ поступленій сумму уплатъ Парижскаго парламента, Суда по налоговымъ спорамъ, Счетной палаты, часть город-

---

[1]) Конечно, духъ порядка, экономіи, прогресса и т. д. можетъ болѣе или менѣе удачно вдохновлять составителей бюджета. Но это—личныя и моральныя качества, а не техническія свойства, присущія самому механизму проекта бюджета.

[2]) Отчетъ Неккера давалъ такія цифры: Доходы: 264,154,000 л. Расходы: 253,954,000 л. Превышеніе доходовъ: 10,200,000 л.

ЦАБ "Автограф"

скихъ постоянныхъ и пожизненныхъ рентъ, платежей духовенству и т. д., всего 77,573,000 л. Изъ 126,100,000 ливровъ валоваго дохода, который они получали, они уплачивали въ Казначейство чистоганомъ только 48,427,000 ливровъ; 77,573,000 ливровъ расходовъ, уплачиваемыхъ ими непосредственно, оставались невидимыми. Тоже самое было и съ поступленіями Общаго управленія и Управленія доменовъ, доходами главныхъ сборщиковъ, и т. д. [1]).

При содѣйствіи такого пріема, отъ котораго Неккеръ такъ же, какъ и его предшественники, не могъ отречься—онъ сдѣлалъ бы это со временемъ—250 милліоновъ расходовъ изъ 520 исчезли изъ отчетовъ. Почти половина бюджета была, такъ сказать, уничтожена путемъ компенсацій [2]). Всѣ финансовыя таблицы стараго режима грѣшатъ такими же уменьшеніями, о чемъ позабыли многіе современные писатели, цитируя Форбоннэ, Малле или Матонъ-Делякура.

При учредительномъ собраніи принципъ универсальности, казалось, вернулъ себѣ свои права; доходы и расходы исчислялись тогда по ихъ валовымъ суммамъ. Но бюджеты этого періода, вплоть до директоріи, обладаютъ черезчуръ малымъ авторитетомъ, чтобы ихъ цитировать, какъ образецъ [3]). Мы прямо переходимъ къ началу XIX вѣка. Бюджеты консульства и имперіи, несмотря на множество недостатковъ и пробѣловъ, имѣли то достоинство, что правильно, со всѣми подробностями, выписывали доходы и расходы, прекративъ пріемъ сокращеній, отмѣченный нами въ исторіи стараго режима. Допускалось, впрочемъ, одно исключеніе, именно

---

[1]) Налоги, взимаемые главными сборщиками (талья, поголовная подать, двадцатины) . . . . . 148,590,000 л.
Ассигнованные платежи . . . . . 29,050,000 „

Внесено въ королевскую казну . . . . . 119,540,000 „
Валовой доходъ Общаго Управленія . . . . 42,000,000 „
Ассигнованные платежи . . . . . 33,100,000 „

Подлежитъ взносу въ королевское казначейство. 8,900,000 „

При помощи такого пріема, доведеннаго до крайности, можно было бы скомпенсировать всѣ доходы съ расходами, что свело бы цифру, подлежащую записи въ бюджетъ, къ нулю, или скорѣе къ менѣе нуля, такъ какъ въ концѣ счета обнаружился бы только дефицитъ.

[2]) Однако, когда Неккеръ опубликовалъ свой знаменитый отчетъ каждый кричалъ, „что разорвали покрывало, скрывавшее до сихъ поръ отъ глазъ страны истинное положеніе финансовъ“. Энтузіазмъ и одобренія были всеобщи. Общество тогда довольствовалось малымъ, такъ какъ сомнительно, чтобы лица, привѣтствовавшія свѣтъ, ясно его видѣли.

[3]) См. о бюджетахъ революціи нашу Исторію французскихъ финансовъ стараго режима и революціи.

ЦАБ "Автограф"

по отношенію къ издержкамъ взиманія, гдѣ это злоупотребленіе осѣло и откуда его не легко было выжить.

До Реставраціи въ графѣ доходовъ значился только чистый доходъ; издержки взиманія налоговъ зачитывались и были неизвѣстны. Каждое управленіе брало себѣ извѣстную сумму этихъ издержекъ, не давая въ нихъ отчета въ законодательныхъ документахъ, которые знали только чистыя суммы, переданныя въ распоряженіе казначейства. Такимъ образомъ, чтобы сравнивать бюджеты того времени съ современными, надо прежде всего увеличить ихъ на 80, 100 или 120 милліоновъ, смотря по году. Такая сумма доходовъ и расходовъ оставалась скрытой отъ глазъ народныхъ представителей.

Однако, Наполеонъ, скрывая отъ парламента размѣры издержекъ взиманія, не желалъ лишать самого себя столь цѣнныхъ свѣдѣній. Указъ, изданный при самомъ его воцареніи 26 преріаля XI года, формально запретилъ подотчетнымъ казначеямъ взимать, прямо или скрытно какія-либо превышенія надъ налогами для оплаты расходовъ. Его министръ Барбэ-Марбуа въ такихъ словахъ привѣтствовалъ эту мѣру: «Отнынѣ—говорилъ онъ—всѣ доходы входятъ въ казну безъ удержаній, и всѣ расходы выходятъ оттуда чрезъ казначеевъ-плательщиковъ. Нѣтъ болѣе ни причинъ, ни предлоговъ для путаницы въ этихъ двухъ главнѣйшихъ отдѣлахъ нашихъ операцій: все получается одними, все уплачивается другими». (Докладъ министра казначейства консуламъ 25 нивоза XII года). Было бы удивительно, если бы точный умъ Бонапарта не организовалъ для себя ясную и методичную отчетность. Но было бы еще удивительнѣе, если бы онъ показалъ эту отчетность народнымъ представителямъ.

Впрочемъ, и фискальныя управленія не думали добровольно отказываться отъ прерогативы, которая дѣлала ихъ почти абсолютными господами своихъ кредитовъ и позволяла имъ расходовать безъ законодательнаго контроля суммы, вычитаемыя ими изъ общей массы поступленій [1]).

Поэтому-то, несмотря на утвержденіе парламентскаго режима, бюджеты, долгое время послѣ паденія имперіи, продолжали держать въ тѣни сумму издержекъ по взиманію. Личное могущество финансовыхъ учрежденій, сильно возросшее съ развитіемъ налоговъ, еще увеличивало силу ихъ сопротивленія. Какъ одержать побѣду надъ вредной автономіей этихъ организованныхъ тѣлъ, насчитывающихъ каждое—главнаго политическаго ди-

---

[1]) Можно легко себѣ представить, какую борьбу должны были поднять старинныя управленія ради сохраненія этой драгоцѣнной независимости, когда сравнишь ихъ положеніе съ положеніемъ нынѣшнихъ управленій, вынужденныхъ торговаться съ бюджетной комиссіей изъ-за самыхъ необходимыхъ кредитовъ.

ЦАБ "Автограф"

ректора съ его совѣтомъ, центральнаго кассира, имѣющаго спеціальную отчетность, свое отдѣльное помѣщеніе и отдѣльныя бюро, удаленныя отъ министра финансовъ? [1]). По примѣру старинныхъ главныхъ откуповъ [2]), управленія считали себя учрежденіями, обязанными снабжать средствами кассы казначейства за вычетомъ необходимыхъ издержекъ.

Королевскій ордонансъ 26 марта 1817 года тѣмъ не менѣе постановилъ: «Въ будущемъ издержки управленія будутъ опредѣляться въ то же самое время и въ тѣхъ же самыхъ формахъ, какъ и другіе государственные расходы. Съ этой цѣлью валовой доходъ налоговъ долженъ заноситься въ ежегодномъ бюджетѣ въ графу доходовъ, а издержки управленій будутъ включены въ графу расходовъ». (Ст. 3). Докладчикъ бюджетной комиссіи заявлялъ слѣдующее: «До сихъ поръ бюджеты представляли только чистые доходы. Не важно ли для васъ знать природу и предметъ этихъ вычетовъ, уменьшающихъ на одну треть общую сумму сбора косвенныхъ налоговъ и на одну седьмую сумму сбора прямыхъ податей.? Издержки управленій не нуждаются ли точно такъ же въ разрѣшеніи, какъ и общіе расходы, для которыхъ вы вотируете кредиты»? (Докладъ графа Бенью отъ 23 марта 1818 года о «путяхъ и средствахъ»).

Въ результатѣ валовая выручка налоговъ появилась, наконецъ, въ бюджетѣ доходовъ, и сумма издержекъ по ихъ взиманію—въ бюджетѣ расходовъ въ финансовомъ законѣ 15 мая 1818 г., итоги котораго сразу возросли на 120 милліоновъ [3]). Съ этого времени издержки взиманія фи-

---

[1]) Управленіе регистраціей помѣщалось на улицѣ Шуазеля № 2, управленіе лѣсами на улицѣ Невъ-Сенъ-Огюстенъ № 23. Таможенное управленіе занимало старинный дворецъ д'Юзесъ на улицѣ Монмартръ. Главное управленіе косвенныхъ налоговъ помѣщалось на улицѣ Сентъ-Авуа № 24 въ Марэ, въ старинныхъ дворцахъ Монморанси и Тремуаля. Управленіе почтъ—на улицѣ Кокъ-Геронъ, во дворцѣ Флеріо-д'Аменонвиля. Министерство финансовъ въ то время находилось на улицѣ Нефъ-де-Пети-Шанъ № 40 и 43, во дворцѣ Поншартрена, на томъ мѣстѣ, гдѣ впослѣдствіи помѣщался Итальянскій театръ и Французскій банкъ. Королевское казначейство пребывало на той же улицѣ Пети-Шанъ № 6 и 8. Ордонансъ 4 ноября 1824 г. Виллеля соединилъ всѣ эти управленія въ одномъ огромномъ помѣщеніи, которое Наполеонъ началъ строить для почты, на улицѣ Риволи вблизи площади Согласія. Въ то же самое время въ рукахъ министра финансовъ были централизованы службы отчетности, матеріальнаго состава, пенсій и кассъ, которыми до сихъ поръ каждое управленіе завѣдывало самостоятельно въ относящейся до него части.

[2]) „Недоставало только стариннаго стола главныхъ откупщиковъ".

[3]) Бюджетъ министерства финансовъ увеличился съ 27 милліоновъ въ 1817 году до 169 милліоновъ въ 1818 году, увеличеніе за годъ: 142 мил. Но изъ этихъ 142 мил. надо вычесть различные вновь внесенные расходы, не относящіеся къ издержкамъ взиманія. Послѣдніе могутъ быть вычислены

ЦАБ "Автограф"

гурировали безъ перерыва въ позднѣйшихъ бюджетахъ [1]), согласно слѣдующему, все еще дѣйствующему, постановленію декретовъ 31 мая 1838 и 1862 гг.: «Въ графѣ доходовъ должна быть помѣщена вся сумма поступленій. Издержки взиманія и управленія, равно какъ и другія побочныя издержки, должны быть включены въ графу расходовъ». (Ст. 16).

§ 2. Правило универсальности, установленное ордонансомъ 1822 г. Нарушенія его постановленій постоянно преслѣдуются.

Нѣсколько времени спустя Виллель дополнилъ прежнія мѣры ордонансомъ 14 сентября 1822 г., статья 2-я котораго гласитъ: «Министры не могутъ увеличивать никакими частными рессурсами сумму кредитовъ, назначенныхъ на расходы ихъ вѣдомствъ». Эта статья, ставшая затѣмъ статьей 43-й декрета 31 мая 1862 г., организовала въ области расходовъ тотъ

только приблизительно, такъ какъ цифры еще не вполнѣ ясны, и составляютъ:

Прямые налоги	17.000.000 фр.
Косвенные налоги	104.000.000 „
Итого	121.000.000 „

Эти 121 мил. издержекъ, сравниваемые съ суммой валовой выручки въ 832 мил., даютъ въ общемъ пропорцію въ 14%, такъ распредѣляющихся: 4,6%—для прямыхъ налоговъ и 22%—для косвенныхъ, считая въ томъ числѣ и закупки матеріаловъ для табачной и пороховой монополій.

[1]) Упомянемъ все-таки о нѣкоторыхъ, довольно странныхъ попыткахъ продиктованныхъ, конечно, политической цѣлью, вернуться къ старому порядку вещей. „Въ казначейство всегда поступаетъ только чистый доходъ; только чистымъ доходомъ оно снабжается и его обязано выдавать. По этому способу устанавливались всѣ наши финансовые отчеты, восходя даже до представленнаго въ 1715 г-мъ Демаре, считавшагося образцомъ порядка и ясности. Отчетъ, опубликованный Неккеромъ въ 1781 году, отчеты его преемниковъ неизмѣнно составлялись по этому основному правилу, какъ кажется, единственно соотвѣтствующему духу нашихъ учрежденій и принципамъ правильной отчетности. Издержки управленія, какъ не составляющія цѣнностей и какъ переходящія суммы, не могутъ войти въ финансовый законъ, не внеся безпорядка и путаницы въ отчетность. Эта система имѣетъ въ виду перемѣстить министерскую отвѣтственность и передать въ руки законодательныхъ палатъ значительную часть исполнительной власти". Эта реакціонная проповѣдь не осмѣлилась, однако дойти до логическаго конца; докладчикъ ограничился выраженіемъ надежды, „что его замѣчанія не пропадутъ даромъ, а послужатъ къ исправленію будущаго бюджета". (Докладъ маркиза Гарнье отъ имени бюджетной комиссіи 1821 г., представленный въ палату пэровъ 28 іюля 1821 г.).

ЦАБ "Автограф"

самый принципъ универсальности, который закономъ 1818 года установленъ въ области доходовъ.

Министры, вслѣдствіе операцій подвѣдомственныхъ учрежденій, почти всѣ, временно или постоянно, являются владѣльцами извѣстныхъ доходовъ, которые, хотя и рождены въ нѣдрахъ ихъ администраціи, но имъ не принадлежатъ. Они не могутъ ихъ себѣ присвоить; они не имѣютъ права сдѣлать ихъ своими рессурсами, они должны внести ихъ валовую сумму цѣликомъ въ бюджетъ доходовъ. Какъ законъ 1818 г. воспретилъ скрывать расходъ позади дохода, такъ ордонансъ 1822 г. воспретилъ скрывать доходъ позади расхода. Съ той и другой стороны выписи должны быть полными: всѣ расходы заносятся на страницу, которая имъ отведена, всѣ доходы фигурируютъ на другой страницѣ. Каково бы ни было сходство ихъ происхожденія, несмотря на ихъ родство, и тѣ и другіе живутъ въ разныхъ кварталахъ бюджета: «министры не могутъ никакими частными рессурсами увеличивать сумму кредитовъ, назначенныхъ на расходы ихъ вѣдомствъ».

Различные позднѣйшіе законы расширили примѣненіе принципа универсальности или вѣрнѣе напомнили о немъ. Первымъ среди нихъ является законъ 19 іюля 1845 г. относительно продуктовъ труда заключенныхъ въ центральныхъ тюрьмахъ. До тѣхъ поръ деньгами, вырученными за эти продукты, центральныя тюрьмы, вопреки предписаніямъ ордонанса 14 сентября 1822 г., увеличивали цифру отпущенныхъ имъ по закону кредитовъ. Законъ 19 іюля 1845 г. постановилъ, что «начиная съ 1 января 1846 г., всѣ деньги, выручаемыя отъ труда заключенныхъ, а также тѣ деньги, которыя доставались центральнымъ домамъ заключенія, будутъ вноситься въ кассы казначейства». Какъ послѣдствіе этого предписанія, въ бюджетѣ, начиная съ 1846 г., открылась новая графа въ отдѣлѣ «доходы», приносящая нынѣ отъ трехъ до четырехъ милліоновъ [1]). Соотвѣтственно этому, въ отдѣлѣ расходовъ появилась новая статья, говорящая о передачѣ на руки заключеннымъ той части изъ выручки отъ ихъ работъ, которая полагается имъ лично [2]). Такимъ же образомъ законъ 29 декабря 1876 г.

---

[1]) Извлеченіе изъ бюджета на 1905 годъ:

Выручка отъ труда заключенныхъ въ военныхъ мастерскихъ и тюрьмахъ . . . . . 442.400 фр.

Выручка центральныхъ смирительныхъ домовъ и исправительныхъ тюремъ . . . . . 3.613.000 „

Выручка отъ труда преступниковъ, сосланныхъ въ Гвіану и Новую Каледонію . . . . . 389 000 „

[2]) Заключенные изъ выручки отъ своихъ работъ (тканье, чесаніе шелка, башмачное ремесло, тканье вязанныхъ издѣлій, пряденіе, изготовленіе щетокъ и т. д) получаютъ: 1) часть, находящуюся въ ихъ распоряженіи,

ЦАБ "Автограф"

повелъ къ появленію въ графѣ доходовъ выручки отъ пошлинъ, взимаемыхъ дипломатическими и консульскими канцеляріями [1]). Законъ 28 декабря 1880 г. установилъ тоже самое относительно доходовъ французской школы въ Римѣ [2]). Декретъ 31 декабря 1881 г. предписалъ выписать особо, безъ зачетовъ, добавочные доходы казначейства. Парламентъ, послѣ законовъ и ордонансовъ 1818 и 1822 гг., попытался, слѣдовательно, расширить примѣненіе принципа универсальности.

Въ настоящее время, не считая исключительныхъ случаевъ, упоминаемыхъ ниже, этотъ принципъ господствуетъ въ нашихъ бюджетахъ, если не полновластно царитъ въ нихъ, какъ было бы желательно. Выручка отъ государственныхъ промышленныхъ предпріятій включается цѣликомъ въ рубрику доходовъ, какъ ихъ издержки—въ рубрику расходовъ; доходы съ лѣсовъ вмѣсто того, чтобы отдаваться спеціальной администраціи, обязанной содержать ихъ и надзирать за ними, поступаютъ въ общую массу доходовъ бюджета; предметы, животныя, остатки и т. д., происходящіе изъ мраморныхъ и ковровыхъ мануфактуръ, овчаренъ, коровниковъ, конныхъ заводовъ, содержимыхъ государствомъ, образцовыхъ фермъ, ветеринарныхъ школъ, формовочныхъ мастерскихъ и т. д., не идутъ болѣе въ пользу этихъ учрежденій, которыя въ свою очередь всѣ свои кредиты получаютъ изъ бюджета расходовъ.

Одно засѣданіе въ палатѣ депутатовъ [3]), посвященное версальской школѣ садоводства, наглядно показываетъ, какъ далеко заходитъ это отдѣленіе доходовъ отъ расходовъ. Директоръ школы не долженъ заботится о судьбѣ плодовъ изъ его садовъ. Онъ отправляетъ эти продукты франко въ Парижъ къ рыночному маклеру, указанному министромъ финансовъ, а этотъ посредникъ платитъ за нихъ непосредственно въ казначейство. Только позднѣе государственная отчетность извѣщаетъ школу о произведенныхъ платежахъ, чтобы она хоть знала цѣны плодовъ и овощей. Точно также

которую они могутъ употреблять на покупки внутри тюрьмы для улучшенія пищи, пріобрѣтенія табаку и т. д.; 2) запасъ, назначающійся для помощи имъ въ первое время послѣ выхода изъ тюрьмы.

[1]) Доходъ въ 1.300.000 фр. значится среди разныхъ доходовъ бюджета на 1905 г., какъ выручка консульскихъ и дипломатическихъ канцелярій.

[2]) Обыкновенные доходы Французской Академіи въ Римѣ—4.900 фр. (Бюджетъ на 1905 г.).

[3]) По поводу закона объ утвержденіи бюджета за 1876 г. Палата депутатовъ обсуждала 25 марта 1889 г. резолюцію, приглашающую министровъ войти въ соглашеніе для представленія съ оправдательными документами правильной отчетности по Версальской школѣ садоводства. „Въ финансовомъ управленіи школы—сказалъ докладчикъ—могли имѣть мѣсто самыя фантастическія дѣйствія“. (Засѣданіе 25 марта 1889 г.).

ЦАБ "Автограф"

фигурируютъ среди «разныхъ доходовъ» бюджета поступленія отъ продажи правительственныхъ публикацій, произведеній, изготовленныхъ въ сомюрской кузнечной школѣ, выручка отъ конкурса убойнаго скота, отъ продажи знаковъ ордена Mérite agricole и т. д.

Управленія не пользуются даже своей негодной мебелью, даже старыми бумагами [1]). Все передается непосредственно въ руки Домэновъ (государственныхъ имуществъ), которыя прямо считаются съ казначействомъ. Чтобы хорошо понять причины столь строгаго истолкованія [2]) регламентовъ

---

[1]) Управленіе косвенныхъ налоговъ нѣкогда укрывало отъ продажи пергаментныя покрышки своихъ портфелей, чтобы снова пустить ихъ въ употребленіе. Оно должно было отказаться отъ этой экономіи, какъ противорѣчащей регламентамъ. Нынче всѣ портфели покрываются новыми покрышками, а старыя продаются на вѣсъ.

[2]) Примѣненіе принципа универсальности, несмотря на всю его строгость, все же должно избѣгать крайностей. Такъ, напр., въ 1818 г., при обсужденіи закона 15 мая, одинъ депутатъ потребовалъ выписыванія въ расходъ и въ доходъ скидокъ, дѣлаемыхъ табачнымъ торговцамъ. „Эти скидки—заявилъ онъ—должны быть внесены въ доходъ, такъ какъ составляютъ дѣйствительный налогъ, платимый народомъ вслѣдствіе табачной монополіи. Съ другой стороны, онѣ должны фигурировать, какъ расходъ, потому что составляютъ плату торговцамъ". (Рѣчь депутата Шовлена, 23 апрѣля 1818 г.). Главный директоръ косвенныхъ налоговъ г. де-Барантъ отвѣтилъ, что *нельзя выводить въ доходъ то, что не получено*, и въ расходъ то, что въ дѣйствительности не издержано. 17.000 табачныхъ торговцевъ—не чиновники, это скорѣе должники, находящіеся подъ надзоромъ. Дѣлаемыя имъ скидки представляютъ не жалованье, а коммерческій барышъ. „Сказанное мною—прибавилъ онъ—не имѣетъ въ виду отказа отъ доставленія нужныхъ свѣдѣній. Все будетъ подробно изложено и представлено Палатѣ". На самомъ дѣлѣ, окончательный отчетъ доходовъ приводитъ теперь ежегодно къ „свѣдѣнію" величину скидокъ, сдѣланныхъ табачнымъ торговцамъ. Но самъ бюджетъ по прежнему не включаетъ ихъ въ смѣту, основывающуюся исключительно на чистой выручкѣ отъ продажи.

Точно также въ болѣе близкое къ намъ время, при обсужденіи вопроса объ издержкахъ казначейства, признано было невозможнымъ выписывать въ графѣ доходовъ и расходовъ операціи текущихъ счетовъ казначейства съ его корреспондентами, доходящія до 30 или 40 милліардовъ дохода и до 30 и 40 милліардовъ расхода. Привести *подробности* этихъ счетовъ вмѣсто нхъ окончательнаго итога, значило бы вдесятеро увеличивать цифры нынѣшнихъ бюджетовъ, и безъ того приводящія въ ужасъ. Влеченіе къ ст. 43 декрета 31 мая 1862, зашедшее столь далеко, стало бы неразумнымъ.

Однако, нѣкоторые доходы, долгое время служившіе для уменьшенія процентовъ по неутвержденному долгу и скрывавшіеся въ одной чистой

ЦАБ "Автограф"

1817 и 1822 г., надо считаться съ тѣмъ, что каждое управленіе, если за нимъ не слѣдить, потихоньку зачтетъ свои доходы въ счетъ своихъ расходовъ—такъ сильно у нихъ искушеніе присвоить себѣ добытые ими доходы. Казначейство вынуждено почти силой вырывать ихъ изъ ихъ рукъ [1]). Самъ законъ, какъ мы тотчасъ увидимъ, вынужденъ былъ допустить много исключеній. По крайней мѣрѣ надо добиваться, чтобы дѣйствующія правила строго соблюдались, и непрерывный контроль слѣдилъ бы за этимъ. Поговоримъ теперь объ этомъ контролѣ.

Ежегодные доклады Счетной палаты даютъ на эту тему поучительные примѣры. Изъ чаще всего указываемыхъ нарушеній, одно изъ самыхъ важныхъ, по крайней мѣрѣ въ прежнее время, состояло въ продажѣ арсеналами, фабриками, военными и морскими мастерскими и т. д. въ свою пользу старыхъ матеріаловъ. Эти учрежденія, періодически заваливаемыя значительнымъ количествомъ остатковъ, вышедшихъ изъ употребленія матеріаловъ, обломковъ мѣди и желѣза, сломанныхъ инструментовъ, негодныхъ орудій, отбросовъ всякаго рода, отъ которыхъ необходимо было освободиться и которые представляютъ большую цѣнность, должны отдавать ихъ управленію домэновъ для продажи за счетъ бюджета доходовъ. Таковъ единственно правильный путь [2]). Но мастерскія и арсеналы, не имѣющіе никакой выгоды отъ такой продажи, изобрѣтаютъ всевозможные способы, чтобы избѣжать этой экспропріаціи. Чаще всего они сами тайно продаютъ свои старые матеріалы по вольной цѣнѣ, или пускаютъ ихъ снова въ ходъ

цифрѣ, какъ напр. проценты по суммамъ, внесеннымъ въ репортъ, проценты по займамъ изъ кассы проселочныхъ дорогъ и школьныхъ зданій (см. засѣданіе Палаты депутатовъ 18 декабря 1881 г.) нынче фигурируютъ отдѣльно въ графѣ доходовъ.

[1]) Почти всѣ учрежденія, въ большей или меньшей степени, производятъ доходы. Напр. военное министерство, которое трудно заподозрить въ обогащеніи бюджета, само даетъ болѣе 20 милліоновъ разныхъ доходовъ.

[2]) „Арсеналъ нуждается въ 100.000 кило стали, онъ имѣетъ въ своихъ магазинахъ 200.000 стараго желѣза. Нѣтъ, кажется, ничего проще, какъ сказать литейщику: берите мое старое желѣзо, я возьму у васъ сталь и уплачу вамъ разницу. Да, но какъ устроить контроль надъ чиновникомъ, которому порученъ этотъ прямой торгъ? Онъ можетъ войти въ стачку съ литейщикомъ и обокрасть государство. Съ своей стороны, и чиновникъ не хочетъ, чтобы надъ нимъ тяготѣло подозрѣніе. Поэтому-то отвергаютъ вольную продажу и продаютъ съ аукціона, что снимаетъ съ чиновниковъ отвѣтственность. Отъ злоупотребленій можно было бы потерять 15-20 тысячъ, на торгахъ теряютъ милліоны, но административные принципы зато спасены“. (Серія статей о флотѣ, опубликованная въ газетѣ Temps въ 1888—1889 гг. за подписью Поля Бурда).

ЦАБ "Автограф"

послѣ передѣлки [1]), или тайкомъ вводятъ ихъ въ договоръ съ поставщикомъ, вычитающимъ ихъ цѣну въ своемъ счетѣ [2]).

Въ прежнее время, какъ мы уже говорили, отчеты Счетной палаты заключали не мало описаній такихъ мошенническихъ продѣлокъ. Въ теченіе послѣднихъ лѣтъ меньше стало указаній на злоупотребленія, но прекратились ли они на практикѣ? Или предосторожности для ихъ сокрытія примѣняются болѣе умѣло? [3]). Вотъ нѣсколько другихъ примѣровъ, почерпнутыхъ тоже изъ годовыхъ отчетовъ счетной палаты, представляемыхъ главѣ государства. Морской министръ, приглашенный въ 1876 г. къ участію въ расходѣ по постановкѣ памятника одному изъ своихъ предшественниковъ [4]), нашелъ наиболѣе экономнымъ сдѣлать пожертвованіе вы-

---

[1]) Договоры о передѣлкахъ, въ силу которыхъ предприниматель получаетъ старые матеріалы съ обязательствомъ обновить ихъ и снова пустить въ дѣло, въ исключительныхъ случаяхъ дозволяются подъ условіемъ, что передѣлкѣ подвергнутся только „матеріалы того же самаго рода, долженствующіе послужить нуждамъ того же учрежденія, изъ котораго они вышли“. Таковъ текстъ циркуляра, объясняющаго ст. 43 декрета 31 мая 1862 г., послѣдній параграфъ котораго гласитъ, что распоряженія, въ силу которыхъ министры не имѣютъ права увеличивать частными рессурсами свои кредиты, „неприложимы къ матеріаламъ, снова обращаемымъ на нужды того же учрежденія, изъ котораго они вышли“.

Вслѣдствіе чрезмѣрныхъ запасовъ во французскихъ арсеналахъ, несмотря на сокращенія, содержащихъ матеріаловъ почти на 120 милліоновъ, тамъ образуются огромные остатки, съ которыми морское вѣдомство не знаетъ, что и дѣлать. Чтобы очистить магазины, бюджеты съ 1888 по 1893 г. воспроизводятъ слѣдующее правило: „Морской министръ обязанъ передать промышленникамъ для передѣлки и утилизаціи для нуждъ вѣдомства старый матеріалъ, находящійся въ магазинахъ, цѣнностью до...“ Морской департаментъ впослѣдствіи долженъ представить подробный отчетъ объ этихъ передѣлкахъ. (Бюджетъ 1893 г. ст. 64).

[2]) Или они вовсе воздерживаются отъ продажи. Недавно одна газета указала на существованіе въ арсеналахъ пушечной бронзы на 40 милліоновъ, негодной для употребленія, такъ какъ новыя пушки дѣлаются изъ стали.

[3]) „Я могъ убѣдиться,—говорилъ одинъ депутатъ,—что, напр., отъ Тюльской мануфактуры, продающей ежегодно тысячъ на десять стальныхъ обломковъ, въ казначейство не поступаетъ ни гроша. Это нетрудно провѣрить; достаточно взять въ руки реестры чиновника домэновъ, которому поручена продажа государственныхъ старыхъ матеріаловъ. Просмотрите эти реестры и вы не найдете тамъ и слѣда этихъ операцій“. Далѣе идетъ вопросъ о „работахъ, стоившихъ болѣе 140.000 фр., но относительно которыхъ военной администраціи былъ извѣстенъ расходъ только 100.000 фр. (Рѣчь депутата Бори, засѣданіе 6 марта 1888 г.). Военный министръ обѣщалъ разслѣдовать дѣло и принять мѣры противъ злоупотребленій.

[4]) Шасселю-Лоба въ Мареннѣ.

ЦАБ "Автограф"

шедшими изъ употребленія старыми пушками и цѣпями. Металлъ пушекъ и цѣпей вѣсилъ около 5000 килогр. и стоилъ около 12.000 фр. Счетная палата энергично протестовала противъ такой операціи. По ея мнѣнію, слѣдовало продать старыя пушки и цѣпи, внести выручку отъ продажи въ бюджетъ доходовъ, а сумму пожертвованія взять изъ кредитовъ морского вѣдомства. Однимъ словомъ, не слѣдовало дѣйствовать при помощи зачета, а надо было отдѣлить доходы отъ расходовъ.

Точно также Счетная палата не допускаетъ, чтобы деревья, срубленныя въ садахъ и паркахъ Рамбулье и Сенъ-Клю, шли на нужды этихъ зданій или служащихъ тамъ лицъ. Несмотря на возраженія министра искусствъ, она домогается, чтобы деревья продавались управленіемъ домэновъ, а отопленіе оплачивалось всецѣло законно разрѣшенными кредитами.

Дворецъ почетнаго легіона, сожженный при коммунѣ, былъ возстановленъ путемъ подписки среди легіонеровъ. Великій канцлеръ, храбрый генералъ, лучше знавшій поля битвъ, чѣмъ отчетность, не задумался прямо употребить на работы по возстановленію выручку отъ пожертвованій, поступившихъ въ его кассы, не проведя ее черезъ бюджетъ [1]). Вниманіе министерства было обращено въ 1878 г. на эти неправильности [2]). Въ 1881 году необходимость получить кредитъ для окончанія зданія передала дѣло палатамъ, которыя, одобривъ просимый кредитъ, пожелали подробнѣе ознакомиться съ операціей. Финансовая инспекція, по требованію парламента, продолжала начатое ею въ 1878 г. разслѣдованіе. Счетная палата затребовала отчеты и было установлено, что весь расходъ равнялся 1.485.454 фр., изъ которыхъ 1.287.076 фр. доставлены пожертвованіями легіонеровъ, миновавшими бюджетъ [3]). Если Счетная палата и Главная отчетность не вмѣшались бы во время—мы говоримъ «во время», хотя все уже давно было кончено, но для Счетной палаты еще было во-время,—то расходы по возстановленію зданія почетнаго легіона по официальнымъ документамъ равнялись бы только 73.000 фр., вмѣсто полутора милліоновъ,

---

[1]) Суммы, собранныя путемъ подписки для возстановленія дворца, представляли общественныя деньги и въ качествѣ таковыхъ должны были съ самаго начала фигурировать среди государственныхъ доходовъ. Расходы по постройкѣ также становились государственными расходами.

[2]) 1 февраля 1878 г. Счетная Палата представила министру финансовъ отношеніе по поводу этихъ неправильностей, и, согласно съ ея заключеніями, указомъ министра юстиціи отъ 1 марта 1878 г. былъ назначенъ чиновникъ для разслѣдованія дѣла. Съ другой стороны, Главная финансовая инспекція въ 1880 г. получила предложеніе разслѣдовать въ бюро Почетнаго Легіона всѣ подробности этой операціи.

[3]) Помимо выручки отъ пожертвованій Почетный Легіонъ добылъ 100.000 фр. путемъ конверсіи при помощи биржевыхъ операцій своихъ 3% бумагъ на пяти процентныя.

ЦАБ "Автограф"

его дѣйствительной стоимости. И впослѣдствіи археологи, роясь въ офиціальныхъ отчетахъ, съ изумленіемъ констатировали бы, что столь прекрасное зданіе стоило такъ дешево! [1]).

Чтобы уменьшить расходы по созданію новыхъ кавалерійскихъ полковъ согласно закону 25 іюля 1887 г., военный министръ въ 1888 г. предписалъ продать по вольной цѣнѣ кобылъ, размѣщенныхъ у сельскихъ хозяевъ и непригодныхъ для служебнаго употребленія. 864 кобылы были проданы за 248.199 фр. Эта сумма была, такимъ образомъ, скрыта отъ парламентскаго контроля. Счетная палата заявила, что кобылы должны были быть обычнымъ порядкомъ переданы управленію доменовъ, которое бы вырученную отъ ихъ продажи сумму внесло въ казначейство. Министръ же финансовъ долженъ былъ обратиться къ парламенту за дополнительнымъ кредитомъ [2]).

Итакъ, правила универсальности предписываютъ обозначать отдѣльно всѣ государственные доходы и расходы, безъ уменьшеній, вычетовъ или смѣшеній, чтобы и тѣ и другіе полностью подлежали санкціи и контролю народныхъ представителей. Таковы цѣли ст. ст. 16 и 43 декрета 31 мая 1862 года.

Къ несчастью, эти правила, которымъ администрація продолжаетъ строго слѣдовать, нынче, вслѣдствіе попустительства закона и бюджетовъ, въ нѣкоторыхъ случаяхъ—будемъ надѣяться исключительныхъ—не соблюдаются [3]). Такъ напр., расходы лицеевъ фигурируютъ въ бюджетахъ

---

[1]) Великій канцлеръ Почетнаго Легіона, признанный подотчетнымъ въ чужомъ дѣлѣ (comptable de fait), былъ обязанъ представить подробный отчетъ доходовъ и расходовъ. Его отчетъ былъ, впрочемъ, по разслѣдованію, найденъ точнымъ и очищенъ постановленіемъ 11 и 25 мая 1885 г.

[2]) Докладъ о законѣ по утвержденію бюджета на 1888 г. (отъ 19 марта 1892 г.), приводящій эти справедливыя замѣчанія Счетной Палаты, признаетъ тѣмъ не менѣе существованіе для военнаго министра смягчающихъ обстоятельствъ.

[3]) Необходимо упомянуть о нѣсколькихъ исключеніяхъ, относящихся къ прошлому. Въ 1817 и 1866 гг. въ общій бюджетъ вносился только чистый итогъ спеціальныхъ бюджетовъ, отведенныхъ государственному долгу и погашенію. Законъ 25 марта 1817 г., несмотря на то, что французскій кредитъ становился уже на прочную почву, считалъ необходимымъ постановить: „Чистый доходъ отъ регистраціи, гербоваго сбора, доменовъ, управленія почтъ и лотереи назначенъ для платежа процентовъ по постоянному долгу и на потребности кассы погашенія долговъ“. (Титулъ X, ст. 139). Докладчикъ бюджета такъ комментировалъ эту статью: „Чтобы сдѣлать эту спеціализацію болѣе очевидной, чиновники, получающіе доходы, о которыхъ идетъ рѣчь, будутъ очищаться только росписками учрежденія, завѣдующаго государственнымъ долгомъ (французскій банкъ или касса

ЦАБ "Автограф"

только общимъ итогомъ. Въ то время, какъ эти учрежденія на самомъ дѣлѣ стоятъ болѣе 40 мил. въ годъ, бюджетъ вноситъ на свои столбцы только 14 или 15 мил. различныхъ субсидій, назначаемыхъ на покрытіе ихъ дефицитовъ [1]). Тоже самое и по отношенію къ женскимъ колледжамъ и лицеямъ. Теперь только бюджетные доклады приводятъ, въ качествѣ дополнительныхъ документовъ, свѣдѣнія о валовыхъ суммахъ этихъ спеціализированныхъ доходовъ и расходовъ.

Руководясь тѣми же началами, бюджетъ 1890 г. постановилъ, чтобы выручка отъ продажи матеріаловъ, передаваемыхъ морскимъ вѣдомствомъ домэнамъ, составила особый бюджетъ, причисленный къ спеціальнымъ средствамъ казначейства, и служащій для освобожденія кредитовъ въ мѣру реализованныхъ доходовъ. (Ст. 39 закона 26 декабря 1890 г.). Такъ какъ открытіе этого спеціальнаго счета вызвало справедливые протесты, то онъ былъ закрытъ, а его чистый итогъ послужилъ для уменьшенія дефицитовъ казначейства. (Законъ объ утвержденіи бюджета 1892 года, ст. 18) [2]).

Бюджетъ 2 іюня постановилъ взимать 1% съ тотализатора для поощренія коннозаводства. Этотъ процентъ, выручка отъ котораго доходитъ до двухъ съ половиною милліоновъ, вмѣсто того, чтобы идти въ общую

вкладовъ). Будутъ составляться въ особомъ бюджетѣ отдѣльные счета доходовъ и расходовъ, касающихся государственнаго долга". (Докладъ графа Беньо, 24 января 1817 г.).

Теоретически эти правила дѣйствовали до 1830 г. Въ это время, такъ какъ доходы отъ налоговъ, имѣющихъ спеціальное назначеніе, значительно превзошли сумму процентовъ по долгу, уплачиваемыхъ ими, спеціальный бюджетъ, потерявъ всякое значеніе, безшумно исчезъ со сцены. Въ 1866 г. законъ 11 іюля при подобныхъ же условіяхъ установилъ для погашенія долга спеціальный бюджетъ, прекратившійся въ 1870 г.

[1]) Доходы лицеевъ составляются изъ платежей родителей на сумму 17—18 мил. и изъ взносовъ департаментовъ, коммунъ, основателей стипендій, доходовъ отъ имуществъ и т. д.—всего на сумму около 6 милліоновъ. Государство добавляетъ сюда вышеуказанные милліоны, чтобы уравновѣсить расходы. По правиламъ, совокупность этихъ доходовъ и расходовъ должна была бы фигурировать въ общемъ бюджетѣ, а мужскіе и женскіе лицеи должны были бы лишиться спеціальныхъ бюджетовъ. См. доклады бюджетныхъ комиссій послѣднихъ лѣтъ.

[2]) См. засѣданіе Сената 22 декабря 1890 г. „Эта статья 39—сказалъ Блавье—по моему мнѣнію.—слово не сильно, хотя и выразительно,—есть финансовое чудовище. Она домогается учрежденія для морского вѣдомства, наряду съ общимъ бюджетомъ, и спеціальнаго. Это противорѣчитъ постоянно выдвигаемому принципу бюджетнаго единства, который состоитъ въ допущеніи для государства только одного бюджета".

ЦАБ "Автограф"

массу доходовъ, увеличилъ, подъ видомъ вспомогательныхъ средствъ, кредиты министерства земледѣлія.

Подъ предлогомъ болѣе удачной борьбы съ иностранными коллекціями, болѣе дѣйствительной защиты нашихъ артистическихъ сокровищъ и увеличенія нашихъ коллекцій картинъ, статуй, произведеній искусствъ, законъ о бюджетѣ 16 апрѣля 1895 г. осуществилъ старую идею кассы музеевъ. И тутъ отложены особо деньги, чтобы дозволить музеямъ Лувра, Версаля, Сенъ-Жермена и Люксембурга побольше расходовать.

Высшая національная школа горнаго дѣла также добилась по закону 25 февраля 1901 г. отдѣльнаго бюджета; хозяйственныя предпріятія высшей національной земледѣльческой школы и указанныя министромъ овчарни также пріобрѣли съ 1 января 1900 г. свои спеціальные бюджеты въ силу закона 30 марта 1902 г. Алжиръ имѣетъ свой съ 1900 г. и т. д.

Сколько другихъ желаютъ того же, и, быть можетъ, въ одинъ прекрасный день достигнутъ своей цѣли—такъ привлекательно это выгодное положеніе. Коммерческія гавани, каналы, рѣки, госпитали, смирительные дома, центральныя тюрьмы, органы для публикацій и т. д.—словомъ, всѣ получатели прямыхъ или косвенныхъ поступленій выискиваютъ способы, какъ бы добиться употребленія своихъ доходовъ на собственные расходы. Каждое изъ этихъ учрежденій думаетъ только о себѣ, полагая, что имъ кончается свѣтъ, даже не подозрѣвая о своемъ лишь относительномъ значеніи. Только универсальность, за которую государственныя власти еще продолжаютъ держаться, несмотря на вырываемыя у нихъ время отъ времени уступки, можетъ указать настоящее мѣсто всѣмъ этимъ разгорѣвшимся аппетитамъ. Государственныя власти понимаютъ, что, если бы онѣ сдѣлали крупныя уступки, то весь бюджетъ немедленно превратился бы въ комокъ спеціализировавшихся вѣдомствъ. Почта, телеграфъ, телефонъ, табакъ, спички, порохъ, всѣ управленія превратились бы въ независимыя индивидуальности, отчетность которыхъ въ бюджетѣ отмѣчала бы только чистый итогъ дохода или расхода. Очень скоро по наклонной плоскости докатились бы до финансовыхъ отчетовъ стараго режима.

Когда Алжиръ въ 1891 г. началъ требовать созданія спеціальнаго бюджета, чего онъ добился въ 1900 г., докладчикъ воскликнулъ: «Болѣе полувѣка мы боролись для завоеванія единства бюджета; въ этомъ участвовали всѣ министры финансовъ. Ежегодно стараются усовершенствовать это единство. Вмѣстѣ съ единствомъ мы добились порядка и контроля въ нашихъ финансахъ. Теперь менѣе чѣмъ когда-либо можно позволить разорвать эту цѣпь гарантій». Да, эти то начала и слѣдуетъ оберегать...

Бюджеты, чтобы обладать ясностью и искренностью, чтобы сдѣлать возможнымъ подробное и дѣйствительно конституціонное голосованіе ихъ

ЦАБ "Автограф"

цифръ, должны изображать отдѣльно другъ отъ друга всѣ элементы доходовъ и расходовъ. Если въ нѣкоторыхъ странахъ на практикѣ и наблюдаются извѣстныя колебанія, то самый принципъ универсальности все же остается господствующимъ. Когда мы дойдемъ въ главѣ X до «присоединенныхъ бюджетовъ» (budgets annexes), въ которыхъ во Франціи господствуетъ спеціализація, то, разъясняя ихъ, мы воздадимъ снова честь универсальности общаго бюджета, изъ котораго—справедливо или нѣтъ—сочли нужнымъ выдѣлить эти исключительные бюджеты, допускающіе спеціализацію.

§ 3.—Принципъ универсальности въ англійскомъ, прусскомъ, бельгійскомъ и итальянскомъ бюджетахъ.

Англійскій парламентъ принялъ въ 1848 г. слѣдующее постановленіе: «Палата нашла, что она не можетъ дѣйствительно управлять доходами государства, если всѣ поступленія отъ налоговъ и другихъ источниковъ доходовъ не будутъ вноситься въ казначейство или записываться на его счетъ». (30 мая 1848 г.) [1]). Только въ 1856 г. мѣра эта была полностью осуществлена, и совокупность доходовъ и издержекъ по взиманію ихъ появилась въ бюджетахъ, подпавъ подъ контроль палаты общинъ. Это нововведеніе повело и въ англійской финансовой статистикѣ къ такому же внезапному увеличенію цифръ, какъ это было во Франціи послѣ 1818 г. Съ 1856 г. въ бюджетахъ внезапно выступаетъ разница въ 4½ милліона фунт. стерлинговъ (112.500.000 фр.), о которой надо твердо помнить при разныхъ сравненіяхъ.

Англійскій бюджетъ не только ясно выставляетъ издержки по взиманію, но онъ подробно обозначаетъ и малѣйшіе доходы, происходящіе изъ разнообразныхъ источниковъ. Среди Miscellaneous revenues (разные доходы) фигурируютъ слѣдующія статьи: продажа отслужившихъ матеріаловъ изъ разныхъ министерствъ, выручка отъ труда заключенныхъ, продажа каталоговъ музеевъ (британскаго музея, національной галлереи), плата за входъ въ національную галлерею, британскій музей, южный кенсигтонскій музей, бетнальскій музей, въ лондонскую башню и т. д., продажа старыхъ матеріаловъ изъ королевскихъ дворцовъ, общественныхъ зданій, палатъ парламента, управленій, музеевъ и т. д., выручки conscience money или

[1]) Sir Erskine May, Histoire constitutionelle de l'Angleterre.

ЦАБ "Автограф"

анонимныхъ поступленій [1]), выручка отъ продажи книгъ, бумагъ, картъ, припасовъ и т. д., отъ Stationery office и т. д. и т. д. [2]).

Однако выручка съ государственныхъ имуществъ (Woods, forests and land revenues of the crown—королевскіе доходы съ лѣсовъ, парковъ и земель), заносимая въ финансовые отчеты въ суммѣ валовыхъ доходовъ и расходовъ, въ бюджетахъ фигурируетъ только, какъ чистый доходъ. Принципъ универсальности терпитъ въ Англіи еще довольно существенныя нарушенія въ области учетовъ, обратныхъ выдачъ (draw-backs) и возвратовъ, вычитаемыхъ изъ валовыхъ доходовъ. Сиръ Стаффордъ Норткотъ въ статьѣ объ англійскихъ финансахъ, говоритъ: «Въ настоящее время въ бюджетъ вносится *почти* валовой доходъ». Это «почти» касается только-что упомянутыхъ расходовъ, вычитаемыхъ изъ доходовъ, всего на сумму около 56 милл. фр. Не считая этого, принципъ универсальности господствуетъ въ англійской отчетности.

Германія до послѣдняго времени включала въ имперскіе бюджеты выручку отъ почтъ и телеграфовъ только въ формѣ чистаго дохода. Такъ, въ 1899—1900 г. Рейхстагъ въ графу: «почта и телеграфъ» занесъ только 60 милл. фр. въ то время, какъ это вѣдомство дало валового дохода около 450 милліоновъ [3]). Бюджетъ же на 1905—1906 г. выставляетъ эти операціи полностью, въ двухъ графахъ, т. е. $543^1/_2$ милл. фр. въ графѣ расходовъ и 634 милл. въ графѣ доходовъ. Имперскій бюджетъ вноситъ также безъ зачета и распредѣляемыя имъ между союзными государствами части налоговъ, взимаемыхъ этими государствами на своихъ территоріяхъ отъ имени Союза. По закону 24 мая 1904 г., называемому закономъ Штенгеля, около 250 милл. фр. гербоваго налога и налога на алкоголь взимаются и распредѣляются такимъ образомъ Имперіей. Соотвѣтственно этому союзныя государства вносятъ въ имперскій бюджетъ матрикулярные взносы, сумма которыхъ, опредѣляемая канцлеромъ, почти равняется цифрѣ распредѣляемыхъ налоговъ. Первоначальный законопроектъ Штенгеля устанавливалъ даже полное равенство. На дѣлѣ же разница

---

[1]) Conscience money въ финансовомъ отчетѣ за 1894 г. значится 16.630 фр. Нѣкогда эта цифра была гораздо выше.

Примѣчаніе переводчика. Conscience money называется въ Англіи безыменный взносъ неоплаченныхъ налоговъ, главнымъ образомъ, подоходнаго сбора.

[2]) Finance account (финансовый отчетъ) содержитъ 265 разныхъ статей Miscellaneous revenues („разные доходы“), изъ которыхъ каждая представляетъ, большею частью, незначительную цифру, нерѣдко опускающуюся до нѣсколькихъ фунтовъ стерлинговъ.

[3]) Изъ этого ясно, до какой степени надо изучить составъ различныхъ бюджетовъ раньше, чѣмъ вдаваться въ сравненія.

ЦАБ "Автограф"

между тѣми и другими около 50 милл., по крайней мѣрѣ въ 1905—1906 г. въ бюджетѣ значилось 295½ милл. матрикулярныхъ взносовъ и 245 милл. распредѣляемыхъ налоговъ. Казалось бы правильнѣе вносить въ имперскій бюджетъ только чистый итогъ, 50 милл. субсидій отъ союзныхъ государствъ. Но тутъ, для поддержанія принципа универсальности, къ требованіямъ отчетности присоединяются и политическія соображенія. Германская Имперія стремится выразить въ цифрахъ природу своихъ финансовыхъ отношеній съ союзными государствами. Распредѣленія должны предстать, какъ даръ сюзерена, а матрикулярные взносы, какъ субсидія вассаловъ.

И Пруссіи, казалось бы, можно извинить то, что она въ бюджетѣ даетъ только чистые доходы своихъ многочисленныхъ промышленныхъ предпріятій. Однако и она не задумалась отдѣльно выставить совокупность какъ расходовъ, такъ и доходовъ отъ желѣзныхъ дорогъ, лѣсовъ, рудниковъ, заводовъ, солеварень, каменноугольныхъ копей, бань, земельныхъ имуществъ и т. д. [1]). Напримѣръ, въ то время, какъ въ бюджетѣ 1905—1906 г. чистый доходъ далъ бы всего 600 милл. фр., принципъ универсальности заставляетъ вписывать 2,455 милліоновъ валового дохода. Желѣзныя дороги означены въ бюджетѣ 1905—1906 г. приносящими валовой доходъ въ 2,032 милліона, а добавочная таблица исчисляетъ ихъ подлинный, чистый доходъ въ 258,000,000 фр., выключивъ всѣ расходы, въ томъ числѣ проценты и погашеніе по долгу и пенсіи служащимъ. Въ Австріи объяснительная записка къ проекту цислейтанскаго бюджета устами министра финансовъ Дужаневскаго заявила въ декабрѣ 1890 г., что, если расходы и доходы внезапно увеличились на 20 милл. флориновъ, то это случилось потому, что тогда въ первый разъ было выполнено правило отчетности, требовавшее включенія валового дохода отъ желѣзныхъ дорогъ, эксплуатируемыхъ государствомъ за счетъ частныхъ обществъ.

Италія въ своемъ новомъ законѣ объ отчетности не упустила случая формально установить въ бюджетѣ запись всѣхъ получаемыхъ суммъ, независимо отъ источника (ст. 43 закона 17 февраля 1884 г.). Ея бюджеты составляются согласно этому принципу.

---

[1]) Въ отношеніи желѣзныхъ дорогъ принципъ универсальности утверждался въ Пруссіи постепенно. Въ 1885 г. министръ финансовъ говорилъ слѣдующее: „Нѣкоторыя желѣзнодорожныя линіи, фигурировавшія въ бюджетѣ 1884—1885 г. только своимъ чистымъ доходомъ, въ бюджетѣ 1885—1886 г., согласно правиламъ нашей государственной отчетности, отмѣчены, какъ въ графѣ доходовъ, такъ и расходовъ валовыми цифрами“. (Докладъ министра финансовъ Шольца отъ 19 января 1885 г.). Въ силу этого рѣшенія подъ общее правило подошли ускользавшіе отъ него 116 милл. фр. расходовъ и доходовъ отъ желѣзныхъ дорогъ.

ЦАБ "Автограф"

Русскіе бюджеты точно также отдѣльно выписываютъ, и съ большими подробностями, доходы и расходы.

Бельгія, подобно Пруссіи, приводитъ in extenso операціи желѣзныхъ дорогъ и прочихъ государственныхъ имуществъ. Ея бюджетъ на 1905 г. указываетъ въ валовыхъ доходахъ поступленіе 231,500,000 фр. отъ желѣзныхъ дорогъ, 11,100,000—отъ телеграфа и телефона, 30,900,000—отъ почты, 1,400,000—отъ Остендскихъ пароходовъ и т. д. съ записью въ другой части бюджета соотвѣтствующихъ расходовъ.

Даже доходы, предназначенные для коммунальныхъ капиталовъ, хотя казначейство получаетъ ихъ только для передачи, увеличиваютъ итоги поступающихъ въ кассы суммъ. Они фигурируютъ въ «спеціальномъ бюджетѣ доходовъ и расходовъ, составляемомъ для порядка» (budget spécial des recettes et dépenses pour ordre), составляемомъ именно для того, чтобы означить, по законному опредѣленію, «капиталы третьихъ или частныхъ лицъ, полученіе и выдача которыхъ лежитъ на казначействѣ» (ст. 24 закона 15 мая 1846 г.). Сверхъ движенія коммунальнаго капитала, этотъ «бюджетъ для порядка» заключаетъ поступленія и выдачи сберегательныхъ кассъ, вклады и т. д., всего два милліарда расходовъ и доходовъ. Эта цифра вчетверо превышаетъ обыкновенный бюджетъ и показываетъ, насколько Бельгія уважаетъ принципъ универсальности.

Правило универсальности доказываетъ свою цѣнность уже однимъ тѣмъ, что оно строго соблюдается, за немногими исключеніями, во всѣхъ странахъ.

§ 4.—Достоинства принципа универсальности.

Необходимо точно опредѣлить эти достоинства. По нашему мнѣнію они выражаются двумя словами: экономія и ясность.

Конечно, экономія зависитъ гораздо больше отъ воли правителей, чѣмъ отъ способа отчетности. Нѣтъ такого пріема, который бы автоматически родилъ экономію. Но умѣлыя предосторожности способны предохранить законодателя отъ увлеченій, разумныя правила могутъ избавить его отъ искушеній. Если, напримѣръ, доказано, какъ мы это сдѣлали, что черезчуръ тѣсное сближеніе полученія доходовъ съ производствомъ расходовъ способствуетъ злоупотребленіямъ, то система, стремящаяся помѣшать такому сближенію, необходимо будетъ вліять на бюджетъ въ духѣ экономіи. Когда финансовыя управленія, до 1818 г., самостоятельно оплачивали свои расходы изъ своихъ доходовъ, размѣры издержекъ по взиманію достигали чрезмѣрной величины. Докладъ министра финансовъ Шаброля въ 1830 г. засвидѣтельствовалъ, что со времени проведенія реформы, помѣстившей

ЦАБ "Автограф"

издержки по взиманію среди государственныхъ расходовъ, сумма этихъ издержекъ значительно уменьшилась.

Другое достоинство универсальности—ясность: нѣтъ болѣе зачетовъ, уменьшеній, сокрытія доходовъ позади расходовъ или расходовъ позади доходовъ, т. е. нѣтъ болѣе темныхъ уголковъ и лазеекъ, гдѣ гнѣздятся подозрительныя операціи. Ди-Рудини, предсѣдатель совѣта министровъ, говорилъ въ своей рѣчи въ Миланѣ 9 ноября 1891 г.: «Дозвольте мнѣ, мм. гг., объявить и громко повторить, что впредь дефицитъ не укроется въ тѣхъ лазейкахъ, которыя были такъ удачно изобличены. Превышенія или дефициты нашихъ бюджетовъ будутъ выражаться одной цифрой».

Если всѣ доходы и расходы выписаны отдѣльно, то сложеніе каждаго столбца дастъ понятіе о состояніи бюджета. Получается одинъ бюджетъ для доходовъ, одинъ для расходовъ и изъ этого вытекаетъ одинъ только результатъ: равновѣсіе, излишекъ или дефицитъ. Какъ говоритъ Леонъ Сэй, «принципъ единства есть принципъ ясности; никто не можетъ составить себѣ понятіе о своемъ финансовомъ положеніи иначе, какъ представивъ его себѣ въ цѣльномъ видѣ». Единство одной своей простотой проливаетъ на все свѣтъ [1]).

«Единство бюджета требуетъ, чтобы не было отдѣльныхъ счетовъ, чтобы къ главному бюджету не присоединяли маленькихъ бюджетовъ того или другого вѣдомства съ его спеціальною отчетностью... Единство требуетъ, чтобы администрацію не дѣлили на пять, шесть, десять, тридцать фабрикъ: фабрику почтъ и телеграфовъ, фабрику табаку, фабрику желѣзныхъ дорогъ, фабрику того или другого министерскаго управленія. Нѣтъ бюджетнаго единства, если не удалось установить, чтобы всѣ доходы поступали въ одну и ту же кассу, а всѣ расходы выходили изъ одного общаго громаднаго фонда. Единство бюджета существуетъ только тогда, если всѣ открытые Палатами кредиты находятся въ одинаковыхъ условіяхъ контроля, уничтоженія и переноса». (Извлеченіе изъ письма Леона Сэя о бюджетѣ 1891 г. Journal des Débats, 7 Октября 1890 г.).

Таковы выгоды системы универсальности, принятой во всѣхъ странахъ.

§ 5. Система спеціализаціи, противоположная системѣ универсальности.

Въ противовѣсъ системѣ универсальности спеціализація—надо поскорѣе опредѣлить это слово, столь варварское съ перваго взгляда — «состоитъ

[1]) О единствѣ бюджета стоитъ прочесть рѣчь, произнесенную въ Сенатѣ г-мъ Буланже по поводу проекта отдѣльнаго бюджета для Алжира. (Засѣданіе 2 марта 1891 г.).

ЦАБ "Автограф"

въ изолированіи каждаго вѣдомства путемъ обособленія изъ общей массы присущихъ ему доходовъ и расходовъ». Эта система явно противоположна универсальности, группирующей всѣ доходы бюджета на одной страницѣ, и всѣ расходы—на другой. При спеціализаціи, наоборотъ, каждое вѣдомство выдѣляетъ результаты своей собственной дѣятельности и выставляетъ отдѣльно свои излишки или дефициты.

Благодаря такому пріему, — прибавляютъ его сторонники, — сходные элементы размѣщаются рядомъ, какъ требуютъ разумъ и коммерческія правила, что развиваетъ въ администраціи чувство отвѣтственности, одно только и двигающее ее. Государственныя власти могутъ такимъ путемъ опредѣлить результаты, достигнутые каждымъ вѣдомствомъ отдѣльно. Всего этого не даетъ противоположная система.

Уже вышеприведенные примѣры, касавшіеся государственныхъ имуществъ, лѣсовъ, военныхъ и морскихъ арсеналовъ, домовъ заключенія, картъ и плановъ и т. д., позволили оцѣнить всю важность соображеній, приводимыхъ въ пользу спеціализаціи. Важность ихъ мы признаемъ безъ спора. Конечно желательно, чтобы каждое вѣдомство могло собрать воедино всѣ свои частные доходы и расходы, чтобы ясно выставить вытекающій изъ нихъ итогъ. Парламентъ и общество, и сами вѣдомства, очень заинтересованы, чтобы съ перваго взгляда по отношенію къ государственнымъ лѣсамъ, коровникамъ, овчарнямъ, садовымъ предпріятіямъ, мануфактурамъ, почтѣ и телеграфу, каналамъ, рѣкамъ, желѣзнымъ дорогамъ коммерческимъ гаванямъ и т. д. можно было опредѣлить ихъ истинное положеніе, извлечь опредѣленный критерій полезности ихъ операцій. превышеніе доходовъ или дефицитъ.

Но на кого падетъ обязанность доставлять такія данныя? Развѣ на бюджетъ? Конечно, нѣтъ. Мы не имѣемъ нужды настаивать на томъ, что такъ обстоятельно доказывалось, а именно, что идея бюджета несогласима со спеціализаціей. Указанныхъ выше удобствъ надо искать не въ бюджетѣ. Для этого достаточно требовать, чтобы каждая администрація ежегодно публиковала обстоятельный отчетъ о своихъ дѣйствіяхъ, отчетъ, необходимый со всѣхъ точекъ зрѣнія. Во многихъ странахъ, особенно въ Англіи, эти ежегодные отчеты уже теперь лежатъ на обязанности вѣдомствъ. На нѣсколькихъ страницахъ, по формѣ заранѣе указанной, они разлагаютъ цифры, вписанныя въ бюджетъ, сопоставляютъ расходы съ соотвѣтствующими доходами и выводятъ, подобно промышленнымъ предпріятіямъ, чистые результаты своихъ операцій. Статистическія таблицы всѣхъ видовъ дополняютъ и поясняютъ эти результаты [1]).

[1]) См. дальше въ гл. XXX цитаты изъ ежегодныхъ докладовъ коммисаровъ по внутреннимъ доходамъ, таможенныхъ коммисаровъ, Главнаго Директора почтъ и т. д.

ЦАБ "Автограф"

Точно также и въ Пруссіи книга бюджета представивъ сначала отдѣльно совокупность доходовъ и совокупность расходовъ въ самомъ проектѣ закона о бюджетѣ, во второй части, не подлежащей вотированію, приводитъ спеціальные бюджеты каждаго промышленнаго управленія, прилагаемые для свѣдѣнія. Тутъ-то и содержится разумная спеціализація, которой законно требуютъ. У насъ ея нѣтъ. Но ея мѣсто — повторяемъ это—не въ общемъ государственномъ бюджетѣ.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА СЕДЬМАЯ.

Бюджетное исчисленіе доходовъ и расходовъ.

§ 1.—Исчисленіе доходовъ: благоразуміе и искренность. Автоматическая система исчисленія по результатамъ послѣдняго извѣстнаго смѣтнаго періода. Ея выгоды; ея введеніе во Франціи въ 1823 г.; ея колебанія въ разныя эпохи.—§ 2.—Система мажорацій (исчисленій съ надбавками) установленная на практикѣ въ 1854 г. и офиціально возстановленная въ 1883 г. Доводы, приводившіеся въ ея пользу. Она потерпѣла крушеніе при примѣненіи. § 3.—Заграницей исчисленія доходовъ производятся безъ затрудненій, такъ какъ они болѣе близки ко времени дѣйствія бюджетовъ. Исчисленіе доходовъ въ Англіи, Германіи, Соединенныхъ Штатахъ, Италіи и т. д. Перемѣна срока открытія финансоваго года благопріятствуетъ тамъ точности исчисленій. § 4.—Исчисленіе расходовъ. Опредѣленіе слова *кредиты*. Кредиты исчисляемые и кредиты предѣльные (Crédits évaluatifs et crédits limitatifs). Контрольныя предосторожности по отношенію къ каждому изъ нихъ. Исчисленія расходовъ не могутъ подчиняться точнымъ и автоматическимъ правиламъ отчетности.

§ 1. Способъ исчисленія доходовъ. Автоматическая система.

Полное выписываніе всѣхъ доходовъ и расходовъ должно дополняться, какъ мы уже сказали, точнымъ ихъ исчисленіемъ. Въ концѣ каждой графы доходовъ и каждой графы расходовъ стоитъ цифра, которая должна быть точна, насколько возможно. Только такимъ путемъ составленіе бюджета пріобрѣтетъ необходимыя для него свойства. Необходимость исчисленій вообще не требуетъ доказательствъ. Они производятся для того, чтобы ясно представить депутатамъ въ цифровой формѣ сумму разрѣшеній, которыя они дадутъ, а также вычислить балансъ бюджета, ради чего и предпринимается само составленіе бюджета. Но эти исчисленія имѣютъ цѣну только, когда они точны. Слово «точный» играетъ здѣсь главную роль и всѣ разсужденія этой главы имѣютъ цѣлью выяснить его значеніе.

ЦАБ "Автограф"

Два качества необходимы для производства точныхъ исчисленій: благоразуміе и искренность. Благоразуміе способствуетъ составителямъ бюджета, насколько возможно, ясно различать будущее. Искренность требуетъ, чтобы они сказали правду, когда ее увидятъ. Эти два качества раздѣльно не существуютъ. Къ чему служитъ искренность, если нѣтъ благоразумія? Что становится съ благоразуміемъ, если по недостатку искренности свѣтильникъ остается подъ спудомъ? Что лучше: не видѣть ли истины, или ея не говорить, обманывать другихъ или обманывать себя? Только соединеніе этихъ двухъ качествъ ведетъ къ точнымъ исчисленіямъ.

Благоразуміе—это свойство разума, усовершенствуемое опытомъ [1]). Пожелаемъ же, чтобы составители бюджета имъ обладали, такъ какъ никакое правило регламента не дастъ имъ его. Наоборотъ, господство искренности, въ извѣстной мѣрѣ, можетъ быть обезпечено при помощи цѣлесообразныхъ предписаній, тѣмъ болѣе необходимыхъ, что искушенія погрѣшить противъ искренности не непреодолимы,—такихъ, къ счастью, нѣтъ,—но очень вредны.

Такъ какъ бюджетное равновѣсіе и есть задача закона о бюджетѣ, то нерѣдко каждый стремится разрѣшить ее коверкая по своему желанію, цифры, легко это допускающія. Рука министра финансовъ должна дрожать, когда онъ на послѣдней страницѣ своихъ исчисленій подводитъ итоги: судьба его финансовыхъ комбинацій, быть можетъ, его собственная судьба, зависитъ отъ заканчивающагося сложенія. Если столбецъ расходовъ больше — появляется дефицитъ со всѣми его послѣдствіями. Если, наоборотъ, побѣждаетъ столбецъ доходовъ — создается излишекъ, т. е. успѣхъ. Какъ сильно поэтому искушеніе увеличить смѣту доходовъ и уменьшить смѣту расходовъ! И для этого достаточно пересмотрѣть смѣты, передѣлать ихъ, раздуть или сократить согласно своимъ предвзятымъ намѣреніямъ до той степени, пока ихъ итогъ не приведетъ къ желанному результату! На помощь приходятъ вольныя или невольныя иллюзіи и скрываютъ отъ глазъ общества, даже отъ глазъ самого автора, то, что достойно осужденія въ такихъ пріемахъ [2]).

---

[1]) Финансовый опытъ развиваетъ благоразуміе путемъ примѣровъ, научая слѣдовать однимъ, избѣгать другихъ. Даже, когда самъ дѣлалъ нѣкогда ошибки при исчисленіяхъ, и свои старыя ошибки становятся полезными: нельзя только всю жизнь копить такой опытъ.

[2]) Одно такое искушеніе вздуть доходы для сбалансированія бюджета обнаружилось въ любопытномъ заявленіи одного сенатора, бывшаго главнаго директора Регистраіи по поводу налога на приращеніе (taxe d' accroissement): „Бюджетныя исчисленія по закону 1880 г. были, дѣйствительно, официально опредѣлены въ 3.257 000 фр., но они были увеличены до этой цифры ради нуждъ дѣла. Смѣты управленія не превышали полутора мил-

ЦАБ "Автограф"

Поэтому-то во Франціи, гдѣ не боятся заподозрѣвать и благоразуміе, и искренность составителей бюджета, сочли необходимымъ создать для исчисленія доходовъ такъ называемую *автоматическую систему*, не оставляющую никакого или почти никакого мѣста для произвола. Автоматическая система есть одна изъ трехъ, употребляемыхъ при исчисленіи доходовъ [1]): 1) Автоматическая система; 2) Система мажорацій (исчисленій съ надбавкой). 3) Система непосредственной оцѣнки. Мы изслѣдуемъ всѣ, одну за другой.

Автоматическая система, или система предпослѣдняго года, состоитъ просто въ записываніи въ графѣ вѣроятныхъ поступленій будущаго года дѣйствительныхъ результатовъ послѣдняго извѣстнаго смѣтнаго періода. Факты, реализованные въ теченіе ближайшаго періода изъ двѣнадцати мѣсяцевъ предшествующихъ времени составленія бюджета, принимаются за окончательную основу исчисленій.

Этотъ способъ возвращаетъ составителей бюджета на уже пройденную позицію. Онъ предписываетъ имъ видѣть въ прошломъ точный образецъ будущаго, и приглашаетъ ихъ, какъ предвидѣніе будущаго, просто списать цифры суммъ дѣйствительно поступившихъ въ кассы въ прошломъ. Вотъ какъ министерскіе доклады описываютъ дѣйствующую систему:

«Налоги и косвенные доходы на 1890 г. были вычислены по дѣйствительнымъ поступленіямъ 1888 г., какъ они были опубликованы Journal officiel отъ 7 февраля 1889 г. Принято было во вниманіе только приращеніе доходовъ вслѣдствіе високосности 1888 года» (Докладъ 9 февраля 1889 г. [2]).

ліоновъ. Если ихъ тогда увеличили до 3.257.000, то это сдѣлали ради установленія равновѣсія бюджета (*общій хохотъ*); я подтверждаю этотъ фактъ доказываемый официальными документами.. Я не сказалъ ничего, что могло бы вызвать всеобщее изумленіе. Неоднократно, затрудняясь, какъ установить равновѣсіе, въ послѣднюю минуту вздуваютъ доходы. Такъ дѣлалось съ таможенными доходами, такъ поступили въ 1880 г. съ налогомъ на приращеніе.» (Рѣчь сенатора Буланже, 9 апрѣля 1895 г.).

[1]) Полное изложеніе способа исчисленія доходовъ должно было бы начаться разсмотрѣніемъ вопроса, сперва съ точки зрѣнія созданія налоговъ, затѣмъ съ точки зрѣнія измѣненія тарифовъ и, наконецъ, только, въ третьихъ, перейти къ исчисленіямъ ежегодныхъ бюджетныхъ поступленій. Но, не желая увеличивать нашу книгу и нарушать ея цѣльность, мы будемъ говорить здѣсь только о ежегодныхъ исчисленіяхъ.

По поводу уменьшенія налоговъ см. статью де-Фовилля „Dégrèvements“ въ Dictionnaire des finances.

[2]) 29 февраля високосныхъ годовъ даетъ около 6½ милл. поступленій отъ косвенныхъ налоговъ.

ЦАБ "Автограф"

«Результаты смѣтнаго періода 1894 г. въ области поступленій, собранныхъ управленіями регистраціи, таможенъ, косвенныхъ налоговъ и почтъ [1]), должны служить основой для исчисленія доходовъ 1896 года. Необходимо держаться установленнаго правила и принять за основаніе для поступленій 1896 г. извѣстные результаты 1894 г.» (Объяснительная записка къ бюджету 1896).

Объяснительная записка къ бюджету 1897 г. снова повторяетъ: «Согласно правилу, которое должно служить основой вычисленія доходовъ, и отъ котораго мы не желали ни на іоту удаляться, доходы смѣтнаго періода 1897 г. должны быть исчислены по поступленіямъ предпослѣдняго года». Въ докладѣ на 1906 годъ старательно воспроизведены тѣ же фразы: «Могли ли мы для утвержденія равновѣсія предложить вамъ отказаться отъ системы предпослѣдняго года, строгое соблюденіе которой дало столь счастливые результаты за послѣдніе годы? Объ этомъ тѣмъ менѣе можно думать, что... (Объяснительная записка отъ 6 іюля 1905 г.).

Таковъ принципъ, строгое соблюденіе котораго ежегодно провозглашается каждымъ министромъ финансовъ, каждой бюджетной комиссіей, желающими поставить внѣ подозрѣній свою искренность. Это, дѣйствительно, автоматическая система, потому что не требуетъ никакого умственнаго усилія: цифры послѣдняго извѣстнаго года [2]) просто воспроизводятся текстуально и въ общемъ итогѣ и въ деталяхъ [3]).

---

[1]) Автоматическая система единственно приложима къ косвеннымъ налогамъ и монополіямъ, поступленія которыхъ постоянно колеблются. „Слѣдующія поступленія исчисляются по результатамъ предпослѣдняго года: регистрація, гербовый сборъ, налогъ на биржевыя операціи, четырехъ-процентный сборъ, таможни, косвенные налоги, сахаръ, монополіи и и домэны“ (объяснительная записка къ бюджету на 1906 г.).

[2]) Такъ называемая система предпослѣдняго года, строго соблюдаемая, требуетъ, чтобы поступленія этого предпослѣдняго года считались непреложной основой исчисленій, если даже позднѣйшій періодъ полныхъ 12 мѣсяцевъ, протекшій раньше вотированія бюджета, доставилъ бы другіе результаты. Такъ, напр., въ декабрѣ 1890 г., во время голосованія бюджета на 1891 годъ, замѣтили, что послѣдніе 12 мѣсяцевъ дали тогда на 7 милліоновъ больше, чѣмъ предпослѣдній годъ, 1889-ый, принятый раньше за основаніе. Палата, конечно, не устояла противъ искушенія внести эти 7 милліоновъ. Но бюджетная комиссія не допустила этого безъ протеста, заявивъ, что правило не дозволяетъ вносить эту прибавочную сумму, и дѣло могло пройти только какъ чрезвычайное исключеніе. (Докладъ депутата Бюрдо о бюджетѣ на 1891 г., отъ 6 декабря 1890 г.).

[3]) Правительство и комиссіи часто сохраняли нѣкоторыя суммы, воспроизводство которыхъ въ будущемъ смѣтномъ періодѣ явно невѣроятно, подъ тѣмъ предлогомъ, что теорія автоматической системы требуетъ принятія за основу не деталей, но цѣлаго исполненія предпослѣдняго года.

ЦАБ "Автограф"

Отмѣтимъ, что только косвенные налоги, монополіи и домэны подчиняются правилу предпослѣдняго года. Если до сихъ поръ мы говорили вообще о доходахъ, то потому, что упомянутыя поступленія составляютъ большую часть доходовъ бюджета и что ихъ колебанія, въ особенности косвенныхъ налоговъ, главнымъ образомъ и благопріятствуютъ злоупотребленіямъ. Что касается прямыхъ налоговъ, ежегодное поступленіе которыхъ мало мѣняется и во всякомъ случаѣ безъ рѣзкихъ толчковъ, въ особенности, когда дѣло идетъ о раскладочныхъ налогахъ [1]), что касается разныхъ поступленій, переводныхъ доходовъ и т. д., то для ихъ исчисленія примѣняютъ способъ непосредственной оцѣнки [2]), т. е. опредѣляютъ поступленіе ихъ непосредственно, по наиболѣе важнымъ признакамъ, какъ это вообще дѣлается въ иностранныхъ государствахъ. Впрочемъ и по отношенію къ косвеннымъ налогамъ и монополіямъ министръ финансовъ не считаетъ нарушеніемъ строгихъ правилъ автоматической системы внесеніе поправокъ въ результаты предпослѣдняго года вслѣдствіе нововведеній и исключительныхъ фактовъ [3]), свойственныхъ будущему смѣт-

---

[1]) На размѣры поступленій раскладочныхъ прямыхъ налоговъ оказываютъ вліяніе только движеніе новыхъ построекъ и разрушеніе старыхъ, вступленіе и выходъ изъ состава государственныхъ имуществъ.

[2]) Законодательные доклады дѣлятъ доходы по методу исчисленія на четыре класса:

1) Исчисленія по автоматической системѣ: они объемлютъ большую часть бюджета, включающую косвенные налоги и монополіи, на сумму около 2.700,000,000 фр.; это въ то же время и наиболѣе опасная часть.

2) Исчисленія по непосредственной оцѣнкѣ, объемлющія прямыя подати, разныя поступленія, переходящіе доходы и т. д., всего около 672.000,000 фр.

3) Измѣненія въ доходахъ, производимыя уже вотированными законами, фактами, независимыми отъ бюджетнаго закона.

4) Исчисленія, исходящія отъ фискальныхъ измѣненій, внесенныхъ въ проектъ самого закона.

[3]) То, что называютъ исключительными фактами, нерѣдко опредѣляется весьма произвольно. Такъ напр., въ дѣлѣ поступленія пошлинъ съ пшеницы, величина урожая, когда она дѣлается извѣстной, должна была бы стать новымъ фактомъ, способнымъ измѣнить исчисленія. Сохранять въ годъ урожая цифру ввозныхъ пошлинъ, полученныхъ въ годину внутренняго неурожая, едва ли правильно См. что говорится по этому поводу въ докладахъ и дебаты о бюджетѣ 1895, 1896, 1899, 1900 и 1906 гг.

См. особенно докладъ бюджетной комиссіи о бюджетѣ на 1899 г. (24 декабря 1898 г.), составленный Пелльтаномъ, сократившій правительственную смѣту таможенныхъ поступленій, хотя и установленную по правилу предпослѣдняго года т. е. по результатамъ 1897 года. Комиссія нашла, что 1899 годъ не воспроизведетъ поступленій этого исключительнаго года.

ЦАБ "Автограф"

ному періоду напр., созданія новыхъ налоговъ, перемѣны тарифовъ, новыхъ мѣропріятій, високосности и т. д. [1]).

Такъ, напр., бюджетъ на 1896 годъ, скопировавъ цифры 1894 года, все же увеличилъ ихъ на 25 милліоновъ въ виду реформы наслѣдственныхъ пошлинъ, на 15 милліоновъ—вслѣдствіе предположеннаго увеличенія гербоваго сбора съ иностранныхъ цѣнныхъ бумагъ, на 1.200.000 фр. вслѣдствіе предположенныхъ мѣропріятій относительно игральныхъ картъ и т. д. Точно также проектъ бюджета на 1906 г. считается съ дѣйствіемъ закона 22 апрѣля 1905 г., повысившаго пошлины съ продажи недвижимостей до 7% и уменьшившаго гербовый сборъ, т. е. съ тѣмъ фактомъ, что въ результатѣ получится на 3.900.000 фр. больше и на 4.150.000 фр. меньше. Не считая этихъ исправленій, необходимость которыхъ не можетъ оспариваться, автоматическая система не открываетъ болѣе мѣста никакому произволу, даже никакому благоразумію, которое мы такъ восхваляли. Результаты предпослѣдняго года одни только и составляютъ основу для смѣты будущаго года.

Эта система не всегда существовала во Франціи. Она была введена при Реставраціи, не въ ея началѣ, потому что основа тогдашнихъ предыдущихъ годовъ лишена была солидности, а только въ 1823 году [2]), Виллелемъ, впервые формулировавшимъ новое правило [3]). Начиная съ

---

[1]) Въ бюджетѣ на 1899 г. вслѣдствіе чрезмѣрной педантичности увеличеніе доходовъ, ожидавшееся отъ всеобщей выставки, было отмѣчено только въ графѣ чрезвычайныхъ рессурсовъ въ суммѣ 12½ милл. фр. Въ бюджетѣ на 1900 г. министръ финансовъ сначала вовсе не хотѣлъ съ нимъ считаться, но, уступивъ давленію комиссій, внесъ затѣмъ его въ суммѣ 20 милліоновъ.

[2]) Только въ 1823 году Реставрація вышла окончательно изъ режима предварительныхъ двѣнадцатыхъ долей.

[3]) Въ началѣ ежегодныя фискальныя поступленія колебались скорѣе въ сторону минуса, чѣмъ плюса. Но въ виду того, что ихъ поступленіе стало опредѣленно прогрессивно увеличиваться, г. Виллель счелъ возможнымъ безъ риску положить въ основу исчисленій 1823 года результаты 1821 года. Тогда онъ составилъ и провелъ въ палатахъ проектъ бюджета доходовъ на 1823 г., сообразно результатамъ 1821 г. Вотъ то мѣсто его объяснительной записки къ бюджету 1823 г., въ которомъ онъ возвѣщаетъ о своемъ намѣреніи установить новое правило: „Прогрессивное увеличеніе поступленій отъ нѣкоторыхъ налоговъ, кажется, указываетъ намъ, какъ на основаніе для наиболѣе вѣроятнаго исчисленія въ 1823 году, на дѣйствительныя поступленія въ 1821 году, послѣднемъ, о которомъ мы могли имѣть свѣдѣнія". Событія оправдали, и даже превзошли, его предвидѣнія.

ЦАБ "Автограф"

1823 года до конца Реставраціи, затѣмъ въ теченіе всей іюльской монархіи, это правило претерпѣвало во Франціи только случайныя нарушенія. Оно пережило революцію 1848 г. до начала второй имперіи, когда его примѣненіе стало нарушаться различными колебаніями.

§ 2.—Система мажорацій. Излишки. Неудача реформы 1883 г.

Послѣ 1852 г., когда повышеніе поступленій косвенныхъ налоговъ стало очень быстрымъ и шло изъ году въ годъ скачками въ 40—50 милліоновъ, въ умѣ составителей бюджета не могло не зародиться искушеніе учесть эти увеличенія. Чего ради—говорили они—оставлять въ сторонѣ при нашихъ исчисленіяхъ доходовъ эти дополнительныя и достовѣрныя поступленія? «Старая система (рѣчь идетъ о системѣ, введенной при Реставраціи) имѣетъ свои выгоды, которыхъ мы не отрицаемъ. Но она имѣетъ и невыгодную сторону, состоящую въ уменьшеніи доходовъ противъ дѣйствительности, что влечетъ за собой сознательное преуменьшеніе противъ дѣйствительности и расходовъ. Отсюда и такое важное неудобство, какъ существованіе рядомъ съ открыто признаннымъ бюджетомъ другого, скрытаго» (докладъ бюджетной комиссіи на 1855 г., составленный Ришмономъ 16 мая 1854 г. Бюджеты смѣтныхъ періодовъ 1853, 1854 и 1855 гг. были увеличены на 50, 42 и 38 милліоновъ т. е. эти суммы были приписаны въ графѣ доходовъ въ дополненіе къ результатамъ послѣднихъ извѣстныхъ смѣтныхъ періодовъ.

Съ 1855 по 1863 г. крымская, итальянская и мексиканская войны не дозволяли примѣнять при исчисленіяхъ какія либо точныя правила. Смотря по обстоятельствамъ, система Реставраціи то соблюдалась, то нарушалась, но не было замѣтно преобладанія какой либо теоріи [1]). Въ 1863 году, вслѣдствіе непрекращающихся заявленій бюджетной комиссіи старая система вошла снова въ милость и докладчикъ бюджета на 1864 годъ могъ провозгласить ея возстановленіе въ такихъ словахъ:

---

[1]) Напримѣръ, въ 1863 г. бюджетъ, нуждаясь въ дополнительныхъ 79 милліонахъ, открыто прибѣгъ къ надбавкамъ (мажораціямъ) для ихъ полученія. „Мы предлагаемъ вамъ—говорилъ докладъ—прибавить 79.000,000 фр. къ смѣтѣ налоговъ. Это предложеніе легко оправдывается: оно основано на результатахъ января и февраля мѣсяцевъ". Январь и февраль 1863 г., на самомъ дѣлѣ, дали по исчисленію 13 милл. фр. превышеній. Изъ этого заключили, что, считая по 6½ милл фр. въ мѣсяцъ, соберется за годъ 78 милліоновъ (объяснительная записка къ требованію дополнительныхъ кредитовъ 1863 года). Въ дѣйствительности, бюджетъ 1863 г. закончился стомилліоннымъ дефицитомъ.

ЦАБ "Автограф"

«Исчисленія доходовъ произведены согласно фактамъ, имѣвшимъ мѣсто въ теченіе 12 мѣсяцевъ, предшествовавшихъ составленію бюджета, т. е. согласно основаніямъ, признаннымъ лучшими и логикой и опытомъ, отъ которыхъ отступали только съ сожалѣніемъ и на принятіи которыхъ не переставали настаивать ваши комиссіи» (докладъ Бюссонъ—Бильо 10 апрѣля 1863 г.).

Старая метода, возстановленная такимъ образомъ въ правахъ, скоро пріобрѣла авторитетъ финансоваго принципа. Ее проповѣдывали, прославляли при всякомъ случаѣ и считали финансовой панацеей. Каждый докладъ, каждая объяснительная записка поочередно возобновляли эти похвалы [1]). Г. Мань, возвратясь къ концу 1867 г. на постъ министра финансовъ, такъ ловко усвоилъ ее себѣ, что считается, къ большой своей славѣ, почти что ея изобрѣтателемъ.

Послѣ событій 1870—1871 г., какъ только былъ возстановленъ порядокъ, правительство поспѣшило вернуться къ хорошимъ традиціямъ прошлаго и снова начало исчислять доходъ будущаго смѣтнаго періода по результатамъ послѣднихъ извѣстныхъ двѣнадцати мѣсяцевъ [2]). Эта система правильно дѣйствовала до 1878 г. Съ 1878, какъ и послѣ 1852 г., общественное процвѣтаніе вызвало ростъ косвенныхъ налоговъ. Ежегодно поступленія превышали смѣты на нѣсколько сотенъ милліоновъ. Надъ первоначальными исчисленіями возвышались два года превышеній доходовъ, тѣ самые два года, которые отдѣляютъ составленіе бюджета отъ его исполненія. Такимъ образомъ съ излишкомъ года, предшествовавшаго

---

[1]) Докладъ о бюджетѣ на 1869 г. выражается такъ: „Что касается доходовъ, ихъ вычисленіе опирается единственно на факты, имѣвшіе мѣсто въ 1867 г. Никакое превышеніе заранѣе не учитывалось. Это—осуществленіе правила, всегда вами рекомендовавшагося, которое неизбѣжнымъ неожиданнымъ расходамъ противопоставляетъ прогрессивный ростъ доходовъ“ (докладъ бюджетной комиссіи на 1869 г., представленный Бюссонъ Бильо 9 іюня 1868 г.)

Въ бюджетѣ на 1870 г. тотъ же лиризмъ во славу новой методы. Докладъ о бюджетѣ на 1871 г., послѣднемъ, составленномъ при имперіи, снова повторялъ: „Исчисленія произведены по поступленіямъ, осуществившимся въ предыдущій смѣтный періодъ, т. е. согласно вполнѣ раціональному основанію, которое опытъ позволяетъ считать достовѣрнымъ“ (докладъ бюджетной комиссіи на 1871 г., представленный Шенелономъ 9 іюня 1870 г.).

[2]) „Вѣрный истиннымъ финансовымъ принципамъ въ дѣлѣ исчисленія бюджетныхъ доходовъ, я опредѣлилъ ихъ на 1875 г. по дѣйствительнымъ поступленіямъ смѣтнаго періода 1873 г.“ (объяснительная записка къ бюджету 1875 г. министра финансовъ Маня отъ 12 января 1874 г.).

ЦАБ "Автограф"

исполненію бюджета, соединялся излишекъ, образовавшійся въ теченіе самого этого исполненія. Въ 1881 г., напримѣръ, бюджетъ, составленный по даннымъ 1879 г., воспользовался излишками и 1880 и 1881 гг. Превышеніе поступленій надъ смѣтой достигало:

въ 1879 г.	163	милліоновъ.
» 1880 г.	195	»
» 1881 г.	232	»

Палата, до сихъ поръ знавшая только дефициты, не могла хладнокровно перенести новый поворотъ колеса фортуны. 163 милліона, 195 милліоновъ, 232 милліона, притекшихъ въ кассу сверхъ смѣтъ, смущали умы. Въ какомъ прекрасномъ положеніи мы находились бы теперь, если бы въ этотъ характерный моментъ благоразуміе воспреобладало у нашихъ правителей, если бы они предусмотрительно употребили эти неожиданныя богатства! Излишки доходовъ породили, наоборотъ, въ палатѣ одновременно два стремленія, которыя, дѣйствуя совмѣстно, быстро погубили сразу и плодъ и зерно возрождавшагося благосостоянія. Съ одной стороны, было положено начало политикѣ уменьшенія обложенія: отмѣнивъ пошлины на мыло, цикорій, газетную бумагу, сборы за проходъ суцовъ и т. д., сразу въ одномъ засѣданіи безъ разсужденій уменьшили на 170 милл. и пошлины на напитки и сахаръ (законъ 19 іюля 1880 г.), Съ другой стороны, дополнительные кредиты т. е. увеличеніе расходовъ, предложенное и одобренное въ теченіе смѣтнаго періода, достигли ужасающихъ суммъ: 251 милл. въ 1879 г., 174 милл. въ 1880 г., 270 милл. въ 1881 г. и т. д. Такова была двойная опасность отъ излишковъ: они повлекли неразумное уменьшеніе налоговъ и безграничное увеличеніе расходовъ,

Въ 1882 г. министръ финансовъ Леонъ Сэй, находя опаснымъ дальнѣйшее использованіе палатами такой добычи, предпочелъ скорѣе уничтожить излишки, чѣмъ отдать ихъ на расхищеніе. «Каждые три мѣсяца—сказалъ онъ—въ Officiel появляются таблицы поступленія косвенныхъ налоговъ, констатирующія значительные излишки; эти излишки существуютъ только потому, что срокъ для сравненія взятъ слишкомъ короткій, а онъ коротокъ потому, что вычисляется по правиламъ, потерявшимъ точность. Продолжать держаться этихъ правилъ значило бы открыть въ главѣ расходовъ новый кредитъ подъ названіемъ: «неопредѣленный запасъ для употребленія на что будетъ угодно» (объяснительная записка къ бюджету на 1883 г. отъ 2 марта 1882 г.) [1]).

[1]) Министръ говорилъ еще: „Благоразуміе требуетъ отказаться отъ стариннаго правила. Старинное правило не соотвѣтствуетъ болѣе истинѣ. Думая, что обладаютъ подъ рукой легкодоступнымъ сокровищемъ, не считаютъ болѣе необходимымъ слѣдить за расходами. Что такое правило

ЦАБ "Автограф"

Правительство, отказавшись отъ старой системы, предложило увеличивать смѣты въ размѣрѣ средняго излишка за три предыдущихъ года. Выяснившіеся результаты предпослѣдняго года по прежнему должны были составлять основной элементъ оцѣнки, но къ нимъ прибавлялась сумма, равная среднему излишку, выведенному за три предшествующихъ года [1]). Бюджетная комиссія, замѣнивъ трехлѣтнюю среднюю пятилѣтней [2]), приняла съ этимъ измѣненіемъ систему надбавокъ; бюджетъ на 1883 г., составленный и вотированный на новыхъ началахъ [3]), воспользовался болѣе, чѣмъ 80 милліонами доходовъ, назначенныхъ для уравновѣшиванія, больше на бумагѣ, все возраставшихъ расходовъ [4]).

Въ минуту отказа отъ старыхъ заблужденій высказано было о ней много сожалѣній. «Главное неудобство новой системы — говорилъ сенатскій докладчикъ—состоитъ въ томъ, что она даетъ въ будущемъ слишкомъ легкій способъ добиваться бюджетнаго равновѣсія, произвольно увеличивая цифру доходовъ, высчитывая излишки, скорѣе желанные, чѣмъ несомнѣнные». (Докладъ о бюджетѣ на 1883 г. Дофена, Сенатъ, 12 декабря 1882 г.). «Защитники старой системы—говорилъ докладчикъ комиссіи въ Палатѣ депутатовъ—замѣчаютъ, что, желая какъ можно ближе къ дѣйствительности опредѣлить доходы, подвергаются опасности ничего не оставить для

въ финансовомъ дѣлѣ? Это пріемъ, при помощи котораго разсчитываютъ добиться истины. Если вы найдете, что пріемъ, примѣнявшійся вами въ теченіе многихъ лѣтъ и сначала дававшій правдивые результаты, затѣмъ пересталъ давать ихъ, то почему вы должны продолжать держаться его?“ (рѣчь Леона Сэя, 26 іюня 1882 г.).

[1]) „Надо рѣшиться ввести правду въ исчисленіе доходовъ. Эта правда, я уже говорилъ, состоитъ въ доходѣ прошлаго года плюсъ извѣстное добавленіе, и эту часть, это увеличеніе, мы должны обсудить, должны ее искать, не имѣя, конечно, увѣренности сразу же добиться истины“ (та же рѣчь).

[2]) „Я думалъ, что достаточно взять среднее трехъ послѣднихъ лѣтъ. Комиссія приняла пять лѣтъ. Конечно, чѣмъ большее количество лѣтъ берутъ для вывода, тѣмъ ближе подходятъ къ истинѣ... Но есть и неудобство брать слишкомъ длинную среднюю... Остановившись на періодѣ пяти лѣтъ, мы поступили, какъ я думаю, и разумно, и честно“. (*Idem*).

[3]) Результаты 1881 г., увеличенные среднимъ излишкомъ пяти предшествующихъ годовъ, т. е. на 80 миллионовъ, составили смѣту 1883 г. Чтобы лучше понять принятый механизмъ, возьмемъ, напримѣръ, пошлины регистраціонныя, гербовыя и съ гипотекъ, принесшія въ 1881 г. 570,713,000 фр. Ихъ средній излишекъ за послѣднія пять лѣтъ равнялся 4,05% или 23,114,000 фр. Поэтому ихъ смѣта на 1883 г. была повышена до 593,827,000 фр.

[4]) Министръ очень благоразумно воспользовался этимъ излишкомъ, чтобы ввести въ обыкновенный бюджетъ 52 милліона расходовъ, неправильно размѣщавшихся до того времени въ чрезвычайномъ бюджетѣ.

ЦАБ "Автограф"

покрытія непредвидѣнныхъ расходовъ. Какъ избѣжать произвола,—прибавляютъ они—если перестать опираться на выяснившіеся результаты послѣдняго смѣтнаго періода?» (Докладъ бюджетной комиссіи, представленный Рибо 1 іюля 1882 г.).

Система надбавокъ (мажорацій) состоитъ, слѣдовательно, въ добавленіи къ нормальной основѣ исчисленій болѣе или менѣе достовѣрнаго излишка. Этимъ путемъ инициатива употребленія грядущихъ излишковъ переносится отъ парламента къ правительству. Не изслѣдуя вопроса, кого надо скорѣе ограничить, парламентъ или правительство, скажемъ теперь же, что событія не позволили опыту 1882 года дать сколько-нибудь доказательные результаты [1]). По несчастному стеченію обстоятельствъ нормальное увеличеніе доходовъ вдругъ остановилось въ тотъ самый день, когда министръ хотѣлъ его начать учитывать; факты обманули его: бюджетъ на 1883 г. съ увеличенной, но не оправдавшейся смѣтой доходовъ, завершился дефицитомъ въ 66,607,000 фр., дефицитомъ, продолжавшимся и въ теченіе послѣдующихъ смѣтныхъ періодовъ [2]).

Хотя и осужденныя въ принципѣ надбавки нѣкоторое время еще продолжали жить на практикѣ подъ тѣмъ дурнымъ предлогомъ, что безъ нихъ невозможно добиться на бумагѣ бюджетнаго равновѣсія. Одинъ наивный министръ финансовъ такъ сознался въ этомъ: «Въ прошломъ году я очень желалъ вернуться къ старой системѣ. Къ несчастью, господа, было очень трудно уменьшить *даже для вида*, доходы въ то время, когда намъ приходилось имѣть дѣло съ расходами, значительно ихъ превосходящими».

---

[1]) „Я совершенно убѣжденъ,—сказалъ позже одинъ изъ преемниковъ Леона Сэя—что если бы вмѣсто того, чтобы сдѣлать опытъ въ 1882 г., мы сдѣлали его въ 1877, 1878 или 1879, онъ не далъ бы—по крайней мѣрѣ въ первый же годъ—недочетовъ потому, что тогда мы были въ періодѣ процвѣтанія... Я повторяю, тогда опытъ удался бы вполнѣ. Только примѣненіе его въ дурную эпоху повело къ неудачѣ". (Рѣчь Тирара, 22 ноября 1884 г.).

[2]) Косвенные налоги. Излишекъ или недостача поступленій противъ бюджетныхъ предположеній:

1882	+94,349,000 фр.
1883	—66,607,000 „
1884	—47,890,000 „
1885	—35,646,000 „
1886	—71,311,000 „
1887	—22,250,000 „
1888	+43,446,000 „

Излишки, какъ видно, возвратились въ 1888 г., когда исчисленія, правильно опредѣляемыя по возстановленной старой системѣ, предоставили свободное поле для естественнаго роста поступленій.

ЦАБ "Автограф"

(Рѣчь министра финансовъ Тирара, 22 ноября 1884 г.). Этотъ отрывокъ рѣзко оттѣняетъ вредную роль надбавокъ [1]).

Однако для бюджета на 1885 годъ рѣшили, наконецъ, вернуться къ традиціонному правилу. «Я рѣшился безповоротно вернуться—сказалъ министръ финансовъ—къ старой системѣ, и бюджетная комиссія раздѣлила мой взглядъ». Исчисленія доходовъ бюджета на 1885 г. были, на самомъ дѣлѣ, точно основаны на поступленіяхъ, инкассированныхъ и удостовѣренныхъ въ теченіе предпослѣдняго, т. е. 1883 года, за исключеніемъ доходовъ отъ табака и почтъ, гдѣ временно еще продолжали существовать надбавки [2]). Но уже въ проектѣ бюджета на 1886 г. эти исключительныя надбавки исчезли сами собой [3]), и съ тѣхъ поръ старая система всегда соблюдалась, за исключеніемъ неизбѣжныхъ частичныхъ нарушеній.

---

[1]) Въ 1883 г. министръ, исходя изъ тѣхъ же основаній, говорилъ: „Не входя въ оцѣнку достоинствъ и недостатковъ двухъ методъ, замѣтимъ просто, что, если строго брать за основу исчисленій на 1884 г. доходы, поступившіе въ 1882 г., необходимо для равновѣсія бюджета уменьшить расходы 1884 г. болѣе, чѣмъ на 89 милліоновъ". Такимъ образомъ исчисленія доходовъ 1884 г. увеличены были единственно для того, чтобы добыть на бумагѣ 89 милл. доходовъ, необходимыхъ для наружнаго равновѣсія.

Въ 1884 г. передъ тѣмъ, какъ рѣшиться на перемѣну системы, тотъ же министръ высказывалъ свои колебанія въ слѣдующихъ словахъ: „Метода надбавокъ дала въ общемъ мало удовлетворительные результаты, чтобы можно было и впредь ея держаться. Но невозможно вернуться къ старой системѣ, потому что доходы, поступившіе въ 1883 г. меньше смѣты расходовъ 1884 и 1885 г.г. Поэтому абсолютно невозможно вернуться къ старой системѣ исчисленія". (Объяснительная записка къ проекту бюджета на 1885 г. министра финансовъ Тирара, отъ 28 февраля 1884 г.). Только откровенность этихъ заявленій оправдываетъ ихъ.

[2]) Докладчикъ бюджета на 1885 г. въ Палатѣ депутатовъ говорилъ по этому поводу: „Мы вернулись къ старой методѣ, никогда не дававшей недочетовъ, которая состоитъ въ томъ, что берутъ за основаніе цифры послѣдняго извѣстнаго смѣтнаго періода... и мы взяли цифры бюджета на 1883 годъ... Но мы не сдѣлали этого слѣпо, такъ сказать, механическимъ образомъ... Только въ двухъ случаяхъ мы измѣнили цифры, на это мы имѣли право и это всегда дѣлалось не безъ основанія... Рѣчь идетъ о табакѣ и почтѣ..." (Рѣчь главнаго докладчика бюджета на 1885 г. отъ 19 ноября 1884 г.).

[3]) Въ исправленномъ проектѣ бюджета на 1886 г. министръ финансовъ Сади Карно осуждаетъ „нѣкоторыя исключенія изъ старой системы исчисленія, недавно возстановленной, исключенія, недостаточно оправдываемыя" и возстанавливаетъ приложеніе этихъ правилъ во всей полнотѣ, уничтоживъ надбавки въ 4,242,000 фр. на табакъ и 4,417,000 фр.—почтовыхъ доходовъ. (Объяснительная записка отъ 9 іюня 1885 г.).

ЦАБ "Автограф"

Итакъ, автоматическое правило господствовало въ нашей законодательной отчетности почти непрерывно со дня его введенія. Это правило съ его, свойственной французскому уму, прямолинейностью, отвергающее произвольныя фантазіи и химерическія гипотезы, вѣроятно будетъ существовать, несмотря на его недостатки, еще долгое время, особенно, если огромные излишки, подобные бывшимъ нѣкогда, не смутятъ снова настроенія парламента.

§ 3.—Способъ бюджетнаго исчисленія доходовъ въ Англіи, Германіи Соединенныхъ Штатахъ и Бельгіи.

Страны, которыя, подобно Англіи, Италіи, Германіи и т. д., благодаря перемѣнѣ періода своего финансоваго года, оставляютъ лишь небольшой промежутокъ между составленіемъ и исполненіемъ бюджета, не нуждаются въ нашей несгибаемой системѣ исчисленія. «Въ настоящее время во всѣхъ странахъ—справедливо говорилъ докладчикъ бюджета на 1883 г.—отказались отъ стараго правила Реставраціи, которое я назвалъ классическимъ. Вся Европа составляетъ свои смѣты способомъ, совершенно отличнымъ отъ нашего». (Рѣчь депутата Рибо, 24 іюля 1882 г.).

Въ Англіи, напр., представленіе Палатѣ общинъ бюджета наканунѣ открытія финансоваго года, а часто и на другой день послѣ него, дѣлаетъ автоматическую фикцію совершенно излишней. Если налоги дали такую-то сумму въ прошедшемъ году—въ томъ году, который только-что закончился, едва недѣлю тому назадъ,—они, навѣрняка, дадутъ въ настоящемъ такую же сумму, или большую, или меньшую, смотря по вліянію, испытываемому ими теперь, или въ близкомъ будущемъ. Вѣроятность столь ощутительна, что почти равняется совершившимся фактамъ. Канцлеръ казначейства скорѣе видитъ въ настоящемъ, чѣмъ предвидитъ будущее, и потому никому не придетъ въ голову связывать его исчисленія механическими правилами, основанными на запоздалой статистикѣ [1]). Метода, имъ примѣняемая—та, которую мы называемъ исчисленіемъ по непосредственной оцѣнкѣ. При ея посредствѣ канцлеръ со своими начальниками вѣдомствъ высчитываетъ

[1]) „Какъ производятъ исчисленія въ Англіи? Ихъ устанавливаютъ не по тому или иному правилу, а по наиболѣе основательнымъ вѣроятностямъ. Четыре или пять мѣсяцевъ тому назадъ, канцлеръ казначейства установилъ смѣты на 1884 1885 г... Такъ какъ онъ зналъ, что страна переживаетъ періодъ, неблагопріятный для казначейства, періодъ недоборовъ, то онъ и счелъ благоразумнымъ не увеличить, а уменьшить смѣты доходовъ". (Рѣчь депутата Рибо, 21 ноября 1884 г.).

ЦАБ "Автограф"

разумныя вѣроятности будущаго смѣтнаго періода и, по совокупности признаковъ или текущихъ фактовъ, высказываетъ о будущемъ свое личное сужденіе, съ наиболѣе возможной степенью проницательности [1]).

Гошенъ въ одной изъ своихъ министерскихъ рѣчей такъ опредѣлилъ англійскій механизмъ составленія смѣтъ: «Небезполезно объяснить обществу, какъ составляются наши смѣты. Не надо воображать, что министръ беретъ сумму доходовъ огуломъ и говоритъ: дѣла идутъ недурно, прибавимъ-ка два милліона. Поступаютъ вовсе не такъ. Каждое вѣдомство отвѣтственно за цифры, передаваемыя имъ канцлеру казначейства: таможня, внутренніе доходы исчисляютъ вѣроятное поступленіе каждаго отдѣльнаго источника доходовъ, и гордятся, если не дѣлаютъ ошибокъ». (Финансовый докладъ канцлера казначейства, 17 апрѣля 1890 г.).

На самомъ дѣлѣ исчисленія англійской администраціи бываютъ обыкновенно точны [2]). Если они и грѣшатъ, то всегда излишкомъ скромности.

Такъ въ 1889—1890 г. канцлеръ казначейства счелъ себя обязаннымъ оправдать излишекъ доходовъ въ 78,800,000 фр., обнаружившійся въ концѣ предыдущаго смѣтнаго періода. «Меня обвиняли—сказалъ онъ—въ подготовкѣ этого успѣха при помощи систематическихъ пессимистическихъ исчисленій. При такой общей суммѣ доходовъ можно, конечно, исчислять только съ точностью до нѣсколькихъ сотыхъ... При меньшей осторожности, если бы дѣла приняли дурной оборотъ,—а это всегда возможно—у насъ былъ бы недоборъ». На самомъ дѣлѣ, этотъ излишекъ въ 78,800,000 фр. не представляетъ даже 4% всей суммы доходовъ въ 2,250 милліоновъ. Къ тому же «это алкоголь, сборъ съ котораго понесся въ галопъ».

Въ 1894 г., наоборотъ, доходы дали на 13 милл. менѣе, чѣмъ предполагали: 2,278 милліоновъ вмѣсто 2,291 милліоновъ, вписанныхъ въ бюджетъ. Канцлеръ казначейства говорилъ по этому поводу: «я осмѣливаюсь замѣтить, что послѣ періода угнетенія, подобнаго тому, который мы только-что пережили, осуществить предвидѣнія съ точностью до $^1/_2\%$, почти на 2,300 милліоновъ, а считая съ поступленіями за счетъ мѣстныхъ властей, на 2,450 милл.,—это, по моему мнѣнію, чудесный результатъ». (Объясни-

[1]) „Если я буду основываться на статистикѣ, на слухахъ изъ Сити, на жалобахъ изъ Ланкашира, на положеніи Іоркшира, если я прислушаюсь къ общественному мнѣнію“, и т. д.—говорилъ 24 апрѣля 1893 г. сиръ Вернонъ Гаркуръ, перечисляя различные элементы, на которыхъ онъ основывается при своихъ исчисленіяхъ доходовъ.

[2]) Въ 1893 г. канцлеръ казначейства, констатировавъ, что годъ 1892—1893 завершился недоборомъ въ 1,450,000 фр. противъ смѣтъ, сказалъ: „думаю, палаты признаютъ, что для такой огромной суммы это большая степень приближенія, дѣлающая честь знаніямъ и проницательности чиновниковъ моего департамента“. (Докладъ отъ 24 апрѣля 1893 г.).

ЦАБ "Автограф"

тельная записка къ бюджету 1894- 1895 г., сира Вернона Гаркура, отъ 16 апрѣля 1894 г.). Тотъ же методъ былъ примѣненъ и при составленіи бюджета на 1895—1896 г.: таможни были увеличены на 3,125,000 фр., акцизъ наоборотъ, уменьшенъ на 15 милл. фр., income-tax (подоходный налогъ) оставленъ на прежнемъ уровнѣ—и все по личнымъ соображеніямъ, по непосредственной оцѣнкѣ канцлера казначейства. (Финансовый докладъ отъ 2 мая 1895 г.). Для 1905—1906 г. точно также канцлеръ казначейства Остенъ Чемберленъ увеличиваетъ по своимъ предположеніямъ поступленія гербовыхъ сборовъ и пошлинъ съ наслѣдствъ. Но—прибавляетъ онъ—«я опредѣляю таможенныхъ пошлинъ на 15,750,000 фр. менѣе предположеній прошлаго года и на 3,250,000 фр. менѣе дѣйствительныхъ поступленій. Я допускаю также уменьшеніе болѣе, чѣмъ на 10 милл., поступленія пошлинъ съ сахара. Я исчисляю акцизныя пошлины на 32,500,000 фр. менѣе прошлогоднихъ». Мѣстоименіе я, употребляемое въ каждой фразѣ, свидѣтельствуетъ, что рѣчь идетъ о непосредственной оцѣнкѣ.

Въ Соединенныхъ Штатахъ установленіе бюджета доходовъ точно также, какъ было сказано, происходитъ незадолго до открытія смѣтнаго періода. Къ тому же около декабря секретарь казначейства исправляетъ *свои предварительныя предположенія. Если при* такихъ условіяхъ факты не всегда совпадаютъ съ бюджетными цифрами, то это зависитъ отъ превратностей, которыя претерпѣли федеральные финансы. До 1891 г. Соединенные Штаты, такъ сказать, не знали, что дѣлать съ излишками доходовъ [1]). Излишки достигали къ 30 іюня 1886 г.—237 милл. фр., къ 30 іюня 1887 г.—227 милл., къ 30 іюня 1888 г.—598 миилл., къ 30 іюня 1890 г.—420½ милл. [2]). Самыя радужныя бюджетныя исчисленія были превзойдены [3]). Затѣмъ вслѣдствіе биллей Макъ-Кинлея и различ-

---

[1]) Употребленіе излишка и вопросъ о пониженіи налоговъ ежегодно возбуждали живые споры между протекціонистами и фритредерами. Временно въ виду невозможности столковаться, оставляли старое положеніе. „Хотя необходимость уменьшенія государственныхъ доходовъ всѣми признается, но не могутъ столковаться ни о способахъ этого, ни о суммѣ уменьшеній... Правительство продолжаетъ заставлять народъ платить милліоны, которые скопляются и лежатъ въ запасахъ казначейства“ (посланіе президента Кливеленда, декабрь 1888 г.).

[2]) „Американское казначейство опечалено хроническимъ избыткомъ доходовъ“—говорилъ по этому поводу Молинари въ своихъ замѣчательныхъ ежемѣсячныхъ бюллетеняхъ въ Journal des Economistes

[3]) Не только Кливеленду при его уходѣ, но и Гарриссону при его вступленіи въ президентскую должность, констатировалъ затрудненія, причиняемыя казначейству избыткомъ доходовъ. „Взимая денегъ болѣе, чѣмъ

ЦАБ "Автограф"

выхъ денежныхъ мѣропріятій при содѣйствіи развитія расходовъ, особенно пенсій, положеніе измѣнилось: мѣсто излишковъ заняли дефициты, и поступленіе доходовъ стало значительно ниже смѣтъ. Для 1893—1894 г. дефицитъ дошелъ до 349 милл. фр. съ недоборомъ противъ смѣты доходовъ въ 286 милл.: однѣ таможни дали менѣе на 220 милліоновъ. Для 1894—1895 г. дефицитъ спустился до 215 милліоновъ и до 126 милліоновъ для 1895—1896 г., въ 1898—1899 г. онъ достигъ 445.500.000 фр. Въ 1902—1903 г. наоборотъ, снова появилось 272 милліона излишка. Если въ 1903—1904 г. смѣтный періодъ снова заканчивается дефицитомъ въ 210 милл., то виновато въ этомъ не исчиніе расходовъ, которые оправдали смѣтныя предположенія въ 3.375 милл., давъ небольшой излишекъ въ 47 милл., а всего 3.422 милліона, т. е. почти точь въ точь по смѣтѣ.

Въ Пруссіи и Германіи, гдѣ финансовый годъ начинается 1 апрѣля, исчисленія доходовъ, производимыя незадолго до открытія смѣтнаго періода, не подчиняются никакимъ систематическимъ правиламъ, а составляются по совѣсти, по соображенію съ ближайшими фактами. Относительно Пруссіи тронная рѣчь при открытіи ландтага говорила: «Текущій смѣтный періодъ, судя по обнаруженнымъ до сихъ поръ разультатамъ, обѣщаетъ дать излишекъ. Такое состояніе дѣлъ позволяетъ, къ счастью, увелнчить цифры доходовъ на будущій годъ». Надбавляютъ, слѣдовательно, въ томъ случаѣ, если событія, въ январѣ для апрѣля, оправдываютъ такой пріемъ. Точно также и для имперіи основаніе исчисленій, измѣняемое сообразно обстоятельствамъ, постоянно стремится подойти возможно ближе къ фактамъ. Какъ говоритъ финансовый докладъ къ одному изъ послѣднихъ бюджетовъ, «доходы вычислены благоразумно». Въ этихъ странахъ обиліе такъ называемыхъ промышленныхъ государственныхъ доходовъ и не позволяетъ дѣйствовать иначе.

Равнымъ образомъ и Италія производитъ «весьма благоразумное исчисленіе доходовъ» путемъ непосредственной оцѣнки. Луццати, употребляя это выраженіе въ своемъ финансовомъ докладѣ отъ 8 ноября 1904 г., касающемся бюджета на 1905—1906 г., прибавляетъ, что не желаетъ «ни увеличивать, ни уменьшать искусственно смѣту доходовъ, а обратится для установленія бюджета 1905—1906 г. къ выяснившимся результатамъ настоящаго смѣтнаго періода». Система непосредственнаго исчисленія оправдала себя въ Италіи. Въ прежнее время министры казначейства только и говорили, что о дефицитахъ и недоборахъ. «Вслѣдствіе недобора доходовъ и увеличенія расходовъ, дефицитъ долженъ быть опредѣ-

требуетъ ходъ государственныхъ дѣлъ, возлагаютъ на народъ безполезныя тягости и колеблютъ естественный дѣловой оборотъ“ (посланіе 3 декабря 1889 г.).

ЦАБ "Автограф"

ленъ въ 47.070.000 фр., т. е. на 7.800.000 фр. больше, чѣмъ предполагалось вначалѣ (докладъ объ исправленномъ бюджетѣ на 1895—1896 г. Соннино отъ 13 іюня 1895 г.). Въ настоящее время при каждомъ заключеніи смѣтнаго періода констатируются избытки въ 32, 40 или 60 милліоновъ лиръ. Поэтому-то ежегодные исправляемые бюджеты могли открыть всегда заполняемую графу «избытка доходовъ по обнаружившимся уже результатамъ».

Въ Бельгіи нѣтъ никакой автоматической системы. Проектъ одного изъ послѣднихъ бюджетовъ начинаетъ съ утвержденія, что въ своей совокупности «смѣты доходовъ составлены съ соблюденіемъ умѣренности». Исчисляютъ возможно точнѣе каждый родъ поступленій. Поступленіе таможенныхъ пошлинъ, напримѣръ, опредѣляется не по результатамъ послѣдняго года, признаваемымъ исключительными, а по среднему результату пяти послѣднихъ лѣтъ. Личная подать, наоборотъ, благоразумно записана тою же цифрою, что и въ прошломъ году. Что касается патентовъ, то экономическое положеніе къ концу года дозволяетъ разсчитывать на довольно значительное увеличеніе. Точно также и поступленіе отъ пива находятъ возможнымъ вычислить выше пятилѣтней средней въ виду тенденціи предшествующаго года. Вѣроятное поступленіе по каждой графѣ доходовъ, такимъ образомъ, анализируется, и опредѣляется разумной цифрой. Затѣмъ, въ декабрѣ, за нѣсколько дней до открытія смѣтнаго періода, предварительныя смѣты, снова исправленныя, согласно послѣднимъ даннымъ, вносятся въ окончательный проектъ [1]).

Всѣ наши сосѣди предпочитаютъ слѣпой увѣренности, которую даетъ автоматическая система, бо̀льшую достовѣрность, вытекающую изъ яснаго наблюденія фактовъ; въ ихъ глазахъ система непосредственной оцѣнки—которая есть не что иное, какъ отсутствіе системы—стоитъ выше всякихъ регламентированныхъ комбинацій. Чтобы послѣдовать этимъ примѣрамъ, Франція должна бы сначала измѣнить сроки своего финансоваго года или правильно организовать по примѣру Бельгіи предварительныя двѣнадцатыя доли, словомъ, приблизить какимъ бы то ни было путемъ составленіе смѣтъ къ бюджетному періоду. Иначе, непосредственныя исчисленія всегда останутся очень затруднительными при громадныхъ разстояніяхъ. Наконецъ, необходимо будетъ и задать вопросъ, имѣются ли во французскомъ характерѣ искренность и благоразуміе составителей бюджета, требуемыя системой непосредственной оцѣнки.

[1]) Съ порядками въ Бельгіи можно ознакомиться, кромѣ офиціальныхъ записокъ, докладовъ и отчетовъ, еще и по интересному труду Эрнеста Дюбуа, директора высшаго коммерческаго института въ Антверпенѣ, подъ названіемъ: Etude sur le système belge en matière de budget de l'Etat. Exposé historique et critique. Bruxelles, 8°, 1904.

ЦАБ "Автограф"

§ 4.—Исчисленіе расходовъ. Опредѣленіе слова кредитъ. Кредиты предѣльные и кредиты исчисляемые.

Смѣта доходовъ, несмотря на ея важность, представляетъ во всякомъ случаѣ только свѣдѣнія. Если дѣйствительное поступленіе того или другого налога превзойдетъ предположенія, сборщики никогда не откажутся открыть свои кассы для избытка. Законъ, поименно одобривъ каждый налогъ, не придалъ цифрѣ его смѣты предѣльный характеръ. Наоборотъ, въ отношеніи расходовъ и *названіе* и *цифра* подпадаютъ подъ иго обязательныхъ предписаній. Названіе расхода обозначаетъ предметъ, которому онъ долженъ быть исключительно посвященъ; цифра расхода опредѣляетъ не менѣе положительно максимумъ денегъ, для него назначенныхъ. Цифра становится при этомъ не простымъ свѣдѣніемъ, какъ было только что, а законнымъ и непереступаемымъ предѣломъ; она получаетъ тогда спеціальную власть, которая даетъ ей и спеціальное имя, *кредитъ*.

Что такое кредитъ? Декретъ 31 мая 1862 г. его не опредѣляетъ. Ст. 41, между прочимъ, говоритъ: «министры не могутъ, подъ угрозой личной отвѣтственности, расходовать сверхъ открытыхъ каждому изъ нихъ кредитовъ» [1]). Раньше говорилось: «кредиты, открытые для расходовъ одного смѣтнаго періода, не могутъ употребляться для покрытія расходовъ другого смѣтнаго періода» (ст. 8). Эти двѣ статьи подтверждаютъ мысли, высказанныя выше, т. е. что кредиты—это точныя, ежегодныя ассигнованія, которыхъ министры не могутъ ни превысить, ни перенести изъ года въ годъ, въ другіе бюджеты. Но это не даетъ необходимаго намъ техническаго опредѣленія, хотя и ведетъ къ нему. Это опредѣленіе, по совокупности высказанныхъ соображеній, безъ дальнѣйшихъ комментаріевъ, можетъ быть такъ формулировано: «Кредитъ — это разрѣшеніе произвести расходъ и употребить на него опредѣленную сумму въ теченіе смѣтнаго періода».

Какими правилами руководствуются при правильномъ исчисленіи кредитовъ? Если бы было возможно опредѣлить техническимъ образомъ эти правила, ихъ надо было бы разсматривать съ двухъ точекъ зрѣнія: во-первыхъ, съ точки зрѣнія самой формы представленія администраціей требованій и, во-вторыхъ, съ точки зрѣнія контролированія этихъ требованій министромъ финансовъ и парламентомъ.

Конечно, на первый вопросъ можно было бы отвѣтить, что управленія

---

[1]) Это—воспроизведеніе вышеприведеннаго текста закона 25 марта 1817 г.

ЦАБ "Автограф"

раньше, чѣмъ формулировать свои требованія кредитовъ, запрашиваютъ мѣстныхъ агентовъ, просматриваютъ дѣла, вспоминаютъ о фактахъ текущихъ или бывшихъ, собираютъ всякаго рода свѣдѣнія, вдохновляются идеями стоящихъ на очереди реформъ и т. д. Вслѣдъ за этой подготовительной работой и устанавливаются цифры предположеній кредитовъ сообразно ассигнованіямъ послѣдняго бюджета, или съ увеличеніемъ, или, что болѣе рѣдко, съ уменьшеніемъ противъ нихъ. Но все это только совѣты, описанія или общія соображенія. Кодексы счетоводства ничего другого дать и не могутъ.

Что касается контролированія министромъ финансовъ и парламентомъ просимыхъ кредитовъ, то тутъ предписанія, если не правила, становятся болѣе точными. Контролеры бюджетныхъ проектовъ должны разсмотрѣть, не были ли предположенія кредитовъ преувеличены, или наоборотъ преуменьшены противъ дѣйствительныхъ потребностей. Это приводитъ насъ къ установленію слѣдующаго различія, освященнаго нѣкоторыми законами.

Существуетъ два вида кредитовъ: кредиты предѣльные и кредиты исчисляемые [1]). Первоначальное опредѣленіе обнимаетъ и тѣ, и другіе, парламентское разрѣшеніе одинаково необходимо для обоихъ, но въ различныхъ условіяхъ. Исчисляемыми кредитами (crédits évaluatifs) зовутся тѣ, точная величина которыхъ опредѣляется въ теченіе исполненія бюджета. Ихъ окончательная цифра зависитъ отъ нѣкоторыхъ фактовъ, осуществленіе которыхъ дѣлается точно извѣстнымъ только въ концѣ смѣтнаго періода. Составители бюджета ихъ только исчисляютъ [2]). Напр. вознагражденія, ассигнуемыя сборщикамъ-пріемщикамъ косвенныхъ налоговъ, вычисляемыя по тарифу, уменьшаемому въ зависимости отъ числа выданныхъ выписей. Тарифъ постоянный, но каково будетъ число выписей, выданныхъ въ концѣ года? Проектъ бюджета можетъ вычислить ихъ только предположительно. Однако, если число выданныхъ выписей даже превзойдетъ предположенія, сборщики-пріемщики все таки получатъ право на совокупность слѣдуемаго имъ вознагражденія по заранѣе установленному тарифу. Необходимо, значитъ, устроить такъ, чтобы они его получили. То же самое и относительно премій выдаваемыхъ за морское рыболовство,

---

[1]) Исчисляемые кредиты называются еще вотированными расходами (services votés), какъ указаніе, что самъ расходъ былъ главнымъ предметомъ голосованія. См. объ этомъ главу XVII.

[2]) „Бюджетъ содержитъ два рода распоряженій: приказы и исчисленія. Онъ иногда одобряетъ расходъ, но такъ какъ величина расхода зависитъ отъ обстоятельствъ, то ограничивается исчисленіемъ расхода, не пытаясь поставить ему предѣль. Иногда онъ ставитъ повелительно предѣлъ самому расходу“ (Докладъ графа Дюшателя о проектѣ бюджета на 1835 г.).

ЦАБ "Автограф"

вычисляемыхъ по столько-то съ метрическаго квинтала трески, доставляемой во французскія гавани или вывозимой, и по столько то съ человѣка экипажа. Проектъ бюджета вычисляетъ всѣ эти составныя части и означаетъ ихъ приблизительными цифрами. Но каковъ бы ни былъ бюджетный кредитъ, вся вывезенная или ввезенная треска и всѣ люди экипажа получатъ тѣмъ не менѣе падающія на нихъ преміи, обѣщанныя закономъ, въ надеждѣ на которыя судохозяева и предприняли свои операціи [1]).

То же самое и относительно распредѣленія выручки отъ штрафовъ и конфискацій, идущей въ пользу чиновниковъ, обнаружившихъ конфискуемыя вещи, и при закупкѣ табаку для нуждъ монополіи; при разсчетѣ издержекъ по перевозкѣ ссыльныхъ, при распредѣленіи премій за шелководство, за тканье шелка, за добываніе горныхъ маслъ и т. д., и т. д. [2]), словомъ при всѣхъ расходахъ, принципъ которыхъ содержится или въ прежнихъ законахъ или въ тарифахъ и которые, такъ сказать, движутся сами, или, вѣрнѣе, движутся за совершающимися фактами. Парламенту ничего не остается, какъ преклониться передъ этими фактами—и ратификовать ихъ. Но его предварительное одобреніе—мы это повторяемъ—тоже необходимо: никакой расходъ не можетъ быть произведенъ безъ вотума кредита или свыше вотированнаго кредита. Но платежи или необходимыя доплаты не могутъ быть отвергнуты, такъ что правительство въ отсутствіе палатъ имѣетъ право само разрѣшить ихъ подъ условіями, изложенными въ главахъ о дополнительныхъ кредитахъ.

Предѣльные кредиты, наоборотъ, какъ на это указываетъ и ихъ названіе, всегда остаются строго заключенными въ предѣлахъ, очерченныхъ парламентомъ. Ассигнованные для опредѣленнаго расхода, они представляютъ наибольшую цифру, которую палаты желали обратить на этотъ расходъ. Правительство не имѣетъ права ни произвести какого либо расхода сверхъ этой суммы, ни взять на себя такого обязательства. Жалованье личному составу, канцелярскія издержки, вознагражденія, пособія, расходы на матеріалы, секретные расходы, посольства, пожертвованія, работы по ремонту и содержанію, новыя работы, постройки и т. д.—все

---

[1]) Приведемъ остроумное словечко, сказанное въ оправданіе добавочныхъ кредитовъ, ежегодно требуемыхъ правительствомъ ради этихъ премій: „Въ области рыбной ловли невозможно обладать абсолютно достовѣрными данными. Я не могу за годъ впередъ предвидѣть, сколько трески выловятъ у отмелей Новой Земли. Вѣдь бывали же нѣкогда чудеса при рыбной ловлѣ!“ (рѣчь министра торговли Локруа 29 марта 1887 г.). Добавочный кредитъ былъ отпущенъ, потому что водевиль никогда не теряетъ своихъ правъ во Франціи.

[2]) Листъ исчисляемыхъ кредитовъ помѣщенъ въ особомъ отдѣлѣ ежегоднаго финансоваго закона, какъ это видно будетъ изъ главъ XVI и XVII, посвященныхъ добавочнымъ кредитамъ.

ЦАБ "Автограф"

это регулируется при помощи предѣльныхъ кредитовъ. Во всѣхъ этихъ случаяхъ окончательно опредѣленная сумма передается въ распоряженіе правительства, которое должно ею довольствоваться.

Въ концѣ концовъ оба эти вида кредитовъ можно такъ опредѣлить: «Предѣльные кредиты опредѣляютъ окончательнымъ образомъ природу расходовъ и сумму, на нихъ назначаемую. Исчисляемые кредиты обозначаютъ расходы, ограничиваясь предположительнымъ исчисленіемъ суммы, въ которую они обойдутся».

Какое же вліяніе оказываетъ это различіе на контролированіе и правильное исчисленіе расходовъ? Очень существенное вліяніе. Смотря по тому, идетъ ли рѣчь объ одномъ или другомъ видѣ кредитовъ, мѣняются виды злоупотребленій и для ихъ предупрежденія дѣлаются необходимыми противоположныя мѣры предосторожности.

Въ отношеніи исчисляемыхъ кредитовъ замѣтно стремленіе не раздувать, а наоборотъ сокращать ихъ. Чтобы добиться равновѣсія, составители бюджета попытаются выставить возможно меньшія цифры. Какое значеніе имѣетъ для нихъ недостаточность ассигнованій въ первоначальномъ проектѣ? Если, напр., кредиты, вотированные для сборщиковъ-пріемщиковъ, о которыхъ мы только что говорили, окажутся недостаточными для уплаты вознагражденія, слѣдуемаго этимъ агентамъ по конецъ года, дополнительные кредиты неизбѣжно придутъ на помощь въ нужное время. Если запасовъ табаку не хватитъ на послѣдніе мѣсяцы, невозможно будетъ не удовлетворить потребленія. Если провіантъ и фуражъ для арміи стоятъ дороже, чѣмъ предполагалось, добавочная сумма не преминетъ обезпечить существованіе людей и лошадей, и т. д. [1]). Чѣмъ рискуютъ министры, вычисляя черезчуръ низко эти расходы? Быть можетъ, выговоромъ, порицаніемъ? Къ тому же такъ легко, заднимъ числомъ, съ документами въ рукахъ доказать, особенно, если еще пребываешь у власти или сохранилъ тамъ друзей, что всѣ указанія, всѣ свѣдѣнія сводились къ оправданію смѣты въ то время, когда она составлялась, что изъ любви къ искренности она была даже нѣсколько форсирована и т. д. [2]).

---

[1]) Одинъ изъ наиболѣе поразительныхъ примѣровъ намѣренно ошибочныхъ предположеній представляетъ долгое время производившееся исчисленіе доходовъ съ государственныхъ лѣсовъ. Несмотря на счета сборщиковъ, въ проектѣ бюджета ежегодно упрямо выставлялись цифры ниже дѣйствительности. Вслѣдствіе этого дополнительные кредиты появлялись съ такой правильностью, которая въ концѣ концовъ обезпокоила и бюджетную комиссію. Докладъ Бюрдо о бюджетѣ на 1890 г. заявилъ, что этотъ странный пріемъ впредь не повторится.

[2]) То, что мы говоримъ здѣсь о предѣльныхъ и исчисляемыхъ кредитахъ, срезюмировано въ слѣдующемъ отрывкѣ: „Вы всѣ знаете, что въ бюджетѣ есть два вида кредитовъ. Есть кредиты предѣльные для рас

ЦАБ "Автограф"

Бюджетныя комиссіи, желающія хорошо выполнить свои обязанности, внимательно слѣдятъ за исчисляемыми кредитами. Путемъ изученія записей добавочныхъ кредитовъ, онѣ знакомятся со стремленіями правительства. Онѣ знаютъ, что необходимо разсмотрѣть, не скрывается ли за недостаточностью первоначальныхъ требованій задняя мысль потребовать впослѣдствіи дополнительный кредитъ. Онѣ вслѣдствіе этого, сопоставятъ правительственныя цифры съ результатами предшествовавшихъ и текущаго годовъ, съ вѣроятными фактами будущаго года и, по изученіи этихъ элементовъ, будутъ способны опредѣлить, нѣтъ ли необходимости увеличить требуемый кредитъ, чтобы предохранить себя отъ обманчивой экономіи.

Эта обманчивая экономія постоянно была язвой бюджета. «Надо различать экономію и экономію—говорилъ министръ финансовъ въ 1876 г.; есть два вида ея. Одна происходитъ отъ упраздненія той или иной опе-

---

хода, на который они идутъ. Когда правительство соглашается на уменьшеніе такихъ кредитовъ, неизбѣжно и дѣйствительное уменьшеніе расхода. Но есть и другіе кредиты, цифра которыхъ, внесенная въ бюджетъ, составляетъ лишь простое указаніе, простое предположеніе. Какова бы ни была цифра, дѣйствительный расходъ ею ни мало не затрагивается: этотъ расходъ будетъ такимъ, какимъ онъ долженъ быть. Отъ правительства не зависитъ ни увеличеніе, ни уменьшеніе его. Ихъ то и называютъ вотированными расходами (services votés). Когда встрѣчаютъ затрудненіе при сбалансированіи бюджета и хотятъ внести сокращенія въ отдѣлъ предѣльныхъ кредитовъ, правительство возстаетъ противъ этого, такъ какъ подобныя сокращенія, дѣйствительно, обязали бы его произвести реальныя сокращенія расходовъ.

Но если нападаютъ на вотированные расходы т. е. на расходы, величина которыхъ опредѣляется обстоятельствами, правительство выказываетъ самыя благія намѣренія. Цифра, внесенная въ бюджетѣ, для него безразлична: уменьшеніе этой цифры не возлагаетъ на него никакихъ жертвъ. Когда дѣлаютъ такія сокращенія, отлично знаютъ, что они не реальны, и потому то и правительство и палата депутатовъ съ достойной сожалѣнія легкостью берутся за нихъ... Передъ страной дѣлаютъ видъ, будто осуществляютъ сбереженія, не осуществляя ихъ на самомъ дѣлѣ. Странѣ представляютъ для видимости бюджетъ сбалансированный. Но это равновѣсіе, которое завѣдомо не существуетъ, не только фиктивно, оно—лживо" (рѣчь Бюффе, сенатъ, 15 декабря 1887 г.).

Впрочемъ, этотъ преступный пріемъ не новъ, потому что законодательная комиссія о бюджетѣ на 1847 г. уже обозначала его такими словами: „Одно изъ основныхъ условій составленія бюджетъ—правдивость. Ваша комиссія обязана заявить, что этотъ принципъ часто забывается. При этомъ примѣняютъ два пріема: съ одной стороны, уменьшаютъ величину *вотированныхъ расходовъ* (services votés), съ другой—увеличиваютъ предположенія тѣхъ расходовъ, которые не включены въ поименное перечисленіе".

ЦАБ "Автограф"

раціи—это дѣйствительная экономія. Другая объясняется тѣмъ, что тотъ или иной расходъ вычисленъ ниже дѣйствительности»... Когда комиссія понизила цѣну мясного раціона, изъ воинскаго провіанта, съ 39 сантимовъ до 31, бюджетъ немедленно воспользовался, на бумагѣ, сбереженіемъ въ 14 милліоновъ. «Но—прибавляетъ Леонъ Сэй—дѣйствительно ли сдѣлали экономію въ 14 милліоновъ? Нѣтъ сдѣлали исчисленіе, которое, быть можетъ, ближе другихъ къ истинѣ—будущее покажетъ намъ—но нельзя сказать, что сдѣлали экономію» [1]). (Засѣданіе 16 декабря 1876 г.)

Когда эта обманчивая экономія приводитъ къ неизбѣжнымъ и ожидавшимся послѣдствіямъ т. е. къ добавочнымъ кредитамъ, недовольство Палатъ выражается запоздалыми протестами. «Это—лживыя сокращенія!.. Подобные пріемы должны быть рѣшительно осуждены въ финансовомъ законѣ»!.. (Засѣданіе Сената 25 декабря 1887 г.)—«Не составляетъ ни для кого тайны, что одинъ изъ наиболѣе часто, къ сожалѣнію, примѣняемыхъ пріемовъ созданія экономіи состоитъ въ уменьшеніи расходовъ, когда идетъ рѣчь объ обязательныхъ кредитахъ, а затѣмъ въ требованіи во время смѣтнаго періода дополнительныхъ кредитовъ, отказать въ которыхъ невозможно, такъ какъ дѣло касается уже принятыхъ обязательствъ». (Докладъ сенатора Буланже, 17 марта 1894 г.). Тотъ же докладчикъ объясняетъ въ другомъ мѣстѣ, какъ члены законодательныхъ комиссій, желая представить Палатѣ красивую цифру сбереженій, легко добиваются отъ управленій всевозможныхъ сокращеній по главамъ исчисляемыхъ кредитовъ. Различные примѣры намѣренныхъ неточныхъ исчисленій подтверждаютъ это утвержденіе, исчисленій, касающихся покупки и перевоза табаку, премій за морское рыболовство, за пряденіе шелка, вознагражденій сборщикамъ—пріемщикамъ и сборщикамъ октруа, закупокъ фуража военнымъ министерствомъ, премій за морскую торговлю и т. д.

---

[1]) Цѣна раціоновъ хлѣба, припасовъ и фуража всегда давала поводъ къ самымъ фантастическимъ исчисленіямъ. Иногда правительство борется противъ бюджетныхъ комиссій, защищая бюджетную искренность—мы скоро напомнимъ одинъ изъ наиболѣе рѣдкихъ примѣровъ,—но чаще бюджетныя комиссіи критикуютъ, и вполнѣ правильно, чрезмѣрныя уменьшенія оцѣнокъ, при помощи которыхъ правительство стремится къ установленію равновѣсія. „Чтобы не приводить болѣе одного примѣра,—говорилъ бюджетный докладъ 1871 г.—укажу, что мы увеличили болѣе, чѣмъ на 6 милліоновъ кредиты на припасы и фуражъ для арміи и флота. Это означаетъ не то, что возросъ расходъ, а то, что подтвердилось наше исчисленіе. Мы просто согласовали исчисленіе съ дѣйствительными фактами наложивъ на первоначальный бюджетъ тотъ расходъ, отъ котораго будутъ избавлены дополнительные кредиты. Единственное средство избѣжать дефицитовъ, это точно вычислять расходы бюджета“. (Докладъ бюджетной комиссіи 1871 г. депутата Шенелона отъ 9 іюня 1870 г.).

ЦАБ "Автограф"

Бюджетныя комиссіи не рѣдко, впрочемъ, самостоятельно повышали цифры кредитовъ, которыя правительство упорно продолжало уменьшать, несмотря на очень ясные прецеденты [1]).

Совершенно противоположной политики слѣдуетъ держаться относительно предѣльныхъ кредитовъ. Тутъ, наоборотъ, приходится бороться съ неосновательными преувеличеніями въ первоначальныхъ бюджетахъ. Правительство хорошо знаетъ, что въ общемъ предѣльные кредиты, исчисленные имъ для канцелярскихъ издержекъ, расходовъ на матеріалы, жалованья личному составу, пособій, пожертвованій, секретныхъ фондовъ и т. д. составятъ послѣ вотума maximum того, что оно можетъ израсходовать. Позднѣе, быть можетъ, возможно будетъ потребовать добавочныхъ кредитовъ, но такія требованія рискуютъ закончиться неудачей или нуждаются для успѣха въ ходатайствахъ, просьбахъ, оправданіяхъ. Въ области предѣльныхъ кредитовъ правительство естественно вынуждено сразу же требовать большой суммы, возможно большей. Вслѣдствіе этого и законодательныя комиссіи, съ своей стороны, вынуждены смотрѣть на эти требованія съ точки зрѣнія вѣроятныхъ преувеличеній и изслѣдовать, не надо ли сократить эти цифры [2]).

Итакъ, преслѣдовать обманчивую экономію, которая можетъ скрываться за исчисляемыми кредитами, и, наоборотъ, отыскивать дѣйствительную экономію, которую можно сдѣлать въ области предѣльныхъ кредитовъ,—

---

[1]) Бюджетная комиссія 1900 г. такъ объясняетъ свою роль съ этой точки зрѣнія: „Удовлетвореніе всѣхъ удостовѣренныхъ расходовъ и составляетъ мудрую экономію. Такимъ только путемъ можно сразу отрѣзать дорогу проектамъ дополнительныхъ кредитовъ, подъ видомъ которыхъ часто проходили неосновательныя требованія. Поэтому мы и предлагаемъ увеличить на 6 милліоновъ многіе кредиты, недостаточность которыхъ установлена... Мы будемъ такимъ образомъ способствовать исчезновенію старой и вредной для благосостоянія нашихъ финансовъ привычки". (Докладъ 23 марта 1899 г.). См. также слова Пелльтана въ его докладѣ о бюджетѣ 1899 г.

[2]) Но если правительство предполагаетъ, что для нѣкоторыхъ предѣльныхъ кредитовъ, въ силу ихъ особой природы, оно можетъ позднѣе безъ особыхъ затрудненій добиться у Палатъ дополненій, оно рѣшается понизить и предварительныя требованія, точно рѣчь идетъ о кредитахъ исчисляемыхъ. Подобныхъ примѣровъ не обереться.

Точно также правительство при помощи минимальнаго предѣльнаго кредита можетъ втянуться въ громадныя сооруженія, оплатить которыя придется во что бы то ни стало. „Неоднократно протестовали противъ обыкновенія нѣкоторыхъ управленій обманывать довѣріе парламентовъ и, требуя только незначительныхъ кредитовъ, втягиваться при ихъ помощи въ большія предпріятія". (Докладъ депутата Феликса Фора объ утвержденіи бюджета 1882 г., отъ 9 марта 1890 г.). Правило не имѣетъ, слѣдовательно, того абсолютнаго характера, который мы приписали ему въ теоріи.

ЦАБ "Автограф"

таковы, какъ кажется, единственныя правила контроля, формулированныя до сихъ поръ. Собственно говоря, это не правила, а, какъ мы уже сказали поученія и наставленія: предметъ этотъ не могъ бы послужить матеріаломъ для выработки кодекса предписаній, аналогичнаго тѣмъ, которые мы обыкновенно перелистываемъ [1]).

Самое большое, если объяснительныя записки или доклады говорятъ иногда, какъ о пріемахъ исчисленія, о нѣкоторыхъ автоматическихъ основаніяхъ, приложимыхъ къ кое-какимъ расходамъ, особливо перемѣнчивымъ. Долгое время, напр. раціоны хлѣба, провіанта и фуража для военнаго министерства вычислялись по средней цѣнѣ ихъ стоимости за послѣднія 14 лѣтъ, не считая двухъ худшихъ годовъ. Бюджетъ на 1883 г. отказался отъ этой десятилѣтней средней *въ виду финансоваго положенія* [2]). Также и издержки по ночлегу для резервистовъ были вычислены гуртомъ, исходя изъ мѣсячнаго пользованія. (Докладъ депутата Жюль Роша, отъ 23 іюля 1894 г.). Въ Германіи расходъ на хлѣбъ для арміи устанавливается наполовину по средней цѣнѣ зерна за послѣднія десять лѣтъ и наполовину по цѣнамъ конца текущаго года. Такого рода примѣры могутъ быть, конечно, умножены, но они представляютъ только изолированные факты, изъ которыхъ, въ конечномъ счетѣ, не вытекаетъ никакой регламентирующей системы.

Расходъ представляетъ и будетъ всегда представлять актъ, болѣе или менѣе предоставленный произволу тѣхъ, кто его производитъ. Комиссіи могутъ стоять, сколько имъ угодно, за экономію и строго ограничивать представляемыя имъ цифры, онѣ никогда не побудятъ правительство къ экономіи, если оно ея добровольно не желаетъ. Парламентская власть безъ сомнѣнія держитъ ключъ отъ денежнаго ящика, но она все-таки находится въ полномъ распоряженіи у исполнительной власти, расходующей деньги. Она не можетъ не оказать исполнительной власти нѣкотораго довѣрія: все дѣло въ томъ, чтобы передать это довѣріе въ хорошія руки.

Исчисленіе доходовъ, какъ и расходовъ, скажемъ мы, вкратцѣ повторяя содержаніе этой главы—есть дѣло такта, опытности, проницательности

---

[1]) Декретъ 31 мая 1862 г. не содержитъ никакой статьи, относящейся къ исчисленію расходовъ, если не относить къ таковымъ, въ крайнемъ случаѣ, слѣдующую: „Расходы по матеріальной части и по личному составу должны представляться отдѣльно и обособленно“.

[2]) Слова „въ виду финансоваго положенія“ имѣютъ тутъ особенную прелесть. Ими хотѣли сказать, что равновѣсіе на бумагѣ требовало тогда искаженія допускавшихся до того времени исчисленій. См., впрочемъ, самъ докладъ, въ которомъ эта мысль высказана безъ околичностей. (Докладъ бюджетной комиссіи 1883 г. о военномъ министерствѣ, отъ 1 іюля 1882 г.).

ЦАБ "Автограф"

и, въ особенности, искренности. Въ области доходовъ Франція примѣняетъ автоматическую систему, систему довольно грубаго недовѣрія, позволяющую формулировать точныя правила. Но въ области расходовъ ничего подобнаго не изобрѣтено и только вышеперечисленныя нами качества могутъ служить руководствомъ для составителей и контролеровъ бюджета.

Мы видѣли, кто составляетъ бюджетъ и когда онъ составляется. На очереди третій вопросъ: какъ составляется бюджетъ? Послѣ того, какъ мы изслѣдовали правила, касающіяся исчисленія государственныхъ доходовъ и расходовъ, остается поговорить о формѣ бюджетовъ т. е. о содержаніи самой книги проекта бюджета.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА ВОСЬМАЯ.

Книга проекта бюджета.—Обыкновенный бюджетъ; его доходы и расходы.

Анализъ содержнія книги проекта бюджета.—§ 1. Объяснительная записка, составленная министромъ финансовъ. Главные вопросы, обычно въ ней обсуждаемые.—§ 2. Текстъ законопроекта; его подраздѣленія. § 3. Обыкновенный бюджетъ; его опредѣленіе.—§ 4. Расходы въ немъ предшествуютъ доходамъ. Причины этого первенства, оспаривавшагося въ 1849 г.: благовидные доводы, тогда приводившіеся.—§ 5. Подробности расходовъ: они фигурируютъ по главамъ и по министерствамъ въ приложенныхъ вѣдомостяхъ и размѣщаются по раціональнымъ дѣленіямъ въ текстѣ первой статьи. Относительная важность главныхъ видовъ расходовъ французскаго бюджета.—§ 6. Обыкновенные доходы: прямые налоги часто выдѣляются въ предварительный законъ. Разрѣшеніе на взиманіе помѣщается въ одной вѣдомости. Исчисленіе каждаго источника доходовъ вносится въ другую вѣдомость. Новая классификація доходовъ, принятая въ 1896 г. Подробности о взиманіяхъ, производимыхъ во Франціи различными финансовыми управленіями.

Проектъ французскаго бюджета представляется въ видѣ толстой книги, даже очень толстой, число страницъ которой ежегодно увеличивается [1]). Конечно, цифры, которыя въ немъ содержатся, значительно увеличились съ начала вѣка, но между величиной цифръ и толщиной томовъ нѣтъ необходимаго соотвѣтствія. Въ Англіи, несмотря на развитіе расходовъ, Finance accounts (финансовые отчеты) и statistical abstracts (статистическіе обзоры) [2]), мало измѣнились въ своихъ размѣрахъ: это и теперь небольшія книжки, которыя легко спрятать въ карманъ. Кто вздумаетъ

---

[1]) Томы бюджета содержатъ около 2,820 страницъ.

[2]) Напр., комиссары внутреннихъ доходовъ употребляютъ теперь для отчета о своихъ двухъ съ половиной милліардахъ сборовъ не болѣе бумаги, чѣмъ десять лѣтъ тому назадъ для отчета объ одномъ съ половиной милліардѣ. Finance accounts заключаютъ на 107 страницахъ всѣ подробности относительно всего финансоваго положенія, хотя рѣчь идетъ о 3 ½ милліардахъ доходовъ и расходовъ.

ЦАБ "Автограф"

положить въ карманъ французскій бюджетъ? [1]). Его внѣшній видъ не имѣетъ ничего привлекательнаго. Тѣмъ не менѣе необходимо храбро проникнуть вглубь его томовъ, чтобы ихъ изслѣдовать. Съ перваго же взгляда мы встрѣтимъ тамъ три главныхъ подраздѣленія:

1) Объяснительную записку.
2) Текстъ законопроекта.
3) Главные документы въ приложеніяхъ.

§ 1.—Объяснительная записка. (Exposé des motifs).

Общій государственный бюджетъ, вносимый въ бюро палаты, нуждается въ объясняющемъ его предисловіи. Министръ финансовъ составляетъ это предисловіе, въ которомъ комментируются предположенія его товарищей и его собственныя. Составленіе объяснительной записки есть, какъ извѣстно, одна изъ его привилегій. Оно обезпечиваетъ въ извѣстной мѣрѣ его преобладаніе. Чтобы болѣе точно указать, что представляетъ и должна представлять объяснительная записка, мы могли бы дать здѣсь анализъ послѣдней появившейся и касающейся бюджета на 1906 г. [2]). Но, кажется, лучше дать общій обзоръ этого документа, отмѣтивъ природу предметовъ, которые въ немъ обыкновенно трактуются по существу. Это слѣдующіе:

1°. Краткое изложеніе движенія общественнаго благосостоянія. Государственные финансы имѣютъ слишкомъ тѣсное соприкосновеніе съ торговой и промышленной дѣятельностью страны, чтобы надо было настаивать на умѣстности такого начала.

2°. Отчетъ о положеніи прежнихъ смѣтныхъ періодовъ, еще не очищенныхъ законами объ окончательномъ утвержденіи исполненія бюджета, и текущаго смѣтнаго періода.

3°. Обзоръ состоянія Казначейства; здѣсь разсматриваются цифра неутвержденнаго долга, величина кассовыхъ дефицитовъ Казначейства, движеніе спеціальныхъ счетовъ, равно какъ и другія казначейскія средства,

---

[1]) Небольшой томикъ, резюмирующій существенныя цифры бюджета, былъ бы весьма желаннымъ нововведеніемъ. Среди такой массы оффиціальныхъ бумагъ нѣтъ наиболѣе простой и наиболѣе полезной. Конечно составленіе такого небольшого суммарнаго руководства причинило бы администраціи больше хлопотъ, чѣмъ рутинная компиляція безчисленныхъ столбцовъ нынѣшняго бюджета. Но это увеличеніе труда администраціи принесло бы пользу обществу.

[2]) Объяснительная записка къ бюджету смѣтнаго періода 1906 г., представленная министромъ финансовъ 6 іюля 1905 г.

ЦАБ "Автограф"

предназначенныя для установленія соотвѣтствія между поступленіями и расходами.

4°. Выдѣливъ эти предварительные элементы, министръ приступаетъ къ главному пункту своей работы, сводящемуся къ составленію полной таблицы смѣтъ, касающихся будущаго смѣтнаго періода. — Сюда входятъ: исчисленіе доходовъ и расходовъ, равновѣсіе бюджета, средства покрытія дефицита, если онъ будетъ, употребленіе излишка, если таковой ожидается. Это—обширнѣйшая часть работы.

5°. Наконецъ, всегда помѣщаются различныя дополнительныя предположенія, имѣющія въ виду усовершенствованіе фискальнаго или бюджетнаго законодательства.

Никакой регламентъ не предписываетъ держаться, ни по содержанію, ни по формѣ; тѣхъ рамокъ, которыя мы только что очертили. Однако силою вещей почти всѣ объяснительныя записки болѣе или менѣе придерживаются ихъ. Мало такихъ, гдѣ бы не встрѣчалось пяти вышеуказанныхъ пунктовъ, потому что они сами навязывается уму министра финансовъ, составителя бюджета [1]).

§ 2.—Текстъ финансоваго законопроекта [2]).

Объяснительная записка оканчивается предложеніемъ принять проектъ закона о бюджетѣ, текстъ котораго и слѣдуетъ немедленно подъ такимъ заглавіемъ: «Проектъ закона, касающагося установленія бюджета расходовъ и доходовъ смѣтнаго періода...» Текстъ финансоваго законопроекта, составленный, какъ и всѣ тексты законовъ, раздѣляется на титулы и статьи.

Титулы представляютъ главныя дѣленія и содержатъ большее или меньшее число статей [3]).

---

[1]) Въ настоящее время кажется, будто всѣ объяснительныя записки выходятъ изъ однообразной мельницы; кромѣ нѣсколькихъ страницъ, редакція которыхъ исходитъ лично отъ министра, все остальное составляется изъ таблицъ и перечисленій, заполняемыхъ въ канцеляріяхъ новыми цифрами въ перемежку съ шаблонными фразами. Въ прежнее время ежегодные доклады министра финансовъ главѣ государства при меньшемъ объемѣ обладали большей оригинальностью.

[2]) Взглядъ на бюджетъ, какъ на законъ, сильнѣе всего распространенъ во Франціи и выраженіе loi de finances тамъ равнозначуще со словомъ бюджетъ. *Прим. переводчика.*

[3]) Число статей сильно мѣняется смотря по году. Въ проектѣ бюджета на 1839 г. ихъ было 79, а въ проектѣ 1890 г.—55, 1891 г.—72, 1892 г.—44, 1886 г.—65, въ проектѣ 1897 г., предполагавшемъ ввести общій подоходный налогъ, ихъ было 119. Проектъ 1906 г. содержитъ только 58.

ЦАБ "Автограф"

Въ теченіе многихъ лѣтъ содержаніе бюджетнаго законопроекта распредѣлялось между слѣдующими 6 титулами:

Титулъ I. Обыкновенный бюджетъ.

Титулъ II. Бюджетъ расходовъ изъ чрезвычайныхъ средствъ.

Титулъ III. Бюджетъ расходовъ изъ спеціальныхъ средствъ.

Титуль IV. Спеціальные бюджеты, прилагаемые для порядка къ общему бюджету.

Титулъ V. Спеціальные счеты Казначейства.

Титулъ VI. Дополнительныя средства (Moyens de service) и разныя распоряженія.

Послѣ уничтоженія бюджетовъ расходовъ изъ чрезвычайныхъ и спеціальныхъ средствъ, финансовые законы включаютъ всего три или четыре титула. Законъ бюджета на 1906 г. имѣетъ, напримѣръ, такія подраздѣленія:

Титулъ I. Общій бюджетъ.

Титулъ II. Спеціальные бюджеты, прилагаемые для порядка къ общему бюджету.

Титулъ III. Спеціальныя распоряженія.

Титулъ IV. Дополнительныя средства (Moyens de service) и ежегодныя распоряженія.

Мы будемъ разсматривать эти подраздѣленія съ точки зрѣнія либо исторической, либо ихъ современнаго значенія.

§ 3.—Обыкновенный бюджетъ. Его опредѣленіе.

Обыкновенный бюджетъ или общій бюджетъ [1]), которому посвященъ титулъ I, включаетъ дѣйствія, составляющія нормальныя функціи государства [2]): таково можетъ быть его опредѣленіе.

---

[1]) Впервые названіе „общій бюджетъ“ замѣнило названіе „обыкновенный бюджетъ“ въ бюджетномъ законопроектѣ на 1892 г.

[2]) Декретъ 31 мая 1862 г. не даетъ опредѣленія ни для одного изъ бюджетовъ: обыкновеннаго, чрезвычайнаго, изъ спеціальныхъ средствъ, или приложеннаго (annexe). Въ этомъ случаѣ опредѣленія, однако, имѣли бы не только академическій интересъ, а позволили бы методически классифицировать каждую бюджетную операцію, отвести ей ея мѣсто въ подлежащей категоріи; они предупредили бы постоянныя вторженія одного бюджета въ сферу другого. См. по этому поводу наши старыя статьи въ Économiste français (особенно отъ 10 декабря 1881 г.). Новый подготовляемый наказъ объ отчетности, если онъ когда-либо увидитъ свѣтъ, конечно заполнитъ этотъ важный пробѣлъ.

ЦАБ "Автограф"

Въ идеѣ, слѣдовательно, обыкновенный бюджетъ долженъ быть единственнымъ, такъ какъ кажется недопустимымъ, чтобы государство отправляло иныя функціи, кромѣ тѣхъ, которыя ему нормально свойственны. Много странъ, на самомъ дѣлѣ, знаютъ только его, и легко будетъ доказать, что во Франціи чрезвычайные бюджеты, спеціальные присоединенные (annexes) и бюджеты изъ спеціальныхъ средствъ являются, или являлись, ненужнымъ придаткомъ.

Но—возразятъ—возможно ли составить точный перечень дѣлъ, входящихъ въ нормальныя функціи государства? Къ счастью, вопросъ такъ не ставится, потому что онъ былъ бы неразрѣшимымъ, ибо нѣтъ формулы, которая бы нѣсколькими словами разрѣшила возникшіе по этому предмету споры [1]).

Рѣчь идетъ только объ утвержденіи, что тѣ изъ общественныхъ дѣйствій, которыя самими составителями бюджета признаются могущими войти въ разрядъ нормальныхъ функцій государства, занимаютъ мѣсто въ обыкновенномъ бюджетѣ.

Такова мысль и французскаго законодателя. Когда въ 1862 г. чрезвычайный бюджетъ былъ отдѣленъ отъ обыкновеннаго, докладчикъ комиссіи въ Палатѣ депутатовъ такъ опредѣлилъ обыкновенный бюджетъ: «Кредиты обыкновеннаго бюджета—сказалъ онъ—должны будутъ удовлетворять *обязательные и постоянные* расходы, обезпечивать платежи по долгамъ, исполненіе законовъ, отправленіе правосудія, взиманіе доходовъ, защиту территоріи». (Докладъ, относящійся къ бюджету на 1863 г. отъ 3 іюля 1862 г.). Слова «постоянные и обязательные расходы», употребленныя докладчикомъ 1862 г. и часто затѣмъ повторявшіяся, почти однозначущи со словами: «нормальныя функціи государства». Эти послѣднія имѣютъ то преимущество, что выражаютъ идею болѣе теоретически. Слѣдовательно, мы можемъ принять такое опредѣленіе: «Обыкновенный бюджетъ посвященъ удовлетворенію расходовъ, входящихъ въ нормальныя функціи государства» [2]).

---

[1]) Поль Леруа-Болье посвятилъ цѣлый, общеизвѣстный, сильно и красиво написанный томъ, l'Etat moderne et sesonctions, разрѣшенію вопроса объ истинныхъ функціяхъ государства, гдѣ онъ считается съ различіемъ эпохъ и обстоятельствъ, въ которыхъ живетъ каждый народъ.

[2]) Мы нарочно выбрасываемъ изъ нашихъ опредѣленій возможно больше словъ, чтобы избѣжать опасностей, соединенныхъ съ многословіемъ.

ЦАБ "Автограф"

§ 4.—Первенство расходовъ надъ доходами въ общемъ бюджетѣ. Споры 1849 г.

Общій или обыкновенный бюджетъ прежде дѣлился на двѣ части: одну—для расходовъ, другую—для доходовъ. Съ 1889 года все содержаніе обыкновеннаго бюджета носитъ одно заглавіе, но параграфы по прежнему отдѣляютъ расходы отъ доходовъ и нынче, какъ и раньше, расходы занимаютъ первое мѣсто.

Это первенство расходовъ составляетъ существенный принципъ государственной отчетности и причины его интересно изучить. Почему государство начинаетъ съ исчисленія своихъ расходовъ въ то время, какъ частныя лица слѣдуютъ обратному порядку? Отецъ семейства сначала вычисляетъ свои доходы, и только затѣмъ распредѣляетъ ихъ употребленіе. Иначе онъ подвергался бы опасности имѣть дефицитъ и затронуть капиталъ.

Государство могло бы считать точно также, если бы оно жило исключительно на доходы своихъ домэновъ. Но уже съ давняго времени, особенно во Франціи, домэны даютъ лишь небольшую частицу бюджета: почти все доставляется налогами. Налоги не даютъ неизмѣнныхъ суммъ; они даютъ то, что у нихъ требуютъ въ границахъ средствъ плательщиковъ. Нельзя, слѣдовательно. начать съ опредѣленія ихъ суммы, потому что она зависитъ отъ воли правителей. Государство беретъ изъ кармана другихъ, чего не дѣлаютъ частныя лица, по крайней мѣрѣ, обыкновенно. Эта прерогатива обязываетъ его сначала установить нужную сумму, чтобы, зная потребности, опредѣлить величину жертвъ, которыхъ оно затѣмъ потребуетъ. «Предстоящіе расходы служатъ мѣриломъ и оправданіемъ доходовъ»—говорилъ Пасси, министръ финансовъ въ январѣ 1849 г. въ Національномъ Собраніи, повторяя то, что Учредительное Собраніе уже провозгласило въ 1790 г.

Въ этомъ засѣданіи 31 января 1849 г. занимающій насъ вопросъ былъ предметомъ длинныхъ преній. Противники формулированнаго министромъ финансовъ принципа приводили слѣдующіе доводы: «я требую,—говорилъ г. Билльо—чтобы, по исключеніи, собранію передъ лицомъ правительства объявили сначала границы возможнаго въ области доходовъ, дабы представленіе объ этихъ границахъ возможнаго тяготѣло своимъ оффиціальнымъ вѣсомъ надъ разсужденіями, касающимися расходовъ». Члены оппозиціи въ 1849 г. утверждали, что въ дѣлѣ обложенія существуютъ границы и что эти границы уже достигнуты или даже перейдены.

ЦАБ "Автограф"

Поэтому то, по ихъ мнѣнію, и слѣдовало сначала изучить съ этой точки зрѣнія бюджетъ доходовъ, чтобы можно было избавить плательщиковъ отъ непосильной тяжести налоговъ. Когда бюджетъ доходовъ будетъ низведенъ до надлежащаго уровня, министры должны будутъ осуществить сбереженія, необходимыя для равновѣсія въ бюджетѣ. «Министру финансовъ будетъ вмѣнено въ обязанность поставить бюджетъ расходовъ въ соотвѣтствіе съ бюджетомъ доходовъ». Таковъ былъ текстъ добавленія, защищаемаго г.г. Бильо и Стурмомъ и отвергаемаго г-мъ Пасси [1]).

Эта теорія, болѣе впрочемъ политическая, чѣмъ финансовая, исходила изъ ложной мысли. Дальнѣйшая финансовая исторія Франціи доказала, что полуторамилліардный бюджетъ 1849 г. вовсе не былъ непереступаемымъ барьеромъ. А если налоги не носятъ въ себѣ самихъ своего мѣрила максимума, необходимо искать его внѣ ихъ, и доставить его могутъ только расходы т. е. государственныя потребности. Государство вначалѣ указываетъ и опредѣляетъ необходимыя ему суммы; плательщики затѣмъ заплатятъ. Даже въ Пруссіи, гдѣ сперва вносятся доходы, и въ Бельгіи, гдѣ они вотируются первыми, все-таки въ умѣ составителей бюджета получаютъ первенство расходы, первенство, правда опасное, но согласное съ логикой.

§ 5.—Детали расходовъ, вносимыхъ въ обыкновенный бюджетъ.

§ 1-й титула «*Общій Бюджетъ*» называется: *открытые кредиты*. Его первая статья такъ составлена: «Кредиты открываются министрамъ для производства расходовъ по общему бюджету смѣтнаго періода 19.., согласно вѣдомости А, приложенной къ настоящему закону». Разсмотримъ этотъ сакраментальный текстъ. Всякій расходъ производится какимъ-либо министерствомъ. Быть министромъ, значитъ нести обязанность производить расходы, большіе или меньшіе. Часть, принадлежащая каждому министерству, опредѣлена приложенною вѣдомостью А, къ которой отсылаетъ первая статья. Въ этой приложенной вѣдомости помѣщено значительное

[1]) Оппозиція требовала 140 милліоновъ сбереженій въ военномъ бюджетѣ, 32 мил.—въ морскомъ, 50 милл.—въ бюджетѣ общественныхъ работъ. Она хотѣла, чтобы эти сбереженія были осуществлены самими министерствами, а не Палатой, несвѣдущей въ деталяхъ и которая могла только отдавать издали приказанія, исполняемыя противъ воли Предварительное уменьшеніе бюджета доходовъ должно было принудить министровъ самихъ произвести уменьшенія расходовъ въ своихъ департаментахъ

ЦАБ "Автограф"

количество цифръ, каждая изъ которыхъ соотвѣтствуетъ одной *главѣ* расходовъ, а частичная совокупность которыхъ составляетъ министерство [1]).

Изложеніе по *главамъ* и по *министерствамъ*—такова существенная форма бюджета расходовъ, установленная для приданія дѣйствительной силы законодательному вотy, о чемъ подробнѣе сказано будетъ въ главѣ XIII. Въ этомъ и состоитъ значеніе вѣдомости А [2]). Помимо этой вѣдомости А, къ которой отсылаетъ § 1-й, та же статья 1-я содержитъ въ § 2 подъ пятью нижеслѣдующими заголовками сводную статистику совокупности бюджетныхъ расходовъ: 1) Государственный долгъ, 2) Государственныя власти; 3) Общіе расходы министерствъ; 4) Расходы управленія, взиманія и эксплуатаціи налоговъ и государственныхъ доходовъ; 5) Вознагражденія, возвраты суммъ, безнадежныя недоимки (non-valeurs) и преміи. Вотъ, напримѣръ, на какія размышленія наводятъ главнѣйшія цифры этой статистики въ бюджетѣ 1906 г. [3])

Общая цифра государственнаго долга, доходящая до 1,221 милліона включаетъ три вида долговъ: 1) вѣчный консолидированный долгъ, т. е. расходы по рентамъ, которыя, вслѣдствіе послѣднихъ конверсій, бываютъ только трехъ-процентными; 2) долгъ, подлежащій уплатѣ въ извѣстный срокъ или ежегодно погашаемый, составленный изъ погашаемыхъ рентъ, изъ краткострочныхъ обязательствъ, ежегодныхъ платежей различнымъ обществамъ, желѣзнодорожнымъ компаніямъ и корпораціямъ, процентовъ по неотвержденному долгу и т. д.; 3) долгъ пожизненный, главнымъ образомъ составляемый изъ гражданскихъ и военныхъ пенсій.

---

[1]) До 1900 г. бюджетъ Алжира, хотя и составлялъ часть государственнаго бюджета, помѣщался отдѣльно отъ вѣдомости А въ вѣдомости В.

[2]) Вѣдомость А, содержащая названіе всѣхъ расходовъ общаго бюджета по главамъ и по министерствамъ, и на которой ежегодно въ теченіе нѣсколькихъ мѣсяцевъ сосредоточиваются законодательные дебаты и голосованія, помимо большой важности, отличается еще и большими размѣрами. На ея 31 страницѣ помѣщено болѣе 950 цифръ.

[3]) Эти кредиты относятся:

1° Къ государственному долгу на	1.221.216.858	фр.
2° Къ государственнымъ властямъ на	13.876.500	„
3° Къ общимъ потребностямъ министерствъ на	1.943 665.693	„
4° Къ расходамъ управленія, взиманія и эксплуатаціи налоговъ и государственныхъ доходовъ на	479.726.000	„
5° Къ вознагражденіямъ, возвратамъ суммъ и безнадежнымъ недоимкамъ на	41.923.900	„
Общій итогъ, равный общему итогу вѣдом. А, присоединенной къ настоящ. закону .	3.700.408.958	фр.

(Текстъ § 2-го ст. 1-ой бюджета на 1906 г.)

ЦАБ "Автограф"

1.943 милліона общихъ расходовъ министерствъ обозначаютъ приведеніе въ дѣйствіе той тяжелой машины, которая зовется государствомъ; другія подраздѣленія бюджета касаются только или содержанія самой машины или тягостей прошлаго. Только немногимъ болѣе половины бюджета дѣйствительно функціонируетъ; 1.943 милліона въ 1906 году должны оплатить всѣ расходы арміи, флота, народнаго образованія, общественныхъ работъ, иностранныхъ дѣлъ и т. д., однимъ словомъ, оплатить все, что, правильно или неправильно, входитъ въ функціи государства.

Издержки управленія и взиманія, входящія въ бюджетъ 479 милліонами, составляютъ только, какъ мы сказали, издержки содержанія. Извѣстно, что налоги сами не поступаютъ. Чтобъ взять ихъ изъ кармана плательщиковъ и доставить въ кассы казначейства, необходимы усилія, цѣна которыхъ, за личный составъ и за матеріалы, ежегодно доходитъ до 14% всѣхъ кассовыхъ поступленій [1]).

Возвратные платежи, безнадежныя недоимки и преміи суть только переходные расходы, убыль со сборовъ. Если нѣкоторые косвенные налоги были взяты въ не-должномъ размѣрѣ, то такая сумма возвращается потерпѣвшимъ, или добровольно, или по приговору суда. Если нѣкоторые сборы не по винѣ сборщиковъ оказываются безнадежными недоимками, потерю эту несетъ на себѣ казначейство. Когда извѣстные продукты, на которые наложена была пошлина, вывозятся за границу, эта пошлина возвращается экспортерамъ. Для другихъ товаровъ уже самъ фактъ вывоза за границу даетъ право на полученіе преміи. Или, наконецъ, государство вознаграждаетъ лицъ, имѣющихъ право на сборы, полученные государственнымъ казначействомъ и за ихъ счетъ [2]).

Наконецъ 13.876.500 фр. назначены главнымъ государственнымъ властямъ: жалованье и вознагражденіе президенту республики, сенаторамъ и депутатамъ. Въ этой графѣ расходовъ республика дѣлаетъ сбереженія сравнительно съ цивильнымъ листомъ.

Всѣ эти пять статистическихъ подраздѣленій, помѣщенныхъ въ концѣ ст. 1-й, даютъ въ итогѣ 3.700.408.958 франковъ, детали которыхъ по главамъ и по министерствамъ уже дала вѣдомость А.

---

[1]) Считая тутъ и закупку сырыхъ матеріаловъ для монополій.

[2]) Напр. при штрафахъ и конфискаціяхъ, вся сумма которыхъ сначала поступаетъ въ казначейство, одна часть передается служащимъ, составившимъ протоколы, другая—доносчикамъ, обнаружившимъ злоупотребленіе, третья часть—въ кассу пенсій (1/4—касѣ пенсій, 1/2—чиновникамъ и доносчикамъ и 1/4- казначейству). Въ видѣ исключенія въ таможенной области законъ 17 іюля отводитъ на долю гражданскихъ пенсій 40 проц. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ общины, въ которыхъ обнаружено нарушеніе, тоже получаютъ часть.

ЦАБ "Автограф"

Двѣ главныхъ цифры составляютъ, вообще говоря, этотъ итогъ: цифра государственнаго долга и общихъ расходовъ министерствъ. Онѣ однѣ изъ бюджета въ 3.700 милліоновъ фр. поглощаютъ 3.164 милліона.

§ 6.—Подробности доходовъ обыкновеннаго бюджета.

Приступая къ обзору доходовъ обыкновеннаго бюджета, съ перваго же взгляда замѣчаютъ отсутствіе прямыхъ налоговъ, которые, не имѣя возможности переносить обычную медленность вотированія финансоваго закона, выѣзжаютъ раньше, точно торопящіеся пассажиры [1]). Промежутокъ въ четыре или пять мѣсяцевъ, на самомъ дѣлѣ, необходимъ для того, чтобы во-первыхъ, генеральные (департаментскіе) совѣты и совѣты округовъ могли распредѣлить налоги, а во-вторыхъ, агенты по сбору прямыхъ податей могли бы составить списки. Въ виду этого парламентъ вынужденъ уже въ іюлѣ мѣсяцѣ разсмотрѣть особо прямые налоги, выдѣливъ ихъ изъ общаго бюджета [2]). Это выдѣленіе имѣетъ ту невыгоду, что разбиваетъ бюджетъ на двѣ части и нарушаетъ единство. Такъ, напр., когда въ 1890 году парламентъ въ первоначальномъ законѣ о прямыхъ налогахъ сдѣлалъ сбавки съ земельнаго налога, онъ долженъ былъ постановить, что вытекающія изъ этого недохватки будутъ пополнены *доходами*, которые *будутъ опредѣлены* при обсужденіи второй части финансоваго закона. То же самое произошло и при обсужденіи бюджета 1898 г., когда были сдѣланы сбавки съ мелкихъ окладовъ земельнаго налога. Создается, такимъ образомъ, два финансовыхъ закона. Это неизбѣжное слѣдствіе нынѣшняго способа финансовой работы палатъ [3]).

Замѣтимъ все же, что прямые налоги присоединяются къ общему бюджету путемъ слѣдующей статьи ихъ спеціальнаго закона: «окладные листы, составленные во исполненіе настоящаго закона, не могутъ быть утверждены

---

[1]) Въ 1889 и 1893 гг. прямые налоги, по исключенію, вошли въ самый текстъ общаго бюджета, потому что бюджеты 1890 и 1894 гг. были вотированы въ іюлѣ мѣсяцѣ, такъ какъ депутаты спѣшили возвратиться въ свои округа къ общимъ выборамъ.

[2]) Въ теченіе долгаго времени министръ финансовъ, не осмѣливаясь допустить возможность промедленія со стороны палатъ, продолжалъ включать прямые налоги въ свой общій проектъ, предоставляя, изъ уваженія къ бюджетной комиссіи, ей самой выдѣлить ихъ оттуда. Затѣмъ онъ началъ составлять сразу два отдѣльныхъ проекта. Наконецъ, въ 1906 году прямые налоги были снова внесены въ общій бюджетъ, изъ котораго они были немедленно выдѣлены и вотированы 19 іюля.

[3]) „Достойно сожалѣнія, что законъ о прямыхъ налогахъ долженъ быть выдѣленъ изъ совокупности бюджета. Ваши финансовыя комиссіи всегда указывали на неудобства такого пріема". (Докладъ Буланже Сенату отъ 30 іюля 1896 г.).

ЦАБ "Автограф"

и обращены къ исполненію префектами, по нимъ не можетъ быть производимо взиманіе раньше, чѣмъ законъ, утверждающій доходы смѣтнаго періода... не разрѣшитъ ихъ сбора» [1]).

Въ законѣ о бюджетѣ доходамъ посвящены два разныхъ вида распоряженій: разрѣшеніе и исчисленіе. Статья финансоваго законопроекта, начинающаяся съ разрѣшенія на взиманіе налоговъ, гласитъ слѣдующее: «Будетъ продолжаться въ 1906 г., согласно съ существующими законами, взиманіе разныхъ пошлинъ, поступленій и доходовъ, упомянутыхъ въ вѣдомости G, приложенной къ настоящему закону». Вѣдомость въ приложеніи, къ которой отсылаетъ приведенная статья финансоваго закона, поименно перечисляетъ всѣ доходы, подлежащіе сбору въ пользу государства. Это—полный перечень всѣхъ различныхъ основаній взиманія, съ приведеніемъ въ подтвержденіе сроковъ изданія надлежащихъ законовъ, но безъ указанія на какія-либо цифры. Каждый предметъ обложенія, такимъ образомъ, спеціально подвергается голосованію парламента. Число даваемыхъ такимъ путемъ разрѣшеній на доходы превосходитъ 180 [2]). Сверхъ этого всякое взиманіе незаконно. Можно сказать, что эти рамки поставлены только для одной цѣли, для подтвержденія права представителей страны давать свое согласіе на налоги.

Далѣе идетъ исчисленіе.

Простое разрѣшеніе на взиманіе недостаточно. Мы очень сильно настаивали на точности исчисленій, чтобы отъ читателей укрылась первѣйшая въ ней необходимость. Вполнѣ понятно, что слѣдующая статья говоритъ: «Средства (les voies et moyens—«пути и средства») ассигнуемыя на расходы общаго бюджета смѣтнаго періода 1906 г., исчислены въ суммѣ 3,700,563,093 фр., такъ распредѣляемой...» Распредѣленіе, возвѣщаемое этой статьей, производится снова въ приложенныхъ вѣдомостяхъ, которыя, приводя списокъ государственныхъ доходовъ, сопровождаютъ его на этотъ разъ отдѣльными для каждаго вида исчисленіями. Къ каж-

---

[1]) Эта статья въ первый разъ была включена въ законъ о прямыхъ налогахъ 1889 г. „Болѣе раннее вотированіе прямыхъ налоговъ—сказалъ докладчикъ финансовой комиссіи въ Сенатѣ—вынуждено, и вынуждено только необходимостью для департаментскихъ собраній установить основы распредѣленія и опредѣлить число добавочныхъ сантимовъ до конца года. Слѣдовательно и спеціальный законъ долженъ имѣть только эти предѣлы. Безполезно и опасно распространять его правомочія и на самое взиманіе налога. Право взиманія налога должно быть оставлено въ области вотированія общаго финансоваго закона, въ который право это входитъ существеннымъ элементомъ". (Докладъ Эрнеста Буланже, отъ 11 іюля 1888 г.).

[2]) Для полученія цифры 180 мы складываемъ разрѣшенія, содержащіяся въ спеціальномъ законѣ о прямыхъ налогахъ, съ разрѣшеніями, данными общимъ бюджетомъ.

ЦАБ "Автограф"

дой графѣ поступленій присоединена цифра, итогъ которыхъ и составляетъ вышеуказанные 3,700 милл. [1]).

Вслѣдъ за *разрѣшеніемъ* налоговъ и доходовъ слѣдуетъ ихъ *исчисленіе*. Порядокъ вполнѣ логичный, заслуживающій быть отмѣченнымъ, такъ какъ онъ лишній разъ оттѣняетъ послѣдовательность бюджетныхъ правъ парламента.

Доходы въ этихъ исчислительныхъ таблицахъ размѣщены по слѣдующимъ рубрикамъ: [2]).

§ 1.—Прямые налоги [3]).

§ 2.—Косвенные налоги [3]).

§ 3.—Поступленія отъ монополій и промышленныхъ предпріятій государства.

§ 4.—Поступленія и доходы отъ домэновъ государства.

§ 5.—Разныя бюджетныя поступленія.

§ 6.—Случайные рессурсы.

§ 7.—Переходные доходы.

Прямые налоги идутъ первыми, съ указаніемъ на сумму ихъ, внесенную въ проектъ спеціальнаго закона. Они включаютъ раскладочные налоги (на земли, окна и двери, личный и движимый), налоги долевые (de quotité: на торговые дома и промысловые (patentes)) и подати, уподобленныя прямымъ налогамъ (имущества обществъ, непереходящія по наслѣдству—mainmorte, рудники, билліарды, клубы, кареты и лошади, и т. д.). Ихъ поступленія, опредѣленныя на 1906 г. въ суммѣ 554½ милл. имѣютъ въ виду средства, назначенныя исключительно на государственныя потрѣбности. Добавочные сантимы, назначенные для департаментовъ и коммунъ, сюда не входятъ и только упоминаются для свѣдѣнія. Въ прежнее время они помѣщались въ бюджетѣ спеціальныхъ доходовъ.

---

[1]) Для полноты указанная вѣдомость приводитъ цифры уже вотированныхъ прямыхъ налоговъ, которые, такимъ образомъ, находятъ мѣсто въ общемъ бюджетѣ.

[2]) Эта классификація доходовъ была впервые введена въ 1886 г. въ проектѣ бюджета на 1887 г., предоставленномъ министромъ финансовъ Карно при содѣйствіи Шевре-Рамо, тогда начальника кабинета министра, затѣмъ главнаго директора государственной отчетности, столь рано отнятаго смертью и у администраціи и у друзей.

[3]) Налоги прямые и косвенные въ настоящее время соединены въ одну рубрику подъ названіемъ: „налоги и доходы“, такъ что въ нынѣшнихъ бюджетахъ имѣется только шесть подраздѣленій бюджета доходовъ. Мы сохраняемъ подраздѣленіе прямыхъ и косвенныхъ налоговъ потому, что оно облегчаетъ объясненія.

ЦАБ "Автограф"

Косвенные налоги и доходы равняются 2,065 милліонамъ, т. е. суммѣ вчетверо большей, чѣмъ прямые налоги. Ихъ взиманіе передано тремъ большимъ финансовымъ управленіямъ: регистраціи и гербоваго сбора, таможень и косвенныхъ налоговъ.

«Поступленія отъ монополій и промышленныхъ предпріятій», впервые выдѣленныя изъ косвенныхъ налоговъ въ собственномъ смыслѣ въ 1887 г., «не носятъ характера налоговъ; они представляютъ цѣнность проданныхъ товаровъ или цѣну оказанной услуги». (Объяснительная записка отъ 16 марта 1886 г.). Товары, о которыхъ идетъ рѣчь, слѣдующіе: табакъ, порохъ, спички; оказываемыя услуги: перевозка писемъ и печатныхъ произведеній, телеграфы и т. д. Ихъ валовой доходъ исчисленъ въ 838 милліоновъ.

Поступленія и доходы государственныхъ домэновъ не превышаютъ 53½ милл. Въ эту сумму лѣса входятъ на 30 милліоновъ. Остальное составляется изъ выручки отъ продажи движимыхъ вещей, изъ выморочныхъ наслѣдствъ, изъ выручки отъ кое-какихъ отчужденій земель и зданій и т. д.

Въ графу «разныхъ бюджетныхъ поступленій», 68,354,760 фр., входитъ очень много доходовъ, незаслужившихъ спеціальной классификаціи, какъ напр., поступленія отъ сборовъ съ патентовъ на изобрѣтенія, прибыли кассы вкладовъ (депозитовъ—Caisse des dépôts et consignations), выручка отъ труда заключенныхъ, возвращеніе издержекъ по контролю и надзору за желѣзными дорогами, валовой доходъ отъ продажи правительственныхъ публикацій, плата за знаки ордена Mérite Agricole, возвращеніе авансовъ, выданныхъ на постройку проселочныхъ дорогъ и школьныхъ зданій, и т. д.

Случайные рессурсы очень разнообразны. Въ 1890 г. они не превышали 767,000 фр., въ 1891 г. они поднялись до 27,175,000 фр. вслѣдствіе внесенныхъ въ бюджетъ остатковъ займа. Въ 1892 г. тамъ имѣлось 11,450,000 фр. вслѣдствіе ликвидаціи Caisse de la dotation de l'armée. Въ 1896 г. сумма ихъ въ 37½ милл. произошла отъ чеканки монеты, истеченія давности по счетамъ кассы вкладовъ и т. д. Въ 1897 г., какъ и въ 1900 г., въ эту графу ничего не заносилось. Въ 1906 г. въ проектѣ значится 33,480,000 фр. остатковъ займа и продажи рентъ.

Наконецъ, переходные доходы (recettes d'ordre) въ 82½ милліоновъ образуютъ послѣдній параграфъ, установленный, какъ и предыдущіе, въ 1887 г. Эти переходные доходы, помѣщавшіеся дотолѣ среди разныхъ бюджетныхъ поступленій, представляютъ доходы, соотвѣтствующіе расходамъ, для которыхъ они служатъ цѣликомъ или частями зачетомъ. Слѣдовательно, ихъ выдѣлили правильно. Когда переходные доходы только частью компенсируютъ расходы, они называются доходами, поступившими

ЦАБ "Автограф"

для сокращенія расходовъ. Объяснительная записка къ бюджету 1887 г. такъ ихъ опредѣляетъ: «Доходы, предназначенные для полнаго зачета соотвѣтствующихъ расходовъ, долженствующихъ полностью фигурировать въ бюджетѣ, за исключеніемъ части доходовъ, назначенной только для частичнаго сокращенія расходовъ». Какъ примѣръ таковыхъ, мы можемъ указать на вычеты для гражданскихъ пенсій, достигающіе въ 1906 г. 32,673,000 фр. и составляющіе частичную компенсацію 89,600,000 фр. расходовъ, относящихся къ тому же предмету и помѣщенныхъ въ пожизненномъ долгѣ. Изъ этого видно, что по данному предмету бюджетъ платитъ чистыхъ около 57 милліоновъ. Точно также и вычеты изъ офицерскаго жалованья, ученическія стипендіи въ правительственныхъ школахъ, доходы для уменьшенія расходовъ по неотвержденному (текучему) долгу, университетскія поступленія, выручка отъ штрафовъ и взысканій и т. д., только частью компенсируютъ соотвѣтствующіе кредиты [1]).

Когда переходные доходы не частью, а полностью компенсируютъ соотвѣтствующіе расходы, они представляютъ переходные доходы въ собственномъ смыслѣ слова, т. е. «доходы, которые математически точно уравновѣшиваютъ соотвѣтствующіе расходы и могли бы, не колебля равновѣсія бюджета, быть изъ него удалены, такъ какъ они только косвенно касаются государственныхъ финансовъ». (Объяснительная записка отъ 16 марта 1886 г.). Такъ обстоитъ дѣло съ 657,000 фр. расходовъ на парижскую гвардію, всецѣло возмѣщаемыхъ городомъ государству. Тоже самое надо сказать о расходахъ на юстицію, жандармерію и т. д., возмѣщаемыхъ Франціи правительствомъ бея, о расходахъ на конкурсы и т. д. Какъ говорила объяснительная записка къ бюджету 1887 г.: «эти доходы находятся въ бюджетѣ только изъ уваженія къ правилу (ст. 16 декрета 31 мая 1862 г.), предписывающему вносить въ графу доходовъ полную сумму всѣхъ поступленій, а въ графу расходовъ—сумму всѣхъ издержекъ взиманія, управленія и другіе добавочные расходы и издержки». Мы встрѣчаемся здѣсь съ осуществленіемъ правила универсальности, изложеннаго въ главѣ VI.

Кромѣ вышеизложенныхъ распоряженій, составляющихъ существенную и постоянную часть проектовъ бюджета доходовъ, тамъ часто встрѣчается много статей, имѣющихъ въ виду или измѣненіе налоговъ или даже созданіе новыхъ. Мы не можемъ здѣсь разбирать эти проекты, мѣняющіеся

---

[1]) Бюджетныя приложенія должны были бы при каждомъ такомъ доходѣ для сокращенія расхода, указывать величину соотвѣтствующаго расхода, чтобы можно было вывести чистый итогъ: такія свѣдѣнія были бы поучительны.

ЦАБ "Автограф"

каждый годъ и не имѣющіе общаго характера [1]). Спросимъ только, умѣстны ли они въ бюджетахъ. Конечно, внесеніе въ бюджетъ нѣкоторыхъ фискальныхъ измѣненій административнаго свойства не встрѣтитъ возраженій. Но основныя реформы, созданіе новыхъ системъ должно было бы быть предметомъ спеціальныхъ законовъ. Бюджетный законъ имѣетъ своимъ исключительнымъ назначеніемъ *разрѣшеніе* взиманія налоговъ будущаго смѣтнаго періода и *исчисленіе* ихъ суммы сообразно ранѣе созданнымъ органическимъ законамъ, сроки изданія которыхъ приводятся въ его вѣдомостяхъ въ приложеніяхъ. Этимъ органическимъ законамъ и надлежитъ вносить въ кодексы всѣ измѣненія налоговъ или создавать новые, а бюджетъ только долженъ, разъ они созданы, выдавать имъ ежегодный exequatur [2]). Однимъ словомъ по своей сущности финансовый законъ есть годовой законъ и не долженъ претендовать ни на что большее.

Соображенія второго порядка, вытекающія изъ самого хода парламентской работы и необходимости безъ замедленій вотировать бюджетъ, дѣлаютъ тоже желательнымъ строгое соблюденіе этого правила. Въ виду этого въ послѣдніе годы Палаты, послѣ повторныхъ попытокъ и сильной борьбы, нерѣдко добивались отдѣленія большихъ проектовъ налоговыхъ реформъ отъ бюджета, къ великому благу для послѣдняго.

Итакъ, съ точки зрѣнія своего строенія, обыкновенный бюджетъ, называемый нынче общимъ, имѣетъ очень простую форму. Расходы стоятъ въ немъ на первомъ мѣстѣ, съ ихъ подраздѣленіями по министерствамъ и по главамъ. Цифры ихъ кредитовъ расчленяются на предѣльныя и исчисляемыя не составителями, а только комментаторами бюджета. Затѣмъ въ немъ идетъ разрѣшеніе доходовъ. Далѣе—ихъ исчисленіе по различнымъ системамъ, наиболѣе совершенной изъ которыхъ представляется система непосредственной оцѣнки въ тѣхъ странахъ, гдѣ могутъ къ ней приспособиться. Наконецъ, изъ сопоставленія расходовъ и доходовъ вытекаетъ то, что называютъ бюджетнымъ равновѣсіемъ.

---

[1]) Это замѣчаніе приложимо ко многимъ бюджетамъ послѣднихъ лѣтъ, особенно къ проекту на 1897 г., содержащему въ 78 статьяхъ полный планъ фискальнаго переустройства съ общимъ подоходнымъ налогомъ во главѣ, къ финансовому закону 26 февраля 1901 г., измѣняющему въ 19 статьяхъ основанія пошлинъ съ наслѣдствъ и дареній, къ закону 13 марта 1903 г., устанавливающему въ 18 статьяхъ новое положеніе объ обложеніи алкоголя и т. д.

[2]) Терминъ изъ области международнаго права, означаетъ разрѣшеніе на отправленіе извѣстныхъ функцій. *Примѣчаніе переводчика.*

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА ДЕВЯТАЯ.

Чрезвычайные бюджеты.

§ 1.—Историческій обзоръ чрезвычайныхъ бюджетовъ во Франціи: старый порядокъ, Революція, Имперія. Отсутствіе чрезвычайныхъ бюджетовъ при Реставраціи, несмотря на особыя обстоятельства, которыя могли бы ихъ оправдать. Попытка введенія чрезвычайнаго бюджета въ 1833 г. подъ названіемъ присоединенныхъ бюджетовъ. Чрезвычайный бюджетъ, составленный въ 1837 г. Законы 1841 и 1842 г.г. Чрезвычайные бюджеты не появляются во время Крымской и Итальянской войнъ. Они получили начало въ нашемъ счетоводствѣ въ 1862 г. и царили тамъ до 1870 г. Ликвидаціонные счеты послѣ 1870—1871 г. Созданіе бюджета изъ чрезвычайныхъ средствъ въ 1878 г. Чрезмѣрное развитіе этого института. Опредѣленіе чрезвычайнаго бюджета по даннымъ этого историческаго очерка. — § 2. Выгоды и неудобства чрезвычайныхъ бюджетовъ. Они содержатъ расходы необходимые, факультативные и неправильные. Расходы, именуемые необходимыми, не требуютъ неизбѣжно созданія чрезвычайнаго бюджета. Факультативныя свойства чрезвычайныхъ бюджетовъ объясняютъ ежегодное измѣненіе ихъ цифръ. Неправильные расходы, неизбѣжное слѣдствіе самаго учрежденія, губятъ бюджетъ; изъ-за нихъ исчезаютъ порядокъ и экономія. Возбуждаемыя ими жалобы. Уничтоженіе чрезвычайныхъ бюджетовъ.—§ 3. За-границей, въ Англіи, Германіи, Австро-Венгріи, кромѣ Бельгіи, вездѣ соблюдается единство бюджета.

§ 1.—Исторія чрезвычайныхъ бюджетовъ.

Бюджетъ обыкновенный, только что нами изученный, не имѣлъ, такъ сказать, исторіи, потому что онъ всегда существовалъ, будучи бюджетомъ законнымъ: его цифры мѣнялись, но учрежденіе восходитъ неизбѣжно къ самому основанію отчетности. Бюджетъ же чрезвычайный, наоборотъ, какъ узурпаторъ, захватывалъ власть только временами.

ЦАБ "Автограф"

При старомъ режимѣ «Чрезвычайныя дѣла» постоянно преобладали; чтобы въ этомъ убѣдиться, достаточно прочесть таблицы, помѣщенныя въ трудахъ Малле и Форбоннэ, въ отчетахъ Неккера, Калонна и Бріеня. Мы говорили объ этомъ подробно въ спеціальномъ сочиненіи [1]). Оставимъ, впрочемъ, въ сторонѣ эту эпоху, когда еще не было бюджетныхъ правилъ.

Революція точно также жила почти исключительно на чрезвычайныя средства. Вышецитированная книга подсчитываетъ количество милліардовъ, поглощенныхъ выпускомъ ассигнацій, продажей имуществъ церкви, короны, эмигрантовъ и осужденныхъ, переливаніемъ колоколовъ, продажей церковныхъ предметовъ и т. д. Подойдемъ къ началу XIX вѣка.

Оффиціальные отчеты консульства и имперіи, казалось, не знали чрезвычайныхъ бюджетовъ. Финансовый законъ, ежегодно вносимый въ законодательный корпусъ, обладалъ безупречнымъ единствомъ. Но внѣ оффиціальныхъ отчетовъ существовалъ подъ именемъ чрезвычайнаго домэна скрытый, гигантскій чрезвычайный бюджетъ, которымъ распоряжался лично Наполеонъ. Чрезвычайный домэнъ, поддерживаемый побѣдами и завоеваніями, получалъ выручку отъ дани, возлагаемый на побѣжденные народы, налоги, собираемые въ странахъ, занятыхъ нашими войсками, доходы съ домэновъ, расположенныхъ за-границей, и т. д. [2]).

При помощи этихъ богатствъ Наполеонъ одарялъ своихъ генераловъ и солдатъ, собралъ военный фондъ въ подвалахъ Тюльери, поощрялъ промышленность, давая ей свои свободные капиталы, и въ концѣ концовъ на остатки отъ нихъ выдерживалъ войну во Франціи. Сенатусъ-консультъ отъ 30 января 1810 г., говоря въ первый разъ о чрезвычайномъ домэнѣ, ограничивается слѣдующимъ: «Ст. 21. Императоръ распоряжается чрезвычайнымъ домэномъ». Если императоръ могъ самъ распоряжаться, то предметъ исчезалъ изъ рамокъ государственной отчетности.

Реставрація, открывшая эпоху господства финансоваго порядка, не имѣла, собственно говоря, чрезвычайнаго бюджета, несмотря на чрезвычайные ликвидаціонные расходы послѣ 1814 и 1815 г.г.: платежъ контрибуціи, содержаніе оккупаціонной арміи, платежъ по просроченнымъ долгамъ, и т. д. Эти расходы почти всегда получали свое надлежащее мѣсто въ общемъ бюджетѣ [3]). Довольствовались тѣмъ, что при помощи двухъ

---

[1]) Les finances de l'ancien régime et de la Révolution.

[2]) См. Les finances de la guerre de 1796 á 1815, par M. de la Rupelle въ Annales del Ecole des sciences politiques, годы 1892 и 1893.

[3]) На 1816 г., по исключенію, финансовый законъ отъ 28 апрѣля 1816 г. постановилъ: „Бюджетъ раздѣляется на обыкновенный и чрезвычайный". (ст. 16). Доходы и расходы обыкновеннаго бюджета были вслѣдствіе этого отдѣлены отъ операцій чрезвычайнаго бюджета, безъ подведенія общаго итога. Но законъ 25 марта 1817 г. пото-

ЦАБ "Автограф"

особыхъ столбцовъ отдѣляли *постоянные* расходы отъ временныхъ, сводя въ концѣ одинъ итогъ, составлявшій общій итогъ государственнаго бюджета.

Такъ поступили и въ 1823 г. когда вотированный въ началѣ года чрезвычайный кредитъ въ 100 милліоновъ, долженъ былъ покрыть издержки Испанской войны. На самомъ же дѣлѣ экспедиція стоила 203,476,000 фр. и излишекъ сверхъ первоначальной сотни милліоновъ, былъ покрытъ займомъ. Хотя такимъ образомъ и создавались обстоятельства, оправдывающія открытіе чрезвычайнаго бюджета, но расходы Испанской войны были все-таки зачислены въ общій бюджетъ. Законы объ окончательномъ утвержденіи каждаго смѣтнаго періода, перечисливъ всѣ первоначальные и добавочные кредиты на экспедицію, включали ихъ въ одинъ общій итогъ [1]).

Въ 1828, 1829 и 1830 г.г. правительство Реставраціи покрыло при помощи различныхъ чрезвычайныхъ средствъ [2]) расходы по вооруженію, вызванные Восточнымъ вопросомъ и экспедиціями въ Морею и Алжиръ. Понятно, что тогда явилось въ бюджетѣ отдѣленіе, озаглавленное: «чрезвычайные расходы, производимые въ счетъ спеціальнаго фонда въ 80,000,000 фр., созданнаго закономъ 19 іюня 1828 г.». Но и тутъ общій бюджетъ, несмотря на новое отдѣленіе, по прежнему сохранилъ свое единство.

ропился соединить обыкновенный и чрезвычайный бюджеты въ такой статьѣ: „Расходы, внесенные въ три упомянутыхъ бюджета въ вышеозначенныхъ статьяхъ (частный бюджетъ консолидированнаго долга и погашенія, бюджеты обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ расходовъ), составляя итогъ въ 1,069, 261, 826 фр., будутъ оплачены“... (Ст. 21). Такимъ образомъ бюджетъ 1817 г. далъ одну цифру.

Въ 1818 г. (законъ 15 мая 1818), въ 1819 г. (законъ 14 іюля 1819 г.) и т. д. такая же формула утвердила единство бюджета. Впрочемъ, всѣ законы объ окончательномъ исполненіи истекшихъ смѣтныхъ періодовъ, даже періода 1816 г., несмотря на исключительную классификацію его бюджета, сводили въ итогѣ въ одну цифру всю совокупность расходовъ и доходовъ, изъ какихъ бы источниковъ они ни происходили.

[1]) Законъ объ исполненіи смѣтнаго періода 1823 г, постановилъ, что „министры представятъ въ будущую сессію отчетъ объ ихъ операціяхъ, имѣющихъ отношеніе къ испанской войнѣ“. (Законъ 21 мая 1825, ст. 4). Эти операціи были, слѣдовательно, съ самаго начала перемѣшаны съ операціями общаго бюджета.

[2]) Эти средства составились изъ выручки отъ займа въ 80 милліоновъ, разрѣшеннаго закономъ 19 іюня 1828 г. и реализованнаго въ 1830 г. (по 102 фр., 70 сант. изъ 4%), выручки отъ выпуска свидѣтельствъ казначейства и захвата казны алжирскаго регентства, равнявшейся 48,402,241 фр. 41 сант., металлическихъ денегъ.

ЦАБ "Автограф"

Во время іюльской монархіи чрезвычайные бюджеты стали вырисовываться отчетливѣе. Законъ 27 іюня 1833 г., составивъ программу «общественныхъ работъ, которыя должны быть продолжены или начаты», создалъ для ея осуществленія систему «присоединенныхъ бюджетовъ» (budgets annexes), въ силу которой ежегодно спеціальный финансовый законъ долженъ былъ, помимо цифръ общаго бюджета, устанавливать величину кредитовъ на большія общественныя работы. Цифры этихъ кредитовъ не присоединялись къ итогамъ общаго бюджета. Пеле изъ Лозера предложилъ въ своей поправкѣ камбинацію, принятую правительствомъ и комиссіей и въ такихъ терминахъ вотированную Палатой: «Ст. 14. Капиталы, предоставляемые ежегодно въ распоряженіе министра торговли и общественныхъ работъ, составятъ предметъ спеціальнаго бюджета, присоединеннаго къ бюджету этого министерства». Законъ 27 іюня 1833 г. соблюдался почти въ теченіе пяти лѣтъ, такъ какъ установленные имъ присоединенные бюджеты фигурировали въ финансовыхъ законахъ 1834, 1835, 1836 и 1837 г.г. Онъ окончательно прекратилъ свое дѣйствіе въ концѣ 1839 г. (Законъ 6 іюня 1840 г.). При этой новой организаціи бюджетное единство исчезло. Это былъ первый примѣръ чрезвычайнаго бюджета въ подлинномъ смыслѣ.

Если мы попробуемъ изслѣдовать его свойства, то увидимъ, что они двоякаго рода. Во первыхъ, созданіе исключительныхъ рессурсовъ. Но того факта, что средства исключительны, еще недостаточно для созданія чрезвычайнаго бюджета, пока его операціи смѣшиваются съ общимъ бюджетомъ или даже имъ поглощаются. Чрезвычайный бюджетъ имѣетъ право на такое названіе только, если онъ обособленъ отъ общаго бюджета. Его обособленіе, отдѣльное подведеніе его итоговъ, даютъ ему его имя. Противъ этого направлены и главныя жалобы, которыя мы скоро изложимъ. Теперь же продолжимъ нашъ историческій обзоръ, или вѣрнѣе, начнемъ его, такъ какъ чрезвычайные бюджеты только что родились...

Въ общемъ, надо оставить въ сторонѣ попытку 1833 г. и отнести истинное зарожденіе чрезвычайныхъ бюджетовъ къ закону 17 мая 1837 г. Этотъ законъ говоритъ: «будетъ созданъ, внѣ обыкновеннаго государственнаго бюджета, чрезвычайный фондъ, предназначенный для исполненія общественныхъ работъ» (ст. 1-ая). Вотъ чрезвычайный бюджетъ въ его подлинномъ видѣ. «Внѣ обыкновеннаго бюджета»—формально говоритъ ст. 1-ая, а статья 2-ая обязываетъ большую книгу долговъ доставлять, какія потребуется, средства спеціальному бюджету. Организація 1837 г. долго не просуществовала. Въ силу своего явно чрезвычайнаго характера она немедленно смутила умы, любящіе порядокъ, считавшіе бюджетное единство непреложнымъ принципомъ. «Ваша комиссія возстаетъ противъ закона 17 мая 1837 г. не только потому, что онъ противорѣчитъ правиламъ отчетности... Она боится этого отсутствія границъ при опредѣле-

ЦАБ "Автограф"

ніи расходовъ. Она обезпокоена тѣмъ, что на ряду съ вотированіемъ расходовъ ей не предлагаютъ никакой серьезной мѣры по изысканію средствъ». (Докладъ Гуэна о бюджетѣ на 1840 г. отъ 29 іюня 1839 г.). «Эти соображенія—прибавлялъ докладъ—были сообщены министру финансовъ, который призналъ раздѣляемое большинствомъ мнѣніе о необходимости принциповъ порядка въ отчетности». Законъ 6 іюня 1840 г. объ окончательномъ утвержденіи исполненія бюджета 1837 г. совершенно уничтожилъ поэтому чрезвычайный бюджетъ, созданный въ этомъ же году. «Чрезвычайный фондъ, созданный ст. ст. 1-ой и 2-ой закона 17 мая 1837 г. для исполненія общественныхъ работъ, и кредиты, открытые ежегодными финансовыми законами или спеціальными законами для покрытія ихъ издержекъ, присоединяются къ обыкновенному государственному бюджету». (Ст. 1 закона 6 іюня 1840 г.) [1]).

Чрезвычайные бюджеты 1837 г. просуществовали всего только два года и мотивы, приведенные для ихъ закрытія, свидѣтельствуетъ, что въ своемъ рѣшеніи Палаты исходили изъ правильныхъ теорій государственной отчетности [2]). Законъ организовалъ вмѣсто нихъ, въ средѣ обыкновеннаго бюджета министерства общественныхъ работъ второе отдѣленіе, которое пережило чрезвычайный бюджетъ и даже существовало съ нимъ совмѣстно, когда онъ былъ перестроенъ. Это второе отдѣленіе обыкновеннаго бюджета общественныхъ работъ, затѣмъ вторыя отдѣленія того же типа, открытыя военному и морскому министерствамъ, должны были оплатить расходы по всѣмъ большимъ работамъ, предпринимаемымъ по закону 23 іюня 1841 г. [3]).

Законъ 11 іюня 1842 г. о постройкѣ большихъ желѣзнодорожныхъ

---

[1]) Тотъ же законъ 6 іюня 1840 г. закрылъ и „присоединенные бюджеты“, организованные въ 1833 г. „Спеціальный бюджетъ, созданный закономъ 27 іюня 1833 г., будетъ подсчитанъ для выведенія сальдо и окончательно закрытъ по истеченіи смѣшнаго періода 1839 г.“ (ст. 16).

[2]) Доклады комиссій, Палаты депутатовъ, составленный Дюпра, и Палаты пэровъ, составленный Камбасересомъ, прямо осуждаютъ чрезвычайные бюджеты, которые нарушаютъ порядокъ и ясность общей финансовой системы, облегчаютъ опасныя неправильности и способствуютъ вреднымъ переносамъ кредитовъ и т. д. Расходы производятся безъ границъ, безъ серьезнаго изслѣдованія, безъ оцѣнки затрагиваемыхъ рессурсовъ. „По этимъ мотивамъ требовали уничтоженія чрезвычайнаго бюджета. Это требованіе было уважено правительствомъ. Такъ возстановилось бюджетное единство, отъ котораго зависитъ порядокъ нашихъ финансовъ“. (19 января и 1 іюня 1840 г.).

[3]) Законъ 23 іюня 1841 г. говорилъ слѣдующее: „Кредиты, открываемые для чрезвычайныхъ работъ, разрѣшаемыхъ вышеупомянутыми статьями, составятъ предметъ особаго отдѣленія и спеціальной серіи главъ въ бюджетахъ министерствъ общественныхъ работъ, военнаго и морскаго“ (ст. 5).

ЦАБ "Автограф"

линій, не измѣняя организаціи, созданной закономъ 1841 г. [1]) усложнилъ ее [2]). Законъ 1842 г. до такой степени не имѣлъ въ виду создавать чрезвычайный бюджетъ, что не потрудился указать средства, соотвѣтствующія новымъ расходамъ, планъ которыхъ онъ намѣтилъ. Чтобы выполнить эту программу, была открыта серія добавочныхъ кредитовъ, покрываемыхъ при помощи капиталовъ неотвержденнаго долга [3]), что сдѣлалось къ концу царствованія источникомъ серьезныхъ затрудненій и повело къ тому, что перегруженный неотвержденный долгъ не могъ благополучно пережить революціоннаго кризиса [4]).

Первые годы Второй Имперіи, съ интересующей насъ точки зрѣнія, представляютъ образецъ правильности. Расходы на Крымскую войну въ 1854 и 1855 г. и на Итальянскую въ 1859 г. были правильно включены въ общіе бюджеты, хотя они и вздували ихъ сверхъ мѣры [5]). Въ 1862 г. была повторена попытка 1837 г., но на болѣе долгое время. «Внѣ обыкновеннаго государственнаго бюджета будетъ созданъ фондъ, спеціально назначенный для расходовъ чрезвычайнаго бюджета. Этотъ фондъ будетъ опредѣляться каждый годъ закономъ, который въ то же время будетъ

---

[1]) Законы 23 іюня 1841 г. и 11 іюня 1842 г. руководили всѣми большими работами, исполненными въ теченіе послѣдняго періода іюльской монархіи, которыхъ по программѣ было вычислено на $1^1/_2$ милліарда, а къ февралю 1848 г. осуществлено почти на милліардъ.

[2]) Начиная со смѣтнаго періода 1844 г., включая и его, второе отдѣленіе обыкновеннаго бюджета министерства общественныхъ работъ, было раздѣлено на двѣ части: 1) чрезвычайныя работы по закону 23 іюня 1841 г., 2) постройки большихъ желѣзнодорожныхъ линій по закону 11 іюня 1842 г.

[3]) Ст. 18 закона 11 іюня 1842 г.: „Части расходовъ, разрѣшаемыхъ настоящимъ закономъ и долженствующія лечь на государство, будутъ временно покрываться изъ средствъ неотвержденнаго долга".

[4]) Тьеръ въ замѣчательной рѣчи, произнесенной въ январѣ 1848 г. перебралъ въ очень яркой формѣ всѣ чрезвычайныя предпріятія восьми послѣднихъ лѣтъ іюльской монархіи и указалъ на ихъ опасности, болѣе близкія, чѣмъ даже онъ предполагалъ.

[5]) Слѣдующія цифры, извлеченныя изъ общаго финансоваго отчета, свидѣтельствуютъ о чрезвычайномъ увеличеніи бюджетовъ вслѣдствіе зачисленія расходовъ на Крымскую и Итальянскую войны:

Общій итогъ бюджетовъ расходовъ:

1853 г.	1.547,000,000	фр.
1854 „	1.988,000,000	„
1855 „	2.399,000,000	„
1857 „	1.892,000,000	„
1859 „	2.207,000,000	„
1860 „	2.084,000,000	„

ЦАБ "Автограф"

давать разрѣшеніе на расходы, для которыхъ онъ назначается». (Финансовый законъ 2 іюля 1862 г. ст. 1). Здѣсь мы снова находимъ ярко выраженныя, уже раньше указанныя, свойства чрезвычайныхъ бюджетовъ. Во первыхъ, обособленность, абсолютная изолированность съ первыхъ же словъ обозначена въ первой статьѣ. Во вторыхъ, для установленія самостоятельнаго баланса этой новой бюджетной личности отведены особыя части доходовъ и расходовъ, соотвѣтствующія другъ другу. Въ то время правительство очень желало скрыть увеличеніе государственныхъ расходовъ, раздѣливъ ихъ сумму [1]). Такова всегда въ дѣйствительности скрытая цѣль выдѣленія чрезвычайныхъ бюджетовъ: надѣются обмануть страну. Но, также какъ всегда, теоретики пытались оправдать нововведеніе ссылкой на общественные интересы и требованія административной логики: не надо смѣшивать—говорили они—обыкновенные расходы страны съ чрезвычайными усиліями. Такъ какъ будущія поколѣнія должны нести тяжесть расходовъ, производимыхъ для ихъ пользы, то нѣтъ ничего справедливѣе, какъ вести имъ отдѣльный счетъ и добывать для нихъ средства не при помощи налоговъ, а при помощи займовъ, проценты съ которыхъ одинаково падаютъ и на настоящее и на будущее, и т. д. Министръ финансовъ г. Мань говорилъ очень убѣдительно: «Въ общемъ, недостаточно считаются съ разными ролями, которыя играетъ государство. Въ то самое время, какъ оно обязано оплачивать изъ своихъ обыкновенныхъ рессурсовъ свои текущіе расходы... оно является и собственникомъ, владѣльцемъ движимаго и недвижимаго имущества, которое обязано не только содержать, но и улучшать въ интересахъ всѣхъ и каждаго. Когда государство добываетъ какіе-либо рессурсы чрезвычайнымъ путемъ, путемъ займа, и эти рессурсы употребляетъ на указанные расходы, оно только даетъ помѣщеніе капиталу, превращаетъ его въ другой видъ, увеличиваетъ движимое и недвижимое имущество каждаго... Такимъ образомъ есть основаніе различать два вида расходовъ: одни таютъ, исчезаютъ, не оставляя будущему ни бремени, ни результатовъ, другіе, наоборотъ, обращаются въ нѣчто прочное, входятъ въ почву, увеличиваютъ богатство государства»... (Законодательный корпусъ, 6 апрѣля 1869 г.). Мы разберемъ дальше эти благовидные доводы.

Докладчикъ закона 2 іюля 1862 г., въ свою очередь, перечислялъ предметы, которые должны войти въ новое бюджетное подраздѣленіе. «Чрезвычайные расходы будутъ назначаться на большія общественныя ра-

[1]) Исходя изъ той же цѣли облегченія обыкновеннаго бюджета, законъ 2 іюля 1862 г. создалъ бюджетъ изъ спеціальныхъ средства, о которомъ мы поговоримъ позднѣе.

ЦАБ "Автограф"

боты, на новыя постройки, на временныя увеличенія дѣйствительнаго состава арміи необходимой для защиты нашихъ внѣшнихъ интересовъ. Словомъ, все то, что, отвѣчая временнымъ, долженствующимъ исчезнуть, потребностямъ, не должно находить мѣста среди постоянныхъ повинностей» (Докладъ 3 іюня 1862 г.).

Послѣ событій 1870—1871 г. чрезвычайный бюджетъ, созданный въ 1862 г., былъ уничтоженъ. Тьеръ, управлявшій тогда финансами, не могъ желать сохраненія того бюджетнаго подраздѣленія, на опасности котораго онъ съ такимъ блескомъ указывалъ при Имперіи. «Двадцать или тридцать лѣтъ тому назадъ—говорилъ онъ тогда—мы всѣ знали наше состояніе; достаточно было взглянуть на первую страницу нашего бюджета, чтобы знать всѣ расходы, даже чрезвычайные, и всѣ доходы. Самые невѣжественные и наименѣе внимательные люди знали положеніе дѣлъ. Съ тѣхъ же поръ, какъ нашъ бюджетъ раздѣлили на нѣсколько другихъ, въ немъ становится трудно разобраться... Искренно, полезно и выгодно—включать всѣ государственные расходы, даже чрезвычайные, только въ одну таблицу, а въ другую—всѣ доходы, тогда можно знать положеніе»... (Рѣчь Тьера въ законодательномъ корпусѣ 3 іюля 1868 г.) [1]).

Но открытіе *ликвидаціоннаго счета* для излеченія нашихъ ранъ, предназначеннаго исключительно для оплаты добавочныхъ военныхъ издержекъ и расходовъ по возстановленію нашей военной организаціи, по исключеніи, найдено было въ 1872 г. заслуживающимъ оправданія. Національное собраніе вотировало его, впрочемъ, съ твердымъ намѣреніемъ закрыть, какъ только закончится періодъ ликвидаціи. Напрасныя иллюзіи! За первымъ ликвидаціоннымъ счетомъ 1872 г. долженъ былъ послѣдовать въ 1876 г. второй ликвидаціонный счетъ, замѣщенный въ 1878 г. бюджетомъ изъ чрезвычайныхъ средствъ. Первая часть ликвидаціоннаго счета, отъ 1872 по 1875 г., почти исключительно посвященная, согласно мотивамъ его созданія, возстановленію нашихъ потерь, обнимала 827 съ полов. милліоновъ расходовъ, отнесенныхъ на средства отъ части займа, отпущеннаго казначейству Французскимъ банкомъ, на излишекъ расходовъ бюджета 1869 г., на продажу рентъ, выпущенныхъ для вознагражденія арміи и погашенія долга и т. д. Вторая часть ликвидаціоннаго счета,

[1]) И въ 1871 г. Тьеръ такъ клеймилъ чрезвычайные бюджеты Имперіи: „Что представляли собой бюджеты Имперіи?... Да, господа, секретъ бюджетныхъ проектовъ при Имперіи сводился къ раздѣленію настоящаго бюджета—настоящимъ является только тотъ бюджетъ, который объемлетъ всѣ государственные расходы—секретъ этихъ проектовъ, говорю я, состоялъ въ раздѣленіи бюджета на нѣсколько частей, чтобы сдѣлать затруднительнымъ или требующимъ большихъ усилій подведеніе общаго итога, и обмануть страну относительно сущности и размѣровъ ея издержекъ (Да да! вѣрно!)“ (Національное Собраніе 20 іюня 1871 г.).

ЦАБ "Автограф"

съ 1876 по 1878 г., посвященная переустройству военной и морской матеріальной части, дошла до 1.704.161.000 фр. Его главнѣйшимъ рессурсомъ послужилъ выпускъ шестилѣтнихъ свидѣтельствъ.

Передъ закрытіемъ этого второго счета въ 1877 г. къ бюджету министерства общественныхъ работъ было присоединено *отдѣленіе bis*, (второе отдѣленіе) называвшееся: *расходы изъ чрезвычайныхъ средствъ бюджета*, т. е. изъ выручки отъ тридцатилѣтнихъ облигацій, созданныхъ закономъ 26 декабря 1876 г. Это не былъ, однако, еще чрезвычайный бюджетъ. Ликвидаціонные счеты тоже, кажется, не имѣли такого характера или, въ крайнемъ случаѣ, составляютъ исключеніе, которое не стоитъ особо классифицировать [1]). И тѣ, и другіе были, во всякомъ случаѣ, предтечами крупной реформы 1878 г. [2]).

Только послѣ нея чрезвычайный бюджетъ въ подлинномъ смыслѣ окончательно занялъ мѣсто въ нашей бюджетной отчетности. Уже законъ 11 іюля 1878 г. установилъ трехпроцентную погашаемую ренту. Законъ 22 декабря 1878, установившій бюджетъ на 1879 г., не декретировалъ торжественнымъ образомъ чрезвычайнаго бюджета; ни одна изъ его статей не регламентируетъ нововведенія, онъ ограничился только осуществленіемъ его въ жизни, введя бюджетный титулъ, озаглавленный: «бюджетъ изъ чрезвычайныхъ средствъ» [3]).

---

[1]) Леонъ Сэй, однако, говорилъ въ 1882 г.: „Первый ликвидаціонный счетъ былъ ничѣмъ инымъ, какъ бюджетомъ изъ чрезвычайныхъ средствъ, и я думаю, что бюджетъ, представленный теперь мною, съ точки зрѣнія формы и принциповъ государственной отчетности, мало отличается отъ тогдашняго чрезвычайнаго бюджета". (Знаки одобренія). (Палата депутатовъ, засѣданіе 27 іюля 1882 г., рѣчь министра финансовъ).

[2]) Поль Буато въ своей статьѣ въ Dictionnaire des finances объ общемъ государственномъ бюджетѣ старается доказать, что бюджетъ изъ чрезвычайныхъ средствъ, созданный въ 1878 г., былъ только расширеніемъ или вѣрнѣе расчлененіемъ кредитовъ второго отдѣленія министерства общественныхъ работъ. „Если—прибавляетъ онъ—чрезвычайный бюджетъ кажется порожденіемъ ликвидаціоннаго счета, то эта связь происхожденія основывается только на томъ фактѣ, что ликвидаціонный счетъ пересталъ существовать въ тотъ моментъ, когда родился чрезвычайный бюджетъ".

[3]) Хотя созданіе бюджета изъ чрезвычайныхъ средствъ не сопровождалось изданіемъ новыхъ регламентовъ, нельзя, все-таки, сказать, чтобы оно прошло незамѣченнымъ. Оно послужило предметомъ серьезныхъ дебатовъ, сначала при обсужденіи закона 11 іюня 1878 г., когда рѣчь шла о созданіи „финансовыхъ средствъ для удовлетворенія расходовъ по большимъ общественнымъ работамъ, которыя правительство проектировало осуществить въ теченіе десятка лѣтъ" (объяснительная записка, 7 февраля 1878 г.), а затѣмъ въ декабрѣ 1878 г. по поводу общаго бюджета на 1879 годъ.

ЦАБ "Автограф"

Съ той поры бюджетъ изъ спеціальныхъ средствъ вмѣсто того, чтобы по прежнему составлять простой титулъ въ финансовомъ законѣ, сдѣлался открыто, въ 1887, 1888 и 1889 гг., спеціальнымъ закономъ. Но уже въ началѣ онъ обладалъ своимъ собственнымъ итогомъ, не присоединявшимся къ итогамъ прочихъ бюджетовъ. Это, дѣйствительно, чрезвычайный бюджетъ, какъ мы выше опредѣлили его.

Изъ данныхъ этого историческаго обзора можно вывести слѣдующее опредѣленіе: «Чрезвычайный бюджетъ даетъ средства для покрытія чрезвычайныхъ государственныхъ расходовъ, внѣ рамокъ обыкновеннаго бюджета».

§ 2.—Обсужденіе свойствъ чрезвычайныхъ бюджетовъ.

Чтобы оцѣнить чрезвычайные бюджеты и разсмотрѣть ихъ свойства, чтобы открыть основаніе для ихъ существованія, или вѣрнѣе, для ихъ не-существованія, нельзя ихъ обсуждать, какъ единое цѣлое: слишкомъ много разнородныхъ элементовъ входятъ въ нихъ или могутъ входить. Необходимо классифицировать эти элементы, если желаютъ разслѣдовать столь мало однородные предметы. Въ этой области мы очень кстати находимъ дѣленіе расходовъ чрезвычайныхъ бюджетовъ на *необходимые, факультативные и неправильные* [1]).

Что такое необходимые расходы? «Въ исторіи народовъ бываютъ минуты, когда невозможно удовлетворить извѣстные расходы при помощи обыкновеннаго бюджета. Необходимые расходы, слѣдовательно, такіе, которые происходятъ изъ событій, воспрепятствовать которымъ не во власти народовъ или, по крайней мѣрѣ, воспрепятствовать ихъ финансовымъ слѣдствіямъ, какъ, напримѣръ, изъ войны 1870 г. и завѣщаннаго ею странѣ огромнаго бремени».

Вотъ первая категорія, хорошо охарактеризованная. Повелительная необходимость, какъ напримѣръ, та, которая вытекла изъ войны 1870—1871 гг., можетъ объяснить созданіе чрезвычайнаго бюджета. Поэтому-то, говоря о ликвидаціонномъ счетѣ 1872 г., мы оправдывали его съ самаго начала. Но, имѣя оправданіе, ликвидаціонный счетъ все-таки не былъ неизбѣжнымъ; намъ даже казалось, что было бы лучше его не создавать и что его введеніе не обошлось безъ дурныхъ послѣдствій. Если государство

[1]) Ниже приводимыя цитаты не могутъ быть заподозрѣны въ односторонности, потому что онѣ взяты изъ рѣчи творца чрезвычайныхъ бюджетовъ. (Рѣчь, произнесенная сенаторомъ Фрейсинэ въ отвѣтъ г-ну Бюффе въ засѣданіи 3 марта 1885 г.).

ЦАБ "Автограф"

въ виду войны бываетъ вынуждено прибѣгать къ чрезвычайнымъ пріемамъ, если оно вынуждено добывать себѣ деньги помимо своего обыкновеннаго бюджета, это нисколько не влечетъ за собой необходимости создавать чрезвычайный расходъ. Какъ разъ въ теченіе самихъ 1870 и 1871 гг. расходы на войну были включены въ общій бюджетъ, который, несмотря на событія, остался единымъ. Только его цифра повысилась въ огромныхъ размѣрахъ [1]). Точно также крымская и итальянская войны, хотя и повели къ чрезвычайному пользованію кредитомъ, не повели однако, какъ уже говорилось, къ установленію чрезвычайныхъ бюджетовъ. Слѣдовательно, слово *необходимый* должно быть устранено.

Затѣмъ можетъ случиться, и случалось не въ нашей странѣ, но у насъ по сосѣдству, что большіе кризисы не влекли даже необходимости обращаться къ чрезвычайнымъ рессурсамъ. Теоретики и государственные люди полагали, что въ этихъ случаяхъ одни налоги должны давать средства казнѣ, не только въ интересѣ финансовъ страны, но и въ высшихъ нравственныхъ интересахъ. Гладстонъ произнесъ по этому поводу прекрасныя слова [2]) и—лучше того—во все время его управленія, въ 1854 и 1855 гг., расходы крымской войны оплачивались почти исключительно повышеніемъ налоговъ [3]). Послѣ его ухода для платежа по операціямъ примѣненъ былъ заемъ. Въ общемъ, въ то время какъ мы, союзники англичанъ, заняли милліардъ 600 милліоновъ для крымской войны, послѣдніе, издержавъ для той же самой экспедиціи больше чѣмъ мы, потребовали

---

[1]) Бюджеты 1870 и 1871 гг., судя по закону объ ихъ исполненіи, выразились въ слѣдующихъ цифрахъ:

Смѣтный	періодъ	1870 : 3,439.013.000 фр.
„	„	1871 : 3.374.792.000 „
„	„	1872 : 2.948.029.000 „

[2]) „Военные расходы—сказалъ Гладстонъ—это нравственная узда, которую Всемогущій налагаетъ на жажду завоеваній.. Необходимость годъ за годомъ нести бремя, наложенное войной,—естественное и вѣрное предохранительное средство противъ воинственныхъ увлеченій". (7 марта 1853 г.). Адамъ Смитъ уже говорилъ: „Народъ, который въ продолженіе войны почувствуетъ ея бремя, скоро станетъ ею тяготиться".

[3]) Поль Леруа-Болье въ своемъ Traité de la science des finances, разсмотрѣвъ финансовыя мѣры, примѣненныя въ Англіи для платежа расходовъ по крымской войнѣ, доказываетъ, что было бы преувеличеніемъ, какъ дѣлаютъ нѣкоторые, утверждать, что эти расходы покрывались исключительно налогами. Но и его очень поучительный трудъ кончаетъ тѣмъ, что воздаетъ дань удивленія мудрости англійскаго правительства, низведшаго до минимума роль займа. (6-ое изд. томъ II, стр. 260 и сл.).

ЦАБ "Автограф"

только 655 милліоновъ у консолидированнаго займа и 250 милліоновъ у займа путемъ выпуска свидѣтельствъ казначейства.

Въ болѣе близкое время, въ эти послѣдніе годы, Англія почти полностью оплатила доходами отъ налога свои расходы на войны въ Афганистанѣ, Египтѣ, Бечуаналандѣ и т. д. Наконецъ, и южно-африканская экспедиція не повела къ созданію чрезвычайнаго бюджета, а ея огромные расходы только чрезмѣрно увеличили общій бюджетъ, дошедшій въ 1901—1902 г. до 4.700 мил. франковъ.

Второе мѣсто занимаютъ расходы факультативные. «Факультативные расходы являются большею частью расходами на общественныя работы. Я называю эти расходы факультативными, потому что они не неизбѣжны. Правительство никогда не бываетъ вынуждаемо производить эти расходы на общественныя работы, и особенно оно никогда не обязано сдѣлать ихъ въ опредѣленный срокъ. Въ виду этого оно можетъ измѣнять предписанный самимъ себѣ порядокъ, вслѣдствіе чего внесенныя въ чрезвычайный бюджетъ на этотъ предметъ цифры расходовъ становятся относительными».

Военные расходы смѣняются расходами на общественныя работы. Это, дѣйствительно, два обычныхъ кліента чрезвычайныхъ бюджетовъ: военные расходы—необходимые, расходы на общественныя работы—факультативные.

Послѣдніе, дѣйствительно, обладаютъ свойствомъ факультативности, т. е. свойствомъ сжиматься или расширяться въ широкой мѣрѣ по волѣ правителей. Чтобы въ этомъ убѣдиться, достаточно прослѣдить за измѣненіями кредитовъ на общественныя работы въ чрезвычайныхъ бюджетахъ съ 1878 г. Эти кредиты начались съ 237.745.000 фр. въ 1879 г., достигли своего максимума 539.221.000 фр. въ 1881 г. послѣдовательно падали до 134.599.000 фр. въ 1887 г. и окончательно исчезли въ 1888 г., потому что тогда общественныя работы вышли изъ области чрезвычайныхъ бюджетовъ [1]).

«Расходы на общественныя работы—говоритъ объяснительная записка къ исправленному бюджету 1888 г.—вносились въ бюджеты изъ чрезвычайныхъ средствъ, поскольку они явно носили характеръ издержекъ на первоначальное учрежденіе, издержекъ временныхъ, а не постоянныхъ,

[1]) Мы говоримъ *окончательно*, имѣя въ виду только бюджетъ изъ чрезвычайныхъ средствъ. Значительная часть старинныхъ расходовъ продолжала производиться при помощи кредитовъ, внесенныхъ въ рубрику 2-го отдѣленія (bis) обыкновеннаго бюджета, при помощи комбинацій изъ вспомогательныхъ капиталовъ, доставляемыхъ желѣзнодорожными компаніями въ силу конвенціи 1883 года и различными другими заинтересованными лицами.

ЦАБ "Автограф"

исключительныхъ, а не нормальныхъ. Въ настоящее время остающіеся расходы на чрезвычайныя общественныя работы пріобрѣтаютъ, кажется, новый характеръ... Мы не замедлили причислить ихъ къ обыкновенному бюджету». (Проектъ 5 іюля 1887 г. министра финансовъ Рувье). Вотъ расходъ, дѣйствительно факультативный, по первоначальному опредѣленію, такъ какъ дойдя до 539 милліоновъ, онъ могъ спуститься до 134 милліоновъ, а затѣмъ и до нуля. Но именно его факультативностью и надо было воспользоваться для того, чтобы высказаться за помѣщеніе его среди обыкновеннаго бюджета.

Остаются расходы, называемые неправильными (abusifs). «Я называю неправильными расходами всѣ тѣ, которые не должны были бы найти себѣ мѣсто въ чрезвычайномъ бюджетѣ. Когда чрезвычайный бюджетъ есть только скрытое средство увеличить косвеннымъ путемъ рессурсы обыкновеннаго бюджета, я считаю, что расходъ неумѣстно внесенъ въ этотъ бюджетъ и что его слѣдуетъ оттуда удалить. Чрезвычайный бюджетъ не долженъ служить убѣжищемъ для расходовъ, которыхъ не хотятъ или не смѣютъ внести въ обыкновенный бюджетъ, куда они по своей природѣ относятся». Здѣсь чрезвычайные бюджеты и обнаруживаютъ свои опасныя стороны. Такъ какъ точный демаркаціонной линіи нельзя провести между обыкновеннымъ и чрезвычайнымъ бюджетами, ибо и сами слова не нашли еще опредѣленія въ регламентахъ отчетности, то каждый считаетъ себя вправѣ, ради своихъ теорій или интересовъ, самовольно передвигать границу между ними [1]). Расходы являются обыкновенными,—говорилъ Леонъ Сэй,—когда бюджетная комиссія объявляетъ ихъ таковыми; онѣ становятся чрезвычайными, когда бюджетная комиссія такъ ихъ называетъ. Тутъ господствуетъ полный произволъ [2]).

---

[1]) Относительно морского вѣдомства докладчикъ прямо говорилъ: „Природа вещей ведетъ къ тому, что въ морскомъ вѣдомствѣ обыкновенный и чрезвычайный бюджеты связаны и другъ друга дополняютъ... Никакой демаркаціонной линіи не проведено между этими двумя видами расходовъ. Обновленіе флота, замѣна устарѣлыхъ типовъ типами отвѣчающими современнымъ требованіямъ,—есть постоянная обязанность, которую, логически говоря, и слѣдуетъ удовлетворять изъ средствъ обыкновеннаго бюджета". (Докладъ депутата Мэнаръ-Доріона 25 октября 1887 г.).

Также и относительно военнаго бюджета докладчикъ констатировалъ, что „суммы, ассигнуемыя чрезвычайному бюджету, идутъ на тѣ же предметы, что и кредиты обыкновенные: провіантъ, упряжь, артиллерія, обмундированіе, больницы и т. д. и что искушеніе оплачивать расходы одного бюджета изъ суммъ другого должно быть очень велико". (Докладъ сенатора Лубэ, 14 февраля 1887 г.).

[1]) *Леонъ Сэй, министръ финансовъ.* Уважаемый г. Рувье говорилъ вчера, что не видитъ другого средства различать обыкновенные расходы отъ

ЦАБ "Автограф"

Изъ этого отсутствія границъ и проистекаетъ неизбѣжно злоупотребленіе, состоящее неизмѣнно въ переносѣ обыкновеннаго бюджета въ чрезвычайный. Послѣдній. питаясь займами, имѣетъ болѣе доступный видъ, чѣмъ его товарищъ, кормящійся налогами. Чрезвычайный бюджетъ принимаетъ всѣхъ, кто къ нему обращается: онъ никому не отвѣчаетъ рѣшительнымъ отказомъ, потому что растяжимъ по желанію. Вслѣдствіе этого его осаждаетъ толпа пожирателей бюджетовъ, успѣвающихъ постепенно проникать внутрь его.

Въ 1882 г. министръ финансовъ Леонъ Сэй могъ предложить отнести обратно къ обыкновеннымъ расходамъ 73.497.032 фр., неправильно внесенныхъ въ чрезвычайный бюджетъ [1]). До того времени, слѣдовательно, безъ основанія помѣщали въ чрезвычайномъ бюджетѣ 73 съ полов. милліоновъ расходовъ, признаваемыхъ неправильными по вышеприведенному опредѣленію.

Нерѣдко сами министры признавались заранѣе въ неправильности, которую они собираются сдѣлать, оправдывая себя необходимостью. Объяснительная записка къ проекту о пріобрѣтеніи земель и о колонизаціонныхъ работахъ въ Алжирѣ открыто объявляетъ, что предлагаетъ неправильно отнести 37.500.000 фр. на кредиты чрезвычайнаго бюджета, потому что—говоритъ она—«къ несчастью, обыкновенный бюджетъ не можетъ вынести столь сильнаго увеличенія расходовъ. Вслѣдствіе этого мы и предложили

чрезвычайныхъ, какъ голосованіе бюджетной комиссіи, что расходы являлись обыкновенными. когда бюджетная комиссія объявляла ихъ таковыми, и что они становились чрезвычайными, когда бюджетная комиссія такъ ихъ называла.

Морисъ Рувье. Это не моя доктрина. Я сказалъ это только потому, что слышалъ отъ Рибо.

Министръ. Извините меня, но и г. Рибо отрицалъ, что это его доктрина: я долженъ присвоить ее вамъ, если только она принадлежитъ кому-либо. *(Смѣхъ).* (Палата депутатовъ, засѣданіе 27 іюля 1882 г.),

Никто не хотѣлъ взять на себя отцовство этой истины, къ несчастью, очевидной, что „обыкновенный“ и „чрезвычайный“ бюджеты, вслѣдствіе отсутствія всякой регламентаціи, различаются только по толкованіямъ отдѣльныхъ лицъ.

[1]) Министръ пытался оправдать неправильность, совершенную его предшественниками, такими соображеніями: „Мы не должны себя спрашивать, есть ли это чрезвычайный расходъ, повторяющійся черезъ неопредѣленные промежутки, или расходъ единожды произведенный. Мы должны спросить себя, съ точки зрѣнія порядка въ финансахъ и правильнаго распредѣленія бремени между нынѣшнимъ и будущимъ поколѣніемъ, долженъ ли расходъ быть оплаченъ налогомъ“. На дѣлѣ только 52 милліона были изъяты изъ чрезвычайнаго бюджета.

ЦАБ "Автограф"

до той поры, пока можно будетъ исправить неправильность, взять эту сумму изъ средствъ чрезвычайнаго бюджета». (Проектъ закона 18 іюля 1882 г.). Въ 1882 г. семь министерствъ, внутреннихъ дѣлъ, почтъ и телеграфовъ, военное, морское и колоній, народнаго образованія и искусствъ, земледѣлія и общественныхъ работъ, пользовались услугами чрезвычайнаго бюджета. Каждое вошло туда подъ благовиднымъ предлогомъ и жило тамъ въ богатствѣ. Конечно, нынче эти втируши оттуда изгнаны. Но злоупотребленіе тѣмъ не менѣе существовало и, такъ какъ оно свойственно существу института, то можно всегда опасаться его возвращенія.

Ежегодные отчеты Счетной Палаты не замедлили обнаружить постоянство и многократность этихъ вторженій. Глава ихъ, носящая названіе: «Переводы расходовъ изъ одного бюджета въ другой» непрестанно обозначаетъ неправильное отнесеніе на суммы чрезвычайнаго бюджета такихъ расходовъ, какъ наградныя чиновникамъ центральной администраціи, покупку книгъ для библіотекъ, пособія вдовамъ, наградныя министерскимъ агентамъ въ Парижѣ по случаю праздника 14 іюля, столярныя работы, абонировку на телефоны, печатныя работы, доставку маслъ для маяковъ и т. д. [1]). Администрація признавалась въ неправильности, но на слѣдующій годъ ее снова совершала, чтобы снова начать свои платоническія извиненія.

Чрезвычайные бюджеты, слѣдовательно, дезорганизуютъ обыкновенные бюджеты тѣмъ притяженіемъ, которое они на нихъ оказываютъ. Заемъ и налогъ оплачиваютъ тогда одинаково тѣ расходы, которые долженъ былъ бы нести только налогъ, и начала экономіи исчезаютъ въ этомъ смѣшеніи. Говоря о Бельгіи, мы найдемъ новыя доказательства этого. Именно эти злоупотребленія повели во Франціи къ уничтоженію чрезвычайнаго бюджета. Проектъ бюджета 1887 г., составленный Сади-Карно, первый предложилъ это уничтоженіе. Проектъ бюджета на 1888 г. возобновилъ предложеніе, на которомъ давно настаивали законодательныя комиссіи. «Ваша комиссія повторяетъ въ этомъ году пожеланіе, высказанное предыдущей комиссіей, чтобы возможно скорѣе исчезъ бюджетъ изъ чрезвычайныхъ средствъ». (Общій докладъ депутата Жюля Роша, 30 іюня 1885 г.). Въ 1889 г. бюджетъ изъ чрезвычайнымъ средствъ былъ ограниченъ только военными расходами. Онъ утратилъ даже на время свое имя и назывался: «чрезвычайный военный бюджетъ смѣтнаго періода..... (добавочное ассигнованіе»). Однако и этотъ остатокъ могъ послужить нынче или завтра исходнымъ пунктомъ для возстановленія всей организаціи чрезвычайныхъ бюджетовъ. Поэтому бюджетъ на 1891 годъ рѣшился, наконецъ, присту-

[1]) См. главу XXVIII.

ЦАБ "Автограф"

пить къ радикальной реформѣ. «Существенная черта представляемаго нами проекта—это возстановленіе бюджетнаго единства. Единственный изъ оставшихся чрезвычайныхъ бюджетовъ, правда самый значительный, военный, входитъ въ обыкновенный бюджетъ. Нельзя болѣе откладывать эту реформу». (Объяснительная записка министра финансовъ Рувье, 22 февраля 1890 г.). Бюджетная комиссія полностью приняла предложеніе министра финансовъ. «Ваша бюджетная комиссія считаетъ, что нельзя болѣе откладывать инкорпорацію чрезвычайныхъ военныхъ расходовъ. Чрезвычайный бюджетъ въ теченіе нѣкотораго періода времени, который мы не можемъ опредѣлить, превратился въ постоянный. Наша комиссія вошла въ соглашеніе съ правительствомъ, чтобы предложить вамъ средства, пригодныя для осуществленія этой большой и необходимой операціи». (Докладъ депутата Бюрдо, 3 іюля 1890 г.).

Законъ 26 декабря 1890 г., устанавливающій общій бюджетъ доходовъ и расходовъ смѣтнаго періода 1891 года, не заключалъ уже болѣе никакого чрезвычайнаго бюджета. Таковъ былъ конецъ режима, введеннаго въ 1878 г. Съ тѣхъ поръ у насъ прекратились чрезвычайные бюджеты. Существуетъ, правда, въ смѣтахъ министерствъ военнаго и общественныхъ работъ второе отдѣленіе, называющееся «*чрезвычайные расходы*», но это только простое подраздѣленіе общаго бюджета.

Единственное нарушеніе бюджетнаго единства, указываемое нынче, состоитъ въ невключеніи расходовъ на постройку желѣзныхъ дорогъ и нѣкоторыхъ другихъ. Вопросъ, должны ли расходы по постройкѣ желѣзныхъ дорогъ въ силу конвенцій 1883 г. включаться въ общій бюджетъ, еще споренъ [1]). Что касается остальныхъ операцій, располагавшихся внѣ бюджета, то онѣ или вошли, или стремятся войти въ правильное русло, какъ это сдѣлалъ, начиная съ 1901 г. спеціальный счетъ на вооруженіе, открытый въ 1898 г. Такимъ образомъ, можно сказать, что въ настоящее время, послѣ упраздненія чрезвычайнаго бюджета, бюджетное единство вполнѣ осуществлено во Франціи, за вычетомъ исключеній, не затрагивающихъ принципа.

§ 3.—Чрезвычайные бюджеты за границей.

Институтъ чрезвычайныхъ бюджетовъ въ томъ видѣ, какъ онъ былъ описанъ, не встрѣчается нигдѣ за-границей.

[1]) Докладъ министра финансовъ президенту республики признаетъ, что строгая теорія требуетъ включенія расходовъ по желѣзнодорожнымъ работамъ въ бюджетъ, но въ то же время приводитъ доводы, которые оправдываютъ противоположное рѣшеніе.

ЦАБ "Автограф"

Англія уже въ силу своей отчетности по календарному періоду вынуждена соблюдать единство бюджета. Казначейство въ своихъ счетахъ полученій и выдачъ неизбѣжно обнимаетъ всю совокупность операцій, совершенныхъ съ 1 апрѣля по 31 марта, равно какъ и «финансовый отчетъ», составляющій точное воспроизведеніе счетовъ казначейства, въ который включено все, что было за годъ получено или израсходовано, на какомъ бы то ни было основаніи, безъ исключеній. Тутъ нѣтъ возможности для обособленія. Но это внѣшнее единство движеній кассы въ англійской отчетности не препятствуетъ тому, чтобы нѣкоторыя предпріятія совершались на счетъ займа, а не общей массы нормальныхъ доходовъ отъ налоговъ и домэновъ. Отсюда и происходитъ классификація, открывающая существованіе у нашихъ сосѣдей, въ болѣе или менѣе скрытой съ перваго взгляда формѣ, двойственности, если не въ самихъ счетахъ, то въ объяснительныхъ запискахъ и финансовыхъ категоріяхъ.

Такъ, напр., канцлеръ казначейства въ своей рѣчи отъ 10 апрѣля 1905 г., констатировавъ, что расходы 1904—1905 г., отнесенные на нормальные доходы бюджета, поднялись до 3.549 милліоновъ [1]), не поколебался заявить, что сюда надо прибавить 202 милліона, издержанныхъ на расходы, «для которыхъ разрѣшенъ заемъ». Въ 1905—1906 г., какъ онъ сказалъ, эти же расходы, для которыхъ разрѣшенъ заемъ, поглотятъ около 220 милліоновъ. Эти расходы *изъ капитала* годъ отъ году увеличиваются. Въ прежнее время только работы, производимыя въ силу Imperial defence act отъ 1888 г. (Актъ о защитѣ имперіи), напр., постройки казармъ въ силу акта 1890 г., морскія вооруженія въ силу акта 1889 г. и т. д., давали поводъ къ открытію особыхъ счетовъ, все-таки часто подвергавшихся критикѣ [2]). Naval defence act 1889 г. при своемъ внесеніи въ Палату Общинъ вызвалъ серьезныя возраженія. По-

[3]) Эти 3.549 милліоновъ фр. расходовъ, отнесенныхъ на нормальные доходы, содержатъ только суммы, назначенныя для государственнаго бюджета. Казначейство получаетъ еще болѣе 245 милл. для мѣстныхъ властей, которымъ ихъ и передаетъ. Все вмѣстѣ составляетъ 3.794 милл. Прибавивъ сюда 202 милліона изъ займа, получимъ общее поступленіе въ казначейство въ 1904—1905 г. въ 3.996 милліоновъ, какъ точно опредѣлилъ и канцлеръ казначейства въ своемъ финансовомъ докладѣ отъ 10 апрѣля. 1905 года.

[2]) Военныя операціи тоже давали поводъ къ открытію особыхъ счетовъ Такъ напр., сама комиссія по провѣркѣ счетовъ рекомендовала открыть четыре отдѣльныхъ счета, одинъ для Нильской экспедиціи, другой—Суданской, третій—для экспедиціи въ Бечуаналандъ и четвертый—для защиты угольныхъ станцій за-границей (Reports from the commitees of public accounts, 1888).

ЦАБ "Автограф"

правка Чильдерса, бывшаго канцлера казначейства, поддержанная Гладстономъ [1]), имѣла въ виду сдѣлать заявленіе, что «палата не видитъ никакого основанія ассигновать необходимыя средства иначе, какъ конституціоннымъ путемъ т. е. внесеніемъ ежегодныхъ кредиговъ въ бюджетъ расходовъ». Либеральная партія, такимъ образомъ, сразу осуждала и систему займовъ и открытіе особыхъ счетовъ. Когда она черезъ непродолжительное время получила власть, ея первый финансовый докладъ поспѣшилъ высказать слѣдующія соображенія: «Не надо забывать 51.450,000 фр., уплаченныхъ изъ занятыхъ капиталовъ. Эти 51.450,000 фр. вмѣстѣ съ нормальными расходами 1892—1893 г. въ 2.259 милліоновъ, доводятъ общій годовой расходъ до 2.310 милліоновъ... За послѣдній годъ занято было 50 милл. фр., а въ теченіе семи лѣтъ 175 милліоновъ. Надо надѣяться, что мы подошли къ концу этихъ обращеній къ кредиту. Въ нынѣшнемъ году представляется, однако, необходимость занять еще 37.500,000 фр.» (Докладъ сира Вернона Гаркура, 24 апрѣля 1893 г.) [2]).

Точно также къ концу 1899 года и въ 1900 году былъ открытъ отдѣльный счетъ расходовъ на новую Трансваальскую войну, средства на которую предварительно далъ выпускъ свидѣтельствъ казначейства. Въ настоящее время, какъ уже было сказано, величина расходовъ изъ занятыхъ капиталовъ достигаетъ 220 милліоновъ въ 1905—1906 г., и 201.700.000 фр. въ 1904—1905 г., такъ распредѣлявшихся:

Расходъ, отнесенный на капиталъ въ 1904—1905 г.

Télégraph acts, съ 1892 по 1904	17.500.000 фр.
Uganda railway (рельсовые пути) acts съ 1896 по 1902 г.	4.790.000 »
Naval warks acts (морскія постройки) 1895—1903 г. . .	86.320.000 »
Military warks acts (военныя), 1987 по 1901 г.	87.500.000 »
Разные	5.610.000 »
Итого	201.720.000 »

Если нѣкогда 50 или 60 милліоновъ вызывали вышеупомянутую критику, то конечно, нынѣшніе 220 милліоновъ вызываютъ ее еще съ боль-

[1]) «Оппозиція хочетъ—говорилъ Гладстонъ—чтобы потребности каждаго года покрывались соотвѣтствующими доходами». (3 апрѣля 1889 г.).

[2]) Naval defence act 1889 г. дѣйствовалъ пять лѣтъ, въ теченіе которыхъ было построено 70 военныхъ судовъ и издержано болѣе полу-милліарда франковъ. По истеченіи періода осуществленія программы, составленной Гамильтономъ, первымъ лордомъ Адмиралтейства въ 1889 г., либеральная партія вмѣсто того, чтобы прибѣгать, какъ дѣлали консерваторы, къ займамъ, нашла болѣе правильнымъ отнести на счетъ ежегодныхъ кредитовъ морского вѣдомства тѣ работы, которыхъ требовала страна. Въ силу этого кредиты морского министерства съ 331 милл. въ 1888—1889 возросли до 665 милліоновъ въ 1900 г.

ЦАБ "Автограф"

шей силой. Ихъ обвиняютъ въ томъ, что они уничтожаютъ дѣйствіе погашенія долговъ, съ трудомъ востановленнаго вслѣдъ за окончаніемъ войны послѣ трехъ-лѣтней пріостановки, сильно задѣвшей чувство предусмотрительности англійскаго народа.

Но каковы бы ни были неудобства этихъ черезъ чуръ большихъ частей бюджета, относимыхъ на средства займовъ, онѣ не заслуживаютъ названія чрезвычайныхъ бюджетовъ, которое имъ кое-кѣмъ усваивается, потому что ихъ цифры сливаются съ ежегодными счетами и бюджетное единство всстанавливается при помощи окончательнаго сложенія всѣхъ цифръ. Рѣчь идетъ только о различеніи между двумя источниками доходовъ: одни происходятъ отъ того, что называется *доходомъ*, другіе изъ *капиталовъ, полученныхъ созданіемъ дополненія къ государственному долгу*, какъ говоритъ Finance accounts. Оба соединенныхъ источника въ суммѣ 3.700 милліоновъ образуютъ одинъ итогъ дѣйствующихъ бюджетовъ [1]).

Бюджетъ Германской Имперіи содержитъ три категоріи расходовъ: расходы: *обыкновенные, временные* (преходящіе, transitoires) *и чрезвычайные*. Собственно обыкновенные расходы включаютъ государственный долгъ, существенныя части расходовъ министерствъ военнаго, морского, почтъ и телеграфовъ и т. д., возвратныя выдачи союзнымъ государствамъ, расходы на пенсіи и инвалидовъ и т. д., все, что носитъ точно опредѣленное свойство постоянства. Среди временныхъ расходовъ фигурируютъ, наоборотъ, повинности, неспособныя скоро возобновляться, представляющія усиліе, сдѣланное разъ на всегда, которое скоро, быть можетъ, будетъ замѣнено вторымъ усиліемъ, но уже иной природы. Этимъ объясняется, что временные бюджеты никогда не прекращаются, не теряя однако своего имени. Идея выдѣлить временные расходы не лишена извѣстной оригинальности, потому что позволяетъ провести разумную границу между *сжимаемымъ* и *несжимаемымъ*, и ея нельзя отрицать, если она, конечно, не посягаетъ на единство бюджета. Въ Германіи расходы обыкновенные въ собственномъ смыслѣ и расходы временные правильно сливаются въ одномъ итогѣ, составляющемъ итогъ обыкновеннаго бюджета, двѣ цѣльныхъ части котораго они представляютъ. Это ясно изъ слѣдующей таблицы доходовъ и расходовъ 1905—1906 г.:

Постоянные расходы обыкновеннаго бюджета . .	2.203.000.000 фр.
Временные расходы обыкновеннаго бюджета . .	228.000.000 »

[1]) Сводныя таблицы, раздаваемыя Англійскому Парламенту, какъ напр.. Finance accounts, внимательно различаютъ расходы, относимые на средства займа, складывая ихъ въ то же время съ остальными.

ЦАБ "Автограф"

Итогъ расходовъ обыкновеннаго бюджета . . 2.431.000.000 фр.
Доходы обыкновеннаго бюджета . . . . . 2.431.000.000 »

Тутъ вступаютъ въ дѣло, на третьемъ мѣстѣ, чрезвычайные расходы съ соотвѣтствующими имъ чрезвычайными средствами изъ капиталовъ займа. Эти чрезвычайные расходы употребляются на армію, флотъ, желѣзныя дороги, военныя экспедиціи и т. д. Въ 1897 г. ихъ размѣры не превышали 36.688.000 фр. Въ 1895—1896 г. ихъ было 59.800.000 фр., значительно меньше 173-хъ милліоновъ прошлаго года и 231.750 000 фр. 1893 — 1894 года. Можно было думать, что имперія будетъ стремиться къ уменьшенію своихъ чрезвычайныхъ расходовъ, опасности которыхъ сознавались. Но этотъ институтъ, разъ онъ существуетъ и пока существуетъ, обладаетъ огромной эластичностью: въ 1899 г. чрезвычайные расходы равнялись 114 милл., въ 1905—1906 г. уже 370½ милліоновъ!

Но эти германскіе чрезвычайные бюджеты не остаются изолированными, какъ нѣкогда было съ чрезвычайными французскими бюджетами. Напротивъ, ихъ цифры въ послѣднемъ офиціальномъ подсчетѣ присоединяются къ цифрамъ обыкновенныхъ бюджетовъ, такъ что можно, на крайній случай, утверждать, что финансовые законы имперіи даютъ единый итогъ, какъ напр., это слѣдуетъ изъ проекта бюджета на 1905—1906 г.

Постоянные и временные расходы обкновеннаго бюджета . 2.431.000.000 фр.
Чрезвычайные расходы . . . . . 370.500.000 »
Общій итогъ бюджетовъ . . . . . 2.801.500.000 »

Въ Прусскомъ королевствѣ чрезвычайный бюджетъ не живетъ на капиталы отъ займовъ, какъ въ Германіи, въ которой займы переходятъ даже въ обыкновенный бюджетъ [1]). Тамъ происходитъ обратное. Прусскій обыкновенный бюджетъ оставляетъ излишки, которые становятся единственнымъ рессурсомъ чрезвычайнаго бюджета, сочетающагося съ обыкновеннымъ на условіяхъ болѣе законныхъ, чѣмъ два имперскихъ бюджета другъ съ другомъ. Пруссія, несмотря на видимую двойственность своихъ расходовъ, можетъ считаться свободной отъ чрезвычайнаго бюджета въ собственномъ смыслѣ слова, съ того момента, какъ она весь ихъ итогъ покрываетъсвоими нормальными доходами. Доказательствомъ служитъ сводъ ея проекта бюджета на 1905—1906 г.:

---

[1]) Напр. чрезвычайный бюджетъ имперіи на 1905—1906 г. заключаетъ среди доходовъ 366 милліоновъ отъ займа, изъ которыхъ 64 милліона назначены для установленія равновѣсія въ обыкновенномъ бюджетѣ.

ЦАБ "Автограф"

Обыкновенные расходы	3.143.000 000 фр.
Чрезвычайные расходы	249.000.000 »
Общій итогъ расходовъ	3.392.000.000 »
Итогъ доходовъ обыкновеннаго бюджета	3.392.000.000 »

Въ Австро-Венгріи обыкновенный и чрезвычайный бюджеты соединены въ общемъ бюджетѣ въ единомъ итогѣ, достигающемъ 395 милліоновъ для смѣтнаго періода 1905 г. Только расходы по оккупаціи Босніи и Герцеговины въ суммѣ около 8.000.000 фр. выставлены особо.

Италія распредѣляетъ свои операціи на четыре отдѣла: дѣйствительныя операціи, постройки желѣзныхъ дорогъ, движеніе капиталовъ и переводныя операціи. Въ дѣйствительныхъ операціяхъ обыкновенный бюджетъ, освобожденный отъ всѣхъ побочныхъ операцій перевода или зачета суммъ, представляетъ, съ одной стороны, доходы, а съ другой—расходы, приводимые въ тѣхъ цифрахъ поступленій и кредитовъ, которыя дѣйствительно поступятъ или выйдутъ изъ кассъ. Отдѣлъ операцій по постройкѣ желѣзныхъ дорогъ классифицируетъ особо предметы, на которые указываетъ названіе. Движенія капиталовъ колеблются, болѣе или менѣе, сообразно съ тѣмъ, увеличивается или уменьшается имущество государства. Наконецъ, переводныя операціи вписываются ради соблюденія принципа универсальности.

Вотъ, напримѣръ, структура итальянскаго бюджета на 1905—1906 г.

Дѣйствительные расходы	1.708.225.621	лиръ.
на удовлетвореніе которыхъ идетъ	1.756.047.000	»
дѣйствительныхъ доходовъ, давая излишекъ въ	47.821.379	»
Движеніе капиталовъ, расходы	47.801.552	»
доходовъ же всего	31.766.271	»
въ итогѣ дефицитъ въ	16.035.281	»
Расходы по сооруженію желѣзныхъ дорогъ,	12.928.667	»
которымъ отвѣчаютъ только	1.680	»
давая дефицитъ въ	12.926.987	»
Общій итогъ расходовъ	1.768.955.840	»

Въ противовѣсъ этому общему итогу расходовъ стоитъ общій итогъ доходовъ въ 1.787.814.951 лиръ, доставленныхъ, какъ можно было видѣть, почти исключительно дѣйствительными доходами обыкновеннаго бюджета, вслѣдствіе чего получается въ концѣ концовъ излишекъ въ 18.859.111 лиръ. Кромѣ того переводы суммъ, приводимые «для порядка», доходятъ до 66.947.000 лиръ. Итальянскій бюджетъ сводится такимъ образомъ къ единому итогу доходовъ и расходовъ, балансъ котораго, къ слову сказать, въ теченіе послѣднихъ лѣтъ всегда выражается въ излишкѣ

ЦАБ "Автограф"

доходовъ. Такимъ образомъ, отдѣлы, въ которыхъ болѣе или менѣе цѣлесообразно размѣщается итальянское счетоводство, со свойственными имъ особыми излишками или дефицитами, не препятствуютъ правильному установленію бюджетнаго единства [1]).

Россія, безъ сомнѣнія, обладаетъ чрезвычайнымъ бюджетомъ, назначеннымъ въ особенности для расходовъ на устройство желѣзныхъ дорогъ. Но такъ какъ средства этого чрезвычайнаго бюджета происходятъ въ значительной части отъ излишковъ обыкновеннаго бюджета, и такъ какъ въ концѣ два бюджета складываются, устанавливая общій балансъ обоихъ итоговъ, то и тутъ можно признать существованіе единства бюджета, за исключеніемъ развѣ военнаго времени. Какъ для русско-турецкой войны 1878 г., такъ и для русско-японской 1904—1905 г. былъ созданъ спеціальный внѣ-бюджетный счетъ, истинный чрезвычайный бюджетъ, особнякомъ зачисляющій операціи, потерявшія нормальный характеръ.

Чтобы встрѣтить нормальный и полный типъ чрезвычайнаго бюджета, надо отправиться въ Бельгію, гдѣ мы прикыкли до сихъ поръ обыкновенно находить лишь хорошіе примѣры. Уже давно тамъ чрезвычайный бюджетъ получилъ широкое, но вредное распространеніе. Триста тысячъ франковъ — говорилъ одинъ оппозиціонный ораторъ — были внесены въ чрезвычайный бюджетъ на Чикагскую выставку, которой не посѣтятъ будущія поколѣнія. Одинъ милліонъ былъ внесенъ туда на выдачу картофельныхъ сѣмянъ земледѣльцамъ, пострадавшимъ отъ морозовъ. «Вотъ картофель, давно съѣденный, даже вкуса котораго не узнаютъ будущія поколѣнія!» Расходы по банкету въ честь шаха персидскаго были внесены въ чрезвычайный бюджетъ. «Кто воспользуется результатами этого расхода? Будущія поколѣнія бельгійцевъ или шаха»? Чрезвычайный бюджетъ — прибавлялъ онъ — это фокусъ, при помощи котораго министръ финансовъ эскамотируетъ дефицитъ.

Въ бюджетѣ на 1895 г. отдѣленіе обыкновеннаго бюджета, носящее названіе «случайные расходы», забрало нѣкоторыя обыкновенныя операціи, скрывавшіяся до сихъ поръ незаконно въ чрезвычайномъ бюджетѣ. Послѣдній отнынѣ долженъ былъ включать только «расходы по работамъ, направленнымъ къ расширенію или улучшенію экономическаго оборудованія страны». Намѣреніе, конечно, похвальное, но формула тѣмъ не менѣе остается черезъ-чуръ неопредѣленной. Уже теперь расходы по военному

---

[1]) Изъ этихъ отдѣловъ одинъ, именно постройка желѣзныхъ дорогъ, когда онъ питался займами, всегда обладалъ избыткомъ средствъ. Въ настоящее время его явный дефицитъ покрывается дѣйствительными доходами.

ЦАБ "Автограф"

переустройству и нѣкоторые другіе, чуждые программѣ, продолжаютъ фигурировать въ чрезвычайномъ бюджетѣ въ качествѣ временной мѣры, которая грозитъ превратиться въ постоянную. Таблица, приложенная къ бюджету на 1905 г., показываетъ, что съ 1895 г. до 1904 г. болѣе 43 милліоновъ расходовъ, употребленныхъ не на экономическое оборудованіе страны, были отнесены на счетъ чрезвычайнаго бюджета.

Бельгійскій чрезвычайный бюджетъ на 1905 г. доходитъ до 123 мил., тогда какъ послѣ реформы 1895 г. онъ упалъ до 32 милліоновъ. 123 милліона 1905 года назначены на желѣзныя дороги, почту и телеграфъ, дороги, каналы, рѣки и гавани, проселочныя дороги, гражданскія зданія, на армію, и т. д. Какъ видимъ, почти всѣ вѣдомства имѣютъ свою долю. Представляемый и вотируемый особнякомъ, безъ связи съ обыкновенными бюджетами, обладающій возможностью переносить сумму изъ одного смѣтнаго періода въ другой [1]), бельгійскій чрезвычайный бюджетъ представляетъ опасную личность, подверженную всѣмъ упрекамъ, которыхъ заслуживаютъ такого рода созданія [2]).

Итакъ, вездѣ къ чрезвычайнымъ бюджетамъ относятся подозрительно, даже въ Бельгіи, гдѣ они еще господствуютъ. Въ большинствѣ странъ они болѣе или менѣе категорически устранены. Значитъ, осуждающая ихъ теорія признана почти повсемѣстно, что видно или изъ дѣйствій составителей бюджетовъ, или изъ ихъ оправданій.

---

[1]) Во Франціи возможность переноса, допущенная сначала закономъ 1878 г., была съ 1882 г. отнята у чрезвычайныхъ бюджетовъ въ виду злоупотребленій, неясностей и трудности контроля, отъ этого происходившихъ. Въ Бельгіи же эта возможность существуетъ и теперь, и на 1905 г. было перенесено 111.916.000 фр., остатка отъ 1903 и 1904 годовъ.

[2]) См. по этому поводу уже цитированную работу Эрнеста Дюбуа: Etude sur le système bege en matiére de budget de l, Etat, in 8 1904.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА ДЕСЯТАЯ.

Бюджетъ изъ спеціальныхъ средствъ. — Присоединенные бюджеты.

§ 1.—Бюджетъ изъ спеціальныхъ средствъ. Поводы къ его созданію въ 1862 г. Его опредѣленіе.

Природа и характеръ доходовъ и расходовъ изъ спеціальныхъ средствъ; коммунальные сантимы, департаментскіе бюджеты, недоимочный фондъ (fonds de non-valeurs). Анализъ департаментскихъ бюджетовъ. Уничтоженіе бюджета изъ спеціальныхъ средствъ въ 1892 г. §—2. Присоединенные бюджеты. Ихъ опредѣленіе. Промышленный характеръ обнимаемыхъ ими расходовъ. Государство, повидимому, производитъ ихъ только въ видѣ временной уступки. Ихъ доходы и расходы спеціализированы. Почетный легіонъ, почтовая сберегательная касса, національная типографія, касса инвалидовъ флота, монетный дворъ, центральная школа искусствъ и мануфактуръ, государственныя желѣзныя дороги и т. д. Нѣкоторая часть этихъ предпріятій могла бы быть передана въ частныя промышленныя руки, а другія вошли бы въ обыкновенный бюджетъ.

§ 1.—Бюджетъ изъ спеціальныхъ средствъ.

Бюджетъ изъ спеціальныхъ средствъ былъ созданъ 2 іюля 1862 г. тѣмъ же самымъ закономъ, что и бюджетъ чрезвычайный. Для чрезвычайнаго бюджета это было воскресеніемъ послѣ опытовъ 1833 и 1837 гг. Бюджетъ изъ спеціальныхъ средствъ въ актѣ 2 іюля 1862 г. получилъ свой первый актъ рожденія. Его созданіе,—говорила объяснительная записка—«имѣетъ въ виду освободить обыкновенный бюджетъ отъ расходовъ, приводимыхъ «для порядка», т. е. отъ расходовъ, оплачиваемыхъ при помощи налоговъ, вотируемыхъ мѣстными собраніями и вносимыхъ въ общій бюджетъ только для исполненія правилъ нашей отчетности. Вносимые

ЦАБ "Автограф"

одинаково въ графы доходовъ и расходовъ, они не могутъ въ дѣйствительности считаться повинностями государства».

Почему же государственный бюджетъ вносилъ до сихъ поръ эти чуждые ему мѣстные доходы и расходы? [1])

Потому,—отвѣчали,—что, такъ какъ чиновники казначейства принимаютъ участіе въ ихъ взиманіи и въ ихъ передачѣ, то правила отчетности предписали включать въ государственный бюджетъ всѣ операціи казенныхъ агентовъ. Это—ошибочный принципъ, подкрѣпленный закономъ 2 іюля 1862 г., создавшимъ новый бюджетъ, въ которомъ особо классифицированы мѣстныя операціи. Ихъ слѣдовало оставить внѣ бюджета. Объяснительная записка къ закону 2 іюля 1862 г. говорила, что опредѣленія, о которыхъ идетъ рѣчь, «будутъ регулироваться титуломъ II финансоваго закона, тогда какъ титулъ I будетъ относиться только къ такимъ расходамъ и доходамъ,которые одни оправдываютъ названіе обыкновеннаго государственнаго бюджета».

Три главныхъ вида доходовъ и расходовъ заняли съ того времени мѣсто въ бюджетѣ изъ спеціальныхъ средствъ:

1. Департаментскіе доходы и расходы, полностью;
2. Полученіе и передача коммунальныхъ добавочныхъ сантимовъ;
3. Полученіе и употребленіе недоимочнаго фонда и переверстки (reimposition).

Каждый изъ этихъ элементовъ обладалъ такимъ относительнымъ значеніемъ, видимымъ изъ слѣдующихъ цифръ бюджета 1892 г.:

Департаментскіе бюджеты	239.449.000	фр.
Коммунальные сантимы и поступленія	180.093.000	»
Недоимочный фондъ, переверстки и издержки по извѣщенію недоимщиковъ, пособія и т. д. . . .	26.254.776	»
Разные	8.553.660	»
Итого	454.351.426	»

Этихъ первоначальныхъ объясненій достаточно для установленія такого опредѣленія бывшаго бюджета изъ спеціальныхъ средствъ: «бюджетъ изъ спеціальныхъ средствъ отдѣльно классифицируетъ доходы и расходы, которые проходятъ черезъ государственный бюджетъ, но не принадлежатъ ему».

---

[1]) Единственное право государства состоитъ въ разрѣшеніи взиманія добавочныхъ сантимовъ, максимумъ которыхъ опредѣляется статьями ежегоднаго финансоваго закона. Въ предѣлахъ этого максимума мѣстныя власти могутъ назначать ихъ для своихъ нуждъ.

ЦАБ "Автограф"

Реформа 1862 г. сдѣлала только половину дѣла. Возраженіе въ видѣ ссылки на правила отчетности не имѣло, на самомъ дѣлѣ никакой цѣны, и когда объяснительная записка къ бюджету 1884 г. по рутинѣ повторила, «что эти операціи не должны ускользать отъ голосованія парламента» (объяснительная записка, редактированная Тираромъ 2 марта 1883 г.), то можно, и не будучи невѣждой, сознаться въ непониманіи, съ какой стати приплетена тутъ обязательность парламентскаго голосованія [1]). Департаменты, точно также, какъ и коммуны, являются юридическими лицами, которыя черезъ посредство своихъ выборныхъ совѣтовъ вотируютъ, контролируютъ и регламентируютъ свои бюджеты. Государству, съ бюджетной точки зрѣнія, тутъ ничего дѣлать.

Теперь о коммунальныхъ сантимахъ. Совершенно вѣрно, что тѣ же самые сборщики сразу взимаютъ и основной окладъ и добавочные сантимы прямыхъ налоговъ за счетъ государства и коммунъ. Но эта связь исключительно административная. Государство не должно включать выручку отъ этихъ сантимовъ въ свои смѣты, оно не можетъ разсчитывать на нихъ для установленія бюджетнаго равновѣсія. Парламенту не предстоитъ голосовать цифры этихъ поступленій, которыми распоряжается не онъ, а другая власть, помимо него дѣйствующая почти суверенно [2]).

Для департаментовъ государство при помощи бюджета изъ спеціальныхъ средствъ централизовало не только присоединяемые къ прямымъ налогамъ добавочные сантимы, но и всю совокупность ихъ доходовъ и расходовъ. Вторженіе въ чужую область становилось очевиднымъ. Департаментскіе бюджеты долгое время включались въ государственный бюджетъ; въ теченіе долгаго времени, особенно при первой имперіи, они составляли только простое его подраздѣленіе; департаментскіе добавочные сантимы, особенно такъ называемые фиксированные сантимы [3]), даже распредѣля-

[1]) Въ 1883 г. 5.426.000 франковъ были перенесены въ обыкновенный бюджетъ, такъ какъ не обладали свойствами, присущими бюджету изъ спеціальныхъ средствъ, гдѣ они до сихъ поръ помѣщались. (Объяснительная записка къ бюджету 1884 г. 3 марта 1883 г).

[2]) Департаментскіе расходы нѣкогда включались въ бюджетъ министерства внутреннихъ дѣлъ, добавочные коммунальные сантимы—въ отдѣленіе министерства финансовъ, называвшееся «вознагражденія и возвраты платежей», недоимки распредѣлялись между бюджетами министерствъ финансовъ, земледѣлія и внутреннихъ дѣлъ. Поэтому-то изъ статистики доходовъ и расходовъ до 1862 г. всегда надо заранѣе вычесть суммы мѣстныхъ доходовъ и расходовъ, чтобы получить цифры, сравнимыя съ нынѣшними бюджетами.

[3]) Финансовый законъ 1817 г. устранилъ даже изъ департаментскихъ бюджетовъ фиксированные сантимы; голосованію генеральныхъ совѣтовъ подлежали отнынѣ только измѣняющіеся сантимы.

ЦАБ "Автограф"

лись самимъ правительствомъ. Департаменты тогда не имѣли самостоятельнаго существованія. Достаточно вспомнить, что въ то время генеральные совѣтники назначались непосредственно главой государства [1]).

Наконецъ, учредительный законъ 10 мая 1838 г. организовалъ департаментскую автономію. По этому закону департаменты становились юридическими лицами, получали право пріобрѣтать и держать имущество, увеличивать его принятіемъ дареній и завѣщаній, самостоятельно регулировать бюджеты доходовъ и расходовъ [2]). Эти правомочія, подтвержденныя законами 18 іюля 1866 г. и 10 августа 1871 г., сдѣлались совершенно несовмѣстимыми съ бюджетной опекой, къ сохраненію которой стремилось государство [3]).

---

[1]) Только по закону 23 іюля 1833 г. генеральные совѣтники сдѣлались выборными.

[2]) По исторіи департаментскихъ бюджетовъ, ихъ автономіи и о послѣдствіяхъ закона 18 іюля 1892 г. стоитъ прочесть рѣчь, произнесенную генеральнымъ адвокатомъ Шантро на вступительномъ засѣданіи при открытіи Счетной Палаты 16 октября 1895 г.

[3]) Въ 1888 г. одновременно съ проектомъ измѣненія начала финансоваго года представленъ былъ и проектъ уничтоженія бюджета изъ спеціальныхъ средствъ, который потерпѣлъ крушеніе вмѣстѣ съ первымъ. Объяснительная записка говорила слѣдующее: „Бюджетъ изъ спеціальныхъ средствъ есть, собственно говоря, только счетъ употребленія извѣстныхъ рессурсовъ, а не дѣйствительный бюджетъ, открывающій кредиты съ цѣлью ограниченія расходовъ и создающій средства для ихъ удовлетворенія. Уничтоживъ этотъ бюджетъ, мы лишній разъ освятимъ юридическое лицо департаментовъ, признанное законами 10 мая 1838 г. и 10 августа 1871 г. Отнынѣ департаментскіе бюджеты будутъ приравнены къ коммунальнымъ, а префектъ станетъ непосредственнымъ распорядителемъ ордеровъ на расходы, тогда какъ теперь онъ только вторичный распорядитель за счетъ министровъ внутреннихъ дѣлъ, народнаго образованія и финансовъ...

Парламентъ все-таки будетъ продолжать устанавливать ежегодно въ законѣ о прямыхъ налогахъ максимумы добавочныхъ сантимовъ, въ предѣлахъ которыхъ могутъ распоряжаться „генеральные совѣты“... (Проектъ закона объ измѣненіи начала финансоваго года, 24 апрѣля 1888 г.).

Финансовая Комиссія Сената, враждебная проекту измѣненія начала финансоваго года, не согласилась выдѣлить изъ проекта часть, относящуюся къ упраздненію бюджета изъ спеціальныхъ средствъ, какъ предлагалъ одинъ изъ ея членовъ. „Всѣ статьи законопроекта—говорила она—суть слѣдствія новаго принципа, осуждаемаго комиссіей. Онѣ должны быть всѣ отвергнуты въ то самое время, какъ и измѣненіе начальнаго срока финансоваго года, составляющее самую суть вопроса“. (Докладъ Финансовой Комиссіи Сената Леона Сэя, 11 іюня 1888 г.). Однако Леонъ Сэй, какъ показываетъ нижеслѣдующая цитата, былъ сторонникомъ уничтоженія бюджета изъ спеціальныхъ средствъ.

ЦАБ "Автограф"

Наконецъ, вмѣшался законъ 18 іюля 1892 г., провозгласившій въ ст. 18: «бюджетъ изъ спеціальныхъ средствъ упраздняется, начиная со смѣтнаго періода 1893 г.». Объяснительная записка къ этому закону отъ 18 іюля гласитъ слѣдующее: «Мы упраздняемъ бюджетъ изъ спеціальныхъ средствъ. Вслѣдствіе этого департаменты впредь будутъ непосредственно руководить своими финансами, какъ это дѣлаютъ коммуны. Министры не будутъ болѣе въ состояніи прямо вмѣшиваться въ производство расходовъ; префектъ сдѣлается первымъ распорядителемъ кредитовъ, подобно мэру въ коммунѣ. Главный казначей будетъ сохраненъ въ качествѣ подотчетнаго лица, но онъ будетъ отчитываться за департаментъ и по своему положенію онъ будетъ напоминать муниципальнаго кассира-пріемщика...» (Проектъ бюджета смѣтнаго періода 1893 г. отъ 10 марта 1892 г.[1]).

Департаментскіе бюджеты, какъ можно было видѣть, составляли болѣе половины бюджета изъ спеціальныхъ средствъ; ихъ упраздненіе составляетъ, слѣдовательно, главнѣйшую часть реформы 1892 г. Коммунальные сантимы, представлявшіе сумму меньшую, чѣмъ предыдущіе, исчезли тѣмъ легче, что относительно ихъ никакихъ принципіальныхъ вопросовъ не подымалось. «Бюджетъ изъ спеціальныхъ средствъ имѣлъ, хотя бы, ту выгоду, что указывалъ общее употребленіе всѣхъ департаментскихъ рессурсовъ; по отношенію къ коммунамъ онъ не имѣетъ и такой заслуги. Онъ ограничивается только приведеніемъ данныхъ о размѣрахъ добавочныхъ коммунальныхъ сантимовъ, составляющихъ одну часть муниципальныхъ доходовъ. Иначе говоря, коммунальные сантимы появляются въ бюджетахъ только для того, чтобы выйти оттуда въ моментъ передачи ихъ муниципальнымъ казначеямъ-пріемщикамъ. Это простыя бухгалтерскія операціи, не имѣющія собственно мѣста въ государственномъ бюджетѣ». Въ виду этого было обѣщано реорганизовать публикуемую министерствомъ внутреннихъ дѣлъ статистику коммунальныхъ бюджетовъ.

Когда эти двѣ главнѣйшихъ части были устранены, оставался только недоимочный фондъ, доставлявшій нѣкоторыя затрудненія въ силу его особеннаго характера. Пополняемый поступленіями добавочныхъ сантимовъ взимаемыхъ исключительно ради покрытія налоговыхъ скидокъ, происте-

[1]) „Почему префектамъ и генеральнымъ совѣтамъ не имѣть въ счетоводствѣ ихъ бюджетовъ такой же власти, какъ мэры и муниципальные совѣтники въ коммунальныхъ бюджетахъ? Доводовъ противъ этого нѣтъ никакихъ... Это пересолъ централизаціонной системы, потерявшій нынѣ смыслъ своего существованія... Я хотѣлъ бы упразднить бюджетъ изъ спеціальныхъ средствъ, являющійся неудовлетворительнымъ пріемомъ счетоводства“... (Рѣчь Леона Сэя. Палата депутатовъ, 10 іюля 1890 г.).

ЦАБ "Автограф"

кающихъ отъ невѣрныхъ и двойныхъ записей въ окладныхъ листахъ, и недоборовъ, вызываемыхъ чрезвычайными событіями (пожары, морозы, наводненія, филоксера и т. д.),—этотъ недоимочный фондъ пріобрѣталъ характеръ страхового фонда, котораго государство не должно бы трогать [1]). Онъ составлялъ, какъ говорили, собственность плательщиковъ налоговъ [2]), на самомъ же дѣлѣ скорѣе собственность казначейства, именно въ силу его характера страхового фонда: Казначейство при его помощи страхуетъ себя отъ плохихъ результатовъ взиманія налоговъ. Благодаря недоимочному фонду ежегодно поступаетъ полностью вся сумма оклада. Поэтому законъ 18 іюля 1892 г. весьма разумно рѣшилъ, чтобы недоимочный фондъ, равно какъ нѣкоторыя другія мелкія операціи, возвратились въ общій государственный бюджетъ.

Такимъ образомъ, начиная съ 1 января 1893 г. весь бюджетъ изъ спеціальныхъ средствъ, частью путемъ выдѣленія, частью путемъ поглощенія общимъ бюджетомъ, исчезъ совершенно. Въ настоящее время это безсвязное и искусственное скопленіе разнородныхъ элементовъ перестало существовать, и мы должны интересоваться имъ только съ исторической точки зрѣнія [3]).

---

[1]) Недоимочный фондъ, поскольку рѣчь идетъ о раскладныхъ налогахъ, составляетъ въ такой мѣрѣ спеціальный фондъ, что его излишки, освобождавшіеся въ концѣ смѣтнаго періода, переносились изъ одного года въ другой. Эта своеобразная касса имѣла къ концу смѣтнаго періода 1890 г. остатокъ въ 1,223,260 фр. Поэтому-то проектъ упраздненія бюджета изъ спеціальныхъ средствъ, представленный въ 1888 г., предлагалъ сначала создать для недоимочнаго фонда спеціальный счетъ Казначейства, поставленный внѣ бюджета. (Объяснительная записка отъ 24 апрѣля 1888 г.).

[2]) Хотя недоимочный фондъ и былъ неприкосновененъ, къ нему однако прикасались. Его относительное богатство искушало составителей бюджета. Два предварительныхъ вычета, слѣдовавшихъ одинъ за другимъ, сократили его запасъ ради расходовъ на мексиканскую войну, первый на 6 милліоновъ (законъ 13 мая 1863 г.), второй на 7 милліоновъ (законъ 18 іюля 1866 г.) — всего на 13 милліоновъ. Кромѣ того, въ 1884 г. стали постоянно относить на счетъ недоимочнаго фонда издержки по печатанію и составленію окладныхъ листовъ и повѣстокъ при взиманіи прямыхъ налоговъ, что до сихъ поръ, въ суммѣ около 1,266,000 фр. ежегодно, отно силось на государственныя средства.

[3]) Докладъ комиссіи Палаты депутатовъ, представленный Камилломъ Пельтаномъ 28 мая 1888 г.

ЦАБ "Автограф"

§ 2.—Присоединенные бюджеты.

Присоединенные бюджеты, прилагаемые для порядка къ общему бюджету [1]), составляются изъ серіи маленькихъ спеціальныхъ бюджетовъ, которые въ бюджетѣ на 1906 г. носятъ такія названія: Чеканка монетъ и медалей.—Національная сберегательная касса.—Національная типографія.—Почетный Легіонъ.—Касса инвалидовъ флота.—Центральная школа искусствъ и мануфактуръ.—Желѣзная дорога и гавань острова Возсоединенія.—Государственныя желѣзныя дороги.—Кайесская желѣзная дорога на Нигерѣ.

Это составляетъ девять отдѣльныхъ вѣдомствъ; раньше существовало десятое,—телефоновъ. Нѣсколько лѣтъ тому назадъ ихъ было только семь. Значитъ дѣло не въ числѣ ихъ. Сколько бы ихъ ни было, семь, восемь, девять, но почему эти отрасли классифицируются отдѣльно? Потому, какъ утверждаютъ, что принципъ универсальности, признанный въ обыкновенномъ бюджетѣ, къ нимъ будто бы не подходитъ. Это *промышленныя предпріятія*, на которыя отчетность и должна смотрѣть съ промышленной точки зрѣнія, сопоставляя ихъ доходы съ ихъ же расходами для вывода отдѣльнаго чистаго итога каждаго изъ нихъ. Если это промышленныя предпріятія, государство не должно было бы ихъ захватывать: передъ нами явный случай вторженія въ чужую область, признаваемый за таковой и государствомъ, потому что оно выдѣляетъ его.

Оставимъ въ сторонѣ *монеты и медали*, которыми государство завѣдуетъ по праву регальному, а также *Почтовую сберегательную кассу*, созданную въ 1879 году изъ благотворительныхъ видовъ для конкурренціи съ частными сберегательными кассами. Далѣе мы встрѣчаемъ среди присоединенныхъ бюджетовъ *Центральную школу искусствъ и мануфактуръ*, основанную по частной иниціативѣ въ 1829 г., до 1857 г. управляемую частнымъ обществомъ [2]), и съ того времени погло-

[1]) Присоединенные бюджеты прежде носили такое названіе „спеціальные счеты, прилагаемые для порядка къ бюджету“. Чтобы предупредить смѣшеніе со спеціальными счетами казначейства, финансовый законъ смѣтнаго періода 1881 г. отъ 22 декабря 1880 г. ввелъ нынѣшній заголовокъ: „присоединенные бюджеты прилагаемые для порядка къ общему бюджету“. Законъ 9 іюля 1836 г. объ утвержденіи исполненія бюджета смѣтнаго періода 1833 г. впервые предписалъ присоединить эти спеціальные счеты къ общему бюджету.

[2]) Центральная школа искусствъ и мануфактуръ была основанъ въ 1829 г. „четырьмя молодыми людьми, объединенными общей мыслью, вы-

ЦАБ "Автограф"

щенную всемогущимъ государствомъ. Если центральная школа родилась и росла въ теченіе 27 лѣтъ на свободѣ, то она и впредь могла такъ жить. Когда учрежденіе было передано его учредителями государству, законъ 19 іюня 1857 г., одобривъ договоръ, постановилъ, что «доходы школы не будутъ смѣшиваться съ доходами Казначейства, а будутъ назначаться на расходы по учрежденію». При помощи этого хотѣли помѣшать государственнымъ кассамъ неправильно воспользоваться обнаружившимся тогда избыткомъ доходовъ. Но въ рукахъ государства эти избытки не могли долго длиться: въ настоящее время, наоборотъ, только поддержка государства подъ видомъ стипендій уравновѣшиваетъ избытокъ расходовъ.

Національная типографія не перестаетъ возбуждать жалобы частныхъ типографщиковъ, утверждающихъ, что они работаютъ также хорошо и дешевле, чѣмъ оффиціальное заведеніе. Послѣднее, какъ говорятъ они, отнимаетъ у нихъ административныхъ заказчиковъ безъ пользы для плательщиковъ налоговъ: свобода и одинаковое право—таково заключительное слово ихъ жалобъ. Декретъ 21 апрѣля 1887 г. учредилъ комиссію для разсмотрѣнія ихъ жалобъ и для разслѣдованія, не должно ли государство на самомъ дѣлѣ отказаться отъ этого промысла, но комиссія отступила передъ столь смѣлымъ рѣшеніемъ. (Докладъ и декретъ 28 августа 1889 г.). Однако самый фактъ постоянной агитаціи заинтересованныхъ лицъ, начиная съ IV года, доказываетъ, что государство въ силу болѣе или менѣе уважительныхъ мотивовъ выходитъ тутъ изъ своей роли [1]).

Телефоны, какъ мы уже говорили, послѣ выкупа и превращенія ихъ въ монополію, заняли мѣсто среди присоединенныхъ бюджетовъ, начиная со смѣтнаго періода 1891 г. (Законъ 16 іюля 1889 г.). Неправильность этого не нужно и доказывать послѣ того, какъ Палата по предложенію самого министра финансовъ вслѣдствіе многочисленныхъ заявленій ея членовъ, высказалась за окончательно упраздненіе присоединеннаго бюджета

работанной долгимъ размышленіемъ". Эти четверо молодыхъ людей были Теодоръ Оливье, Пекле, Мартенъ Лавалле и Дюма. До 1857 г. основатели и ихъ преемники, одними усиліями своей частной инціативы, обезпечили прогрессъ и хорошую репутацію этого учрежденія, переживавшаго періодъ полнаго и растущаго процвѣтанія, когда законъ 19 іюля 1857 г. превратилъ его въ государственное.

[1]) „Организованная такимъ образомъ Національная типографія жила 70 лѣтъ, правда неспокойной жизнью, потому что нападки на нее и споры противъ нея не прекращались"... (Докладъ бюджетной комиссіи, 25 іюля 1894 г.).

ЦАБ "Автограф"

телефоновъ [1]). «Совершивъ этотъ актъ бюджетнаго объединенія, мы подтверждаемъ, что телефоны составляютъ государственную повинность. Вначалѣ, можно было не догадываться объ истинномъ характерѣ»...—говоритъ объяснительная записка къ бюджету 1893 г., представленная Рувье 10 марта 1892 г. Надо замѣтить, что въ силу этого аргумента слѣдовало бы уничтожить почти всѣ другіе присоединенные бюджеты. Законъ 26 декабря 1892 г. постановилъ: «Начиная со смѣтнаго періода 1893 г., присоединенный бюджетъ телефоновъ упраздняется. Операціи въ графѣ доходовъ и расходовъ этого бюджета инкорпорируются въ общій государственный бюджетъ».

Желѣзная дорога и гавань Возсоединенія сначала были уступлены промышленной компаніи. (Законъ и конвенція 23 іюня 1877 г.). Вслѣдствіе неисполненія принятыхъ ею обязательствъ, государство продолжаетъ нынче работы хозяйственнымъ способомъ, согласно постановленіямъ закона 17 іюля 1889 г. (ст. 33) и декрета 29 октября 1889 г., но это только временное рѣшеніе. Слово *временное*, заключающееся во всѣхъвыше указанныхъ актахъ, закрываетъ уста критикѣ. Но съ 1889 г. прошло уже достаточно времени для того, чтобы перестать удивляться, какъ это временное продолжаетъ постоянно существовать...

Въ области желѣзнодорожнаго дѣла, отданнаго во Франціи всецѣло частнымъ компаніямъ по закону 1842 г., можно было видѣть, какъ, начиная съ 1878 г., государство вступило въ конкурренцію съ компаніями и само стало хозяиномъ сѣти болѣе, чѣмъ въ 2,500 километровъ. *Государственныя желѣзныя дороги* стремятся оказать странѣ троякаго рода услуги: техническія, коммерческія и военныя. (Докладъ комиссіи о бюджетѣ на 1888 г. отъ 29 ноября 1887 г.). Не входя въ подробности очень оживленныхъ споровъ, которые ежегодно поднимаются въ парламентѣ вслѣдствіе этой претензіи государственныхъ желѣзныхъ дорогъ оказывать услуги на деньги плательщиковъ, достаточно остановиться на такой фразѣ, обычно приводимой для оправданія института: «одна изъ главнѣйшихъ выгодъ, приносимыхъ государству существованіемъ принадлежащей ему желѣзнодорожной сѣти состоитъ въ нахожденіи подъ рукой поля для производства опытовъ». (*Оттуда-же*). Если дѣло идетъ, дѣйствительно, о полѣ для опытовъ, т. е. о временномъ учрежденіи, то по-

[1]) „Нѣтъ большихъ основаній для созданія для телефоновъ присоединеннаго бюджета, чѣмъ для созданія спеціальнаго бюджета табаку, или другой какой-либо фабрики, представляющей частицу государственной администраціи... Съ того момента, когда допускаютъ присоединенный бюджетъ телефоновъ, необходимъ такой же и для почты!“ (Рѣчь Леона Сэя при общемъ обсужденіи бюджета на 1891 г., 27 октября 1890 г.).

ЦАБ "Автограф"

мѣщеніе государственныхъ желѣзныхъ дорогъ среди присоединенныхъ бюджетовъ имѣло бы оправданіе, такъ какъ тогда расходъ располагался бы внѣ бюджета именно вслѣдствіе своей временности. Но если вопреки этой надеждѣ, учрежденіе должно безконечно продолжать свои опыты и сдѣлаться нормальной государственной функціей, то правила финансоваго правопорядка требуютъ, чтобы обыкновенный бюджетъ вступилъ въ свои права, примѣры чего намъ даются иностранными государствами. Въ Пруссіи эксплоатація желѣзныхъ дорогъ, представляющая гораздо большую важность, чѣмъ у насъ, относится къ обыкновенному бюджету, какъ въ сферѣ доходовъ, такъ и расходовъ; мы уже видѣли это. Точно также и въ Бельгіи обыкновенный бюджетъ включаетъ въ свои рамки министерство желѣзныхъ дорогъ, почтъ и телеграфовъ.

Касса инвалидовъ флота, пенсіонная и сберегательная касса, созданная для моряковъ Кольберомъ, съ 1675 г. вела свое самостоятельное существованіе съ перемѣннымъ счастьемъ. Неоднократно, несмотря на ея такъ называемую автономность, государство поднимало руки на капиталы, составлявшіе имущество кассы, такъ что, по нѣкоторымъ вычисленіямъ, Государственное Казначейство въ день ликвидаціи кассы должно было бы ей болѣе 200 милліоновъ. Но касса не ликвидируется, и государство даетъ ей ежегодно пособіе въ 12,751,000 фр., согласно бюджету на 1906 г., справедливое вознагражденіе, какъ говорятъ докладчики, за прежніе захваты...

Почетный Легіонъ, созданный въ 1802 г. съ отведеніемъ ему спеціальнаго имущества (законъ 29 флореаля X года) получаетъ сверхъ доходовъ отъ остатка своего первоначальнаго капитала еще дополнительную сумму въ 11 милліоновъ франковъ, доставляемую обыкновеннымъ государственнымъ бюджетомъ. При помощи этихъ доходовъ, увеличиваемыхъ добавочными поступленіями, орденъ удовлетворяетъ платежи по содержанію своихъ членовъ, по выдачѣ военныхъ медалей, расходовъ по воспитательнымъ домамъ въ Сэнъ-Дени и Экуанѣ и т. д.

Это обозрѣніе отраслей, обнимаемыхъ присоединенными бюджетами, показываетъ намъ, что однѣ включены туда только временно, какъ представляющія промышленныя предпріятія, которыхъ государство не смѣетъ окончательно взять на себя и которыя оно, быть можетъ, готовится передать частной промышленности, а другіе—составляютъ только придатки обыкновеннаго бюджета, который или забираетъ ихъ излишки или дополняетъ ихъ доходы крупными пособіями. И съ той и съ другой точки зрѣнія законность присоединенныхъ бюджетовъ не можетъ быть оправдана. Они представляютъ, очевидно, неправильный бюджетный наростъ. Какъ мѣтко сказалъ одинъ изъ бюджетныхъ докладчиковъ, «отдѣльное суще-

ЦАБ "Автограф"

ствованіе присоединенныхъ бюджетовъ имѣетъ двойное неудобство, оно разрываетъ единство бюджета и дѣлаетъ болѣе труднымъ надзоръ за ихъ операціями». Это—опасные счета, изъемлющіе часть общественныхъ денегъ отъ обычныхъ гарантій контроля [1]). «Въ силу этого управленіе данными бюджетами не всегда происходитъ согласно съ интересами Казначейства... Забота о равновѣсіи не играетъ большой роли, такъ какъ большинство ихъ существуетъ благодаря пособіямъ казначейства».

Уже многіе изъ присоединенныхъ бюджетовъ исчезли, какъ напр. бюджетъ телефоновъ или тѣ, списокъ которыхъ дается общимъ финансовымъ отчетомъ, какъ вѣдомость присоединяемыхъ постепенно къ общему бюджету [2]). Быть можетъ, новое стремленіе къ бюджетному единству уничтожитъ весь этотъ отдѣлъ.

Остается опредѣлить присоединенные бюджеты съ точки зрѣнія отчетности. Это—спеціализированныя вѣдомства: того требуетъ ихъ промышленный характеръ. Каждый изъ нихъ представляетъ отдѣльную личность, доходы которой сопоставляются съ расходами для выведенія спеціальнаго итога ея операцій. Этотъ итогъ, какъ мы видимъ, сводится для однихъ къ излишку доходовъ, для другихъ — къ излишку расходовъ. Излишекъ доходовъ поступаетъ въ общій бюджетъ подъ названіемъ разныхъ доходовъ; излишки расходовъ покрываются кредитами обыкновеннаго бюджета. Такимъ образомъ, благодаря бухгалтерскимъ оборотамъ, указывающимъ или на употребленіе излишка доходовъ, или на пособія для покрытія излишка

---

[1]) *Главный финансовый отчетъ* ежегодно самъ объясняетъ, что его таблицы не содержатъ операцій присоединенныхъ бюджетовъ, „потому что они, подчиненные особому режиму, дѣйствуютъ внѣ вліянія министра финансовъ, черезъ посредство спеціальныхъ подотчетныхъ казначеевъ, не обязанныхъ представлять Главному Управленію государственной отчетности свои періодическіе бухгалтерскіе отчеты".

[2]) Главный финансовый отчетъ до 1885 г. воспроизводилъ списокъ спеціальныхъ расходовъ и присоединенныхъ бюджетовъ, постепенно входившихъ въ составъ обыкновеннаго бюджета. Изъ этихъ блудныхъ сыновей, вернувшихся въ отчій домъ, назовемъ: расходы по провѣркѣ мѣръ и вѣсовъ (1826), доходы и расходы отъ пошлинъ за патенты на изобрѣтенія (1834), средства и расходы нормальныхъ школъ первой степени (1839), доходы и поступленія изъ Алжира (1840), университетскіе доходы и расходы (1862), операціи дипломатическихъ и консульскихъ канцелярій (1876) и т. д. и т. д. Изъ этихъ примѣровъ видно, сколько вѣдомствъ охотно расположились бы внѣ бюджета, если бы имъ это позволили.

ЦАБ "Автограф"

расходовъ, бюджетъ каждаго присоединеннаго вѣдомства въ концѣ концовъ точно балансируется [1]).

Послѣ всѣхъ этихъ объясненій можно дать такое опредѣленіе присоединенныхъ бюджетовъ: «Присоединенные бюджеты отдѣльно обозначаютъ доходы и расходы различныхъ предпріятій, чистый итогъ которыхъ или оплачивается обыкновеннымъ государственнымъ бюджетомъ или ему достается».

---

[1]) Вотъ цифры, одинаковыя въ графѣ доходовъ и расходовъ, каждаго изъ присоединенныхъ бюджетовъ при бюджетѣ на 1906 годъ:

Чеканка монетъ и медалей	3,302,900	фр.
Національная сберегательная касса . .	40,481,174	„
Національная типографія	7,585,050	„
Почетный Легіонъ	16,428,278	„
Касса инвалидовъ флота	18,054,105	„
Центральная школа искусствъ и мануфактуръ	758,640	„
Желѣзная дорога Возсоединенія. — Суданская желѣзная дорога	7,345,500	„
Государственныя желѣзныя дороги . . .	53,700,000	„
Итогъ присоединенныхъ бюджетовъ .	147,655,647	фр.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА ОДИННАДЦАТАЯ.

Спеціальные счеты казначейства. Ежегодныя распоряженія.

§ 1. Спеціальные счеты казначейства. Бюджеты и казначейство: опредѣленіе ихъ. Ихъ взаимныя отношенія. Дефициты и неотвержденный долгъ. Поводы созданія спеціальныхъ счетовъ; черты, характеризующія ихъ: ихъ поступленія должны со временемъ уравновѣсить ихъ расходы; временно они черпаютъ средства прямо изъ кассъ, внѣ границъ бюджетовъ. Примѣры спеціальныхъ счетовъ: авансы на постройку школъ, на проселочныя дороги, переустройство укрѣпленій Кале, ссуды промышленности, греческій заемъ, поручительства, гарантія процентовъ желѣзнымъ дорогамъ. Этотъ послѣдній счетъ нѣсколько лѣтъ тому назадъ составлялъ титулъ V финансоваго закона; его природа; основанія устраненія его изъ обыкновеннаго бюджета въ 1885 г.— § 2. Невозможность составить общій итогъ бюджетовъ государства, когда существовали пять вышеуказанныхъ отдѣленій; современный характеръ французскихъ бюджетовъ съ этой точки зрѣнія. § 3. Дополнительныя средства и ежегодныя распоряженія: казначейскія, бюджетныя и касающіяся формальнаго порядка; обязательства открывать кредиты, запасные кредиты на гражданскія и военныя пенсіи; работы, выполненныя на капиталы компаній, корпорацій и синдикатовъ; авансы государству; свидѣтельства казначейства; пособія департаментамъ и коммунамъ на проселочныя дороги и школьныя зданія, и т. д.— § 4. Документы, прилагаемые послѣ текста финансоваго закона: объясненія, сравненія, статистическія таблицы, вѣдомости, публикуемыя во исполненіе спеціальныхъ законовъ и т. д., наполняющія большую часть книги проекта бюджета. Конецъ разбора этой книги и составленія бюджета.

§ 1.—Спеціальные счеты казначейства. Гарантія процентовъ желѣзнодорожнымъ компаніямъ.

Мы приступаемъ теперь,—этого нельзя скрыть—къ очень запутанному изложенію. Опредѣленіе спеціальныхъ счетовъ казначейства, за отсутствіемъ официальнаго, можетъ быть редактировано такъ: «Спеціальные счеты казначейства черпаютъ прямо изъ казначейства, внѣ бюджетовъ, средства, въ которыхъ они временно нуждаются до той поры, пока ихъ поступленія не уравновѣсятъ ихъ расходовъ». Этого опредѣленія нельзя

ЦАБ "Автограф"

понять, если предварительно точно не выяснить, что такое *бюджетъ* и *казначейство*. Что касается бюджета, то достаточно, согласно съ предыдущими разъясненіями, напомнить, что бюджетъ представляетъ совокупность доходовъ и расходовъ одного года [1]).

Казначейство, въ свою очередь, не можетъ получить лучшаго опредѣленія, чѣмъ слѣдующее: «Казначейство—это огромный резервуаръ государственныхъ рессурсовъ». Туда стекаются всѣ доходы, какой бы они ни были природы, доходы окончательные, доходы переводные, доходы казначейскіе, равнымъ образомъ оттуда исходятъ всѣ платежи, платежи дѣйствительные, переводные или казначейскіе. Оно представляетъ кассу и портфель государства, или, точнѣе, оно фиктивно централизуетъ всѣ кассы, всѣ портфели различныхъ подотчетныхъ казначеевъ, разсыпанныхъ по всему лицу страны; единство казначейства осуществляется только на бумагѣ, въ бухгалтеріи управленія общимъ движеніемъ суммъ. Казначейство—это цѣльная единица, вотъ почему оно точно опредѣляется такимъ образомъ: «Казначейство — это огромный резервуаръ государственныхъ рессурсовъ».

И бюджетъ, и казначейство имѣютъ каждый свою личность: эти двѣ личности находятся въ тѣсныхъ сношеніяхъ, имѣютъ много точекъ соприкосновенія. Каждая однако дѣйствуетъ въ независимой области и на свой ладъ, какъ это будетъ видно. Бюджеты имѣютъ всегда только ограниченное существованіе: какъ только ихъ операціи дѣйствительно ликвидируются, они умираютъ: одинъ бюджетъ исчезаетъ, другой ему наслѣдуетъ. Казначейство, нообороть, продолжаетъ свои операціи безъ остановки, безъ расчлененія, въ безконечной связи: одно и то же, оно всегда живетъ. Если бы сохранились вѣдомости о состояніи суммъ, то нынѣшнее казначейство можно было бы связать съ казначействомъ первыхъ Капетинговъ; точно также въ грядущемъ его свяжутъ съ казначействомъ будущихъ республикъ. Какія же отношенія могутъ установиться между рождающимися и умирающими бюджетами и всегда живущимъ казначействомъ?

Часто говорятъ, что казначейство—это банкиръ бюджетовъ; сравненіе какъ будто совершенно точное Бюджеты, даже самые правильные, не могли бы обойтись безъ посредничества такого банкира. Если бы, напримѣръ, въ первые мѣсяцы года, раньше чѣмъ поступятъ доходы, бюджеты не нашли бы резервовъ въ кассахъ казначейства, то и наилучше сбалансированные изъ нихъ вынуждены были бы отсрочить платежи.

---

[1]) «Государственный бюджетъ—это актъ, заключающій предварительное одобреніе государственныхъ доходовъ и расходовъ». См. первую главу.

ЦАБ "Автограф"

Бюджеты, дающіе дефицитъ, расходующіе въ конечномъ счетѣ болѣе, чѣмъ они получили, еще менѣе могли бы закончить свое теченіе безъ помощи казначейства.

Казначейство по отношенію къ бюджету играетъ ту же самую роль, что банкиръ по отношенію къ своему кліенту. Оно даетъ имъ взаймы свои капиталы, когда они въ нихъ нуждаются. Эти капиталы происходятъ или отъ избытковъ, оставленныхъ предшествующими бюджетами, [1]), или отъ займовъ и чрезвычайныхъ рессурсовъ разной природы, или отъ неотвержденнаго долга [2]). Эти общія указанія на смыслъ слова казначейство позволяютъ намъ вернуться къ нашей темѣ.

Первая часть даннаго выше опредѣленія спеціальныхъ счетовъ констатируетъ, что они черпаютъ средства прямо изъ казначейства, внѣ бюджетовъ. Бюджеты, питаемые налогами, никогда не бываютъ очень богаты. Казначейство, наоборотъ, когда доходы притекаютъ въ кассы быстрѣе, чѣмъ оттуда выходятъ расходы, можетъ сдѣлаться очень богатымъ; свободные капиталы коммунъ и департаментовъ, выручка отъ продажи долгосрочныхъ свидѣтельствъ, займы и т. д. доставляютъ ему обильные запасы [3]). Поэтому когда бюджеты бѣднѣютъ, а казначейство богатѣетъ, у кліентовъ является естественно искушеніе добиться того, чтобы одинъ платилъ за другого. При соучастіи составителей бюджета нѣкоторыя вѣдомства успѣли уйти изъ обыкновеннаго бюджета, чтобы питаться прямо изъ кассъ казначейства.

Но не всѣ безъ различія вѣдомства могутъ претендовать на такую снисходительность. Къ кандидатамъ предъявляются извѣстныя требованія, на которыя указываетъ послѣдняя фраза вышеприведеннаго опредѣленія: «пока ихъ поступленія не уравновѣсятъ ихъ расходовъ». Къ пользованію спеціальными счетами допускаются только тѣ, чьи будущіе доходы уравновѣсятъ настоящіе расходы. Тутъ коренится критерій спеціальныхъ счетовъ: они занимаютъ или должны занимать только временное положеніе. Казначейство предполагаетъ дѣлать имъ только авансы, подлежащіе точ-

[1]) Нѣкоторые бюджеты, въ видѣ исключенія, оставляли излишки доходовъ въ кассахъ казначейства, но большая часть, наоборотъ, черпала тамъ средства для покрытія своихъ дефицитовъ. Доказательствомъ служатъ 3.895 милліоновъ такихъ позаимствованій, значащихся среди дефицитовъ казначейства, о которыхъ мы будемъ говорить позднѣе.

[2]) См. дальше, что говорится о неотвержденномъ долгѣ при анализѣ приложенныхъ документовъ.

[3]) Причины богатства казначейства заслуживали бы болѣе обстоятельнаго изслѣдованія. Мы разсмотрѣли ихъ спеціально въ статьѣ Economiste francais отъ 7 мая 1887 г., подъ заглавіемъ Les nouveaux procédés de trésorerie.

ЦАБ "Автограф"

ному возврату въ болѣе или менѣе длинный промежутокъ времени изъ предназначенныхъ по данной операціи доходовъ. Чтобы сдѣлать вопросъ понятнѣе, проанализируемъ нѣсколько примѣровъ нынѣшнихъ спеціальныхъ счетовъ казначейства.

Ссуды промышленности, производимыя въ силу закона 1 августа 1860 г., изданнаго вслѣдъ за торговымъ договоромъ, выплачиваемыя заинтересованными лицами, какъ указываетъ и само слово «ссуды», съ самаго начала фигурировали среди спеціальныхъ счетовъ. Нѣтъ ничего болѣе законнаго, чѣмъ такая классификація,—говорили по этому поводу—вѣдь отданные въ ссуду 36.840.166 франковъ должны, по всей вѣроятности, въ одинъ прекрасный день, поступить цѣликомъ обратно: рѣчь идетъ только о томъ, чтобы дождаться этого дня при помощи переводнаго счета. Къ несчастью возвраты не производились съ ожидаемой точностью, и къ 31 декабря 1886 года 11.858.819 фр. еще не были уплачены. Законъ 30 марта 1888 г., считая 9.716.878 фр. безнадежными къ поступленію, покрылъ ихъ изъ прибылей, списавъ въ дефицитъ казначейства, и только 2.141.941 фр. оставилъ на спеціальныхъ счетахъ, каковая цифра въ 1905 г. уменьшилась до 757.000 фр. Каковы ни были превратности этой операціи, ея исходной точкой служила тѣмъ не менѣе та идея, что сдѣланные раньше расходы должны быть покрыты соотвѣтствующими доходами; когда обнаружилось другое, часть ссуды, безнадежная къ поступленію, вышла изъ спеціальныхъ счетовъ.

Греческій заемъ, нынѣ вычеркнутый изъ спеціальныхъ счетовъ, долгое время помѣщался тамъ тоже подъ вліяніемъ этой идеи. Въ 1832 г. Россія, Англія и Франція гарантировали сообща заемъ въ 100 милліоновъ франковъ, заключенный греческимъ правительствомъ. Когда подписка на заемъ прошла, Греція перестала платить проценты: Франція, обязавшаяся на третью часть, должна была послѣдовательно авансировать изъ своихъ средствъ 31.793.277 фр. Въ 1857 г. международная комиссія постановила, что Греція должна начать выплачиваніе этихъ авансовъ по 900.000 фр. въ годъ, при чемъ третья часть доставалась Франціи. Эти 900.000 фр. были сокращены до 600.000 фр. ради того, чтобы создать цивильный листъ королю Георгу I (конвенція 5 января 1864 г.). Суммы, назначенныя намъ этимъ новымъ постановленіемъ, аккуратно выплачивались. Но въ 1886 г. черезъ двадцать лѣтъ всѣ эти взносы вмѣстѣ составили не болѣе 4 милліоновъ, и за вычетомъ нѣкоторыхъ ранѣе произведенныхъ платежей, оставался еще авансъ въ 27.094.000 фр. Идя такимъ ходомъ, Греція могла освободиться отъ долга только въ 135 лѣтъ, 135 лѣтъ вмѣстѣ съ ранѣе протекшими 33 годами составили бы для спеціальнаго счета продолжительность въ 168 лѣтъ.

ЦАБ "Автограф"

Во что превратился бы тогда временный характеръ этого установленія? Поэтому въ 1887 г. было рѣшено совершенно сложить со счетовъ казначейства ссуду на греческій заемъ. (Ст. 4 финансоваго закона 26 февраля 1887 г.).

Спеціальный счетъ для *всемірной выставки* 1878 г., открытый въ силу закона 31 іюля 1876 г., былъ точно также закрытъ и очищенъ въ 1887 г. при помощи чрезвычайнаго пособія отъ государства въ 21 милліонъ.

Реорганизація укрѣпленій города Калэ составляетъ простой типъ спеціальнаго счета. Согласно первоначальнымъ предположеніямъ работы по устройству новыхъ укрѣпленій должны были стоить ровно столько же, сколько надѣялись выручить отъ продажи участковъ земли старой линіи укрѣпленій. Чего ради—подумали тогда—обременять будущіе бюджеты поступленіями и выдачами суммъ, неравныхъ въ разные годы, когда въ концѣ концовъ и тѣ, и другія должны взаимно погаситься? Законъ 21 апрѣля 1879 г. постановилъ вслѣдствіе этого включить данныя операціи въ число спеціальныхъ счетовъ казначейства, причемъ 14 милліоновъ исчисленныхъ расходовъ должны были погашаться выручкой отъ продажи участковъ земли. Къ несчастью, и здѣсь дѣло кончилось разочарованіемъ. Въ концѣ 1899 г., послѣ двадцатилѣтняго существованія, спеціальный счетъ долженъ былъ закрыться съ дефицитомъ въ 7,562,000 фр. (Законъ 26 декабря 1899 г.). Расходы достигли 8,227,000 фр., но доходы не превысили 664,000 фр.

Одинъ изъ наиболѣе опасныхъ новѣйшихъ счетовъ былъ тотъ, который законъ 17 февраля 1898 г. безшумно открылъ подъ названіемъ: «усовершенствованіе матеріальной части вооруженія и возстановленіе военныхъ учрежденій», «дебетъ» (долгъ) котораго увеличивался ежедневно въ то время, какъ на его «кредитъ» не поступало почти ничего. Такъ какъ главнымъ залогомъ будущаго равновѣсія служила продажа участковъ земли изъ подъ оставленныхъ линій укрѣпленій Парижа, то необходимо было сперва узнать, когда эти участки будутъ продаваться и какова будетъ ихъ цѣнность въ далекій день ихъ отчужденія. До того времени расходы удовлетворялись путемъ выпуска свидѣтельствъ казначейства. Это было возстановленіемъ старыхъ чрезвычайныхъ бюджетовъ. Поэтому министръ финансовъ не поколебался предложить окончательное закрытіе этого обманчиваго счета, хотя обыкновенный бюджетъ 1901 г. долженъ былъ отъ этого увеличиться на 36 милліоновъ. Послѣ закона 30 декабря 1900 г. ни одинъ новый расходъ не относился болѣе на спеціальный счетъ по вооруженію. Если онъ еще существуетъ, то только по своему итогу, сведенному раньше 1901 года, въ 198 милліоновъ.

ЦАБ "Автограф"

Изъ неудобныхъ спеціальныхъ счетовъ мы могли бы еще указать на тѣ, которыми долгое время и широко пользовались кассы проселочныхъ дорогъ и школьныхъ зданій, доставлявшія департаментамъ и коммунамъ авансы и пособія. Что касается авансовъ, то было условлено, что ежегодно часть авансированнаго капитала будетъ погашаться годовыми платежами заинтересованныхъ учрежденій. Что касается пособій, то они должны были постепенно покрываться взносами, вносимыми въ бюджетъ для оплаты неотвержденнаго долга. Но это ученое и очень сложное счетоводство [1]), грозило затянуть на вѣки опасные счеты, поглотившіе уже болѣе милліарда и которые слѣдовало закрыть возможно скорѣе. Это и сдѣлалъ въ концѣ концовъ законъ 26 іюля 1893 г., закрывъ ихъ съ 1 января 1894 г. Вмѣсто него открытъ былъ единственный счетъ подъ рубрикой: «ликвидація прежнихъ кассъ проселочныхъ дорогъ и школьныхъ построекъ», получившій на свой «дебетъ» всѣ обязательства прошлаго, а на свой «кредитъ»—послѣдовательныя поступленія отъ ежегодныхъ бюджетныхъ платежей, предназначенныхъ въ 30 лѣтъ покрыть недоимку.

Процитируемъ еще слѣдующую ст. 2 закона 7 декабря 1894 г., открывшаго спеціальный счетъ для *расходовъ по Мадагаскарской экспедиціи:* «всѣ правила, относящіяся къ бюджетнымъ кредитамъ, относятся и къ кредитамъ, открытымъ настоящимъ закономъ, за исключеніемъ того, что относится къ спеціализаціи смѣтнаго періода». Это доказываетъ, что сами по себѣ, безъ ясныхъ указаній, спеціальные счеты казначейства не подчиняются обыкновеннымъ правиламъ отчетности [2]).

Но мы торопимся подойти, наконецъ, къ *гарантіямъ процентовъ желѣзнодорожнымъ компаніямъ*, такъ какъ онѣ, съ 1885 по 1893 г. мотивировали открытіе въ самомъ бюджетномъ законѣ титула «спеціаль-

---

[1]) Спеціальные счеты, относящіеся къ кассамъ проселочныхъ дорогъ и школьныхъ зданій, характеризуются главнымъ докладчикомъ бюджета на 1895 г., какъ „одна изъ самыхъ сложныхъ и самыхъ темныхъ операцій, которыя затѣвались въ финансовой области". (Докладъ Кошри, 6 ноября 1896 г.).

Раньше другой докладчикъ говорилъ, что эта операція является свидѣтельствомъ сложности и надежности нашей государственной отчетности (докладъ Годефруа Кавеньяка о бюджетѣ на 1892 г.), а его преемникъ не побоялся прибавить, что сложность такова, что не позволяетъ убѣдиться, равна ли ей надежность. (Докладъ Пуэнкарре о бюджетѣ на 1893 годъ).

[2]) Ни парламентъ, ни Счетная палата не простираютъ своего обыкновеннаго контроля на спеціальные счеты. Многіе изъ бюджетныхъ докладчиковъ констатировали это съ сожалѣніемъ.

ЦАБ "Автограф"

ные счеты казначейства» [1]), по поводу которыхъ мы и вдались въ это разсужденіе о спеціальныхъ счетахъ вообще [2]).

Счетъ гарантій процентовъ сопровождается въ посвящаемой ему ежегодно статьѣ общаго финансоваго отчета такими объясненіями: «По договорамъ, заключеннымъ съ желѣзнодорожными компаніями, платежи, которые государство передаетъ компаніямъ въ видѣ гарантіи процентовъ, представляютъ авансы, подлежащіе возмѣщенію съ уплатой простыхъ 4% изъ чистой выручки линій, которымъ дана гарантія, какъ только эта чистая выручка превыситъ гарантированный процентъ». Въ силу своей гарантіи государство ежегодно покрываетъ своими деньгами недовыручку чистаго дохода отъ эксплуатаціи компаній. Но эти взносы въ счетъ гарантіи составляютъ, какъ говоритъ общій отчетъ, только авансы, подлежащіе полностью съ процентами возмѣщенію со стороны компаній или въ теченіе самого срока ихъ концессій, если это дозволяется увеличеніемъ ихъ доходовъ, или по прекращеніи концессій.

Эта мысль объ *авансахъ* и повела въ 1885 г. къ помѣщенію гарантій процентовъ посреди спеціальныхъ счетовъ казначейства. Если, говорили тогда, ихъ нынѣшній расходъ будетъ нѣкогда возмѣщенъ и сбалансированъ, то почему оставлять тяжесть ихъ обязательствъ исключительно на нынѣшнихъ поколѣніяхъ въ то время, какъ ихъ доходы будутъ обогащать бюджеты слѣдующихъ поколѣній. Не лучше ли совершенно устранить эту операцію изъ финансоваго закона, построеніе котораго она портитъ, и предоставить ей особое помѣщеніе возлѣ казначейства, которое и будетъ временно снабжать ее деньгами? Законъ 8 августа 1885 г. о бюджетѣ на 1886 г. и постановилъ, вслѣдствіе этого, въ титулѣ V, въ статьѣ 14-ой: «Будутъ созданы два спеціальныхъ счета казначейства, называемые: авансы компаніямъ французскихъ желѣзныхъ дорогъ въ счетъ гарантій процентовъ и авансы компаніямъ алжирскихъ желѣзныхъ дорогъ въ счетъ гарантій процентовъ».

Вслѣдствіе этого видимые расходы обыкновеннаго бюджета были сокращены на 70—80 милліоновъ; къ этому собственно и сводился единственный искренній мотивъ открытія спеціальнаго счета, такъ какъ вышеизложенные доводы служили только предлогомъ. Раньше всего желали до-

---

[1]) Гарантіи процентовъ продолжаютъ занимать мѣсто среди *спеціальныхъ счетовъ казначейства*, но ничего не заимствуютъ изъ капиталовъ казначейства для своего ежегоднаго расхода, о которомъ теперь заботится бюджетъ.

[2]) Дальше мы заявляемъ, что было бы лучше, если бы всѣ безъ исключенія спеціальные счеты вошли въ лоно бюджета, какъ сдѣлано съ даннымъ счетомъ.

ЦАБ "Автограф"

биться равновѣсія на бумагѣ. «Позволительно думать—сознается позднѣе одинъ изъ докладчиковъ,—что гарантіи не вышли бы изъ бюджета 1886 г., если бы обыкновенныхъ доходовъ было достаточно для ихъ оплаты». Спеціальный счетъ гарантій былъ упраздненъ какъ только избытокъ доходовъ позволилъ это, и въ бюджетной комиссіи восторжествовало стремленіе къ единству. При составленіи бюджета на 1892 г. министръ финансовъ началъ съ предложенія возвратить въ бюджетъ гарантіи по алжирскимъ желѣзнымъ дорогамъ; бюджетная комиссія нашла возможнымъ дополнить мѣропріятіе, присоединивъ и французскія желѣзныя дороги, такъ что спеціальный титулъ, введенный въ 1885 г., совершенно исчезъ изъ финансоваго закона въ 1893 г. [1]).

Спеціальный счетъ гарантій процентовъ былъ единственнымъ, который когда-либо помѣщался въ самомъ текстѣ финансоваго закона. Чѣмъ вызывалось это исключеніе? Или правильнѣе, почему всѣ безъ исключенія спеціальные счеты не подвергаются ежегодно контролю парламента? Почему оставляютъ въ темномъ углу отчетности, внѣ ежегоднаго голосованія народныхъ представителей какъ разъ наиболѣе подозрительныя операціи, при помощи которыхъ изъ кассы казначейства непосредственно извлекаются сотни милліоновъ? Вотъ вопросы, поднимаемые дѣйствительнымъ стремленіемъ къ финансовому единству, безъ котораго внѣшнее равновѣсіе обыкновеннаго бюджета есть только обманъ.

Если этихъ разнообразныхъ примѣровъ достаточно для оправданія даннаго выше опредѣленія спеціальныхъ счетовъ казначейства, то они въ то же время доказываютъ и сложность этихъ счетовъ, ихъ неясность, а какъ слѣдствіе этого, и опасность ихъ употребленія. Открыть спеціальный счетъ, чтобы черпать при его помощи деньги непосредственно въ кассахъ казначейства на предпріятіе, которое должно будетъ нѣкогда возмѣстить авансы, которыми теперь воспользовалось,—это само по себѣ столь сомнительная операція, что необходимо, по крайней мѣрѣ, имѣть возможность слѣдить за ней, контролировать ее и направлять. И какъ разъ тамъ, гдѣ необходимъ былъ бы полный свѣтъ, царитъ темнота, темнота намѣренная для многихъ счетовъ, которые съ трудомъ перенесли бы лучи свѣта.

---

[1]) Бюджетъ на 1892 г. сохранилъ еще титулъ IV, называемый „Спеціальные счеты“, но въ новой редакціи, отнимающей у него старое значеніе. Въ бюджетѣ на 1893 г. титулъ исчезъ совершенно и безповоротно.

Впрочемъ, и послѣ устраненія изъ финансоваго закона, старый спеціальный счетъ гарантій процентовъ тѣмъ не менѣе продолжаетъ регулярно появляться среди счетовъ казначейства въ видѣ счета дебиторовъ въ 103,371,000 фр., обозначая движеніе задолженности компаній по отношенію къ государству.

ЦАБ "Автограф"

Мы высказались бы за полное уничтоженіе спеціальныхъ счетовъ казначейства, если бы не слѣдовало сохранить нѣкоторые изъ нихъ, ограничивающіеся только указаніемъ при помощи переводныхъ счетовъ на различные факты счетоводства.

Такъ напр. *денежныя поручительства* (cautionnements en numéraire), вносимыя лицами, занимающими должности, требующія такой гарантіи, достигаютъ въ настоящее время общей суммы въ 248,929,000 фр.[1]). Вполнѣ правильно означать въ спеціальномъ счетѣ этотъ долгъ казначейства и отмѣчать въ немъ періодическія колебанія взносовъ и обратныхъ выдачъ [2]).

Точно также послѣ упраздненія бюджета изъ спеціальныхъ средствъ, нашли полезнымъ открыть среди спеціальныхъ счетовъ казначейства счетъ для прямыхъ налоговъ и уподобленныхъ имъ податей, взимаемыхъ за счетъ департаментовъ и коммунъ. Такъ какъ законъ установилъ спеціальныя назначенія изъ суммъ тотализатора и налога на раффинированіе сахара, то естественно, чтобы употребленіе этихъ доходовъ и расходовъ, которые должны взаимно компенсироваться, сопровождалось особыми счетами.

Общественное мнѣніе нападаетъ только на подозрительные счеты, на тѣ, которые стараются безконтрольно, внѣ бюджета, присвоить себѣ капиталы казначейства. Отсюда скверная репутація спеціальныхъ счетовъ. Въ этой области мы ничего не можемъ найти лучшаго, какъ процитировать слѣдующее мѣсто изъ объяснительной записки министра финансовъ

---

[1]) Эта цифра представляетъ дѣйствительную сумму залоговъ, поступившихъ въ денежной формѣ въ казначейство послѣ ликвидаціи кассы погашеній согласно новымъ постановленіямъ закона 1816 г. Казначейство, значитъ, дѣйствительно получило чистый итогъ залоговъ, равняющійся вышеуказанной цифрѣ. Однако бюджеты 1814, 1816 и 1820 г. взяли для себя, для обыкновеннаго или чрезвычайнаго бюджета, сумму въ 218,097,907 фр, которая и ушла изъ казначейства послѣ того, какъ туда поступила. Это заимствованіе въ 218,097,907 фр., записанное въ дефициты казначейства, продолжаетъ тамъ значиться. Такъ что настоящее положеніе счета поручительствъ устанавливается только послѣ вычета изъ „кредита“ спеціальныхъ счетовъ „дебета“ дефицитовъ. Операція эта доказываетъ, что казначейство обогатилось только на разницу между взносами залоговъ и позаимствованіями. Это должно было бы ясно вытекать изъ таблицъ отчетности, теперь же приходится съ трудомъ добираться до этого вывода.

[2]) Цифра счета кредиторовъ спеціальнаго счета денежныхъ поручительствъ мѣняется въ зависимости отъ числа лицъ, измѣненій въ тарифѣ и въ срокѣ, на который возможно замѣнять деньги листами ренты по закону 29 марта 1898 г. Отсюда годичныя колебанія, доводившія счетъ кредиторовъ въ 1896 г. до 310 милл., въ 1900 г.—301 милл., въ 1905 г.—248,929,000 фр.

ЦАБ "Автограф"

къ бюджету на 1900 годъ: «Спеціальные счеты очень опасные счеты, употребленіе которыхъ граничитъ съ злоупотребленіемъ и которые увлекаютъ государство на очень скользкую покатость. Поэтому-то теперь мы стараемся упразднить большую ихъ часть, смысла существованія которыхъ не находимъ. Ихъ существованіе, по нашему мнѣнію, имѣетъ только тотъ результатъ, что затемняетъ нашу отчетность, тогда какъ въ свободной странѣ, при господствѣ общественнаго мнѣнія, необходимо, чтобы въ государственныхъ отчетахъ все было ясно, чтобы парламентъ и общество могли *читать* финансы страны».

§ 2.—Сводка бюджетныхъ цифръ въ единый итогъ.

Въ прежнее время, когда финансовый законъ заключалъ пять титуловъ, ни самъ этотъ законъ, ни объяснительная записка, ни доклады комиссій, никогда не дѣлали попытокъ сложить ихъ цифры. Чистое и простое сложеніе разныхъ цифръ привело бы тогда къ лишенному смысла результату [1]); только нѣкоторые члены оппозиціи рисковали это дѣлать, и то съ массой условныхъ оговорокъ.

Въ настоящее время, несомнѣнно, положеніе не столь неясно послѣ того, какъ, благодаря непрестаннымъ протестамъ бюджетныхъ комиссій и публицистовъ, были упразднены чрезвычайные бюджеты, бюджеты изъ спеціальныхъ средствъ и большая часть сомнительныхъ спеціальныхъ счетовъ. Сдѣланъ былъ большой шагъ по направленію къ бюджетному единству. Однако присоединенные бюджеты все еще существуютъ, а титулъ IV указываетъ на рядъ другихъ внѣбюджетныхъ расходовъ, характеръ которыхъ, правда, споренъ.

§ 3.—Спеціальныя распоряженія (Dispositions speciales).—Дополнительныя средства и ежегодныя распоряженія (Moyens de service et dispositions annuelles).

Съ 1898 г. разныя распоряженія группируются въ двухъ титулахъ вмѣсто одного. Первый, титулъ III, озаглавленный «*Спеціальныя распоряженія*», введенный бюджетнымъ закономъ 13 апрѣля 1898 г., ста-

[1]) „Нѣтъ ничего болѣе темнаго,—говорилъ одинъ докладчикъ въ Палатѣ депутатовъ,—болѣе путаннаго, способнаго порождать столько иллюзій, какъ наша современная классификація... Складываютъ одну съ другой всѣ системы государственныхъ записей, носящихъ названіе бюджетовъ, точно каждая изъ нихъ представляетъ независимое и особое цѣлое, подводятъ итоги ихъ цифръ и выводятъ заключенія. Этотъ счетъ совершенно ложенъ". (Докладъ объ общемъ бюджетѣ на 1886 г. депутата Жюля Роша отъ 30 іюня 1885 г.).

ЦАБ "Автограф"

витъ особнякомъ все, что вписывается въ финансовый законъ одинъ только разъ. Можно сказать, что *Спеціальныя распоряженія* заключаютъ «распоряженія, введенныя впервые въ финансовый законъ и не предназначенныя тамъ фигурировать каждогодно».

Сюда входятъ, напримѣръ, новыя мѣропріятія, относящіяся къ финансовому режиму колоній, измѣненія, вносимыя декретами объ организаціи центральной администраціи, закрытіе спеціальныхъ счетовъ по укрѣпленію Калэ, о чемъ мы уже говорили, дѣйствія казначейства, предпринятыя для уплаты вознагражденія владѣльцамъ маіоратовъ и т. д.

Титулъ IV, озаглавленный *Дополнительныя средства и ежегодныя распоряженія* содержитъ, наоборотъ, только распоряженія, воспроизводимыя или подлежащія воспроизведенію въ каждомъ финансовомъ законѣ, необходимую и естественную часть котораго они составляютъ до утвержденія новаго порядка. Эти статьи титула IV могутъ быть раздѣлены на три категоріи: распоряженія казначейскія, распоряженія бюджетныя и распоряженія, касающіяся порядка или формальности.

Распоряженія казначейскія касаются свидѣтельствъ казначейства, свидѣтельствъ города Парижа, краткосрочныхъ облигацій.

Бюджетныя распоряженія относятся или къ обязательствамъ открыть кредиты или къ обязательствамъ произвести работы. Обязательства открыть кредиты бываютъ, когда законъ, напр. для пенсій, проселочныхъ дорогъ, созданія и постройки школъ, уполномочиваетъ министра *обязаться* на извѣстную сумму, относимую на счетъ кредитовъ или текущаго смѣтнаго періода *или позднѣйшихъ*. Обязательства произвести работы бываютъ, когда государство производитъ или приказываетъ производить работы не на свои капиталы, обязуясь оплачивать ихъ ежегодными взносами въ теченіе длиннаго срока [1]).

Наконецъ распоряженія, касающіяся порядка, предписываютъ формальности, что не нуждается въ комментаріяхъ.

Это подраздѣленіе титула IV на три различныхъ категоріи не содержится въ законѣ, оно вытекаетъ изъ той сводки фактовъ, которую мы сочли нужнымъ составить. Поэтому-то мы примемся за разсмотрѣніе главнѣйшихъ статей, изслѣдуя ихъ, не держась какого-либо порядка, какъ впрочемъ они размѣщаются и въ самомъ текстѣ закона.

Поименное перечисленіе вотируемыхъ расходовъ (services votés) внесено въ бюджетный законъ въ силу предписаній закона 14 декабря 1879 г.,

---

[1]) Авансы желѣзнодорожныхъ компаній занимаютъ первое мѣсто въ этихъ комбинаціяхъ.

ЦАБ "Автограф"

который нынче управляетъ всей областью добавочныхъ кредитовъ. Цѣль и значеніе этой формальности мы изучимъ подробно въ главѣ XVII.

Въ области пенсій различаютъ кредиты назначенные въ бюджетѣ на эту часть и подлежащіе непосредственно платежу (crédits de payement) отъ запасныхъ кредитовъ, (crédits d'inscription). Кредиты назначенные ограничиваются ежегоднымъ опредѣленіемъ суммы, слѣдуемой существующимъ пенсіонерамъ или лицамъ, ихъ замѣщающимъ въ границахъ пенсій, уже начавшихъ свое теченіе. Они значатся въ обыкновенномъ бюджетѣ въ отдѣленіи государственнаго долга. Новыя пенсіи, открываемыя внѣ этихъ границъ, составляютъ предметъ другого рода кредитовъ, открываемыхъ, какъ добавочные, и фигурируютъ въ титулѣ. «Дополнительныя средства и разныя распоряженія» подъ именемъ crédits d'inscription. Исключительная задача этихъ кредитовъ—опредѣлить подлежащую внесенію въ списки цифру новыхъ пенсій, кромѣ тѣхъ, которыя уже включены въ назначенные кредиты и подлежатъ уплатѣ [1]).

Свидѣтельства казначейства могутъ быть такъ опредѣлены: билеты на опредѣленный срокъ, самое большое на годъ, приносящіе процентъ [2]), которые выдаются казначействомъ при оплатѣ ихъ номинальной стоимости монетой. Они представляютъ одинъ изъ элементовъ неотвержденнаго долга. Сумма ихъ разрѣшенная къ выпуску финансовымъ закономъ, доходитъ нынче до 500 милл., но до этого предѣла они никогда не доходили. Къ 1 января 1888 г. свидѣтельства Казначейства, находившіяся въ обращеніи, не переходили 16.045,800 фр. Къ 1 января 1889 г. число ихъ увеличилось до 50 милліоновъ, къ 1 января 1891 г. до 105.963,000 фр., до 227 милліоновъ—въ октябрѣ 1895 г., до 346.736,000 фр.,—къ 1 іюля 1905 г. Сверхъ свитѣтельствъ Казначейства, выпускаемыхъ въ обращеніе въ силу ежегодно помѣщаемой статьи въ финансовомъ законѣ, другія свидѣтельства помѣщены постояннымъ образомъ во Французскій банкъ для покрытія его аванса въ 140 милліоновъ, сдѣланнаго въ силу конвенцій 1857 и 1878 г.г. и его новаго предполагаемаго аванса въ 40 милліоновъ, одобреннаго законовъ 17 ноября 1897 г.

Конвенціи, заключаемыя государствомъ съ желѣзнодорожными компаніями, съ торговыми палатами, съ коммунами и другими корпораціями, соз-

---

[1]) „Запаснымъ кредитомъ (crédit d'inscription) называютъ такой, который помѣщается въ финансовомъ законѣ. Настоящій дополнительный кредитъ вотируется заранѣе, такъ какъ предвидятъ, что число пенсій превыситъ ассигнованія на пенсіи уже текущія". (Рѣчь докладчика бюджетной комиссіи депутата Жюля Роша, 7 февраля 1889 г.).

[2]) Величина процента свидѣтельствъ мѣняется въ зависимости отъ положенія рынка и нуждъ Казначейства.

ЦАБ "Автограф"

дают для государственных финансов обязательства, значение которых ежегодно регулируется законодателем. Съ этой цѣлью финансовый законъ среди своихъ «разныхъ распоряженій» содержитъ извѣстное число статей, заслуживающихъ спеціальнаго разсмотрѣнія.

Что касается желѣзныхъ дорогъ, то законъ опредѣляетъ сначала размѣръ работъ по постройкѣ новыхъ линій подлежащихъ производству въ теченіе года на капиталы, представляемые компаніями въ распоряженіе Казначейства. Въ виду того, что конвенціи 1883 г. уступили компаніямъ болѣе 8,500 километровъ новыхъ линій, весь расходъ на которыя исчисленъ въ 2 милліарда 600 милл., то государство постановило, чтобы эти 2.600,000,000 фр. были доставлены компаніями или путемъ возвращенія гарантій процентовъ или путемъ авансовъ Казначейству [1]). Такъ какъ въ дѣйствительности вслѣдствіе этихъ комбинацій компаніи въ большинствѣ случаевъ только тратятъ деньги государства, то послѣднее и сочло нужнымъ оставить за собой право ежегодно въ финансовомъ законѣ опредѣлять максимумъ капиталовъ, которые будутъ употреблены на дѣло. Въ 1891 и 1892 г. этотъ максимумъ для постройки новыхъ линій дошелъ до 160 милліоновъ. Постепенно уменьшаемый, онъ равнялся въ 1900 г. 80 милліонамъ, а въ 1906 г.—67 милліонамъ.

Въ слѣдующей статьѣ законъ регулируетъ максимумъ расходовъ на дополнительныя работы, которыя компаніи могутъ въ теченіе года относить на счетъ первоначальнаго оборудованія. Здѣсь идетъ рѣчь не о постройкѣ новыхъ линій, но объ улучшеніяхъ, увеличеніяхъ, исправленіяхъ и т. д. уже оконченныхъ линій. Такъ какъ счетъ устройства этихъ линій былъ уже установленъ и государство по капиталу этого счета вычисляло ежегодную цифру своей гарантіи процентовъ, то никакая прибавка къ счету не могла быть сдѣлана безъ разрѣшенія государства. На 1891 г. бюджетъ установилъ максимумъ добавочныхъ работъ въ 35 милліоновъ, на 1892 г.—въ 50 милл., на 1906 г.—въ 70 милліоновъ.

По отношенію къ желѣзнымъ дорогамъ мѣстнаго значенія законъ 11 іюня 1880 г. постановилъ, что «государство можетъ обязаться оказы-

---

[1]) По первоначальнымъ предположеніямъ 2.600,000,000 фр, которые должны быть переданы компаніями въ распоряженіе государства, распредѣлялись такъ:

Возмѣщенія гарантій процентовъ.	550.400,000	фр.
Спеціальныя пособія (Сѣверная и Орлеанская дороги)	130 000,000	„
Пособіе по 25,000 фр. за километръ.	195.000,000	„
Авансы государству.	1 724,600,000	„
Итого	2.600,000,000	фр.

ЦАБ "Автограф"

вать пособіе, въ части, при недостаточности валовой выручки для покрытія расходовъ по эксплуатаціи, подъ условіемъ, что по меньшей мѣрѣ равная часть будетъ оплачена департаментомъ при содѣйствіи заинтересованныхъ лицъ или безъ такового». Ст. 14-ая прибавляетъ: «государственное пособіе можетъ быть оказано только въ предѣлахъ ежегодно опредѣляемыхъ финансовымъ закономъ». Согласно съ этими предписаніями закона, титулъ «разныхъ распоряженій» опредѣляетъ ежегодный максимумъ пособій, выдаваемыхъ предпріятіямъ мѣстнаго значенія, максимумъ въ 1.400,000 фр. для 1891 и 1892 г.г., только въ 600,000 фр.—для 1896 г., въ одинъ милліонъ—для 1900 г. и въ милліонъ—для 1906 г.

Въ теченіе извѣстнаго ряда лѣтъ, торговыя палаты, города, департаменты и др. съ цѣлью ускорить осуществленіе интересующихъ ихъ работъ, постройку или улучшенію коммерческихъ гаваней, оросительныхъ каналовъ, судоходныхъ каналовъ и т. д. предлагали государству или субсидіи или авансы подъ названіемъ пособій (fonds de concours) [1]). Какъ и въ дѣлѣ постройки желѣзныхъ дорогъ финансовый законъ по спеціальной статьѣ разрѣшаетъ употребленіе этихъ капиталовъ [2]). На 1891 г. было разрѣшено такихъ работъ на 13.500,000 фр., на 1892 г.—11.512,500 фр., для 1896 г.—на 4.700,000 фр., для 1897 г.—на 5 милліоновъ, на 1900 г.—2.400,000 фр., на 1905 и 1906 г.—ничего [3]).

Многіе изъ вышеуказанныхъ статей налагаютъ на государство бремя займовъ, капиталы которыхъ доставляются желѣзнодорожными компаніями, торговыми палатами, городами и другими корпораціями. Государство выплачиваетъ эти капиталы ежегодно частями, заключающими процентъ и долю погашенія, и только эти ежегодные платежи и вносятъ въ бюджеты. Что же касается самихъ расходовъ, производимыхъ при помощи этого капитала, то ни одна таблица бюджетнаго закона не приводитъ ихъ на своихъ столб-

---

[1]) Докладчикъ проекта бюджета на 1891 г. такъ опредѣляетъ пособія (fonds de concours): „Подъ пособіями подразумѣваютъ суммы, вносимыя департаментами, коммунами или частными лицами для того, чтобы содѣйствовать вмѣстѣ съ государственными капиталами производству расходовъ общественнаго значенія". (Докладъ Бюрдо отъ 3 іюля 1890 г.).

[2]) Финансовый законъ ежегодно регулируетъ только судьбу *авансовъ*, отъ торговыхъ палатъ, городовъ, департаментовъ и др., не касаясь употребленія поступающихъ отъ нихъ *пособій*. Это—очевидный пробѣлъ, тѣмъ болѣе странный, что его нѣтъ въ сосѣднихъ статьяхъ, говорящихъ о желѣзныхъ дорогахъ.

[3]) Правительство по соглашенію съ бюджетными комиссіями и палатами отказалось отъ этой системы скрытыхъ займовъ у городовъ и корпорацій.

ЦАБ "Автограф"

цахъ, ни одинъ сводъ не содержитъ ихъ въ общихъ итогахъ смѣтнаго періода: только вышецитированныя статьи ежегодныхъ распоряженій упоминаютъ словесно объ этомъ фактѣ. Этого не достаточно.

Повторимъ, что при существованіи *присоединенныхъ бюджетовъ*, *приложенныхъ для порядка къ общему бюджету*, особо классифицирующихъ извѣстное число спеціализированныхъ предпріятій, принципъ бюджетнаго единства не можетъ быть вполнѣ осуществленъ. *Спеціальные счеты Казначейства* никакимъ регламентомъ не защищаютъ средствъ казны отъ внѣ-бюджетныхъ захватовъ. Съ другой стороны, Касса депозитовъ съ неисчерпаемой снисходительностью всегда готова обратить въ долгосрочные годовые платежи долги текущихъ бюджетовъ. Все-таки прогрессъ, сдѣланный въ теченіе двадцати лѣтъ такъ значителенъ, что осталось немного до желаннаго совершенства. Періодическая публикація произведенныхъ инкорпорацій показываетъ, какъ съужено поле чрезвычайныхъ расходовъ. И такъ какъ вопросъ о включеніи въ общій бюджетъ займовъ, совершенныхъ при посредствѣ желѣзнодорожныхъ компаній представляется по меньшей мѣрѣ, спорнымъ, то остальная область внѣ бюджетныхъ операцій могла бы скоро, еще при одномъ усиліи, совершенно исчезнуть.

Послѣдняя сокраментельная статья, со времени начала Реставраціи [1]), замыкающая серію «разныхъ распоряженій», заслуживаетъ того, чтобы ее процитировать цѣликомъ: «Формально воспрещаются всякіе прямые или косвенные налоги, кромѣ тѣхъ, которые разрѣшены финансовыми законами смѣтнаго періода 19.. [2]), на какомъ бы то ни было основаніи или

[1]) Эта статья почти буквально повторяетъ ст. 32 закона 28 апрѣля 1816 г., переходившую съ тѣхъ поръ изъ бюджета въ бюджетъ до нынѣшняго дня. Раньше, финансовый законъ 23 сентября 1814 г. при первомъ возвращеніи Бурбоновъ, уже ввелъ эту формулу, не столь полную, въ ст. 19-ой, которую интересно привести, какъ историческій документъ. „Всякій прямой налогъ помимо объявленныхъ въ настоящемъ законѣ, на какомъ бы то ни было основаніи и подъ какимъ бы то ни было названіемъ, является формально воспрещеннымъ подъ угрозой, что мѣстныя власти его устанавливающія, чиновники, составляющіе окладные листы, сборщики и пріемщики, производящіе взиманіе, будутъ преслѣдоваться какъ лихоимцы". (Ст. 19 закона 23 сентября 1814 г.)

[2]) Указаніе года, на который дано разрѣшеніе, прибавлено только послѣ событій 16 мая 1877 г. Такъ какъ тогда былъ поднятъ вопросъ объ отказѣ въ бюджетѣ, то нѣкоторые писатели высказали мнѣніе, что въ крайнемъ случаѣ правительство могло бы взимать налоги безъ законодательнаго вотума, такъ какъ предыдущіе законы разрѣшили взиманіе на все время. Чтобы лишить всякаго основанія такія заключенія, финансовые законы съ тѣхъ поръ начали точно обозначать въ своей заключительной статьѣ годъ, къ которому исключительно относится предоставляемое имъ разрѣшеніе.

ЦАБ "Автограф"

подъ какимъ бы то ни было названіемъ они не взимались, подъ угрозой, что власти, ихъ установившія, чиновники, составляющіе окладные листы и тарифы и тѣ, кто будутъ производить ихъ взиманіе, будутъ преслѣдоваться какъ лихоимцы, безъ прекращенія по давности въ теченіе трехъ лѣтъ иска о возвратѣ, предъявленнаго къ сборщикамъ, пріемщикамъ или лицамъ, производившимъ ихъ взиманіе».

Эта формула заключаетъ всю парламентскую теорію налоговъ [1]). Послѣдовательныя завоеванія Генеральныхъ Штатовъ, исключительныя права народныхъ представителей—тутъ торжественно подтверждены и санкціонированы, яснымъ и дѣйствительнымъ образомъ. Власть, которая бы осмѣлилась помимо разрѣшенія парламента отдать приказъ о взиманіи налоговъ, подлежала бы суду за лихоимство; подотчетный чиновникъ, который бы производилъ взиманіе, подлежалъ бы тому же обвиненію безъ погашенія предъявленнаго къ нему иска въ теченіе трехъ лѣтъ. И эти различные агенты не могли бы въ данномъ случаѣ прикрыться распоряженіями и отвѣтственностью своихъ начальниковъ; парламентъ здѣсь признаетъ отвѣтственнымъ передъ собой каждую власть, каждаго подотчетнаго чиновника, каковъ бы ни былъ его рангъ. Въ этой области онъ требуетъ, чтобы всѣ, сверху донизу іерархической лѣстницы, ему повиновались.

Статьи проекта финансоваго закона, раздѣленныя на титулы, какъ мы только что указали, съ приложенными оффиціальными вѣдомостями A, B, C, D, и т. д., о которыхъ мы говорили, составляютъ послѣ того, какъ онѣ вотированы, полный текстъ закона о бюджетѣ [2]).

§ 4.—Приложенные документы.

Рѣчь не идетъ болѣе о бюджетномъ законѣ, изученіе котораго закончено.

Хотя въ томахъ бюджета часть, озаглавленная «Приложенные доку-

---

[1]) Аналогичная же статья была бы необходима и для расходовъ, какъ будетъ сказано дальше въ гл. XXV, говорящей о платежѣ расходовъ. Этотъ пробѣлъ не имѣетъ объясненія. Если бы какой-либо составитель бюджета перечиталъ эту заключительную статью раньше, чѣмъ переписать, онъ бы ее дополнилъ.

[2]) Мы повторяемъ здѣсь, что *приложенныя вѣдомости* A, B, C, D, и т. д. составляютъ неотъемлемую часть финансоваго закона и ихъ нельзя смѣшивать съ *приложенными документами*, о которыхъ мы сейчасъ будемъ говорить и которые прилагаются только для свѣдѣнія.

ЦАБ "Автограф"

менты» [1]) и занимаетъ больше мѣста, чѣмъ остальныя части, все-таки значеніе ея гораздо меньшее [2]). Эти приложенные документы ежегодно печатаются вслѣдъ за проектомъ бюджетнаго закона или объяснительной записки либо въ силу старинныхъ обычаевъ, либо согласно спеціальнымъ постановленіямъ закона.

Изъ первой категоріи мы можемъ назвать слѣдующіе:

Суммарное сравненіе итога предположенныхъ доходовъ и расходовъ съ доходами и расходами вотированными для предшествующаго смѣтнаго періода;

Подробная таблица предположенныхъ доходовъ, по отраслямъ взиманія, впереди которой помѣщается предварительная записка, объясняющая принятый способъ исчисленія, результаты предыдущаго смѣтнаго періода и, когда имѣются, проектируемыя законодательныя измѣненія;

Подробная таблица испрашиваемыхъ кредитовъ по министерствамъ. Это самое пространное приложеніе. Предварительная записка, сопровождаемая цѣлой серіей объяснительныхъ документовъ, доставляетъ по каждому министерству свѣдѣнія о личномъ составѣ и матеріальной части, оправдываетъ испрашиваемыя увеличенія, разлагаетъ кредиты не только по главамъ, но и по болѣе мелкимъ подраздѣленіямъ, по параграфамъ и статьямъ. Цифры, относящіяся къ вѣдомствамъ, на которыя устремлено особое вниманіе парламента, разработаны до мельчайшихъ статистическихъ подробностей, особенно все, что касается арміи и флота. Каждое министерство является предметомъ спеціальнаго сборника, справки въ которомъ облегчены отдѣльной нумераціей.

Документы, относящіеся къ казначейству, [3]) присоединенные къобъяснительной запискѣ, состоятъ изъ слѣдующихъ главнѣйшихъ таблицъ:

Таблица *дефицитовъ казначейства.* Такъ какъ большая часть бюд-

---

[1]) Мы соединяемъ здѣсь подъ именемъ *приложенныхъ документовъ* то, что томы бюджета послѣдовательно называютъ *приложеніями къ объяснительной запискѣ, подробностями исчисленія доходовъ* (développements à l'appui des recettes) и прямо *приложеніями.*

[2]) Объяснительная записка и текстъ проекта финансоваго закона обнимаютъ отъ 150 до 190 страницъ книги о бюджетѣ. Остальное, около 2250 страницъ, заполнено приложенными документами.

[3]) То, что касается казны (Trésor) и казначейства (Trésorerie) здѣсь обсуждается только въ общихъ чертахъ, такъ какъ подробныя разъясненія, которыхъ они заслуживаютъ, найдутъ себѣ мѣсто въ той части книги, которая говоритъ о государственномъ кредитѣ. *Примѣчаніе перзводчика.* слова *Trésor* и *trésorerie* мы вынуждены передавать однимъ русскимъ словомъ: казначейство.

ЦАБ "Автограф"

жетовъ сводилась съ дефицитомъ, то они требовали у Казначейства больше, чѣмъ ему приносили. Казначейство терпитъ убытки: его кліенты его обобрали, что свидѣтельствуетъ, что оно, несмотря на предшествующее опредѣленіе, не обыкновенный банкиръ. Позаимствованія, производимыя бюджетами съ дефицитомъ изъ суммъ Казначейства, и называются дефицитами казначейства (Découverts du Trésor) [1]), и имѣютъ особый счетъ, состояніе котораго министръ финансовъ ежегодно излагаетъ вслѣдъ за своей объяснительной запиской [2]).

Таблица *неутвержденнаго, текучаго долга.* (dette flottante). Неутвержденный долгъ, по его опредѣленію «составляется изъ капиталовъ внесенныхъ въ Казначейство на текущій счетъ или на срочное помѣщеніе его корреспондентами». Корреспондентами, или яснѣе кліентами Казначейства, о которыхъ здѣсь идетъ рѣчь, состоятъ обязательно или факультативно главные казначеи, коммуны, департаменты, касса депозитовъ, сберегательныя кассы и т. д. и, наконецъ, публика при подпискѣ на свидѣтельства Казначейства. Послѣ своей объяснительной записки министръ даетъ отчетъ о состояніи этого долга, за которымъ надо тщательно слѣдить [3]).

Таблица *спеціальныхъ счетовъ Казначейства,* которымъ мы посвятили спеціальный параграфъ, и счетъ дебиторовъ котораго долгое время тяжело давилъ наше Казначейство [4]).

Вторая категорія, составленная изъ документовъ, печатаніе которыхъ въ книгѣ бюджета предписано различными спеціальными законами, заключаетъ слѣдующіе документы:

Вѣдомость объ исполненіи промысловаго закона (Lois sur les patentes) (Законы 15 іюля 1880 г. и 29 іюня 1881 г.).

Вѣдомость, по департаментамъ, измѣненій, внесенныхъ въ оклады личной и движимой подати (contribution personnelle et mobilière). (Законъ 4 августа 1844 г.).

---

[1]) Дефициты Казначейства могутъ быть такъ опредѣлены: „Дефициты казначейства представляютъ чистый итогъ долга казначейству со стороны прежнихъ бюджетовъ".

[2]) Чистый итогъ дефицитовъ казначейства доходитъ въ 1905 г. до 1,072 милліоновъ.

[3]) Величина неутвержденнаго долга съ 956 милл. въ 1892 г. постепенно повышалась до 1,237 милліоновъ, каковая цифра уже внушала безпокойство. Въ 1899 году долгъ достигалъ всего 1.015,000,000 фр., а въ 1905 г. возросъ до 1,366 милліоновъ.

[4]) Превышеніе расходовъ по спеціальнымъ счетамъ Казначейства въ 1889 и 1892 г.г. возросло до 264 милл. и до 349 милл. Въ настоящее время въ окончательномъ итогѣ преобладаетъ счетъ кредиторовъ.

ЦАБ "Автограф"

Подробная вѣдомость квартиръ, сданныхъ въ государственныхъ помѣщеніяхъ [1]) (законъ 23 апрѣля 1883, ст. 12).

Перечень табачныхъ лавочекъ, сданныхъ въ теченіе года. (Законъ 27 іюля 1870 г. ст. 40).

Именной списокъ префектовъ, су-префектовъ, генеральныхъ секретарей и совѣтниковъ префектуры, лично получающихъ жалованье, превышающее слѣдуемое имъ по мѣсту службы, съ указаніемъ времени назначенія этихъ чиновниковъ. (Финансовый законъ 26 февраля 1887 г. ст. 48).

Различныя вѣдомости, касающіяся снабженія провіантомъ флота, строющихся судовъ, портовыхъ работъ и рабочаго состава. (Предписанія ежегодныхъ финансовыхъ законовъ, вносимыя, какъ было раньше сказано, въ отдѣлъ дополнительныхъ средствъ и разныхъ распоряженій).

Кромѣ того законодательныя комиссіи требуютъ у министровъ вѣдомости и рукописныя свѣдѣнія, какія найдутъ нужными для контроля и, большею частью, печатаютъ эти документы въ концѣ своихъ докладовъ.

Объяснительная записка, текстъ финансоваго закона и приложенные документы, три части разной величины и разнаго значенія, составляютъ совокупность книги проекта бюджета. Министръ финансовъ сдѣлалъ свое капитальное дѣло, далъ программу финансовыхъ судебъ страны, которой общество всегда ждетъ съ нѣкоторымъ волненіемъ. Затѣмъ она поступаетъ въ вѣдѣніе комиссій, публичнаго обсужденія и голосованія представительныхъ собраній.

---

[1]) Проектъ бюджетнаго закона на смѣтный періодъ 1887 г., внесенный 16 марта 1886 г. Сади—Карно, предлагалъ прекратить ежегодное печатаніе въ книгѣ бюджета этой вѣдомости, справедливо замѣтивъ, что печатаніе такихъ большихъ таблицъ только обременяетъ безъ нужды книгу и стоитъ дорого. Достаточно было бы, какъ кажется, предписать доставлять документъ въ библіотеки Сената и законодательнаго корпуса, гдѣ онъ былъ бы на виду (ст. 40 законопроекта о бюджетѣ на 1887 г.). Палата не захотѣла сдѣлать такое постановленіе.

ЦАБ "Автограф"

ВТОРАЯ ЧАСТЬ.

Вотированіе бюджета.

ГЛАВА ДВѢНАДЦАТАЯ.

Законодательныя бюджетныя комиссіи. — Публичное обсужденіе.

Вотированіе бюджета: подраздѣленіе предмета.—§ 1. Законодательныя комиссіи; ихъ опредѣленіе; ихъ характеръ въ разныхъ странахъ. Публичность засѣданій комиссій для всѣхъ членовъ собранія; ея не существуетъ во Франціи; она существуетъ въ Австріи. Комитеты изъ всей палаты въ Англіи; организація этого института.—§ 2. Постоянныя законодательныя комиссіи. Постоянные комитеты въ Соединенныхъ Штатахъ. Постоянные комитеты учрежденные во Франціи въ 1791 г. при Учредительномъ Собраніи, усиленные при Законодательномъ Собраніи; ихъ излишества при Конвентѣ. Постоянныя комиссіи фатально ведутъ къ упраздненію министерской власти. Стремленія современныхъ бюджетныхъ комиссій во Франціи.—§ 3. Доклады, представляемые палатамъ бюджетными комиссіями; многочисленность этихъ докладовъ. Сопровождающій ихъ окончательный текстъ законопроекта.—§ 4. Обсужденіе финансоваго закона; обсужденіе общее и обсужденіе по статьямъ. Разборъ новѣйшихъ общихъ обсужденій. Обсужденіе по статьямъ приводитъ къ ряду частичныхъ голосованій, слѣдствіемъ которыхъ является бюджетная спеціализація.

Какъ только проектъ бюджета вносится въ бюро палаты, онъ выходитъ изъ рукъ исполнительной власти, чтобы поступить въ руки парламента, призваннаго его вотировать.

Но вотированіе бюджета слишкомъ важная операція, чтобы депутаты приступили къ ней сразу безъ предварительныхъ работъ. Необходимо, очевидно, чтобы между внесеніемъ проекта и голосованіемъ закона размѣ-

ЦАБ "Автограф"

щались промежуточныя фазы изслѣдованія. Такихъ фазъ изслѣдованія двѣ: во-первыхъ, изученіе и пересмотръ проекта бюджетной комиссіей, и во вторыхъ, публичное обсужденіе передъ всѣмъ собраніемъ. Бюджетная комиссія и публичное обсужденіе въ той или иной формѣ существуютъ во всѣхъ парламентскихъ странахъ.

§ 1.—Законодательныя комиссіи, публичныя или закрытыя.

Какъ только продѣлана формальность внесенія проекта бюджета, президентъ палаты депутатовъ произноситъ слѣдующую формулу: «проектъ будетъ отпечатанъ, розданъ и отправленъ въ бюро». Бюро, о которыхъ идетъ рѣчь, не составляютъ еще бюджетной комиссіи, но представляютъ орудіе ея назначенія.

Палата депутатовъ на основаніи своего внутренняго регламента періодически раздѣляетъ своихъ членовъ на одиннадцать бюро или группъ, составъ которыхъ ежемѣсячно пополняется по жребію. Эти бюро изслѣдуютъ законопроекты, доставляемые имъ прежде всего [1]), и въ томъ же засѣданіи, послѣ общаго обсужденія [2]) назначаютъ опредѣленное число членовъ комиссіи для болѣе основательнаго изученія. Обыкновенно бюро назначаетъ одного члена комиссіи; законодательныя комиссіи вслѣдствіе этого составляются изъ одиннадцати членовъ. Что касается бюджета, то его чрезвычайная важность повела къ назначенію трехъ членовъ отъ бюро, такъ что бюджетная комиссія насчитываетъ тридцать трехъ членовъ. Въ 1887 г., по исключенію, вся палата избрала членовъ бюджетной комиссіи голосованіемъ по списку. (Резолюція 2 апрѣля 1887 г.). Но въ слѣдующемъ году, сравнивъ достоинства обоихъ способовъ, собраніе вернулось къ старому. Сторонники голосованія по списку утверждали, что такъ какъ «обсужденіе и вотированіе бюджета составляетъ важнѣшій политическій актъ собранія», то справедливо придать наиболѣе торжественную форму назначенію комиссіи, сосредоточивающей его правомочія. Противники возражали, что именно, если обсужденіе и вотированіе бюджета составляетъ важнѣйшій актъ парламента, то нельзя вслѣдствіе

---

[1]) Если только какая нибудь дѣйствующая комиссія не занимается уже даннымъ или аналогичнымъ вопросомъ.

[2]) См. дебаты въ палатѣ депутатовъ 17 февраля 1891 г. о неудовлетворительности работъ бюро.

ЦАБ "Автограф"

этого лишать его гарантіи, предоставляемой всѣмъ законопроектамъ, т. е. предварительнаго обсужденія въ бюро. (Палата депутатовъ, засѣданіе 26 іюня 1888 г.) [1]).

Каковъ бы ни былъ способъ ея избранія, бюджетная комиссія по цѣли своего учрежденія можетъ быть опредѣлена такъ: «бюджетная комиссія—это группа членовъ палаты, которымъ спеціально поручается изучить проектъ бюджета и представить по поводу его заключенія передъ открытіемъ публичнаго обсужденія». Это опредѣленіе годно для всѣхъ парламентскихъ странъ: повсюду, гдѣ вотированіе бюджета принадлежитъ народнымъ представителямъ, спеціальный комитетъ [2]), менѣе многочисленный чѣмъ общее собраніе, получаетъ порученіе изучить подробности проекта бюджета передъ публичнымъ обсужденіемъ. Мѣняются только, какъ мы увидимъ, формы, въ томъ смыслѣ, что засѣданія бываютъ публичными или закрытыми, и что комиссіи бываютъ постоянными или непостоянными.

Когда говорятъ о публичности засѣданій бюджетныхъ комиссій, рѣчь идетъ не о допущеніи публики въ собственномъ смыслѣ слова: она повсюду исключена. Засѣданія могутъ быть доступными или недоступными только для всѣхъ безразлично членовъ собранія; они могутъ быть открытыми или закрытыми.

У насъ ни одинъ депутатъ, помимо избранниковъ бюро, не можетъ проникнуть въ залу засѣданій комиссіи, даже какъ простой слушатель. Такъ же [3]) обстоитъ дѣло въ большей части континентальныхъ госу-

---

[1]) Вице-предсѣдатель бюджетной комиссіи 1888 г. замѣтилъ, кромѣ того, что комиссія 1887 г., выбранная по списку, «ничего не выиграла въ своей авторитетности въ глазахъ палаты» и что ея труды не отличались особымъ блескомъ.

Недавно палатой депутатовъ принято было постановленіе, въ силу котораго назначеніе членовъ бюджетной комиссіи должно имѣть мѣсто немедленно послѣ выбора жеребьевкой бюро въ теченіе *четверти часа*, чтобы не дать завязаться партійнымъ интригамъ.

[2]) Сборники иностранныхъ конституцій даютъ всѣ необходимыя свѣдѣнія объ образованіи бюджетныхъ комиссій въ разныхъ странахъ. Помимо того, Кобденскій клубъ произвелъ въ 1873 г. анкету о бюджетномъ контролѣ въ разныхъ странахъ и отпечаталъ отвѣты каждаго изъ своихъ корреспондентовъ. Въ болѣе близкое къ намъ время консулы Соединенныхъ Штатовъ доставили своему правительству рядъ докладовъ объ иностранномъ бюджетномъ законодательствѣ, опубликованныхъ подъ названіемъ: Reports of United States consuls on budgets, and budget legislation in foreign countries, mars 1888.

[3]) Въ Бельгіи дѣлались попытки или добиться публичности работъ бюджетной комиссіи, называемой *центральной секціей*, или ввести туда

ЦАБ "Автограф"

дарствъ, за исключеніемъ Австріи, гдѣ всѣ члены рейхсрата присутствуютъ, если пожелаютъ, на засѣданіяхъ финансоваго комитета.

Въ Англіи, какъ только проектъ бюджета вносится правительствомъ, комитетъ, составленный изъ всѣхъ желающихъ членовъ Палаты Общинъ, принимается за его разсмотрѣніе. Всѣ, кто обладаетъ особой способностью, любовью и спеціальной компетенціей въ финансовыхъ вопросахъ, самостоятельно входятъ въ составъ этого комитета, принимающаго имя комитета всей палаты: Committee of the whole House. Чтобы образовать его, достаточно простой игры парламентской процедуры, простого предложенія, такъ формулируемаго: «пусть президентъ (speaker) покинетъ теперь кресло». Послѣ того, какъ палата принимаетъ такое предложеніе, спикеръ, дѣйствительно, покидаетъ кресло, жезлъ кладется подъ столъ, и другой предсѣдатель, избранный депутатами, руководитъ дебатами подъ именемъ chairman. Засѣданіе продолжается безъ дальнѣйшихъ перерывовъ [1]); только присутствующихъ стало меньше да тонъ дебатовъ становится менѣе тождественнымъ, болѣе дѣловымъ; говорятъ безъ фразъ, какъ дѣловые люди, беря слово по нѣскольку разъ, что не допускается на общихъ засѣданіяхъ. Когда заключенія приняты, черманъ резюмируетъ ихъ въ устномъ докладѣ передъ собраніемъ, снова засѣдающимъ подъ предсѣдательствомъ спикера [2]).

представителей меньшинства. Эти попытки пока ни къ чему не привели. Кромѣ того, предложено было примѣнять систему англійскихъ комитетовъ изъ всей палаты, о чемъ мы сейчасъ будемъ говорить. (Докладъ бельгійской палатѣ народныхъ представителей, сдѣланный Пирмецомъ, 13 апрѣля 1888 г.).

[1]) Прекрасная книга Франквиля «Правительство и парламентъ въ Британіи» даетъ много свѣдѣній по этому вопросу. Уже книга Эрскина Мэя «Конституціонная исторія Англіи» изложила подробности этой парламентской процедуры. Франквиль не только изучилъ всѣ печатные труды Эрскина Мэя, но онъ пользовался и личными познаніями этого уважаемаго клерка парламента.

[2]) Не составляется никакого писаннаго документа, ничего не печатается. Въ Англіи не знаютъ нашихъ многотомныхъ ежегодныхъ докладовъ. Какъ только комитетъ всей палаты закончитъ обсужденіе спеціальнаго предмета, вызвавшаго его образованіе, палата снова открываетъ общее засѣданіе подъ предсѣдательствомъ спикера, и черманъ ограничивается словеснымъ указаніемъ заключеній, принятыхъ въ комитетѣ. Предсѣдатель комитета подходитъ къ предсѣдательскому креслу и докладываетъ отъ имени комитета, что «комитетъ вполнѣ разсмотрѣлъ билль и внесъ туда поправки» или: «комитетъ вполнѣ разсмотрѣлъ билль и приказалъ ему доложить его безъ поправокъ». (Отчетъ Франквиля, вышецитированное сочиненіе).

ЦАБ "Автограф"

Бюджетные комитеты всей палаты получаютъ въ Англіи два названія: комитетъ субсидій (Committee of supply) для расходовъ, комитетъ средствъ (Committee of ways and means) для доходовъ, или вѣрнѣе для приведенія въ соотвѣтствіе доходовъ съ расходами. Мы вернемся еще къ работамъ этихъ комитетовъ субсидій и средствъ. Теперь достаточно разсмотрѣть, какимъ образомъ ихъ организація осуществляетъ въ широкомъ масштабѣ идею публичности, которая насъ занимаетъ. Комитеты всей палаты составляютъ противоположность нашимъ закрытымъ и исключительнымъ комиссіямъ, такъ какъ всѣ безъ различія члены общинъ, безъ выбора и какого-либо мандата, могутъ входить въ ихъ составъ. Эта замѣчательная система нерѣдко привлекала къ себѣ большое вниманіе во Франціи.

Въ Соединенныхъ Штатахъ комитеты всей палаты функціонируютъ при тѣхъ же условіяхъ, какъ и въ Англіи, изъ которой они заимствованы. Но въ настоящій моментъ эти комитеты насъ не интересуютъ, такъ какъ проектъ бюджета имъ не доставляется, какъ въ Англіи, раньше всего. Раньше ихъ другіе спеціальные и постоянные комитеты проявили уже внутри федеральныхъ палатъ иниціативу составленіемъ проектовъ закона, и они-то предсгавляютъ болѣе точно настоящую бюджетную комиссію. Ихъ характеръ приводитъ насъ къ разсмотрѣнію законодательныхъ комиссій съ новой точки зрѣнія, ихъ постояннаго или непостояннаго существованія.

§ 2.—Постоянныя законодательныя комиссіи въ Соединенныхъ Штатахъ и во Франціи во время Революціи.

Во Франціи бюджетная комиссія палаты депутатовъ назначается по поводу каждаго бюджета, точно также и финансовыя комиссіи сената дѣйствуютъ въ теченіе года [1]). Въ Англіи составъ комитетовъ всей палаты измѣняется въ каждомъ засѣданіи, смотря по присутствующимъ членамъ.

Въ Соединенныхъ Штатахъ, наоборотъ, при открытіи конгресса и на все время его функціонированія, спикеръ распредѣляетъ разсмотрѣніе го-

[1]) Если бы сенатъ для назначенія своей комиссіи выжидалъ внесенія въ его бюро проекта финансоваго закона, вотированнаго палатой депутатовъ, онъ потеряль бы на эту формальность и ту небольшую частицу времени, которая ему оставляется. Поэтому уже въ началѣ года онъ назначаетъ членовъ комиссіи, обязанныхъ оффиціозно слѣдить за дебатами депутатовъ и заранѣе подготовлять докладъ.

ЦАБ "Автограф"

сударственныхъ дѣлъ между постоянными комитетами, члены которыхъ назначаются имъ-же [1]). Эти комитеты оправдываютъ свой характеръ постоянныхъ учрежденій самой природой данныхъ имъ полномочій: часть исполнительной власти находится въ ихъ рукахъ. Спеціально же въ области финансовъ, какъ было сказано выше, комитетъ усвоеній или ассигнованій (см. главу III) составляетъ бюджетъ и обладаетъ въ извѣстной мѣрѣ иниціативой. Секретарь казначейства передаетъ, конечно, ему свои смѣты и сохраняетъ роль, неизбѣжно присущую правительству, перваго составителя проекта бюджета. Но постоянный комитетъ усвоенія завладѣваетъ этими смѣтами, передѣлываетъ ихъ, присваиваетъ ихъ себѣ и составляетъ самъ изъ ихъ элементовъ бюджетъ въ существенныхъ чертахъ. Онъ не только призываетъ къ себѣ секретаря казначейства, но и другихъ начальниковъ вѣдомствъ, для опредѣленія расходовъ совѣтуется со своими коллегами изъ другихъ постоянныхъ комитетовъ, которымъ поручено слѣдить за ходомъ дѣлъ въ каждомъ министерствѣ, и самъ вноситъ общій проектъ въ палату представителей. Позднѣе онъ самъ выступитъ и на защиту его передъ этимъ собраніемъ въ отсутствіе секретаря казначейства, который не имѣетъ права входа въ конгрессъ. Законодательные комитеты въ Соединенныхъ Штатахъ, снабженные правительственными полномочіями, по праву надѣлены и прерогативой перманентности.

Не идя въ Соединенные Штаты за примѣрами постоянныхъ комитетовъ, мы найдемъ ихъ и въ исторіи нашей страны.

Учредительное Собраніе послѣ своего созыва въ 1879 г., [2]) учредило постоянные комитеты для изученія и направленія всѣхъ государственныхъ дѣлъ. Среди его финансовыхъ комитетовъ были комитетъ финансовъ, налоговъ, расходовъ, пенсій, ликвидаціи и т. д. Регламентъ Національнаго собранія, утвержденный 26 іюля 1879 г., который установилъ ихъ организацію, не указалъ ни предѣла, ни срока ихъ дѣятельности, ни ихъ полномочій. Созданіе этихъ постоянныхъ комитетовъ имѣло немедленнымъ послѣдствіемъ умаленіе, а затѣмъ и совершенное уничтоженіе, власти министровъ. Какъ только руководство государственными дѣлами перешло по-

---

[1]) Это назначеніе самимъ спикеромъ членовъ комитетовъ подаетъ поводъ ко многимъ злоупотребленіямъ. Спикеръ, являющійся обыкновенно человѣкомъ партіи, старается составить важные комитеты такимъ образомъ, чтобы не допустить тамъ никакого серьезнаго вліянія противной партіи, членовъ которой онъ, въ большинствѣ случаевъ, назначаетъ въ комиссіи, имѣющія, можно сказать, мѣстный интересъ.

[2]) Уже 10 іюня 1789 г., полтора мѣсяца послѣ открытія Генеральныхъ Штатовъ, было учреждено четыре постоянныхъ комитета.

ЦАБ "Автограф"

стояннымъ образомъ къ членамъ собранія, оно тѣмъ самымъ ускользнуло изъ рукъ исполнительной власти.

Напримѣръ, Неккеръ, первый министръ финансовъ, несмотря на свою популярность, разомъ стушевался передъ главенствомъ комитетомъ. Его никогда не призывали въ эти комитеты, даже по дѣламъ, которыя его болѣе всего касались. Созданіе налоговъ поземельнаго, личнаго и движимаго, промысловаго и т. д. совершилось безъ него, хотя, какъ извѣстно, онъ во время своего прежняго пребыванія въ министерствѣ изготовилъ проекты сліянія тальи и двадцатинъ и реформы прямыхъ налоговъ: [1]) комитеты сдѣлали свое дѣло, не посовѣтовавшись съ нимъ. Финансовые законы сдѣлались ему извѣстны только послѣ ихъ обнародованія. Нерѣдко собраніе само редактировало и циркуляры о приведеніи ихъ въ исполненіе. Переписка Неккера съ Національнымъ Собраніемъ, собранная въ Полномъ Собраніи его сочиненій, свидѣтельствуетъ каждой строчкой о той изолированности, въ которой обрѣтался министръ финансовъ. Видя, что власть отправляется помимо него парламентскими группами, изъ среды которыхъ онъ исключенъ, онъ говоритъ о своихъ разочарованіяхъ, о «великой мукѣ своего сердца и разума», о своихъ «постоянныхъ тревогахъ». Затѣмъ, онъ переходитъ къ «припадкамъ своихъ обычныхъ болѣзней», пишетъ о «близкомъ истощеніи его силъ, о плохомъ состояніи здоровья, которое гонитъ его на воды». Наконецъ, совершенно выбитый изъ колеи, онъ подаетъ въ отставку и уѣзжаетъ изъ Франціи въ августѣ 1790 г. Его Мемуары кончаются такимъ вѣрнымъ размышленіемъ: «Національное Собраніе совершило ошибку, потребовавъ у своихъ комитетовъ представленія финансовыхъ отчетовъ. Это порученіе оно должно было дать начальнику департамента Казначейства, оставивъ за комиссарами, назначенными Собраніемъ, только просмотръ и контроль этихъ отчетовъ». (Управленіе Неккера, описанное имъ самимъ, 1791 г.). Установленіе постоянныхъ комитетовъ, впрочемъ, имѣло своею цѣлью, какъ сознался Редереръ, «поставить финансы внѣ покушеній исполнительной власти».

Законодательное Собраніе еще систематичнѣе организовало постоянные комитеты. Декретъ 18 октября 1791 г. [2]) создалъ двадцать одинъ постоянный комитетъ [3]), включавшій 465 членовъ, т. е. все собраніе [4]), раз-

[1]) См. объ этомъ подробности въ нашей работѣ: Les finances de l'ancien régime et de la Révolution.

[2]) Декретъ 18 октября 1791 г., устанавливающій „регламентъ для распорядка въ Національномъ Собраніи".

[3]) Комитеты были постоянные, хотя члены ихъ періодически частями подлежали переизбранію.

[4]) „Никто не можетъ быть сразу членомъ двухъ комитетовъ". (Ст. 24 декрета 18 декабря 1791 г.).

ЦАБ "Автограф"

дѣлившееся на комитеты: государственныхъ налоговъ, Національнаго Казначейства, разсмотрѣнія отчетовъ, ассигнацій и монеты и т. д. Каждый изъ нихъ, чтобы самовластнѣе руководить переданной ему отраслью управленія, непосредственно переписывался съ административными учрежденіями [1]).

Наконецъ, Конвентъ довелъ систему до крайности. Законъ 2 фруктидора II года создалъ знаменитые комитеты общественнаго спасенія (12 членовъ) и общей безопасности (16 членовъ), которые поглотили всю государственную власть. Въ то же самое время былъ возстановленъ и комитетъ финансовъ изъ 48 членовъ; его полномочія сдѣлались столь широкими, что онъ одинъ, не обращаясь даже къ Конвенту, могъ по собственной иниціативѣ декретировать выпускъ ассигнацій почти на семь милліардовъ. Вотъ постоянные комитеты во всей ихъ силѣ...

Послѣдствія, которыя можно было предвидѣть, не заставили себя ждать; министерская власть ступевалась: министровъ болѣе не было. Въ министерской хронологіи этотъ періодъ—пустое мѣсто [2]). Болѣе полуторыхъ лѣтъ Франція оставалась безъ министровъ. Въ наше время, когда министровъ изобиліе, тоже говорятъ иногда, картинно выражаясь, что нѣтъ болѣе министровъ. Но при Конвентѣ излишества постоянныхъ комитетовъ на дѣлѣ привели къ такому невѣроятному факту. Вскорѣ, впрочемъ, конституція III года упразднила постоянные комитеты, которые воскресли только въ 1848 г.

Регламентъ учредительнаго собранія 1848 г. распредѣлилъ 900 депутатовъ между пятнадцатью постоянными комитетами по 60 въ каждомъ [3]), «имѣющими порученіе, если Собраніе не постановитъ иного, разсматривать

---

[1]) Засѣданія комитетовъ Законодательнаго Собранія были публичны въ вышеизложенномъ смыслѣ слова: „Работы комитетовъ публичны для всѣхъ членовъ собранія". (Ст. 29 декрета 18 октября 1791 г.).

[2]) Послѣ Жака Неккера, Ламбера, Тарбэ, Клавьера министерство финансовъ занимали:

13 іюня 1793 г. Дестурнель.
1 апрѣля 1794 г. Такъ называемая финансовая комиссія, затѣмъ комиссія національныхъ доходовъ.
8 ноября 1795 г. Фэйпуль.
Февраль 1796 г. Рамэль.

Слѣдовательно, въ теченіе полуторыхъ лѣтъ не было министра финансовъ.

[3]) Ст. 16 регламента учредительнаго собранія 1848 г. говорила „Каждый членъ Собранія можетъ, безъ рѣшающаго и совѣщательнаго голоса, присутствовать на засѣданіяхъ комитетовъ". И здѣсь публичность въ томъ смыслѣ, какъ мы говорили, совпадала съ перманентностью.

ЦАБ "Автограф"

предложенія и петиціи, касающіяся ихъ вѣдомствъ». (Регламентъ учредительнаго Собранія 1848 г. ст. 12). Законодательное собраніе въ маѣ 1849 г. окончательно упразднило эти постоянные комитеты [1]), неудача которыхъ обусловливалась, въ особенности, трудностями ихъ составленія. Нѣкоторые комитеты, какъ напр. комитеты земледѣлія, гигіены, юстиціи, торговли находили среди земельныхъ собственниковъ, врачей, нотаріусовъ, негоціантовъ и дѣловыхъ людей, больше кандидатовъ, чѣмъ было нужно; тогда какъ для иностранныхъ дѣлъ, флота и т. д. оставались только адвокаты.

И въ настоящее время различныя предложенія, исходящія отъ парламента, желали бы воскресить перманентность комиссій, ссылаясь въ особенности на необходимость усилить спеціальныя знанія законодательнаго персонала. «Въ нынѣшней организаціи—говорятъ—два неизбѣжныхъ крупныхъ недостатка: 1) нѣкоторые избранные члены комиссій мало компетентны или вовсе ничего не знаютъ, 2) нѣкоторые депутаты, очень компетентные, не могутъ попасть въ комиссіи. Если бы систему кратковременныхъ комиссій замѣнить постоянными, каждый членъ ихъ неизбѣжно пріобрѣлъ бы больше знаній. Чтобы сдѣлаться адвокатомъ, необходимы три года университета и три года стажа; врачу необходимо учиться шесть лѣтъ. Чтобы быть инженеромъ послѣдняго класса, необходимо равнымъ образомъ шесть лѣтъ ученья... Какъ же можно думать, что для депутата достаточно нѣсколькихъ засѣданій кратковременной комиссіи, чтобы пріобрѣсти знанія о предметѣ, котораго онъ никогда не изучалъ»? [2]) Благодаря постояннымъ комитетамъ—прибавляютъ при этомъ—Революція могла достигнуть своихъ безсмертныхъ результатовъ. «Пусть предложатъ нашимъ палатамъ подобное дѣло—и ихъ безсиліе сейчасъ же обнаружитъ худшія качества ихъ исполнительныхъ средствъ» [3]).

---

[1]) Опытъ не былъ достаточно длиненъ для того, чтобы выводы могъ быть вполнѣ рѣшителенъ. О большихъ постоянныхъ комитетахъ 1848 г. можно съ пользой прочесть статью Делябержа въ Revue des Deux Mondes отъ 1 декабря 1889 г.

[2]) Проектъ резолюціи, касающейся регламента палаты и имѣющей цѣлью созданіе шести постоянныхъ комиссій, представленный депутатомъ Жуванселемъ. (Приложеніе 70, 21 ноября 1885 г.).

[3]) Проектъ резолюціи, имѣющей цѣлью учредить годичныя комиссіи, составляемыя свободно и переписывающіяся съ крупными государственными учрежденіями, представленный депутатомъ Жоржемъ Гро. (Приложеніе 639, 20 марта 1882 г.). Это послѣднее предложеніе имѣетъ въ виду созданіе не постоянныхъ комитетовъ, а только ежегодныхъ. „Мы не предлагаемъ вамъ, господа, возстановленіе постоянныхъ комитетовъ. Не вызывая даже воспоминаній о крайностяхъ, допущенныхъ комитетомъ

ЦАБ "Автограф"

За этими предлогами сознательно или безсознательно кроется стремленіе, уже разоблаченное прежними историками: умалить власть министровъ, расчленить исполнительную власть. Леонъ Сэй прекрасно выяснилъ это въ своей статьѣ въ Revue des Deux Mondes, уже цитированной: «Бюджетная комиссія желаетъ занять мѣсто администраціи и сама составить бюджетъ вмѣсто того, чтобы довольствоваться полученіемъ его въ готовомъ видѣ для контролированія. Предсѣдатель бюджетной комиссіи сдѣлался въ нѣкоторомъ родѣ первымъ лордомъ казначейства и учредилъ для помощи себѣ подъ своимъ руководствомъ нѣсколько должностей, какъ говорятъ въ Англіи, товарищей секретаря. Противники министерской власти тотчасъ увидѣли, что они могутъ извлечь изъ такого учрежденія».

Результатъ былъ бы тѣмъ несомнѣннѣе, что компетентность членовъ постоянныхъ комитетовъ вполнѣ соотвѣтствовала бы надеждамъ сторонниковъ ихъ воскресенія. Въ этомъ-то и заключается неизбѣжный подводный камень всей системы. Безъ этого перманентность комитетовъ имѣла бы только хорошія стороны; доказательствомъ служитъ то, что она даетъ хорошіе результаты въ Соединенныхъ Штатахъ, гдѣ часть исполнительной власти правильно передана комитетамъ конгресса [1]): послѣдніе, чтобы осуществлять свои функціи, не имѣютъ нужды въ захватѣ власти; имъ остается только дѣйствовать въ предѣлахъ, заранѣе отведенныхъ конституціей. Во Франціи это создало бы дезорганизацію.

§ 3.—Доклады, составляемые законодательными комиссіями.

Бюджетныя комиссіи, открытыя или закрытыя, постоянныя или непостоянныя, разсматриваютъ проектъ бюджета или непосредственно на своихъ засѣданіяхъ, или требуя у администраціи и у министровъ письменныхъ справокъ, или, наконецъ, призывая къ себѣ министровъ и начальниковъ ихъ вѣдомствъ. Когда эти работы закончены, когда каждая изъ предложенныхъ резолюцій была поочередно предметомъ обсужденія и голосованія, комиссія сводитъ результаты своихъ работъ въ формѣ одного или нѣсколькихъ докладовъ, сопровождаемыхъ текстомъ ея собственнаго законопроекта.

общественнаго спасенія, надо признать несомнѣннымъ, что постоянные комитеты могутъ дать поводъ къ смѣшенію властей и къ захвату исполнительной власти властью законодательной". Новое предложеніе установить 15 постоянныхъ комиссій было отвергнуто 11 іюня 1894 г. 4 іюля 1898 г — еще одно предложеніе депутата Анри Маре.

[1]) Исполнительная власть, избираемая прямымъ голосованіемъ страны имѣетъ съ другой стороны компенсацію въ видѣ усиленія независимости и авторитета, и оказывается въ концѣ концовъ болѣе сильной въ Соединенныхъ Штатахъ, чѣмъ у насъ.

ЦАБ "Автограф"

Въ прежнее время довольствовались однимъ докладомъ, общимъ докладомъ о бюджетѣ. Нынче каждое министерство, нерѣдко каждое вѣдомство составляютъ предметъ спеціальнаго доклада; его авторъ пользуется этимъ для составленія цѣлаго тома, часто даже толстаго тома [1]). Какъ говорилъ Леонъ Сэй, «институтъ спеціальныхъ докладчиковъ очень развился въ палатѣ депутатовъ. Ихъ было восемь въ 1871 г., ихъ было уже 12 въ палатѣ въ 1877 г.; въ 1878 г.—14; 15—въ 1879 г.; 19—въ 1883 г. и столько же въ 1884 г.». Теперь ихъ число доходитъ до 25—30.

Одинъ общій докладъ резюмируетъ совокупность операцій доходовъ и расходовъ [2]). За нимъ печатается текстъ проекта финансоваго закона въ такомъ видѣ, какъ онъ вышелъ изъ обсужденія въ комиссіи. Этотъ текстъ, даже когда онъ воспроизводитъ распоряженія министерскаго проекта, становится новымъ текстомъ, который комиссія присваиваетъ себѣ и, за исключеніемъ всякаго другого, передаетъ на обсужденіе собранія. Если позже министръ финансовъ желаетъ воскресить нѣкоторыя устраненныя статьи стараго проекта, онъ можетъ это сдѣлать единственно въ формѣ поправокъ.

Редактированіе докладовъ и представленіе окончательнаго текста проекта финансоваго закона, который палата приказываетъ напечатать и раздать, затѣмъ постановка на очередь его обсужденія—вотъ къ чему въ концѣ приводятъ работы бюджетной комиссіи [3]).

§ 4.—Общее обсужденіе и обсужденіе по статьямъ.

Публичное обсужденіе, непосредственно предшествующее голосованію, составляется изъ двухъ фазъ, указанныхъ въ слѣдующей формулѣ: «публичное обсужденіе передаетъ на разсмотрѣніе собранія народныхъ предста-

---

[1]) Докладъ о министерствѣ торговли для бюджета на 1888 г представляетъ, напримѣръ, энциклопедію, дѣлающую честь его автору Феликсу Фору, и которую желательно было бы имѣть внѣ коллекціи ежегодныхъ бюджетныхъ докладовъ. Чтобы превратить этотъ докладъ въ общій трактатъ коммерческихъ знаній, достаточно было бы вырѣзать послѣднія страницы, которыя наконецъ-то занимаются 20—22 милліонами кредитовъ министерства торговли. То же самое надо сказать и о докладѣ объ „изящныхъ искусствахъ“ въ 1900 г.

[2]) Сенатъ кончилъ тѣмъ, что далъ и себя увлечь соблазномъ многочисленныхъ докладовъ, только его доклады о каждомъ министерствѣ не велики.

[3]) Говоря, что дѣло комиссій кончается внесеніемъ ихъ докладовъ, мы, конечно, оставляемъ въ сторонѣ позднѣйшее вмѣшательство ихъ докладчиковъ въ публичное обсужденіе, о чемъ рѣчь пойдетъ дальше.

ЦАБ "Автограф"

вителей сначала совокупность, а затѣмъ подробности проекта финансоваго закона». Сила вещей, каковы бы ни были предписанія регламентовъ, требуетъ, чтобы палаты начинали обсужденіе финансоваго закона въ его цѣломъ раньше, чѣмъ перейти къ подробностямъ.

Во Франціи, какъ и въ большинствѣ другихъ странъ, это установлено и регламентами: публичное обсужденіе официально дѣлится на *общее обсужденіе* и *обсужденіе по статьямъ*.

Ораторы, которыхъ призываетъ на трибуну общее обсужденіе [1]), критикуютъ или одобряютъ предположенный бюджетъ въ его общихъ чертахъ, вспоминаютъ прошлое, стараются опредѣлить важнѣйшія черты будущаго, словомъ, витаютъ въ области общихъ разсужденій. Напримѣръ, общія обсужденія новѣйшихъ бюджетовъ спеціально вращались вокругъ сбереженій и измѣненія системы налоговъ. Это, дѣйствительно, важнѣйшіе вопросы, занимающіе общественное мнѣніе. Всѣ партіи проповѣдуютъ въ принципѣ экономію, только партія, находящаяся у власти, увѣряетъ, что, если расходы велики, то въ этомъ надо винить «трагическую фатальность, которая тяготѣетъ надъ Европой и толкаетъ всѣ народы къ разоренію ради вооруженія». Кромѣ того, рядомъ съ безплодными военными расходами, бюджетъ содержитъ и производительные расходы, которые принесутъ странѣ новыя богатства. Наконецъ, исключивъ два вида расходовъ, военныя и на общественныя работы, мы увидимъ, что остальное не поддается сокращенію [2]). Эта апологія встрѣчаетъ рѣзкихъ противниковъ, которые съ цифрами въ рукахъ обличаютъ непрестанно растущіе расходы, несмотря на обѣщанія и резолюціи. Четверть бюджета, по ихъ словамъ, могла бы быть вычеркнута при лучшемъ употребленіи общественныхъ денегъ.

Что касается фискальныхъ реформъ, то общее обсужденіе занимается ими въ особенности, когда онѣ становятся осью правительственныхъ бюджетныхъ проектовъ: проектовъ отмѣны пошлинъ на вино, привилегій сельскохозяйственнаго винокуренія, созданія налога на доходъ или на доходы, измѣненіе наслѣдственныхъ пошлинъ, расширенія большихъ фискальныхъ монополій, и т. д.—такова была въ послѣдніе годы тема безконечныхъ рѣчей по общимъ вопросамъ! Вотъ почему мы говорили выше, что благоразуміе требуетъ выдѣленія изъ бюджетнаго закона этихъ вопросовъ

---

[1]) Президентъ такими словами возвѣщаетъ общее обсужденіе бюджета. „Въ порядкѣ дня обсужденіе проекта закона, устанавливающаго бюджетъ смѣтнаго періода... Общее обсужденіе открыто“.

[2]) Съ того момента, какъ расходы поддаются увеличенію, а статистика это доказываетъ, ихъ можно и уменьшать въ обратномъ направленіи, болѣе или менѣе. Простая логика свидѣтельствуетъ, какъ безсмысленно это „не поддается сокращенію“

ЦАБ "Автограф"

о податныхъ реформахъ и внесенія ихъ въ видѣ спеціальныхъ законовъ. Напримѣръ, когда въ 1896 году проектъ вычитыванія долговъ изъ объявляемой суммы наслѣдства и установленія прогрессивнаго тарифа въ зависимости отъ величины завѣщаемыхъ частей былъ выдѣленъ изъ бюджета и разсмотрѣнъ раньше послѣдняго, общее обсужденіе заняло только одно засѣданіе, между тѣмъ какъ въ прежніе годы оно отнимало шесть или семь засѣданій. Но позднѣе тѣ же самые проекты снова заняли мѣсто въ финансовыхъ законахъ, удлиняя и осложняя дебаты.

Въ этихъ бюджетныхъ турнирахъ всегда выдвигаются три рода ораторовъ. Сначала выступаетъ ораторъ оппозиціи, который безъ пощады нападаетъ на всю совокупность финансовой политики, заявляетъ, что идутъ къ разоренію, расточаютъ общественныя деньги, или же, наоборотъ, погрузились въ фатальное бездѣйствіе, что колесница завязла въ грязи—все въ зависимости отъ того, сидитъ ли онъ на крайней правой или на крайней лѣвой. Затѣмъ умѣренный ораторъ, сторонникъ, конечно, правительственной системы и защитникъ неприкосновенныхъ законовъ, но считающій, что долгъ не велитъ ему подъ этимъ предлогомъ молчать о предостереженіяхъ, которыя онъ долженъ сдѣлать, и потому онъ, съ большей авторитетностью и съ извѣстными поправками, начинаетъ повторять критику предшественниковъ, срывая аплодисменты центра. Наконецъ, всходитъ на Капитолій офиціальный ораторъ, министръ, правительственный делегатъ или общій докладчикъ.

Во всякомъ случаѣ, только умы, склонные къ обобщеніямъ, говорятъ тогда съ трибуны; защитники интересовъ своей колокольни, депутаты, ищущіе пособій для своихъ округовъ, ждутъ обсужденія по статьямъ. Часто бранятъ парламентаризмъ, указываютъ на его насилія, злоупотребленія, мелочность, безсиліе. Конечно, политика часто примѣшивается и сюда. Но это—скоропреходящіе инциденты, стушевывающіеся передъ впечатлѣніемъ отъ памятныхъ всѣмъ красивыхъ рѣчей, произнесенныхъ въ законодательномъ корпусѣ и сенатѣ во время этихъ большихъ финансовыхъ дебатовъ.

Какъ только списокъ ораторовъ исчерпанъ или палата обнаруживаетъ желаніе покончить съ рѣчами, президентъ объявляетъ о закрытіи общаго обсужденія: «Я ставлю на голосованіе закрытіе общаго обсужденія... Общее обсужденіе закрыто». Его смѣняетъ обсужденіе по статьямъ.

Обсужденіе по статьямъ для финансоваго закона, какъ и для всякаго другого, касается послѣдовательно каждой изъ статей, на которыя законъ распадается. Здѣсь идетъ рѣчь о *статьяхъ закона:* мы подчеркиваемъ, чтобы ихъ не смѣшивали со *статьями*, какъ подраздѣленіями главы, о чемъ рѣчь будетъ дальше. Президентъ читаетъ въ порядкѣ нумераціи

ЦАБ "Автограф"

каждую изъ статей финансоваго закона. Когда какая-либо изъ нихъ ссылается на приложенныя вѣдомости, эти послѣднія дѣлаются предметомъ обсужденія [1]). Такъ напримѣръ, прочитавъ ст. 1-ую, отсылающую, какъ было сказано выше, къ вѣдомости А, приложенной къ настоящему закону, президентъ говоритъ: «раньше, чѣмъ поставить на обсужденіе статью 1-ую, напоминаю палатѣ, что она должна голосовать вѣдомость А». Тотчасъ же обсужденіе и голосованіе переносятся на приложенную вѣдомость, гдѣ детали расходовъ по различнымъ министерствамъ изображены почти тысячью цифръ. Затѣмъ возвращаются къ статьѣ 1-ой во всей ея совокупности и съ соблюденіемъ такихъ же формальностей переходятъ къ слѣдующимъ статьямъ.

Обсужденіе по статьямъ приводитъ, такимъ образомъ, къ ряду частичныхъ голосованій, большая или меньшая спеціализація которыхъ подымаетъ важные конституціонные вопросы, къ изложенію которыхъ мы приступаемъ.

---

[1]) Только для расходовъ. Для доходовъ, гдѣ о спеціализаціи нѣтъ рѣчи, голосованіе приложенныхъ вѣдомостей происходитъ en bloc при статьѣ, которая о нихъ говоритъ.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА ТРИНАДЦАТАЯ.

Спеціализація голосованій по главамъ.

§ 1. Голосованіе расходовъ по главамъ. Приложенныя вѣдомости, къ которымъ отсылаютъ различныя статьи закона. Исторія развитія бюджетной спеціализаціи во Франціи. Голосованіе огуломъ (en bloc) при Революціи, Консульствѣ и Имперіи. Спеціализація по министерствамъ въ 1817 г. и по отдѣленіямъ министерствъ въ 1827 г., что представляетъ слишкомъ широкія рамки, дававшія черезъ-чуръ много простора исполнительной власти. Голосованіе по главамъ, введенное въ 1831 г., существуетъ до 1852 г. Имперія снова возвращается на старую, уже пройденную, дорогу голосованія по министерствамъ, по отдѣленіямъ и по главамъ.—§ 2. Опредѣленіе главы. Ея мѣсто въ лѣстницѣ бюджетныхъ подраздѣленій. Ниже ея стоятъ параграфъ и статья. Предложеніе низвести спеціализацію до нихъ. Опасность чрезмѣрной спеціализаціи голосованій: это совершенно стѣснило бы администрацію. Въ настоящее время значительное число существующихъ главъ, кажется, достаточно охраняетъ права парламента.—§ 3. Продолженіе и окончаніе голосованія статей финансоваго закона. Поправки. Голосованіе совокупности закона, которымъ заканчивается вотированіе бюджета.

§ 1. — Бюджетная спеціализація. — Исторія ея послѣдовательныхъ успѣховъ во Франціи

Мы только, что видѣли, что таблицы, приложенныя къ статьѣ 1-ой закона о бюджетѣ, составленныя почти изъ 1000 цифръ (точнѣе: 1087 главъ въ 1900 г., и 984—въ 1906 г.), обнимаютъ совокупность министерскихъ расходовъ, и что каждая изъ этихъ 1000 цифръ, составляетъ со своимъ текстомъ то, что называютъ *бюджетной главой*, и поставленная по очереди на обсужденіе, становится предметомъ спеціальнаго голосованія. Для большинства изъ нихъ обсужденіе продолжается недолго, или его даже вовсе не бываетъ, а слѣдуетъ немедленно голосованіе сидѣніемъ и вставаніемъ. Но формальность тѣмъ не менѣе породила то, что

ЦАБ "Автограф"

называютъ *спеціализаціей по главамъ*, т. е. то, что каждая глава, индивидуально санкціонированная отдѣльнымъ голосованіемъ, становится личностью, обладающей извѣстнымъ ассигнованіемъ, границы котораго исполнительная власть должна будетъ строго соблюдать.

Предшествующая исторія и значеніе этой спеціализаціи по главамъ заслуживаютъ болѣе пространнаго разбора.

Голосованіе государственныхъ расходовъ можетъ относиться къ одному изъ слѣдующихъ бюджетныхъ подраздѣленій: Расходы огуломъ (en bloc)—расходы по министерствамъ,—по отдѣленіямъ министерства,—по главамъ министерства,—по статьямъ или по параграфамъ. Въ этомъ спискѣ, по мѣрѣ нисхожденія, предѣлы областей все болѣе съуживаются. Законодательное голосованіе по мѣрѣ того, какъ оно спускается внизъ, все тѣснѣе сжимаетъ дѣйствія правительства.

По этой именно лѣстницѣ и спускалась бюджетная спеціализація въ финансовой исторіи съ начала вѣка, и дошла до предпослѣдней. Отъ голосованія огуломъ она постепенно дошла до голосованія по статьямъ, гдѣ нынѣ и остановилась, чтобы стремиться, судя по нѣкоторымъ проектамъ, дойти и до параграфа или статьи.

При Учредительномъ Собраніи расходы означались въ двухъ или трехъ цифрахъ, т. е. почти огуломъ. Такъ напримѣръ, законъ 18 февраля 1791 г. для регулированія капиталовъ, необходимыхъ на 1791 годъ, постановилъ только слѣдующее: «будутъ взяты капиталы изъ государственнаго казначейства на 1791 г. 1.—Сумма въ 282.7000.000 ливровъ...; 2.—Сумма въ 300.000.000 ливровъ..., каковыя суммы вмѣстѣ составятъ 582.700.000 ливровъ»... Этотъ законъ 18 февраля 1791 г. къ тому же единственный, который предвидитъ расходы на цѣлый годъ. Въ то время, когда Учредительное Собраніе не признавало, такимъ образомъ, правила спеціализаціи, оно грѣшило, дѣйствительно, по невѣдѣнію. Не найдя въ матеріалахъ, завѣщанныхъ старымъ режимомъ, никакого правила, никакой традиціи, касающихся бюджетовъ, оно не имѣло времени самостоятельно что-либо создать. Иначе его природное чутье само привело бы его къ сокращенію правъ исполнительной власти при помощи спеціализаціи голосованій.

Собранія консульства и первой имперіи точно также вотировали расходы почти огуломъ [1]).

---

[1]) Первый бюджетъ консульства, установленный закономъ 19 нивоза IX года составленъ такъ: „Ст. 1. Сумма въ 415 милліоновъ предоставлена въ распоряженіе правительства на расходы различныхъ министерствъ въ теченіе IX года". См. Les finances du Consulat, 1902.

При Имперіи, когда дѣйствовалъ тотъ же порядокъ, законъ 15 сен-

ЦАБ "Автограф"

Даже при началѣ Реставраціи, какъ указывалось, странныя теоріи предполагали ограничить бюджетное право народныхъ представителей голосованіемъ однихъ доходовъ, утверждая, что правительство должно оставаться хозяиномъ въ распоряженіи вотированной въ общей суммѣ субсидіей. (См. гл. II).

Истинные принципы бюджетнаго права не могли однако не обнаружиться. Законъ 25 марта 1817 г., установилъ спеціализацію расходовъ по министерствамъ въ своей слѣдующей 151-ой статьѣ: «Расходъ не можетъ превзойти общаго кредита, открытаго каждому изъ нихъ (министровъ). Они не могутъ подъ своею отвѣтственностью расходовать свыше этого кредита». Каждое министерство сдѣлалось тогда особымъ отдѣленіемъ, къ которому и была прикована исполнительная власть. Никакихъ компенсацій не могло происходить между дефицитами одного и излишками другого министерства. Однимъ словомъ, какъ говорилъ текстъ закона, министры не смогутъ расходовать свыше кредитовъ, открытыхъ *каждому изъ нихъ*.

Нововведеніе составляло, безъ сомнѣнія, большой прогрессъ для того времени, выдвинувъ въ первый разъ принципъ спеціализаціи. Но этотъ принципъ, распространенный на цѣлое министерство, оставлялъ правительству слишкомъ широкое поле; министры послѣ вотированія финансоваго закона могли двигаться по своему желанію въ предѣлахъ 100, 120 и даже 190 милліоновъ кредитовъ, вотированныхъ огуломъ. Только бы соблюдались эти огульныя цифры, а внутреннее распредѣленіе составлявшихъ ихъ цифръ могло безнаказанно измѣняться.

Поэтому либералы не переставали протестовать противъ системы, че-

---

тября 1807 г. „гласилъ: Ст. 15. Сумма въ 600 милліоновъ представляется въ распоряженіе правительства въ счетъ расходовъ вѣдомствъ въ 1808 г.“. Эти 600 милліоновъ, взятые огуломъ, и составляютъ единственный официальный бюджетъ 1808 г. 25 ноября къ концу этого года издается новый законъ: „Ст. 3. Сумма въ 130 милліоновъ, составляющая съ суммой въ 600 милліоновъ, внесенной въ ст. 15-ую закона 15 сентября 1807 г., общую сумму въ 730 милліоновъ, предоставляется въ распоряженіе правительства“ Затѣмъ статья 5-ая продолжаетъ такъ: „Эта сумма будетъ употреблена сначала на платежи по государственному долгу, а затѣмъ на общіе служебные расходы въ такомъ порядкѣ“. Таблица перечисляетъ 21 видъ расходовъ съ относящимися къ нимъ цифрами. Съ начала года до 25 ноября г. е. въ теченіе одиннадцати мѣсяцевъ изъ двѣнадцати, императорское правительство жило на ассигнованные закономъ 15 сентября 1807 г. огуломъ 600 милліоновъ. И только для послѣдняго мѣсяца появляется суммарное распредѣленіе, составляющее скорѣе указаніе, а не ограниченіе

Въ свою очередь тотъ же законъ 25 ноября 1808 г. давалъ указанія и на 1809 годъ: „Ст. 10. Сумма въ 600 милліоновъ предоставляется въ распоряженіе правительства въ счетъ расходовъ 1809 г.“.

ЦАБ "Автограф"

резъ чуръ слабой, по ихъ мнѣнію, способной породить серьезныя злоупотребленія. Доказательства, приводимыя ими, были преувеличены, но довольно типичны. Напримѣръ, въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ существовали одновременно кредиты для театровъ и для духовенства; правительство могло путемъ произвольнаго перевода суммъ [1]), тайкомъ обогатить духовенство за счетъ театровъ. Нынче пришлось бы опасаться противоположнаго.

Въ 1827 г. [2]) Виллель съузилъ спеціализацію до отдѣленій, образованныхъ внутри каждаго министерства. Предисловіе къ его ордонансу 1 сентября 1827 г. [3]) гласило слѣдующее: «Желая точно опредѣлить спеціальные кредиты, въ границахъ которыхъ министры должны будутъ впредь давать свои ордера, и для этого установить въ бюджетѣ спеціальныя отдѣленія, которыя отграничатъ расходы каждаго вѣдомства»... Текстъ его гласилъ слѣдующее: «Ст. 1. Начиная со смѣтнаго періода 1829 г. проектъ общаго государственнаго бюджета будетъ представлять непосредственно смѣту расходовъ *по главнымъ отраслямъ вѣдомствъ*, согласно прилагаемой при семъ таблицѣ, которая будетъ составляться для каждаго года и повергаться на наше усмотрѣніе нашими министрами».

Какъ послѣдствіе этого, голосованіе бюджета смѣтнаго періода 1829 г. происходило не только по семи министерствамъ, но и по 52 бюджетнымъ подраздѣленіямъ: реформа имѣла, слѣдовательно, извѣстную цѣнность. Но она грѣшила, во первыхъ, своимъ происхожденіемъ, потому что исходила изъ простого ордонанса, ежегодный пересмотръ котораго правительство оставляло за собой. Во-вторыхъ, отдѣленія представляли еще черезъ-чуръ широкія подраздѣленія, изъ которыхъ иныя обнимали 25, 33, 42, 45 милліоновъ и даже 169 милл. (жалованіе и содержаніе арміи).

Революція 1830 г. повела къ рѣшительному шагу. Голосованіе по главамъ было установлено слѣдующимъ закономъ 29 января 1831 г.:

---

[1]) На дѣлѣ, хотя никакая санкція не придавала ограничительнаго дѣйствія голосованіямъ палаты относительно главъ, параграфовъ и статей, правительство Реставраціи почти всегда съ ними считалось. Но это было только уступкой. См. объ этомъ предметѣ обсужденіе одной поправки Бенжамена Констана, которая была отвергнута.

[2]) Въ 1820 г. комиссія по бюджету расходовъ взяла на себя иниціативу предложенія, имѣвшаго цѣлью замѣнить голосованіе по министерству голосованіемъ по главамъ. Этотъ проектъ, который сразу шелъ къ цѣли, вызвалъ горячее противодѣйствіе; аттакуемый Виллелемъ, простымъ депутатомъ, и Руа, министромъ финансовъ, онъ былъ отложенъ палатой, несмотря на усилія Бенжамэна Констана и генерала Фуа.

[3]) Ордонансъ 1 сентября 1827 г., послѣдній изъ финансовыхъ ордонансовъ, изданныхъ по иниціативѣ Виллеля.

ЦАБ "Автограф"

«Ст. 11. Бюджетъ расходовъ каждаго министерства будетъ впредь дѣлиться на спеціальныя главы; каждая глава будетъ содержать только соотвѣтственные расходы (services correlatifs) или одной и той же природы... Ст. 12. Суммы, отведенныя закономъ каждой изъ этихъ главъ, не смогутъ употребляться на другія главы». Вотъ когда голосованіе по главамъ было введено во Франціи... Такъ какъ таже самая спеціализація существуетъ у насъ еще и въ настоящее время, то нашъ историческій обзоръ могъ бы почитаться законченнымъ, если бы въ теченіе второй Имперіи, серія предшествовавшихъ фазъ не была бы повторена снова. Спеціализація по главамъ, установленная закономъ 29 января 1831 г. просуществовала до конца іюльской монархіи и пережила благополучно періодъ 1848 г. Но въ 1852 г. вернулись къ голосованію по министерствамъ, установленному въ 1817 г. (Конституція 25 декабря 1852 г. [1]) Въ 1861 г. его смѣнило голосованіе по отдѣленіямъ 1827 г. (Сенатусъ-консультъ 31 декабря 1861 г. [2]) Наконецъ голосованіе по главамъ было снова завоевано въ 1869 г. (Сенатусъ-консультъ 8 сентября 1869 г. [3]).

Послѣ паденія имперіи законъ 16 сентября 1871 г., подтверждая предписанія сенатусъ-консульта 8 сентября 1869 г., постановилъ: «Ст. 30. Бюджетъ голосуется по главамъ».

§ 2 —Опредѣленіе главы.—Предложенія спеціализировать законодательныя голосованія до низшихъ дѣленій, статей и параграфовъ.

Что такое глава? Мы уже давно употребляемъ это слово, не давъ ему опредѣленія. Мы замѣтили только, что на понижающейся лѣстницѣ бюджетныхъ подраздѣленій глава занимаетъ одно изъ послѣднихъ мѣстъ и что ниже ея стоятъ лишь параграфъ и статья.

---

[1]) Сенатусъ-консультъ 25 декабря 1852 г., заключая объясненіе и измѣненіе конституціи 15 января 1852 г., говоритъ слѣдующее: „Ст. 12. Бюджетъ расходовъ вносится въ законодательный корпусъ съ его административными подраздѣленіями, по главамъ и статьямъ. Онъ голосуется по министерствамъ“.

[2]) Сенатусъ-консультъ 31 декабря 1861 г., измѣняющій ст. ст. 4 и 12, сенатусъ-консульта 25 декабря 1852 г., говоритъ: „Ст. 1. Бюджетъ каждаго министерства голосуется по отдѣленіямъ согласно перечню, приложенному къ настоящему сенатусъ-консульту“.

[3]) Сенатусъ-консультъ 8 сентября 1869 г., измѣняющій различныя статьи конституціи, а также ст. ст. 3 и 5, сенатусъ-консульта 5 декабря 1852 г. и ст. 1-ую сенатусъ-консульта 31 декабря 1861 г., говоритъ: „Ст. 9. Бюджетъ каждаго министерства голосуется по главамъ, согласно перечню приложенному къ настоящему сенатусъ-консульту“.

ЦАБ "Автограф"

Декретъ 31 мая 1862 г. гласитъ: «Ст. 56. Каждая глава содержитъ только расходы, соотвѣтственные другъ другу и одной и той же природы» [1]). Не можно ли изъ этого текста вывести какое-либо опредѣленіе? Достаточно ли, слѣдуя ему, заявить, что глава—это бюджетное подраздѣленіе, содержащее лишь расходы, соотвѣтственные другъ другу и одной и той же природы? Очевидно нѣтъ; потому что и отдѣленіе, и министерство также содержатъ только родственные и подходящіе другъ къ другу расходы. И, если вмѣсто того, чтобы подниматься къ отдѣленію и министерству, спуститься внизъ, къ статьѣ и параграфу, то расходы, ставши болѣе сжатыми, еще въ большей мѣрѣ будутъ обладать качествами взаимнаго соотвѣтствія и однородности. Слѣдовательно, эта формула безразлично подходила бы ко всѣмъ подраздѣленіямъ, которыя она желаетъ однако отдѣлить одно отъ другого.

Раньше чѣмъ пуститься въ поиски за другими опредѣленіями, надо признать, что слово *глава* не поддается точному опредѣленію. Глава представляетъ условную личность, подвижную, неопредѣленную, которую государственныя власти могутъ по своему желанію расширять или сокращать: число и значеніе главъ постоянно измѣнялись, безъ иного основанія, кромѣ желанія составителей бюджета.

Говоря о спеціализаціи частей бюджета, Ройе-Колляръ воскликнулъ: «пусть ихъ зовутъ главами или иначе—это неважно» (18 апрѣля 1822 г.), Точно также въ 1830 г. докладчикъ законопроекта, сдѣлавшагося закономъ 29 января 1831 г. писалъ: «Разъ будетъ принятъ принципъ классификаціи, неважно, какое названіе будетъ дано каждому дѣленію». (Докладъ 5 ноября 1830 г.). Глава, слѣдовательно, не можетъ быть опредѣлена сама по себѣ; она не имѣетъ самостоятельнаго содержанія; она существуетъ только какъ ступень въ ряду бюджетныхъ подраздѣленій; она ниже отдѣленія и выше параграфа и статьи; только въ отношеніяхъ съ этими двумя сосѣдями она воплощается въ лицо. Для ея опредѣленія намъ остается только указать ея *относительное* положеніе: «Глава—это бюджетное подраздѣленіе, болѣе широкое, чѣмъ параграфъ и статья, которое въ средѣ каждаго министерства или отдѣленія министерства обнимаетъ сходные (соотвѣтственные) и родственные расходы».

Число главъ очень увеличилось послѣ 1831 г. и вслѣдствіе этого ихъ значеніе въ среднемъ сильно уменьшилось, несмотря на ростъ бюджетовъ. Въ 1831 г. при началѣ спеціализаціи существовало только 164 главы. Бюджетъ 1847 г. насчитывалъ ихъ 338; бюджетъ 1852 г.—

[1]) Эта статья декрета 31 мая 1862 г. заимствована изъ статьи 11 закона 29 января 1831 г., уже цитированной выше.

ЦАБ "Автограф"

362; бюджетъ 1877 г.—338; бюджетъ 1882 г.—488. Правительство въ проектѣ бюджета на 1884 г. [1]) само добровольно создало 156 новыхъ главъ. Ихъ число, такимъ образомъ, было доведено до 637 въ обыкновенномъ бюджетѣ. Бюджетъ на 1906 г. вмѣстѣ съ присоединенными бюджетами, содержитъ ихъ 984 [2]). Въ настоящее время, слѣдовательно, существуетъ главъ въ шесть разъ больше, чѣмъ въ 1831 г.

Ихъ средняя величина въ 1831 г., когда бюджетъ не превышалъ милліарда, равнялась около 6,100,000 фр. Въ настоящее время, несмотря на бюджетъ въ 3 милліарда 700 милліоновъ, средняя величина главы около 3,700,000 [3]).

Впрочемъ, правительство не вполнѣ самостоятельно выступило въ 1883 г. на дорогу увеличенія числа главъ; ее толкали болѣе радикальныя предложенія, исходившія отъ частной парламентской инціативы. Парламентскій контроль—говорили—распространяется на всѣ расходы, какова бы ни была ихъ величина; этого никто не оспариваетъ. Не слѣдуетъ ли поэтому дать парламенту средства осуществлять этотъ контроль надъ мельчайшими предметами, если эти мельчайшіе предметы привлекаютъ его вниманіе? Оружіе парламентскаго голосованія должно бить, куда будетъ нужно, иначе не будетъ ли правительство слишкомъ злоупотреблять голосованіемъ по главамъ? Это предположеніе сбылось и власть парламента

---

[1]) „Главы не всегда устанавливались по правилу статьи 11-ой закона 29 января 1831 г., по словамъ которой каждая глава можетъ содержать только сходные и родственные расходы. Въ нѣкоторыхъ министерскихъ департаментахъ смѣшиваютъ, по крайней мѣрѣ, расходы на личный составъ съ расходами на матеріальную часть и даже въ расходахъ на матеріальную часть нерѣдко соединяются такіе, которые не имѣютъ между собой соотвѣтствія и сходства, требуемыхъ закономъ. Единственная практическая цѣль, которую надо поставить, это спеціализировать расходы по отраслямъ вѣдомствъ. Увеличеніе числа главъ, лучше опредѣленная ихъ спеціализація будутъ имѣть послѣдствіемъ только сжатіе границъ, въ которыхъ министры смогутъ двигаться внутри одной и той же главы“ (Проектъ бюджета смѣтнаго періода 1884 г. Объяснительная записка министра финансовъ, 3 марта 1883 г.).

[2]) Общее число главъ проекта бюджета смѣтнаго періода 1906 г. разлагается на такія части:

Общій бюджетъ. Вѣдомость А.	896 главъ.
Присоединенные бюджеты.	86 “
Итого	984 главы.

[3]) Средняя здѣсь, какъ и вездѣ, очень неполно отражаютъ состояніе дѣлъ. Нѣкоторыя главы достигаютъ 664 милліоновъ, тогда какъ другія не превышаютъ 1,000 фр. Средняя теряютъ всякую точку опоры посреди колебаній отъ 1,000 фр. до 664 милліоновъ.

ЦАБ "Автограф"

была безнаказанно нарушена [1]). Необходимо отказаться отъ этой экстралегальной процедуры, завѣщанной намъ монархіей и которая, утвердившись, сдѣлала бы безплодной законодательную дѣятельность въ области кредитовъ, подорвала бы хорошее финансовое управленіе и дискредитировала бы — что не можетъ быть для насъ безразличнымъ—самый парламентъ». (Проектъ закона о способѣ вотированія бюджета, 23 декабря 1882 г.). Отсюда дѣлали выводъ, что голосованіе должно спуститься до параграфа и статьи.

Этимъ аргументамъ противоставляли много другихъ. Во первыхъ, парламентъ потерялъ бы слишкомъ много времени на вотированіе одного за другимъ тысячъ статей и параграфовъ бюджета расходовъ. Во-вторыхъ, дѣйствія правительства были бы затруднены на каждомъ шагу слишкомъ узкими границами голосованія по статьямъ, необходимо было бы постоянно обращаться къ парламенту съ просьбами о дополненіи кредитовъ по той или иной статьѣ, обнаружившей недохватку въ то время, какъ на сторонѣ образовывались бы излишки кредитовъ, подлежащіе закрытію.

Въ концѣ концовъ это стоило бы очень дорого, потому, что при кредитахъ черезчуръ дробно раздѣленныхъ каждая частица расходуется цѣликомъ и не обращаютъ вниманія на необходимость дополненій для частицъ бюджета, недостаточно надѣленныхъ; тогда какъ при болѣе обширныхъ подраздѣленіяхъ администрація въ случаѣ крайности можетъ сбалансировать ихъ недостачи съ ихъ же излишками. Какъ говорилъ Тьеръ въ 1830 г., «слишкомъ много дѣленій влечетъ слишкомъ много расходовъ,

---

[1]) Такъ напр. въ докладѣ Счетной Палаты Президенту Республики о смѣтномъ періодѣ 1876 г. раскрыта исторія кредита въ 1,283,815 фр. 15 с. ассигнованнаго правительству на издержки по перевозкѣ испанскихъ бѣглецовъ, подъ непремѣннымъ, спеціально выговореннымъ во время обсужденія условіемъ, чтобы не было организовано для главнѣйшихъ изъ этихъ бѣглецовъ (претендента донъ-Карлоса) никакого роскошнаго поѣзда. (Засѣданіе 8 декабря 1876 г.). Между тѣмъ счеты центральнаго кассира-плательщика за смѣтный періодъ 1876 г. содержатъ доказательства уплаты 6,654 фр. 90 с., желѣзнодорожнымъ кампаніямъ за образованіе спеціальнаго поѣзда для перевоза донъ-Карлоса, отнесенной на вышеупомянутый кредитъ.

Правительство утверждало, что дѣйствовало въ предѣлахъ своихъ полномочій, такъ какъ кредиты главы ею не были превзойдены; только голосованіе спеціализированное по параграфу или по статьѣ, могло бы его связать тѣснѣе. Но Счетная Палата на это мудро замѣтила „что она сочла долгомъ отмѣтить неправильность, такъ какъ ея задача предупреждать законодателя, когда его воля не исполняется“. Эти факты послужили предметомъ обсужденія въ Палатѣ депутатовъ и голосованія, признавшаго отвѣтственными въ этомъ министровъ, (25 марта 1889 г.).

ЦАБ "Автограф"

принимая во вниманіе столь естественную склонность распорядителей исчерпывать свои кредиты».

Лучше уже было бы совершенно передать управленіе въ руки палатъ. Парламентъ, безъ сомнѣнія, обладаетъ неоспоримымъ правомъ—мы это много разъ повторяли,—абсолютнымъ правомъ вотировать государственные доходы и расходы. Но если это право, по фатальнымъ законамъ логики, должно быть доведено до послѣдней крайности, то необходимо, чтобы голосованіе не останавливалось только на статьѣ, такъ какъ статья подраздѣляется на параграфы, которые тоже потребовали бы для себя привилегіи спеціальнаго голосованія; необходимо, чтобы оно не остановилось и на параграфѣ, потому что и параграфъ дѣлится на виды частичныхъ расходовъ, на которые тоже съ полнымъ правомъ можетъ устремиться вниманіе парламента. Тогда голосованіе спустилось бы до этихъ видовъ частичныхъ расходовъ т. е. до ордеровъ и отдѣльныхъ приказовъ платежа. Только тамъ бы очутилась послѣдняя граница, о которой мы говорили. Мы повторяемъ, что палаты увидѣли бы себя вынужденными взять управленіе въ свои руки, чтобы ихъ контроль могъ совершаться безпрепятственно. Это било бы дальше цѣли.

Правило превращается здѣсь въ чувство мѣры. Такъ какъ въ настоящее время голосованіе народныхъ представителей простирается почти на тысячу бюджетныхъ подраздѣленій, то, каково бы ни было ихъ названіе, число ихъ надо признать достаточнымъ [1]). Потребовать у депутатовъ 1000 частичныхъ голосованій, заключить исполнительную власть въ 1000 совершенно замкнутыхъ округовъ—этого, кажется, достаточно для охраны интересовъ, порученныхъ спеціализаціи [2]).

Въ дѣйствительности нельзя утверждать, что въ наше время при системѣ голосованія по главамъ, министры могутъ измѣнять ихъ содержаніе по своему желанію и рискнуть безъ разрѣшенія парламента сдѣлать новые расходы или посягнуть на существующія вѣдомства, даже сохраняя при этомъ итогъ главъ. Такъ, напримѣръ, недавно по поводу созданія новыхъ классовъ профессоровъ коллежей съ цѣлью уравнять ихъ съ профес-

---

[1]) Въ англійскомъ бюджетѣ число вотовъ или главъ, къ которымъ примѣняется бюджетная спеціализація, всего только 250. Гражданскія вѣдомства заключаютъ самое большее 150 вотовъ. Остальное, т. е. около сотни вотовъ составляется изъ военныхъ и морскихъ смѣтъ.

[2]) Не увеличивая числа главъ, было бы полезно болѣе раціонально классифицировать ихъ; подраздѣлить нѣкоторыя изъ нихъ, черезчуръ обширныя, напримѣръ тѣ главы военнаго министра, которыя возвышаются до 86 милліоновъ или даже до 112.679.604 и содержатъ самыя разнообразныя ассигнованія.

ЦАБ "Автограф"

сорами лицеевъ, министръ народнаго просвѣщенія поспѣшилъ обратиться къ парламенту, хотя рѣчь шла только объ измѣненіи внутренняго состава 43 главы бюджета его министерства, о производствѣ простого перевода суммъ между статьями, безо всякихъ требованій объ увеличеніи всего кредита главы. Но реформа была слишкомъ важна, чтобы можно было произвести ее тайкомъ [1]). Точно также, нѣсколько раньше вопросъ о цензурѣ театральныхъ произведеній былъ внесенъ въ палату депутатовъ, гдѣ вызвалъ длинныя пренія, хотя цензурное вѣдомство, на что и указывали, составляетъ только очень маловажную статью расхода, слитую въ 3 главѣ министерства изящныхъ искусствъ съ другими гораздо болѣе важными. Въ случаѣ крайности правительство само могло бы, если бы хотѣло, вычеркнуть 19.700 фр. жалованья инспекторамъ театровъ, включенныхъ въ общую сумму кредита по главѣ третьей въ 84.700 фр. [2]). Но въ дѣйствительности, безъ рѣшенія парламента ничего нельзя было сдѣлать.

§ 3.—Окончаніе вотированія бюджета.

Когда всѣ главы расходовъ, внесенныя въ приложенную вѣдомость А одна за другой проголосованы, совокупность ст. 1 предлагается на одобреніе депутатовъ. Затѣмъ обсужденіе переходитъ къ ст. 2 и продолжается тѣмъ же порядкомъ [3]), отъ статьи къ статьѣ, до конца проекта. Тѣмъ временемъ поступаютъ поправки, исходящія отъ парламентской инициативы [4]), обсуждаемыя или при статьяхъ, къ которымъ онѣ относятся, или же, какъ дополнительныя приложенія. Авторъ ихъ излагаетъ мотивы; одинъ изъ докладчиковъ, или предсѣдатель бюджетной комиссіи, или компетентный представитель правительства ему отвѣчаетъ, если только кто-нибудь отвѣчаетъ, и происходитъ голосованіе.

---

[1]) См. объ этомъ вопросѣ, и о вопросѣ голосованія по главамъ поучительныя замѣчанія Бюффе въ засѣданіи Сената 26 декабря 1895 г.

[2]) Тѣмъ болѣе, что, такъ какъ цензура создана была декретомъ, а не закономъ, то правительство съ двухъ точекъ зрѣнія было ея господиномъ. Тѣмъ не менѣе никто не совѣтовалъ ему взять на себя одного отвѣтственность. См. докладъ Антонена Пру о бюджетѣ изящныхъ искусствъ въ 1891 году.

[3]) Надо помнить, что для доходовъ приложенныя вѣдомости не составляютъ, какъ для расходовъ, предмета подробнаго голосованія, такъ какъ бюджетная спеціализація тутъ не при чемъ.

[4]) Мы не описываемъ здѣсь спеціальной процедуры, относящейся къ представленію и голосованію поправокъ, такъ какъ она прилагается вообще ко всѣмъ законамъ и подчиняется предписаніямъ Регламента Палаты.

ЦАБ "Автограф"

Когда, такимъ образомъ, каждая изъ статей проекта комиссіи или проектовъ парламентской инициативы проголосованы, наступаетъ окончательное вотированіе всего закона, предлагаемаго на голосованіе палатъ. Бюджетъ, обсужденіе и голосованіе котораго такимъ образомъ заканчивается, составляетъ важнѣйшее дѣло законодательнаго періода [1]). Ему часто посвящается болѣе пятидесяти засѣданій, на пространствѣ иной разъ трехъ мѣсяцевъ, не считая времени, предварительно употребляемаго комиссіями на изученіе проекта и составленіе докладовъ. Но если вотированіе бюджета составляетъ самую тяжелую ежегодную работу собранія народныхъ представителей, то оно въ тоже время, какъ уже указывалось, представляетъ самое могущественное орудіе ихъ законной власти.

---

[1]) Мы занимаемся здѣсь только вотированіемъ палаты депутатовъ, оставляя вотированіе верхней палаты до главы XV. Мы говоримъ также только о вотированіи финансоваго закона, а не о вотированіи добавочныхъ кредитовъ, которымъ будутъ посвящены главы XVI и XVII.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА ЧЕТЫРНАДЦАТАЯ.

Вотированіе бюджетовъ на годъ.—Военный септенатъ, консолидированный фондъ.—Предварительныя двѣнадцатыя доли.

§ 1. Ежегодные бюджеты. Исключенія въ нѣкоторыхъ германскихъ государствахъ. Неудачныя попытки установленія двухлѣтнихъ бюджетовъ въ Германіи.—§ 2. Части бюджета, вотируемыя на нѣсколько лѣтъ. Консолидированный фондъ въ Англіи. Его составъ. Смыслъ его существованія. Военный септенатъ въ Германіи: его исторія, его современная организація.—§ 3. Вотированіе бюджета менѣе, чѣмъ на годъ. Предварительныя двѣнадцатыя доли. Историческій очеркъ ихъ во Франціи. Событія, которыя могли ихъ оправдывать. Необъяснимыя запаздыванія послѣднихъ лѣтъ.—§ 4. Предварительныя двѣнадцатыя доли заграницей. Зачетныя вотированія въ Англіи. Механизмъ послѣдовательныхъ предварительныхъ вотированій. Комитеты субсидій и средствъ. Билль объ усвоеніи, издаваемый въ срединѣ смѣтнаго періода. Предварительныя двѣнадцатыя доли въ Бельгіи. Новѣйшія теоріи, благопріятныя предварительнымъ двѣнадцатымъ долямъ. Условія, необходимыя для ихъ правильнаго примѣненія

§ 1.—Вотированіе бюджета на годъ. Исключенія въ нѣкоторыхъ странахъ.

Во Франціи и почти во всѣхъ странахъ бюджетъ вотируется на годъ. Во-первыхъ, этотъ періодъ соотвѣтствуетъ обычному мѣрилу человѣческихъ предвидѣній, какъ было указано въ главѣ V по поводу отчетовъ по смѣтнымъ періодамъ. Во-вторыхъ, годъ—это, кажется, максимумъ того времени, на которое парламенты могутъ согласиться передать свои полномочія, и, съ другой стороны, минимумъ, въ которомъ правительства нуждаются для приведенія въ исполненіе бюджета. Максимумъ и минимумъ встрѣчаются, слѣдовательно, для того, чтобы рекомендовать періодъ въ одинъ годъ. Въ виду этого въ Англіи, Австріи, Германіи, Пруссіи, Португаліи, Греціи, Соединенныхъ Штатахъ, Франціи и т. д. бюджетъ годовой.

Однако, какъ припомнятъ читатели, когда мы опредѣляли слово «бюджетъ» (см. главу I), мы исключили выраженіе «годовой» (неправильно внесенное въ декретъ 31 мая 1862 г.) потому, что нѣкоторыя страны вотируютъ свои бюджеты на нѣсколько лѣтъ. На самомъ дѣлѣ въ Гессенѣ

ЦАБ "Автограф"

бюджетъ трехлѣтній; трехлѣтній также въ Саксенъ-Веймарѣ, Саксенъ-Мейнингенѣ, Саксенъ-Альтенбургѣ. Въ Баваріи онъ былъ раньше пятилѣтнимъ, нынче онъ тамъ двухлѣтній [1]). Это—случаи исключительные.

Германская имперія сохранила свой ежегодный бюджетъ, несмотря на повторныя попытки Бисмарка обратить его въ двухлѣтній [2]). Канцлеръ ссылался на необходимость упростить парламентскій механизмъ, устранить неудобства одновременнаго функціонированія мѣстныхъ собраній и центральнаго парламента, наконецъ, облегчить работу министрамъ и членамъ союзнаго совѣта, переобремененнымъ дѣлами. (Рѣчь 5 и 6 мая 1881 г.). Къ тому же—прибавлялъ онъ—это сліяніе двухъ бюджетовъ въ одинъ имѣетъ еще то преимущество, что будетъ нейтрализовать ошибки въ противоположныхъ направленіяхъ для пользы смѣтъ. Но за этими предлогами имперское правительство скрывало желаніе получить полную свободу на болѣе длинный періодъ. Это же соображеніе и заставило членовъ рейхстага настаивать на своемъ отказѣ [3]).

§ 2.—Части бюджета, вотируемыя на нѣсколько лѣтъ.—Консолидированный фондъ въ Англіи.—Военный септенатъ въ Германіи.

Помимо этихъ примѣровъ двухъ-или трехъ-лѣтнихъ бюджетовъ, заимствованныхъ у маленькихъ государствъ, или неудавшихся попытокъ въ

---

[1]) „Если въ Баваріи теперь бюджетъ двухлѣтній, то потребовалась не малая борьба, чтобы низвести къ этому сроку бюджетный періодъ, достигавшій раньше пяти лѣтъ". (Рѣчь Ласкера въ рейхстагѣ 8 марта 1881 г.).

[2]) 12 февраля 1880 г. Бисмаркъ предложилъ имперскому рейхстагу слѣдующій проектъ пересмотра конституціи: „бюджетъ устанавливается закономъ на періодъ двухъ лѣтъ, но отдѣльно на каждый годъ". 12 марта 1881 г. проектъ былъ отправленъ въ комиссію и въ маѣ 1881 г. отвергнутъ. Въ 1882 г. попытка повторилась въ другомъ видѣ: парламенту вдругъ предложили два проекта бюджетнаго закона одинъ на смѣтный періодъ 1883—1884 гг., другой на 1884—1885 гг. Депутаты не поддались и на такой маневръ. 11 декабря 1882 г. они ограничились передачей въ комиссію одного изъ двухъ бюджетовъ, именно на 1883—1884 гг., тѣмъ самымъ отказавшись разсматривать бюджетъ на 1884—1885 гг. Бисмаркъ, не унывая, представилъ 9 февраля 1883 г. бюджетъ на 1884—1885 гг. Тогда рейхстагъ торжественно отвергъ его главу за главой, и съ тѣхъ поръ не было рѣчи о двухлѣтнихъ бюджетахъ.

[3]) Во время обсужденія идея годичности бюджета была такъ формулирована: „Пока силамъ человѣческаго разума будетъ труднѣе предвидѣть результаты болѣе длиннаго промежутка времени, ясно, что годичный періодъ времени будетъ предпочитаться другому, болѣе продолжительному". Рѣчь депутата Ганеля, 8 марта 1881 г.

ЦАБ "Автограф"

большихъ, нѣкоторыя страны вотируютъ на нѣсколько лѣтъ не весь свой бюджетъ, но извѣстныя его части.

Въ Англіи существуетъ *консолидированный фондъ*, значительная сумма доходовъ и расходовъ, опредѣленная разъ навсегда, созданіе котораго, какъ мы уже говорили, восходитъ къ воцаренію Вильгельма III послѣ революціи 1688 г. Чтобы разграничить права короны и парламента, тогда созданъ былъ цивильный листъ, отпускаемый на все время царствованія. Къ этому постоянному расходу присоединились другіе той же природы, группа которыхъ и составила отдѣльный фондъ, объявленный свободнымъ отъ годичныхъ провѣрокъ.

Въ соотвѣтствіе съ этимъ сдѣлалась постоянной и извѣстная часть доходовъ. Консолидированный фондъ составился съ тѣхъ поръ изъ доходовъ и расходовъ, цифры которыхъ не включаются въ ежегодныя смѣты. Разрѣшеніе парламента, касающееся ихъ, остается въ силѣ, пока новые законы не внесутъ въ нихъ измѣненій [1]).

Слѣдующіе расходы, свободные отъ ежегоднаго голосованія, составляютъ въ настоящее время консолидированный фондъ: цивильный листъ, проценты по консолидированному и текучему долгу, различныя крупныя гражданскія и военныя пенсіи, вознагражденіе президента палаты, жалованіе нѣкоторымъ высшимъ судебнымъ чиновникамъ, дипломатическія вѣдомства и т. д.

Съ другой стороны, всѣ налоги, необходимость и окладъ которыхъ не подлежатъ спору, составляютъ часть консолидированнаго фонда. Только подоходный налогъ и пошлина на чай лишены нынче этого характера, потому что ихъ продолжаютъ считать временными установленіями, нуждающимися въ санкціи ежегоднаго голосованія. Такъ же обстоитъ дѣло и съ пошлиной на сахаръ, упраздненной въ маѣ 1874 г. и возстановленной въ 1901 г. Остальные налоги существуютъ въ Англіи до тѣхъ поръ, пока спеціальный законъ не измѣнитъ или не пріостановитъ ихъ взиманіе [2]).

Эти консолидированные расходы и доходы не сопоставлены одни съ другими для образованія спеціальнаго бюджета. Слово «консолидированный» выражаетъ характеръ, приписываемый нѣкоторымъ расходамъ и доходамъ, но ни въ коемъ случаѣ не идею бюджета, составленнаго изъ

---

[1]) Эти расходы и доходы въ настоящее время, какъ будетъ сказано дальше, вовсе не стремятся уравновѣсить другъ друга.

[2]) Во Франціи, какъ мы уже объясняли (цитируя послѣднюю статью всѣхъ финансовыхъ законовъ), налоги, несмотря на установившій ихъ законъ, могутъ взиматься только въ силу вотируемаго ежегодно бюджета. „У насъ—говоритъ Леонъ Сэй—налоги постоянны, но разрѣшеніе взимать ихъ дается на годъ“

ЦАБ "Автограф"

соотвѣтственныхъ доходовъ и расходовъ внѣ границъ обыкновеннаго бюджета. Консолидированные расходы доходятъ въ 1905—1906 гг. до 745 милліоновъ франковъ [1]), консолидированные доходы объемлютъ болѣе двухъ милліардовъ. Такимъ образомъ въ Англіи пятая часть расходовъ и три пятыхъ доходовъ остаются свободными отъ ежегоднаго голосованія. На самомъ дѣлѣ чего ради ежегодно воспроизводить въ бюджетныхъ докладахъ, обсуждать и предлагать на голосованіе неизбѣжные и почти неизмѣняемые кредиты? Развѣ государственный долгъ напр. не долженъ уплачиваться во всѣхъ случаяхъ и раньше всего? Вознагражденіе цивильнаго листа развѣ не было установлено въ силу одного изъ тѣхъ фундаментальныхъ договоровъ, Декларацій правъ, которые не подлежатъ ежегодному пересмотру? [2]).

Въ такой постановкѣ вопросъ обсуждался во Франціи, когда Мирабо предложилъ создать для уплаты долга особый источникъ [3]). Онъ былъ

---

[1]) Государственные расходы Англіи раздѣляются на расходы консолидированнаго фонда и на Supply Services (вотируемые расходы вѣдомствъ), такъ сгруппированные по Финансовымъ отчетамъ Соединеннаго королевства за 1905 г.:

Вотируемые расходы (Supply Services). Армія, флотъ, гражданскія вѣдомства, издержки взиманія и т. д.	2,805,000,000
Расходы консолидированнаго фонда.	744,000,000
Итого	3,549,000,000

Расходы консолидированнаго фонда раздѣляются слѣдующимъ образомъ:

Цивильный листъ	11,750,000
Вознагражденія, жалованья, почетныя пенсіи и т. д.	28,465,000
Государственный долгъ	675.000,000
Плата за мѣстныя оцѣнки	28.920,000
Общій итогъ консолидированнаго фонда	744,135,000

[2]) См. Etudes de droit constitutionnel par E. Boutmy, 2e édition, 1881.

[3]) Предложеніе Мирабо, сводившееся къ назначенію нѣкоторыхъ налоговъ на платежи по государственному долгу, отходило отъ идеи консолидированнаго фонда, несмотря на общность кое-какихъ аргументовъ. „Ограничить годомъ—говорилъ Мирабо—продолжительность налоговъ, которыми обезпечивается уплата государственнаго долга, значитъ дать законодательному корпусу право ежегодно подвергать націю банкротству“. Одинъ депутатъ, Фрето, отвѣтилъ ему вполнѣ справедливо: „Хотятъ, чтобы налогъ для платежа долга былъ неизмѣннымъ предписаніемъ Обстоятель-

ЦАБ "Автограф"

снова поднятъ при Реставраціи въ болѣе опредѣленной формѣ. Въ 1827 г. была представлена поправка къ финансовому закону въ формѣ добавочной статьи, устанавливающей, что впредь бюджетъ будетъ дѣлиться на двѣ части, изъ которыхъ одна подъ названіемъ *Бюджетъ консолидированнаго фонда* будетъ обнимать государственный долгъ, пенсіи и т. д., словомъ, всѣ постоянные и фиксированные расходы, а другая часть, называемая *Чрезвычайнымъ бюджетомъ*, будетъ назначена на случайные и временные расходы. По словамъ автора поправки, Лаффита, «палаты избавили бы, такимъ образомъ, себя отъ ежегоднаго просмотра въ четырнадцатый или пятнадцатый разъ тѣхъ расходовъ, необходимость которыхъ уже доказана. Онѣ выиграли бы много времени, которое можно было бы употребить болѣе полезно на разсмотрѣніе новыхъ расходовъ». Такъ какъ это предложеніе не было принято, то французскій бюджетъ продолжаетъ ежегодно воспроизводить столбцы цифръ, которыя министры и докладчики постоянно, и всегда заново, комментируютъ, чтобы придти къ выводу о неизбѣжности внесенія ихъ въ бюджетъ [1]).

Не надо однако преувеличивать важность реформы, единственная выгода которой, въ конечномъ результатѣ, сводится къ нѣкоторому облегченію труда депутатовъ: президенту палаты пришлось бы читать менѣе статей, народнымъ представителямъ пришлось бы производить меньше голосованій вставаніемъ и сидѣніемъ. Но такъ какъ рѣчь идетъ объ операціяхъ неизбѣжныхъ по самому своему существу, о принятіи которыхъ, вообще, никакихъ споровъ не возникаетъ, то ихъ исключеніе изъ бюджета принесло бы только матеріальное облегченіе, лишенное большого значенія.

Другой примѣръ частично вотируемыхъ на нѣсколько лѣтъ бюджетовъ даетъ германскій военный септенатъ. Этотъ военный септенатъ волновалъ всю Европу въ началѣ 1887 г. Воинственныя рѣчи, тревожныя фразы повторяли его имя на перебой. Разсмотримъ его въ болѣе миролюбивомъ настроеніи.

Прусское правительство всегда претендовало на военное всемогущество. Достаточно вспомнить о борьбѣ, предпринятой имъ ради этого противъ

ства могутъ заставить измѣнить его. Вы упразднили въ части соляной налогъ. Вскорѣ вы коснетесь податей (aides), однако оба эти налога предлагались, какъ залогъ нѣсколькихъ займовъ". (Засѣданіе 7 октября 1789 г.). Вопросъ, какъ видимъ, имѣлъ только отдаленныя точки соприкосновенія съ предметомъ консолидированнаго фонда. Рѣчь шла, главнымъ образомъ, объ обезпеченіи платежей по долгу.

[1]) См. по этому вопросу интересныя письма герцога де-Броля, Budget annuel et Budget personnel, janvier 1888.

ЦАБ "Автограф"

парламента, съ 1862 по 1866 г. (См гл. II). Послѣ побѣды при Садовой и образованія Сѣверо-Германскаго Союза въ 1866 г., новая союзная конституція постановила, что въ виду опредѣленія разъ навсегда, помимо ежегодныхъ голосованій Рейхстага, контингентовъ войскъ и военныхъ кредитовъ, союзное правительство, или, скорѣе, прусскій военный министръ, обязанъ содержать германскую армію на опредѣленные взносы, доставляемые каждымъ отдѣльнымъ государствомъ. Дѣйствующая армія была опредѣлена въ 1% населенія, а денежный расходъ въ 225 талеровъ или 843 фр. 75 с. на человѣка. Эта система, извѣстная подъ именемъ Pauschquantum, открыто уничтожала ежегодность военныхъ бюджетовъ.

Имперія послѣ 1871 г. временно сохранила Pauschquantum, но такъ какъ общая сумма оказывалась недостаточной, имперія искала средствъ придать кредитамъ большую эластичность, не отказываясь отъ своего всемогущества въ области военнаго бюджета. Съ этою цѣлью законъ 2 мая 1874 г. организовалъ нынѣ дѣйствующую систему. Только цифра дѣйствительнаго состава [1]) опредѣляется постояннымъ образомъ на семь, слѣдующихъ одинъ за другимъ, лѣтъ, причемъ расходъ долженъ ежегодно получать санкцію рейхстага.

Но такъ какъ ст. 63 конституціи 1871 г. [2]) передала лично императору верховную власть надъ арміей, то германскій парламентъ въ сущности обязанъ только регистрировать правительственныя предложенія. Бисмаркъ говорилъ: «Должна ли наша армія быть арміей императора или парламента? Вотъ въ чемъ вопросъ. Составъ мирнаго времени долженъ ли обсуждаться ежегодно? Нѣтъ! Этого не должно быть» (Рѣчь 11 января 1887 г.) [3]).

---

[1]) Дѣйствительный составъ, опредѣленный закономъ 2 мая 1874 г., доходилъ до 401,659 человѣкъ, безъ офицеровъ, чиновниковъ и вольноопредѣляющихся. Въ 1880 г. этотъ составъ былъ доведенъ до 427,274 человѣкъ линейныхъ войскъ, въ 1887 г.—до 468,409 человѣкъ, въ 1893—479,229. Наконецъ въ 1899–1900 г. до 495,000 человѣкъ, причемъ Рейхстагъ сократилъ на 7,500 потребованные 502,500 человѣкъ.

[2]) Ст. 63 Конституціи 1871 г. гласитъ слѣдующее: „Императоръ какъ во время мира, такъ и во время войны командуетъ арміей и его обязанность содержать ее постоянно въ полномъ составѣ готовой къ бою, и съ этою цѣлью наилучшимъ образомъ обезпечивать ея матеріальное и моральное существованіе, ея обученіе, мобилизацію, ея боевыя средства“.

[3]) Впрочемъ, всякое парламентское возраженіе противъ военныхъ издержекъ встрѣтило бы слабый отголосокъ въ общественномъ мнѣніи. Германскій народъ, кажется, убѣжденъ, что блага, которыми онъ пользуется до сихъ поръ, достигнуты и гарантируются его военной силой. Онъ не расположенъ поэтому скупиться на жертвы для арміи.

ЦАБ "Автограф"

Послѣ закона 2 мая 1874 г. военный септенатъ послѣдовательно возобновлялся въ 1880, 1887 [1]), 1893, 1899 г. и т. д. Помимо этого, закономъ 10 апрѣля 1898 г. былъ созданъ *морской сексеннатъ*, въ силу котораго «съ 1898 г. по 1903 г. рейхстагу не будетъ предлагаться на голосованіе на текущіе расходы морского вѣдомства болѣе 408,900,000 марокъ». Но въ 1900 г. къ старой, еще незаконченной морской программѣ прибавили новую, болѣе гигантскую, назначенную на новыхъ шесть лѣтъ, которую нынѣ опять хотятъ увеличить.

Въ сущности, эти септенаты или сексеннаты суть только программы расходовъ, подлежащихъ осуществленію въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ, точно такъ, какъ Франція и Англія вырабатываютъ подобныя же программы на сотни милліоновъ для реорганизаціи арміи, на укрѣпленія, на увеличеніе флота, на опорные пункты для флота и на другія работы, исполненіе которыхъ производится въ теченіе извѣстнаго періода, конечно, превышающаго періодъ ежегодныхъ бюджетовъ.

§ 3.—Предварительныя двѣнадцатыя доли.

Вотированіе бюджета вмѣсто того, чтобы дѣйствовать на періодъ больше года, иногда относится къ періоду меньшему: таковъ случай предварительныхъ двѣнадцатыхъ долей. Тогда годичность бюджета нарушается съ противоположной стороны, чѣмъ въ первомъ случаѣ.

Предварительныя двѣнадцатыя доли могутъ быть опредѣлены, какъ «разрѣшеніе взимать налоги и платить государственные расходы въ теченіе нѣкотораго числа мѣсяцевъ согласно предварительному распредѣленію». Эпитетъ *предварительный* является здѣсь характернымъ, такъ какъ рѣчь идетъ только о временныхъ мѣрахъ до той поры, пока не будетъ изданъ окончательный законъ о годовомъ бюджетѣ.

Когда приближается открытіе финансоваго года, а палаты, какъ выясняется, не имѣютъ времени, чтобы закончить до 31 декабря вотированіе всего финансоваго закона, частичный бюджетъ, составленный наспѣхъ и вычисленный grosso modo, служитъ для веденія дѣлъ въ теченіе нѣсколькихъ мѣсяцевъ. Предварительныя двѣнадцатыя доли представляютъ крайній пріемъ, предназначенный исправить, худо ли хорошо ли, ненормальное положеніе.

[1]) Семилѣтній договоръ, имѣвшій силу въ 1887 г., истекалъ только 31 марта 1888 г. Рейхстагъ хотѣлъ сначала замѣнить семилѣтній періодъ пяти- или трехъ-лѣтнимъ. Онъ былъ распущенъ. Новый парламентъ, избранный въ первые мѣсяцы 1887 г., вернулся съ правительственнымъ большинствомъ, и септенатъ былъ вотированъ въ апрѣлѣ 1887 г. до 1894 г.

ЦАБ "Автограф"

Исторія нашихъ предварительныхъ двѣнадцатыхъ долей, печально поучительная, съ начала вѣка изображаетъ послѣдовательный ходъ нашихъ несчастій, войнъ или внутреннихъ раздоровъ. Настоящее пришествіе предварительныхъ двѣнадцатыхъ долей, не считая исключительнаго появленія ихъ въ 1810 г. [1]), относится къ 1815 г., послѣ гибели Имперіи: они господствовали тогда шесть лѣтъ подрядъ [2]). Въ 1822 г. [3]) Виллель началъ свое управленіе, добившись отъ палатъ одновременнаго, на разстояніи трехъ мѣсяцевъ [4]), вотированія двухъ финансовыхъ законовъ на 1822 и 1823 гг. Возстановленный порядокъ длился до конца Реставраціи.

Волненія, бывшія результатомъ революціи 1830 г., повели къ установленію предварительныхъ двѣнадцатыхъ долей для смѣтныхъ періодовъ 1831 [5]), 1832 и 1833 гг. Но въ 1833 г. Палаты, введя двойную сессію, могли вотировать въ подходящее время бюджетъ 1834 г. До своего конца іюльское правительство ежегодно правильно представляло бюджетъ

[1]) Декретъ 9 декабря 1809 г. гласилъ слѣдующее: „Предварительно, до опубликованія финансоваго закона, окладные списки прямыхъ налоговъ 1810 г. будутъ обращены ко взиманію на три первыхъ двѣнадцатыхъ доли съ 1 будущаго января“. Эти предварительныя двѣнадцатыя доли, разрѣшенныя декретомъ, а не закономъ, касались только прямыхъ налоговъ, не занимаясь ни косвенными налогами, ни расходами. Слѣдовательно, взиманіе налоговъ и платежи расходовъ, производимыя, начиная съ 1 января 1810 г., были совершенно неправильны. Такое положеніе, къ счастью, длилось только до 15 января. Въ это время законъ упорядочилъ взиманіе прямыхъ налоговъ и опредѣлилъ, что „косвенные налоги, взимавшіеся въ 1809 г. будутъ продолжены и на 1810 г.“ (ст. 17), 700 милліоновъ были затѣмъ ассигнованы „предварительно“ на расходы 1810 г. (ст. 18). Наконецъ, бюджетный законъ на 1810 г. былъ вотированъ 20 апрѣля 1810 г.

[2]) Смѣтные періоды 1816, 1817, 1818, 1819, 1820, 1821 и 1822 гг. жили въ началѣ, подъ режимомъ предварительныхъ двѣнадцатыхъ долей. Это составитъ, слѣдовательно, семь годовъ, если считать и 1822 г., когда началась реформа.

[3]) Проектъ измѣненія срока открытія финансоваго года, представленный въ 1819 г., о которомъ мы говорили въ главѣ VI, уже искалъ средства положить конецъ предварительнымъ двѣнадцатымъ долямъ.

[4]) Финансовый законъ смѣтнаго періода 1822 г. былъ вотированъ 1 мая 1822 г., а законъ смѣтнаго періода 1823 г.—17 августа 1822 г.

[5]) Въ 1831 г. число предварительныхъ двѣнадцатыхъ долей, доведенное до десяти тремя послѣдовательно изданными законами (12 декабря 1830 г., 18 апрѣля и 18 августа 1831 г.), дозволило отложить вотированіе окончательнаго закона для смѣтнаго періода 1831 г. до 16 октября 1831 г. Это наибольшее запозданіе, которое когда-либо встрѣчалось. Вообще, предварительныя двѣнадцатыя доли примѣняются только въ теченіе двухъ, трехъ или четырехъ мѣсяцевъ.

ЦАБ "Автограф"

слѣдующаго смѣтнаго періода, въ томъ числѣ и бюджетъ періода 1848 г., вотированный въ концѣ 1847 г. Революція 1848 г. не могла, конечно, не произвести своего эффекта; бюджетъ 1849 г., на самомъ дѣлѣ, былъ вотированъ только 16 мая 1849 г., четыре съ половиной мѣсяца послѣ открытія смѣтнаго періода.

При Имперіи предварительныя двѣнадцатыя доли были неизвѣстны [1]). Послѣ событій 1870—1871 гг. онѣ снова появились. Тѣмъ не менѣе только одинъ 1872 годъ почувствовалъ въ нихъ нужду. На 1873 г. законъ 20 ноября 1872 г. во-время разрѣшилъ доходы и расходы. Послѣ того мы встрѣчаемъ предварительныя двѣнадцатыя доли только въ 1878 г. послѣ политическихъ инцидентовъ 16 мая. Палата въ послѣднихъ числахъ 1877 года отказала разрѣшить бюджетъ министерству, не имѣвшему ея довѣрія [2]). Когда новое министерство, выбранное изъ рядовъ большинства, взялось за дѣла, было уже поздно заниматься бюджетомъ и законъ 27 декабря 1877 г. ограничился предварительнымъ разрѣшеніемъ на нѣсколько мѣсяцевъ расходовъ и доходовъ 1878 года.

Неправильности, которыя мы до сихъ поръ цитировали, всѣ вызваны исключительнымъ обстоятельствомъ: каждая изъ нихъ находитъ свое объясненіе въ инцидентѣ, одно названіе котораго есть уже извиненіе. Но вслѣдъ за тѣмъ предварительныя двѣнадцатыя доли установились въ нашей парламентской процедурѣ безо всякаго оправданія, помимо всякихъ чрезвычайныхъ событій, внутреннихъ или внѣшнихъ [3]).

Въ 1884 г., хотя министръ финансовъ уже 28 февраля внесъ проектъ на 1885 г., и никакой серьезный инцидентъ не отвлекалъ вниманія палатъ отъ его разсмотрѣнія, палаты, самое большее, что могли сдѣлать, это вотировать одинъ бюджетъ доходовъ [4]). На слѣдующій годъ депутаты, торопясь

---

[1]) „Вторая имперія — единственное правительство, не прибѣгавшее къ такого рода пріемамъ. Причина этого въ томъ, что законодательный корпусъ нѣкоторымъ образомъ отказался отъ подробнаго разсмотрѣнія бюджета *(ропотъ на правой)* и что онъ вотировалъ его очень быстро". *(Да! да! на лѣвой)* (докладъ о предварительныхъ двѣнадцатыхъ доляхъ, читанный съ трибуны сената Эрнестомъ Буланже, 16 декабря 1887 г.).

[2]) Этотъ примѣръ отказа въ бюджетѣ будетъ изложенъ подробнѣе въ гл. XVIII.

[3]) „Предварительныя двѣнадцатыя доли свидѣтельствуютъ, что отправленіе дѣлъ совершается ненормально; если государственныя власти безъ чрезвычайной и неустранимой необходимости прибѣгаютъ къ этому пріему, значитъ, онѣ не сдѣлали всего, что могли и должны были сдѣлать" (сенатъ, 26 декабря 1884 г., рѣчь Бюффе).

[4]) Вотированіе доходовъ съ тѣхъ поръ предшествовало вотированію расходовъ въ нарушеніе принциповъ, изложенныхъ въ гл.. *VIII*. Замѣчательныя рѣчи вскрыли съ этой новой точки зрѣнія пороки системы пред-

ЦАБ "Автограф"

отправиться въ свои избирательные округа, постарались вотировать бюджетъ передъ общими выборами (законъ 8 августа 1885 г.). Но въ 1886 г. новые избранники допустили тѣ же запозданія, что и ихъ предшественники. Въ концѣ 1886 г. бюджетъ на 1887 г. не былъ еще вотированъ. Въ концѣ 1887 г. бюджетъ 1888 г. также не былъ вотированъ. Предварительныя двѣнадцатыя доли обезпечили расходы первыхъ мѣсяцевъ того и другого смѣтныхъ періодовъ. Ближе къ намъ, бюджетъ на 1892 г. былъ вотированъ только 28 января 1892 г. вмѣстѣ съ предварительной двѣнадцатой долей; бюджетъ на 1893 г. былъ вотированъ только 29 апрѣля 1893 г. съ четырьмя предварительными долями. Бюджетъ на 1895 г. также былъ вотированъ только 16 апрѣля 1895 г. тоже съ четырьмя предварительными двѣнадцатыми. Бюджетъ на 1897 г. былъ вотированъ послѣ трехъ двѣнадцатыхъ. Три двѣнадцатыхъ для бюджета на 1898 г., пять — для бюджета на 1899 г., законъ о которомъ изданъ былъ лишь 30 мая 1899 г. Наконецъ, для 1905 г.—пять двѣнадцатыхъ.

Какъ видно изъ этого, пріемъ перестаетъ быть слѣдствіемъ исключительныхъ событій и превращается просто въ результатъ парламентскаго безпорядка.

Во всѣ вышецитированныя эпохи, даже эпохи кризисовъ, которыя могли бы разсчитывать на снисхожденіе, одно имя предварительныхъ двѣнадцатыхъ долей вызывало единодушные протесты: *Униженіе, стыдъ, несчастный пріемъ предварительныхъ двѣнадцатыхъ долей*—таковы общеупотребительныя выраженія для ихъ квалификаціи. Министры и докладчики со временъ начала Реставраціи терпѣли ихъ съ огорченіемъ [1]).

варительныхъ двѣнадцатыхъ долей (рѣчи сенаторовъ Бюффе и Леона Сэя, 26 декабря 1884 г.).

Въ Бельгіи система предварительныхъ двѣнадцатыхъ долей ежегодно влечетъ за собой ту же самую неправильность: доходы тамъ вотируются полностью до 31 декабря, въ то время, какъ вотированіе расходовъ совершается постепенно въ теченіе слѣдующаго года.

[1]) Въ 1817 г. Корветто, министръ финансовъ, говорилъ слѣдующее: „Вамъ указывали на злоупотребленіе предварительными двѣнадцатыми долями, говорили объ ихъ неправильности. Это злоупотребленіе, эту неправильность мы, господа, первые указали вамъ. Если есть кто, кого тяготитъ эта предварительная мѣра, для кого она непереносима, то это, будьте увѣрены, господа, министръ финансовъ". Г. Корветто затѣмъ упоминаетъ о „вынужденныхъ обстоятельствахъ, которыя повторились въ одинаково повелительной формѣ" (засѣданіе 22 декабря 1817 г. палата депутатовъ).

„Пріемъ предварительныхъ двѣнадцатыхъ долей, однажды принятый въ 1816 г., показался столь простымъ и естественнымъ, что его послѣдо-

ЦАБ "Автограф"

Въ настоящее время, когда для какой либо цѣли правительство чувствуетъ потребность ускорить голосованіе той или другой палаты, оно всегда съ успѣхомъ пускаетъ въ ходъ призракъ предварительныхъ двѣнадцатыхъ долей [1]).

Можно однако спросить, дѣйствительно ли сами по себѣ предварительныя доли заслуживаютъ такого безусловнаго осужденія. Не происходитъ ли падающее на нихъ осужденіе больше отъ неправильнаго и поспѣшнаго введенія ихъ въ организацію, гдѣ ничего не приготовлено для ихъ принятія? Пусть они урегулируются и, быть можетъ, тогда отпадетъ всякое основаніе отказывать имъ въ нашемъ уваженіи. Это-то и утверждаютъ ихъ сторонники, указывая на примѣръ другихъ странъ. Нѣкоторые энту-

---

вательно повторили въ 1817, 1818 и 1819 гг. Но налагаемая имъ на палаты обязанность соглашаться на половину налоговъ безъ всякаго обсужденія, безъ понятія объ ихъ необходимости и назначеніи, препятствія, полагаемыя ею всякой реформѣ, всякому улучшенію финансовой системы, вызвали столь общія и громкія жалобы, что стало невозможно держаться ея дальше" (докладъ о законопроектѣ, касающемся финансоваго года, представленный депутатомъ Гапилемъ, 8 февраля 1819 г.). Баронъ Луи говорилъ то же самое въ 1831 г.: „Эти запаздыванія въ вотированіи бюджетовъ имѣютъ очень крупныя неудобства. Они останавливаютъ всякое возможное улучшеніе въ податной системѣ; они дѣлаютъ въ нѣкоторомъ смыслѣ иллюзорнымъ конституціонный контроль палатъ надъ государственными расходами и въ то же самое время составляютъ препятствіе для свободнаго и правильнаго управленія государствомъ" (палата депутатовъ, 18 августа 1831 г.). Представляя общій бюджетъ на 1831 г., баронъ Луи прибавлялъ: „Мы не осмѣливаемся назвать этотъ законъ именемъ бюджета. Свойство бюджета — постановлять для будущаго, между тѣмъ вы уже разрѣшили расходы первыхъ десяти мѣсяцевъ" (29 августа 1831 г.).

[1])—Министръ финансовъ привелъ два аргумента, чтобы добиться у палаты быстраго вотированія: онъ высказалъ одно соображеніе и показалъ намъ одинъ призракъ. *(Смѣхъ).*

—*Министръ финансовъ*: Какой призракъ?

—Призракъ предварительныхъ двѣнадцатыхъ долей. Но я, г. министръ, его не боюсь *(новый взрывъ смѣха)*. Надо, наконецъ, покончить съ этой легендой, созданной министрами и министерскими бюро. Въ чемъ тутъ позоръ для палаты?—потому что имѣли наглость нѣсколько разъ произнести это слово—да, говорили: вы насъ доводите до позора предварительныхъ двѣнадцатыхъ долей... Необходимо покончить съ этими шутками: пора прекратить разсказывать эти дѣтскія сказки, которыми убаюкивали палаты мамелюковъ временъ имперіи, а послѣднія, приходя въ энтузіазмъ, кричали: браво, браво! *(Снова смѣхъ)*. Да, я повторяю, пора покончить съ этой игрой, и я надѣюсь, что намъ о ней больше говорить не будутъ" (палата депутатовъ, засѣданіе 15 декабря 1891 г.).

ЦАБ "Автограф"

зіасты даже восклицаютъ: «только въ дикихъ странахъ, у турокъ, не знаютъ предварительныхъ двѣнадцатыхъ долей» (палата депутатовъ, засѣданіе 15 декабря 1887 г.).

§ 4. — Зачетныя вотированія въ Бельгіи. — Комитеты субсидій и средствъ въ Англіи.—Votes on accounts.

Надо признать, что и вблизи насъ нѣкоторыя страны живутъ очень счастливо при режимѣ предварительныхъ двѣнацатыхъ долей. Уже глава IV указала, какимъ образомъ при ихъ помощи Бельгія смогла приблизить время составленія бюджета ко времени его исполненія. Вслѣдствіе продолжительнаго опыта бельгійская бюджетная процедура сдѣлала изъ предварительныхъ двѣнадцатыхъ долей нормальный институтъ. Наши сосѣди вотируютъ до 31 декабря только бюджетъ средствъ, да иногда бюджетъ недоимокъ и возвратовъ. Затѣмъ министръ финансовъ предлагаетъ, какъ обычную вещь, не вызывающую ни возраженія, ни удивленія, серію двѣнадцатыхъ долей, необходимыхъ для того, чтобы обсужденіе и вотированіе бюджетовъ различныхъ министерствъ, длящіяся въ теченіе первыхъ мѣсяцевъ смѣтнаго періода, могли закончиться къ августу или сентябрю.

Система, хотя и урегулированная, остается тѣмъ не менѣе несовершенной, потому что доходы, вотируемые въ декабрѣ мѣсяцѣ, рискуютъ потерять свое равновѣсіе съ расходами, вотированными позднѣе. Чтобы это равновѣсіе сохранилось, необходимо, чтобы палаты обязались не измѣнять цифръ кредитовъ первоначальнаго проекта, которыя уравновѣшивались съ назначенными на нихъ средствами. Бельгійскій парламентъ, быть можетъ, старается осуществить этотъ фокусъ мудрости и экономіи, что составляетъ непредвидѣнную выгоду системы. Но что бы онъ ни дѣлалъ, бюджеты, разбитые на кусочки, не могутъ представлять настоящихъ бюджетовъ.

Перейдемъ теперь къ деталямъ англійскаго механизма.

Палата общинъ, какъ припомнятъ, знакомится съ совокупностью бюджетнаго проекта изъ рѣчи канцлера казначейства только при началѣ финансоваго года, чаще же даже послѣ его начала. Необходимость предварительныхъ долей вытекаетъ изъ этого простого факта, такъ какъ частичныя вотированія должны, очевидно, обезпечить дѣйствія разныхъ вѣдомствъ, начиная съ 1 апрѣля. Въ виду этого уже задолго до рѣчи канцлера казначейства, въ ноябрѣ и декабрѣ мѣсяцахъ, вѣдомства загото-

ЦАБ "Автограф"

вляютъ смѣты, которыя къ открытію ежегодной сессіи, т. е. къ февралю мѣсяцу, передаются общинамъ [1]).

По мѣрѣ того, какъ смѣты поступаютъ, комитеты всей палаты, о которыхъ мы уже говорили (см. главу XII), принимаются за ихъ изученіе. Эти комитеты съ бюджетной точки зрѣнія раздѣляются на комитеты субсидій (on supply) и комитеты средствъ (ways and means). Комитетъ субсидій разсматриваетъ расходы и, одобривъ ихъ, добивается одобренія ихъ палатой. Затѣмъ вступаетъ комитетъ средствъ, чтобы отыскать деньги для платежа вотированныхъ ассигновокъ. Одобреніе расхода еще не создало средствъ для его удовлетворенія. Комитетъ средствъ и добивается вотума по этому новому пункту.

Такимъ образомъ, комитеты совершаютъ двѣ различныхъ операціи: первую, состоящую въ изученіи расходовъ, вторую—въ вотированіи суммъ на ихъ покрытіе. Одинъ крупный чиновникъ англійскаго казначейства такъ объяснялъ своему французскому коллегѣ эти двѣ функціи: «Я даю приказаніе моему повару купить на рынкѣ такую-то провизію, это—supply. Я ему даю шиллингъ въ руку, это—ways and means» [2]).

Раньше 31 марта, т. е. раньше открытія финансоваго года, два крупныхъ votes on accounts уже открыли арміи и флоту кредиты, необходимые для ихъ расходовъ, начиная съ 1 апрѣля. Большее число частичныхъ вотированій выпадаетъ на долю гражданскихъ вѣдомствъ вслѣдствіе многочисленности ихъ главъ. Послѣ 1 апрѣля, послѣ того, какъ канцлеръ казначейства сдѣлалъ сводку доходовъ и расходовъ въ своемъ финансовомъ докладѣ, разсмотрѣніе остальныхъ частей бюджета происходитъ живѣе въ теченіе самого смѣтнаго періода до августа или сентября мѣсяцевъ. Комитетъ и палата, продолжая функціонировать, какъ было

[1]) Смѣты (Estimates) или исчисленные бюджеты разныхъ вѣдомствъ составляютъ три тома, три различныхъ серіи: смѣты арміи, смѣты флота, смѣты гражданскихъ вѣдомствъ и издержки взиманія. Послѣднія смѣты составляются подъ прямымъ руководствомъ казначейства, двѣ первыхъ подчиняются его контролю съ извѣстными оговорками. Томы смѣтъ совершенно отличаются отъ тома проекта бюджета во Франціи; это—разрозненныя публикаціи, безъ связи другъ съ другомъ, редактированныя начальниками спеціальныхъ вѣдомствъ и необъединенныя. Доходамъ не посвящается никакого тома. Только рѣчь канцлера казначейства ставитъ себѣ цѣлью сблизить эти разрозненные элементы. Не надо, впрочемъ, упускать изъ виду существованія консолидированнаго фонда, который освобождаетъ отъ ежегоднаго вотированія почти всѣ доходы и около трети расходовъ.

[2]) Цитата взята изъ доклада, помѣщеннаго въ Bulletin statistique des finances отъ іюня мѣсяца 1888 г.

ЦАБ "Автограф"

раньше описано, резюмируютъ результаты своихъ трудовъ въ рядѣ votes on accounts, распредѣляемыхъ на пространствѣ почти шести мѣсяцевъ [1]) Это—настоящія предварительныя двѣнадцатыя доли, вотированныя въ ожиданіи финансоваго закона [2]). Этотъ финансовый законъ появляется, наконецъ, во всей своей цѣлостности подъ именемъ акта усвоенія (act of appropriation [3]).

Act of appropriation дѣлаетъ сводку частичныхъ голосованій, имѣвшихъ мѣсто послѣ начала работъ комитетовъ, даетъ имъ единство и окончательный характеръ, которыхъ они были лишены до сихъ поръ, заключаетъ каждый изъ кредитовъ въ рамки бюджетной главы или *вота*, спеціально его касающагося,—словомъ составляетъ общій бюджетъ. Его обнародованіе производится съ большой торжественностью. Король принимаетъ или лично, или черезъ представителя, доброхотное даяніе (bénevolence), вотированное «съ большою радостью» (trés joyeusement) его

---

[1]) Въ засѣданіи палаты общинъ 17 мая 1888 г. процедура votes on accounts была энергично раскритикована Фаулеромъ и О' Коннором. Лордъ казначейства Смитъ призналъ, что реформа необходима, и особому комитету поручено было изучить ея основы. Но рѣчь шла только о процедурѣ votes on accounts, а не объ ихъ принципѣ. Пока финансовый годъ будетъ начинаться 1 апрѣля, а канцлеръ казначейства будетъ представлять свой докладъ около этого же срока, необходимость въ предварительныхъ двѣнадцатыхъ доляхъ останется, и никто не подумаетъ ея отрицать.

[2]) Поль Леруа Болье со свойственной ему возвышенностью взглядовъ такъ оцѣниваетъ въ Economiste francais мотивы, оправдывающіе существованіе въ Англіи предварительныхъ двѣнадцатыхъ долей: „Что избавляетъ англичанъ отъ неудобствъ, связанныхъ съ вотированіемъ бюджета въ теченіе смѣтнаго періода, такъ это—министерская власть, которая у нихъ нераздѣльна, и обычай палаты не брать на себя прямой инициативы въ бюджетныхъ вопросахъ. Такъ какъ въ палатѣ общинъ не подымается ежегодно вопроса о всеобщемъ переворотѣ въ области и налоговъ, и расходовъ, такъ какъ министръ финансовъ, если его предложенія не идутъ совершенно вразрѣзъ съ національнымъ чувствомъ, вполнѣ увѣренъ, что не встрѣтитъ задорной оппозиціи множества импровизированныхъ реформаторовъ, то въ Англіи бываетъ меньше неудобствъ, чѣмъ у насъ, отъ того, что бюджетъ не вотируется до начала смѣтнаго періода. Во Франціи, наоборотъ..., гдѣ все зависитъ отъ неожиданныхъ голосованій недисциплинированныхъ группъ, установленіе бюджета въ теченіе смѣтнаго періода подвергаетъ все управленіе печальному разстройству. (Economiste francais, 14 января 1888 г.).

[3]) Слово appropriation означаетъ отнесеніе кредитовъ къ каждому воту или бюджетному подраздѣленію. До билля объ усвоеніи votes on accounts составляются только изъ частичныхъ кредитовъ, вотированныхъ огуломъ. Билль объ усвоеніи классифицируетъ эти кредиты къ каждому раздѣленіямъ, сводя ихъ въ одно цѣлое.

ЦАБ "Автограф"

очень лойяльными подданными. Все это говорится сакраментальными фразами на французскомъ языкѣ.

Это правильное установленіе предварительныхъ двѣнадцатыхъ долей въ странахъ, такъ хорошо управляемыхъ [1]), заслуживаетъ, какъ мы говорили, большого вниманія [2]). Въ тотъ день, когда, слѣдуя примѣру Англіи и Бельгіи, предварительныя двѣнадцатыя доли займутъ законное мѣсто въ нашихъ кодексахъ счетоводства, онѣ, безъ сомнѣнія, окажутъ и у насъ тѣ же самыя услуги, что и въ этихъ странахъ, и во всякомъ случаѣ перестанутъ вызывать такія справедливыя нареканія, какъ теперь. Таково уже было, какъ припомнятъ читатели, заключеніе главы IV.

Итакъ, если оставить въ сторонѣ исключительные случаи полнаго вотированія бюджетовъ въ нѣкоторыхъ странахъ на нѣсколько лѣтъ, вотированія на нѣсколько лѣтъ частей бюджета и вотированія бюджетовъ менѣе, чѣмъ на годъ, то, въ общемъ, по своей сущности, бюджетъ остается годичнымъ учрежденіемъ.

Во Франціи эта ежегодность не предписана никакимъ закономъ. За неимѣніемъ закона, декретъ 31 мая 1862 г. постановилъ, что «доходы и расходы, предназначенные для веденія дѣлъ въ каждомъ смѣтномъ періодѣ, разрѣшаются ежегодными финансовыми законами». (ст. 30). Кромѣ того, ежегодные финансовые законы, начиная съ 1877 г., заботливо упоминаютъ въ каждой своей статьѣ и повторяютъ въ послѣдней статьѣ, что разрѣшенія доходовъ и расходовъ даются исключительно на одинъ годъ, имя котораго носитъ бюджетъ. Такимъ путемъ освящена у насъ ежегодность бюджетовъ, которая однако—мы это повторяемъ—не содержится ни въ какомъ спеціальномъ законѣ, ни даже въ конституціи. Большой авторитетъ въ этой области [3]) недавно писалъ: «Принципъ еже-

[1]) „Народы, у которыхъ разсмотрѣніе бюджета становится предметомъ серьезнаго обсужденія, упорядочили обычай предварительныхъ кредитовъ и обратили его въ нормальную практику... Они думаютъ, что это гораздо лучше, чѣмъ поспѣшное и вынужденное вотированіе наканунѣ смѣтнаго періода. У народовъ, про которыхъ основательно говорятъ, что они обладаютъ правильными финансами, предварительныя двѣнадцатыя доли не имѣютъ того характера, который имъ приписываютъ во Франціи". (Докладъ бюджетной комиссіи о предварительныхъ двѣнадцатыхъ доляхъ 1888 г., представленный депутатамъ Ивъ Гюйо, 15 декабря 1887 г.).

[2]) Въ Италіи предварительныя двѣнадцатыя доли обнаруживаютъ тѣ же свойства, что и во Франціи. Онѣ тамъ примѣнялись довольно часто, особенно въ 1886—1887 г., когда предварительныя бюджеты держались почти восемь мѣсяцевъ, такъ какъ бюджетъ 1886—1887 г. былъ вотированъ только 19 февраля 1887 г., хотя смѣтный періодъ начинается съ 1 іюля.

[3]) Письмо Валлона отъ 15 мая 1899 г.

ЦАБ "Автограф"

годнаго вотированія бюджета не внесенъ въ конституціонные законы 1875 г.; основаніе ли это для того, чтобы не придерживаться его? Вы этого не думаете, я—тѣмъ болѣе. Всеобщее голосованіе также не упомянуто въ этихъ законахъ и тѣмъ не менѣе оно составляетъ основаніе нашихъ государственныхъ властей. Ежегодное вотированіе бюджета освящено всѣми законами нашей отчетности. Оно составляетъ сущность парламентскаго права, оно съ начала Революціи 1789 г.—основа нашего конституціоннаго права».

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА ПЯТНАДЦАТАЯ.

Вотированіе верхней палаты. Бюджетныя права каждой изъ двухъ палатъ. Ежегодные конфликты.

§ 1. Бюджетная роль верхней палаты. Первое мѣсто въ разсмотрѣніи и вотированіи финансовыхъ законовъ повсюду отведено палатѣ депутатовъ. Послѣдняя въ нѣкоторыхъ странахъ пользуется еще кое-какими привилегіями сравнительно съ верхней палатой. Конфликты между двумя палатами въ Италіи по поводу упраздненія налога на помолъ; въ Соединенныхъ Штатахъ—по поводу различныхъ пониженій налоговъ и военныхъ расходовъ. Положеніе палаты лордовъ въ Англіи. Конфликты съ палатой общинъ въ 1860 г. по поводу упраздненія пошлинъ на бумагу.—§ 2. Бюджетныя права каждой изъ двухъ палатъ во Франціи. Текстъ конституціи 1875 г.: разнорѣчіе въ его толкованіи, ежегодные конфликты: Сенатъ уступаетъ, но обязательное толкованіе этимъ не устанавливается. Предложенный modus vivendi.—§ 3. Окончательное вотированіе бюджета Сенатомъ. Обнародованіе финансоваго закона.

§ 1.—Бюджетная роль верхней палаты въ разныхъ странахъ.

Согласно конституціямъ всѣхъ парламентскихъ странъ палата депутатовъ, первоначальная власть въ области бюджета, раздѣляетъ свою законодательную и бюджетную власть съ другой палатой, менѣе непосредственно, чѣмъ она, исходящей изъ народнаго голосованія, часто даже выбираемой однимъ государемъ, которая носитъ имена Сената, Палаты пэровъ, Палаты господъ, Палаты лордовъ и т. д., или вообще, верхней палаты. Бюджетный законъ пріобрѣтаетъ окончательную силу только послѣ вотированія его двумя палатами, соединеніе которыхъ и образуетъ парламентъ. Но если палата депутатовъ и верхняя палата одинаково вотируютъ бюджетъ, они дѣлаютъ это не съ одинаковыми полномочіями. Вездѣ палатѣ депутатовъ, въ силу ея происхожденія, предоставлены нѣкоторыя прерогативы.

Прерогатива, наиболѣе постоянно присваиваемая палатѣ депутатовъ—это первенство. Это первенство въ разсмотрѣніи и вотированіи финансо-

ЦАБ "Автограф"

ваго закона не является пустымъ мѣстничествомъ: первенство въ бюджетной области почти равносильно преобладанію. Тотъ, кто первый устраиваетъ бюджетъ и покрываетъ его своей печатью, имѣетъ много шансовъ сдѣлаться его господиномъ; послѣ него становится трудно перевернуть его разсчеты *по уравновѣшиванію доходовъ и расходовъ*. По этому первому пункту всѣ конституціи, повидимому, согласны. Для обыкновенныхъ законовъ порядокъ внесенія и вотированія, большею частью, безразличенъ для обѣихъ палатъ. Но въ финансовой области всѣ безъ исключенія находящіеся у насъ подъ руками законы объявляютъ, что депутаты получатъ непосредственно изъ рукъ правительства проектъ бюджета и первые дадутъ ему свою санкцію Верхняя палата выступаетъ только позднѣе. Вотъ гдѣ подтверждаются идеи исключительнаго присвоенія *бюджетнаго права* народнымъ представителямъ, происхожденіе которыхъ указано въ предисловіи къ этой работѣ.

Нѣкоторыя страны, какъ напр., Италія, Соединенные Штаты, Швеція удовлетворяются этимъ первенствомъ, помимо котораго полномочія двухъ собраній оказываются одинаковыми.

Основной статутъ 4 марта, дѣйствующій еще и нынѣ въ Италіи, говоритъ: «Ст. 10. Инціатива законовъ будетъ принадлежать королю и каждой изъ двухъ палатъ. Но всякій законъ, устанавливающій налогъ или одобряющій государственные балансы и отчеты, будетъ сначала представляться палатѣ депутатовъ». Итальянскій сенатъ имѣетъ, слѣдовательно, возможность передѣлывать по своему желанію бюджетъ, передаваемый ему палатой депутатовъ. Онъ можетъ увеличивать или уменьшать цифру расходовъ, какъ ему будетъ угодно безъ того, чтобы предшествовавшія рѣшенія другой палаты въ чемъ либо затрогивали его инціативу. По необходимости онъ пользуется этой конституціонной возможностью только съ большой осторожностью.

Однако въ 1879 и въ слѣдующіе годы онъ противоставилъ упорный отказъ уничтоженію налога на помолъ, вотированному депутатами. Налогъ на помолъ, установленный въ 1868 г. по предложенію министра Камбре-Диньи (законъ 7 іюля 1868 г.) облагалъ превращеніе пшеницы въ муку, размолъ пшеницы, однимъ словомъ хлѣбъ, то-есть предметъ самой первой жизненной необходимости. Политическая партія, добившаяся власти въ 1879 г., обѣщала въ своихъ избирательныхъ программахъ упразднить его [1]).

---

[1]) Налогъ на помолъ былъ всегда съ самаго своего рожденія очень непопуляренъ въ Италіи. Вмѣшательство карабинеровъ часто бывало необходимымъ для охраны инженеровъ, обязанныхъ устанавливать счетчики и слѣдить за ихъ функціонированіемъ на мельницахъ. Единствен-

ЦАБ "Автограф"

Но такъ какъ его выручка доходила до 80 милліоновъ, то, несмотря на вотированіе депутатами закона 7 іюля 1878 г., провозгласившаго полную отмѣну пошлинъ на помолъ, начиная съ 1 января 1883 г., Сенатъ, строгій хранитель бюджетнаго равновѣсія, счелъ необходимымъ воспротивиться столь большому сложенію доходовъ, сдѣланному безъ указанія средствъ покрытія дефицита (Голосованіе сената 25 іюня 1879 г.). Такъ происходило четыре раза подъ рядъ, пока палата, понявъ предостереженіе, вотировала рядъ налоговъ (повышеніе тарифовъ на алкоголь и керосинъ, переустройство лотереи и т. д.), выручка отъ которыхъ, казалось, могла уравновѣсить отмѣненный налогъ (19 іюля 1880 г.). Тогда по взаимному соглашенію ненавистный налогъ на помолъ исчезъ окончательно изъ бюджета Италіи, начиная съ 1 января 1884 г.

Равенство бюджетныхъ правъ обѣихъ палатъ встрѣчается еще, какъ мы сказали, въ Соединенныхъ Штатахъ, конституція которыхъ говоритъ: «Отдѣленіе 7... Всякій билль, касающійся взиманія налога [1]), долженъ будетъ исходить отъ палаты представителей. Но Сенатъ будетъ имѣть право предложить или вотировать къ нему поправки, какъ и къ другимъ биллямъ». (Федеральная конституція Соединенныхъ Штатовъ 17 сентября 1787 г.) [2]).

нымъ его оправданіемъ была его большая выручка. Какъ только итальянцы сочли себя достаточно богатыми, они, не колеблясь, отъ него отказались и совершенно правильно, такъ какъ этотъ налогъ падаетъ на предметъ первой необходимости.

Финансовая наука, какъ мы это укажемъ въ другомъ мѣстѣ нашего курса, рѣшительно отрицаетъ его въ согласіи съ народнымъ чувствомъ.

[1]) „Текстъ конституціи, сначала предложенный на конвентѣ въ Филадельфіи, устанавливалъ, что билли for raising or appropriating money, т. е. какъ билли о доходахъ, такъ и билли о расходахъ, проходили бы сперва черезъ палату. Окончательно принятый текстъ оставилъ эту привилегію только для биллей первой категоріи (for raising revenue, билли о доходахъ). (Études de droit constitutionnel, par E. Boutmy). Тѣмъ не менѣе— говоритъ авторъ—по обычаю столь же древнему, какъ сама конституція, билли о расходахъ также, какъ и билли о доходахъ, идутъ сначала въ палату представителей.

[2]) Въ Соединенныхъ Штатахъ существуетъ три различныхъ власти: исполнительная власть, палата представителей и сенатъ, каждая изъ нихъ со своей сферой, опредѣленной конституціей. „Филадельфійскій конвентъ,— говоритъ Бутми—суевѣрно проникшійся теоріей Монтескье, всѣ свои усилія направилъ на раздѣленіе властей. Начертанные имъ пути неизмѣнно параллельны. Они нигдѣ не перекрещиваются. Власти могутъ видѣть другъ друга, грозить другъ другу взглядомъ, или голосомъ издалека. Но нѣтъ площади, гдѣ онѣ могли бы встрѣтиться, схватиться въ рукопашную и

ЦАБ "Автограф"

«Очерки конституціоннаго права» Бутми, изъ которыхъ мы бы хотѣли привести какъ можно больше цитатъ, такъ опредѣляютъ бюджетныя полномочія сената: «Финансовые билли, вотированные представителями, отсылаются въ сенатъ, который можетъ ихъ исправлять. Сенатъ очень широко пользуется этимъ правомъ поправокъ, онъ даже иногда злоупотреблялъ имъ. Когда финансовый билль, измѣненный сенатомъ, возвращается въ палату, сессія обыкновенно уже клонится къ концу. Какъ правило, палата даже не освѣдомляется о поправкахъ, сдѣланныхъ сенатомъ; не выслушивая ихъ, она отказывается къ нимъ присоединиться. Сенатъ поддерживаетъ ихъ и съ обоюднаго согласія билль отправляютъ въ смѣшанную конференцію, составленную изъ трехъ депутатовъ и трехъ сенаторовъ. Эта комиссія изучаетъ, обсуждаетъ, вырабатываетъ соглашеніе и, сопровождая его своимъ докладомъ, предлагаетъ обѣимъ палатамъ конгресса. Быть можетъ, думаютъ, что въ это время начинается детальное обсужденіе въ палатѣ?.. Ничуть не бывало!.. Палата, какъ и сенатъ, должны или принять или отвергнуть все, какъ оно вышло изъ обсужденія конференціи. Не трудно видѣть, какую огромную выгоду эта процедура даетъ сенату... Достаточно, чтобы трое сенаторовъ, членовъ комиссіи, обнаружили немного выдержки, и большинство измѣненій, предложенныхъ сенатомъ, будетъ сохранено въ текстѣ, въ такъ называемомъ текстѣ соглашенія, который депутаты, за неимѣніемъ свободнаго времени, вынуждены будутъ принять».

Американскій сенатъ нѣсколько разъ пользовался этими правами, предоставленными ему конституціей. Въ 1871 г., напримѣръ, когда бюджеты сводились съ большими излишками, которые послѣ междоусобной войны дозволили упразднить налоговъ почти на милліардъ двѣсти милліоновъ франковъ, сенаторы-протекціонисты и депутаты-фритредеры никакъ не могли сойтись по вопросу, какого рода налоги слѣдуетъ уменьшить. Нѣсколько разъ устраивались конференціи, о которыхъ говорилось выше. Подлежало сложенію сто милліоновъ. Палата хотѣла уменьшить таможенныя пошлины, тогда какъ сенатъ упорно стоялъ за уменьшеніе исключительно внутреннихъ пошлинъ. Болѣе мѣсяца длился конфликтъ. Наконецъ, соглашеніе, заключенное съ выгодой для плательщиковъ, дало 260 милл. сложенныхъ налоговъ вмѣсто ста.

Въ іюнѣ 1876 г., въ концѣ фискальнаго 1875—1876 года, передъ

начать борьбу, которая одной изъ нихъ дала бы побѣду и послѣднее слово".

Палата представителей и Сенатъ составляютъ конгрессъ, гдѣ они представляютъ два различныхъ элемента: палата представителей—образъ народа Соединенныхъ Штатовъ, представляющаго единую націю, Сенатъ же олицетворяетъ отдѣльные штаты.

ЦАБ "Автограф"

самымъ открытіемъ новаго смѣтнаго періода, 1 іюля 1877 г. споры возобновились по поводу кредитовъ на армію. Палата упорствовала въ сокращеніи кредитовъ въ такихъ размѣрахъ, которые казались чрезмѣрными сенату; несмотря на рядъ соглашеній, низведшихъ цифру, возбуждавшую несогласіе, до пятнадцати милліоновъ франковъ, столковаться все-таки не могли. Фискальный годъ кончился, а никакого рѣшенія о кредитахъ не послѣдовало. Уплата жалованья арміи должна была пріостановиться. «Мы обладаемъ—говорило президентское посланіе—арміей, состоящей на службѣ, разрѣшенной закономъ и имѣющей право на жалованье, но у насъ нѣтъ суммъ, назначенныхъ на этотъ предметъ». Наконецъ, была вотирована предварительная ассигновка, затѣмъ новое соглашеніе низвело сокращеніе до 10 милліоновъ вмѣсто 15 милл. франковъ; порядокъ возстановился. Съ того времени ни одного столь важнаго конфликта болѣе не возбуждалось.

Но предоставленіемъ перваго мѣста не удовлетворяются другія страны, которыя, при помощи добавочныхъ ограниченій, еще тѣснѣе сжимаютъ права верхней палаты. Въ этой второй категоріи находятся Бельгія, Голландія, Пруссія и Англія.

Въ Бельгіи ни одинъ новый расходъ, никакое увеличеніе налога не можетъ быть предложено сенатомъ или вотировано имъ первымъ [1]). Въ Голландіи право первой палаты Генеральныхъ Штатовъ сводится исключительно къ праву принимать или отвергать огуломъ финансовый законъ. Въ Пруссіи точно также палата господъ можетъ или принять или отвергнуть огуломъ бюджетъ.

Въ Англіи «въ силу одного изъ тѣхъ правилъ, которыя имѣютъ значеніе закона, не будучи внесены ни въ одинъ статутъ [2]), вся иниціатива финансовыхъ законовъ принадлежитъ палатѣ общинъ», говоритъ лордъ Бругамъ въ своей статьѣ въ Dictionnaire de la politique. Англійская

---

[1]) Бельгійскій сенатъ имѣетъ однако право вносить поправки или отвергать всякое финансовое предложеніе, исходящее отъ палаты представителей.

[2]) Г. Бутми пишетъ по этому поводу: „Въ 1793 году Геро де Сешель потребовалъ у Національной библіотеки экземпляръ законовъ Миноса. Сдѣлали бы точно такую же ошибку, если бы начали искать *текстъ* англійской конституціи". О палатѣ лордовъ онъ говоритъ: „Пусть-ка потребуютъ конституціонные тексты о раздѣленіи парламента на двѣ палаты? Оно началось само собой до 1350 г. и укрѣпилось затѣмъ безъ всякаго закона. Пусть спросятъ о преобладающихъ правахъ палаты общинъ въ финансовой области? Это право, прямо оговоренное въ конституціи Соединенныхъ Штатовъ и въ нашей, въ Англіи основывается только на продолжительномъ обычаѣ". (Уже цитированные очерки конституціоннаго права).

ЦАБ "Автограф"

палата общинъ, какъ верхнія палаты Голландіи и Пруссіи, стоитъ только передъ альтернативой: одобрить или отвергнуть бюджетъ огуломъ. Здѣсь эта альтернатива тѣмъ неизбѣжнѣе приводитъ къ безсилію, что актъ усвоенія, т. е. самый бюджетъ вотируется общинами только къ августу мѣсяцу, какъ объяснялось въ предыдущихъ главахъ. Въ это время у палаты лордовъ остается явно недостаточно времени для изученія финансоваго закона и въ особенности, для того, чтобы рискнуть цѣликомъ вернуть его въ палату общинъ. Въ виду этого ея вмѣшательство въ бюджетъ сохраняетъ только почетный характеръ въ родѣ того торжественнаго санкціонированія королемъ акта усвоенія, которое было описано выше.

Чтобы это констатировать, достаточно прочесть обычныя формулы ежегодной тронной рѣчи. «Милорды и господа»—говоритъ король вначалѣ,—«господа палаты общинъ»—ограничивается онъ, когда рѣчь идетъ о финансахъ. «Господа палаты общинъ, я далъ приказъ, чтобы смѣта суммъ, необходимыхъ для расходовъ на годъ, была вамъ представлена». Затѣмъ онъ снова обращается къ «милордамъ и господамъ».

Авторитетъ лордовъ воскресаетъ, впрочемъ, когда рѣчь заходитъ о консолидированномъ фондѣ, который, оставаясь внѣ ежегоднаго бюджета, можетъ быть измѣненъ только обыкновенными законами. Тоже самое надо сказать и относительно money-bills или спеціальныхъ податныхъ законахъ.

Одинъ изъ такихъ money-billes въ 1860 г. вызвалъ извѣстный конфликтъ, цитируемый во всѣхъ трактатахъ о финансахъ и о которомъ намъ достаточно только напомнить. Рѣчь шла объ упраздненіи налога на бумагу. Принятый палатой общинъ, проектъ былъ отвергнутъ лордами въ интересахъ бюджетнаго равновѣсія [1]). Такое рѣшеніе не замедлило вызвать горячія обвиненія. Общины утверждали, что ихъ вѣковыя привилегіи нарушены, что финансовая система Англіи низвергнута. Никогда до сихъ поръ—говорили онѣ—верхняя палата не осмѣливалась пересматривать наши разсчеты равновѣсія доходовъ и расходовъ. Были устроены консультаціи, были вотированы декларацiи, и обнародованы большіе доклады.

Но такъ какъ законныя формы были строго соблюдены, то пришлось подчиниться, пока открытіе одного псевдо-легальнаго пріема не дозволило наложить руку на палату лордовъ. Въ слѣдующемъ году правительство [2]), отказавшись отъ процедуры money-bill, вставило въ составъ акта усвоенія пунктъ, уничтожающій налогъ на бумагу. Вынужденная или отвергнуть

[1]) Второе чтеніе билля было отложено на шесть мѣсяцевъ, что̀ равносильно отверженію.

[2]) Дѣлами руководилъ тогда Гладстонъ, бывшій и первымъ лордомъ казначейства.

ЦАБ "Автограф"

весь бюджетъ или принять его, каковъ онъ былъ, лишенная возможности сдѣлать отдѣльное постановленіе о налогѣ на бумагу, верхняя палата, противъ своей воли, дала вмѣстѣ съ согласіемъ на бюджетъ и согласіе на упраздненіе налога. Это самое важное разногласіе, о которомъ намъ говоритъ исторія Англіи [1]).

§ 2.—Бюджетныя права каждой изъ двухъ палатъ во Франціи.—Ежегодные конфликты.

Вѣроятно читатель удивляется, что въ предшествующемъ обзорѣ главныхъ странъ ничего не говорилось о Франціи: чрезвычайно трудно опредѣлить ея мѣсто. Ежегодно вопросъ о финансовыхъ правахъ палаты депутовъ и Сената дѣлается у насъ предметомъ безплоднаго обсужденія. Обыкновенно, Сенатъ уступаетъ съ заслуживающимъ признанія самоотреченіемъ; но онъ усупаетъ, поддерживая теоретически свои требованія, что по прежнему оставляетъ невыясненнымъ смыслъ закона.

Этотъ смыслъ закона основывается исключительно на толкованіи слѣдующаго мѣста конституціи, которое надо читать внимательно, ибо каждое мнѣніе находитъ тамъ свое оправданіе: «Сенату наравнѣ съ палатой депутатовъ принадлежитъ инціатива и выработка законовъ. Однако законы касающіеся финансовъ [2]), должны первоначально вноситься въ палату депутатовъ и вотироваться ею». (Doivent être en premier lieu présentées à la chambre des députés et votées par elle). (Конституціонный законъ 28 февраля 1875 г. ст. 8). Трудность толкованія порождается послѣдними словами: «и вотироваться ею» (votées par elle).

Чтобы ни въ чемъ не погрѣшить въ разборѣ конфликта двухъ, столь важныхъ властей, заимствуемъ буквальныя подлинныя выраженія о правахъ того и другого собранія у ихъ сторонниковъ.

---

[1]) Франквилль въ своемъ большомъ трудѣ объ „Англійской конституціи“ и Эрскинъ Мэй въ своей „Конституціонной исторіи Англіи“ приводятъ нѣкоторые другіе конфликты между двумя палатами, менѣе извѣстные.

[2]) Всѣ законы о кредитахъ и налогахъ включены въ выраженіе „законы, касающіеся финансовъ“, употребленное конституціей. Комментарій конституціонныхъ законовъ г. Пудра говоритъ это прямо. Онъ прибавляетъ: „Изъ этого общаго выраженія „законы, касающіеся финансовъ“ слѣдуетъ, что всѣ законы, въ какой либо мѣрѣ затрогивающіе государственные финансы, должны сначала вотироваться депутатами. Обязательство касается какъ законовъ, затрогивающихъ финансы коммунъ и департаментовъ, такъ и тѣхъ, которые относятся къ государственнымъ финансамъ“.

ЦАБ "Автограф"

Въ пользу правомочій Сената ст. 8-ая конституціи 1875 г. толкуется такимъ образомъ: «Нельзя болѣе прозрачно и въ болѣе ясныхъ словахъ выразить, что обѣ палаты имѣютъ абсолютно одинаковое право, оставляя все-таки палатѣ депутатовъ первенство для законовъ, касающихся финансовъ,—очень важную привилегію, такъ какъ тотъ, кто первый составляетъ бюджетъ, есть истинный его хозяинъ». Что касается словъ «вотироваться ею», представляющихъ узелъ вопроса, то иниціаторъ и докладчикъ конституціоннаго закона 1875 г., самъ такъ ихъ комментируетъ: мы сказали: «вноситься и вотироваться»; мы соединили два термина, но для чего? Для того, чтобы избѣжать всякихъ подтасовокъ, чтобы нельзя было сказать: законъ былъ внесенъ въ палату; если палата медлитъ, если она обнаруживаетъ дурное настроеніе, внесемъ его въ Сенатъ, который сможетъ его вотировать, а этимъ мы будемъ давить и на палату» (рѣчь сенатора Валлона 24 іюля 1884 г.). Такимъ образомъ, по этому комментарію слова «вотироваться ею» были присоединены къ слову «вноситься» для того, чтобы предупредить возможную попытку правительства изъять проектъ финансоваго закона изъ палаты депутатовъ тотчасъ послѣ его внесенія.

Депутатамъ смыслъ словъ *«и вотироваться ею»* представляется совсѣмъ инымъ. Во-первыхъ говорятъ они—Національное Собраніе вотировало ст. 8 конституціи 1875 г. безъ обсужденія: ея докладчикъ не имѣетъ, слѣдовательно, права нынче предрѣшать заднимъ числомъ намѣренія вотировавшихъ по своимъ личнымъ отдаленнымъ воспоминаніямъ. Если текстъ не освѣщается никакимъ обсужденіемъ, то должно считаться только съ этимъ текстомъ. Что же онъ означаетъ, если не то, что Сенатъ въ финансовой области можетъ обсуждать исключительно предложенія, предварительно вотированныя палатой депутатовъ. «Законы, касающіеся финансовъ, *должны первоначально вноситься* въ палату депутатовъ и вотироваться ею». Поэтому, если палата депутатовъ не внесла какого-либо расхода въ бюджетъ, если она не санкціонировала какого-нибудь налога [1]), или, еще лучше, если она явно отвергла предложенія правитель-

[1]) Сенатъ, въ который внесенъ былъ раньше, чѣмъ въ палату депутатовъ, проектъ закона объ охотѣ, добросовѣстно задумался, дойдя до статьи, устанавливающей цѣну охотничьихъ свидѣтельствъ. Имѣлъ ли онъ право опредѣлить тарифъ налога? Онъ рѣшилъ обойти вопросъ, не высказываясь о принципѣ примѣненіе котораго въ данномъ случаѣ ему казалось второстепенной вещью (засѣданіе Сената 20 ноября 1886 г. поправка Бозеріана).

Точно также во время обсужденія общаго таможеннаго тарифа нѣкоторые депутаты утверждали, что Сенатъ не имѣетъ права измѣнять рѣ-

ЦАБ "Автограф"

ства о доходахъ и расходахъ, то Сенатъ не можетъ обсуждать эти вопросы. Какимъ образомъ и что будетъ онъ обсуждать, если его личная инициатива не можетъ создать текста для его обсужденій? Словомъ, всѣ части финансовыхъ проектовъ, предлагаемыхъ на разсмотрѣніе Сената, должны предварительно вотироваться другимъ собраніемъ.

Или слова не имѣютъ смысла или ст. 8-ая конституціоннаго закона означаетъ слѣдующее: если законъ, касающійся финансовъ, не будетъ первоначально вотированъ палатой депутатовъ, онъ не можетъ быть вотированъ и Сенатомъ. Безъ этого, если признать, что Сенатъ можетъ первый вотировать кредитъ или налогъ и что это предложеніе можетъ стать закономъ при посредствѣ позднѣйшаго голосованія палаты, послѣдовавшаго за сенатскимъ, то это означало бы, что палата вотируетъ на второмъ мѣстѣ, тогда какъ она должна вотировать на первомъ. Господа, это совершенно ясно» (Рѣчь депутата Жюля Роша, засѣданіе 30 декабря 1883 г.) [1]).

Доходили даже до утвержденія, что въ финансовыхъ вопросахъ палата депутатовъ обладаетъ не только первенствомъ, т. е. *первымъ словомъ*, но также и *послѣднимъ словомъ*. Въ крайнемъ случаѣ, эту прерогативу послѣдняго слова можно бы еще понять относительно постановленій, вычеркнутыхъ палатой депутатовъ изъ бюджета. Тогда депутаты имѣютъ послѣднее слово, такъ какъ они довели Сенатъ до невозможности обсуждать что-либо за отсутствіемъ вотированнаго текста. Но по отношенію къ удержаннымъ въ бюджетѣ распоряженіямъ, по поводу которыхъ возникаетъ разногласіе о цифрѣ или о редакціи, теорія послѣдняго слова въ пользу депутатовъ не опирается ни на какой конституціонный доводъ. Она исходитъ только изъ фантастическихъ умствованій въ родѣ слѣдующаго: «въ случаѣ конфликта, надо, чтобы одинъ изъ двухъ уступилъ; кто же долженъ уступить, если не Сенатъ, который и по конституціи считается въ области бюджета стоящимъ ниже палаты?»

Хотя и плохо обоснованная, формула *перваго* и *послѣдняго* слова все-таки проторила свою колею. Ея сторонники съ первыхъ дней конституціи при всякомъ случаѣ провозглашаютъ ее.

шеніе депутатовъ, такъ какъ рѣчь шла о налогѣ. „Никогда таможенные законы не считались законами податными, такого вопроса нельзя поднять согласно конституціи“—говорилъ докладчикъ (палата депутатовъ, 21 декабря 1891 г.) и палата еще разъ обошла вопросъ.

[1]) Когда нѣкоторые толкователи слова „вотировать“ утверждали, что, если палата отвергаетъ предложеніе, то оно, бывши предметомъ вотированія, входитъ въ конституціонную компетенцію Сената, тотъ же докладчикъ отвѣчалъ: „Вы станете также утверждать, что когда законъ отвергнутъ Сенатомъ и палатой депутатовъ, онъ все-таки былъ вотированъ двумя палатами“.

ЦАБ "Автограф"

«Палатѣ депутатовъ, какъ бы она ни называлась, принадлежитъ въ финансовой области первое и послѣднее слово» (Рѣчь Гамбетты, 28 декабря 1876 г.). «Что слѣдуетъ подтвердить и поставить выше всякаго спора, это то, что когда въ области финансоваго закона палата депутатовъ сказала свое первое слово, Сенатъ, черезъ посредство своего докладчика, комиссій и самого кабинета, можетъ представлять палатѣ свои возраженія, можетъ сказать ей, что онъ находитъ несправедливыми или неудобными тотъ или другой налогъ, то или другое упраздненіе кредитовъ, но что кромѣ этого права, никакого другого Сенатъ не имѣетъ. Когда возраженія и замѣчанія Сената представлены палатѣ, права Сената исчерпаны. Палата депутатовъ постановляетъ послѣднее слово, говоритъ да или нѣтъ, принимаетъ или отвергаетъ, но этотъ вотумъ не подлежитъ ни апелляціи, ни кассаціи» (Проектъ пересмотра, предложенный правительствомъ, 14 января 1882 г.).

Конгрессъ, единственная власть, которая могла бы разрѣшить вопрсъ, воздерживался до сихъ поръ отъ высказыванія своего мнѣнія. Конгрессъ, собранный въ Версали въ 1884 г., обсуждая спеціальный проектъ пересмотра ст. 8-ой конституціи, устранилъ формальнымъ вотированіемъ предварительнаго вопроса всякое обсужденіе финансовыхъ правъ сената. Точно также при всякомъ ежегодномъ конфликтѣ палаты всегда избѣгаютъ теоретическаго рѣшенія безпрестанно возобновляющагося спора [1]).

Не думая рѣшать столь тонкій вопросъ, мы осмѣливаемся поискать для него, какъ дѣлаютъ сторонники теоріи перваго и послѣдняго слова. рѣшеніе внѣ загадочнаго текста конституціи. Это рѣшеніе было очень благоразумно формулировано самимъ правительствомъ въ 1885 г.; согласно ему каждое собраніе должно имѣть послѣднее слово въ смыслѣ, наиболѣе благопріятномъ для плательщиковъ налоговъ. «Это доктрина *альтернативнаго* послѣдняго слова, предоставляемаго, смотря по случаю, то одной, то другой палатѣ... Я говорю Сенату: вы имѣете послѣднее слово, чтобы

[1]) Предсѣдатель совѣта министровъ далъ слѣдующее его описаніе въ одномъ официальномъ докладѣ 1882 г.: „Палата депутатовъ отвергаетъ какой-либо кредитъ, Сенатъ ставитъ его на очередь и принимаетъ. Бюджетъ возвращается въ палату. Палата вторично вычеркиваетъ кредитъ. Это—какой-то челнокъ, постоянно снующій изъ конца въ конецъ, который перестаетъ двигаться только потому, что наступаетъ 31 декабря, когда продолженіе конфликта грозитъ все остановить: оплату купоновъ ренты, жалованья войскамъ, чиновникамъ... Тогда заключаютъ какое бы ни было соглашеніе, хорошее или дурное“. Предсѣдатель добавлялъ на свою личную отвѣтственность: „скорѣе дурное, чѣмъ хорошее“ (Объяснительная записка, представленная предсѣдателемъ совѣта министровъ, по поводу проекта пересмотра конституціи, 14 января 1882 г.).

ЦАБ "Автограф"

помѣшать созданію новаго налога. Точно также палата должна имѣть послѣднее слово, чтобы помѣшать возстановленію осужденнаго ею кредита» (Рѣчь Жюля Ферри, предсѣдателя совѣта, засѣданіе палаты, 9 марта 1885 г.) «Хорошая политика требуетъ, чтобы каждая палата склонилась во время своего вторичнаго обсужденія передъ волей другой, когда рѣчь идетъ объ упраздненіи или сокращеніи расхода». (Докладъ Дофэна, 19 марта 1885 г.).

Итакъ, возможно было бы принять компромиссъ на слѣдующихъ основаніяхъ: 1°. Въ случаѣ разногласія интересы плательщика преобладаютъ; 2°. Каждая изъ двухъ палатъ можетъ помѣшать другой измѣнить бюджетнымъ путемъ отрасли управленія, установленныя органическими законами.

Но политическія страсти какъ будто не допускаютъ и мысли о соглашеніи. Впрочемъ, нѣкоторые философскіе умы примиряются съ этимъ состояніемъ непрекращающейся борьбы. «Будемъ устранять конфликты со дня на день, когда они возникнутъ... Остережемся абсолютныхъ формулъ» (Рѣчь предсѣдателя совѣта, 9 марта 1885 г.). «Въ этомъ сущность парламентскаго режима, это одно изъ условій, вытекающихъ изъ существованія двухъ палатъ, и вамъ не выйти изъ такого положенія. Тѣмъ самымъ, что наша конституція освятила раздѣленіе законодательной власти, она допустила, конечно, не необходимость конфликтовъ, но ихъ возможность... Необходимо предоставить обѣимъ палатамъ продолжать эти переговоры, которые иногда могутъ быть затруднительными, но которые составляютъ условіе парламентскаго строя и тѣмъ легче приводятъ къ соглашенію, что конституція дѣлаетъ изъ соглашенія повседневную политическую необходимость» (Рѣчь депутата Рибо, 9 мая 1885 г.). Это—прибавляютъ болѣе фамильярно—домашніе споры, ссоры между близкими людьми, которые въ сущности не могли бы обойтись одинъ безъ другого: связь не разрывна и никто не желаетъ ея разрывать.

Мы имѣли, слѣдовательно, основаніе, впредь до болѣе подробнаго разслѣдованія, не отводить Франціи никакого опредѣленнаго мѣста среди націй, надѣленныхъ верхней палатой.

Надо однако прибавить, что Сенатъ во Франціи, вслѣдствіе поздняго присыла депутатами бюджета, терпитъ болѣе дѣйствительное умаленіе, чѣмъ всѣ тѣ, о которыхъ мы только-что говорили. Нерѣдко въ теченіе нѣсколькихъ недѣль, подъ угрозой конфликта [1]), подъ угрозой отвѣтствен-

[1]) „Это конфликтъ! умоляю Сенатъ не создавать его!“. При помощи этого призрака конфликта безошибочно удается ускорить голосованіе Сената, несмотря на явно недостаточные промежутки времени, ему предоставленные. „Господа, я прошу Сенатъ согласиться немедленно вотировать бюджетъ, который долженъ быть опубликованъ завтра утромъ. Я

ЦАБ "Автограф"

ности за предварительныя двѣнадцатыя доли, которыя станутъ неизбѣжными, Люксембургское собраніе должно разсмотрѣть, обсудить и вотировать финансовый законъ, въ теченіе десяти мѣсяцевъ находившійся въ Бурбонскомъ дворцѣ. Подъ предлогомъ патріотическаго самоотреченія, любви къ общему благу, духа соглашенія и т. д., Сенатъ рѣшается тогда пожертвовать своимъ самолюбіемъ, продолжая платонически протестовать. Таково фактическое положеніе дѣлъ, о которомъ, впрочемъ, здѣсь мы не должны говорить, такъ какъ это не касается конституціонныхъ текстовъ.

§ 3.—Вотированіе бюджета Сенатомъ.

Обсужденіе и голосованіе бюджетовъ проходятъ, какъ мы сказали, въ Сенатѣ ту же самую процедуру, что и въ палатѣ депутатовъ. Послѣ общаго обсужденія начинается обсужденіе по статьямъ, когда каждая статья закона, каждая глава расхода, внесенная въ приложенныя вѣдомости, составляютъ предметъ спеціальнаго голосованія. Затѣмъ послѣ того, какъ различныя части проекта приняты одна за другой, вотированіе цѣлаго даетъ всему закону окончательное одобреніе второго законодательнаго корпуса Намъ кажется излишнимъ подробно излагать эти формальности.

Замѣтимъ только, что когда изъ-за разногласій между двумя палатами бюджетъ возвращается по нѣсколько разъ въ каждую изъ нихъ, обсужденіе и вотированіе происходятъ исключительно относительно спорныхъ пунктовъ. Обыкновенно, послѣ двухъ—трехъ путешествій туда и обратно, соглашеніе достигается при помощи взаимныхъ уступокъ.

Бюджетъ становится тогда государственнымъ закономъ, который обнародывается исполнительной властью въ обычные сроки и въ обычныхъ формахъ, и помѣщается цѣликомъ въ Journal officiel.

заявляю вамъ, что вынужденъ обратиться къ вашему патріотизму, вашему благоразумію, чтобы вы приняли бюджетъ таковымъ, какъ онъ къ вамъ пришелъ изъ палаты. Господа, это крайне необходимо" (Рѣчь предсѣдателя совѣта и министра финансовъ Тирара въ Сенатѣ 30 мая 1888 г. вечеромъ).

См. также засѣданія 2 іюля 1889 г., 6 августа 1890 г. и т. д., наконецъ, засѣданія конца 1895 года, когда Сенату, послѣ внесенія доклада комиссій (18 декабря), оставалось только 12 дней на обсужденіе и вотированіе бюджета 1896 г. См. также засѣданія 30 мая 1899 г.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА ШЕСТНАДЦАТАЯ.

Добавочные кредиты.—Мѣры, принимаемыя противъ нихъ.—Исправленные бюджеты.—Переводы кредитовъ.

§ 1. Добавочные кредиты въ нѣкоторыхъ исключительныхъ случаяхъ имѣютъ оправданіе. Но обычныя излишества дѣлаютъ изъ нихъ язву финансовъ. Они разрушаютъ порядокъ бюджетовъ и благопріятствуютъ увеличенію расходовъ. Непрекращающіяся обвиненія противъ нихъ.—§ 2. Мѣры второстепеннаго значенія, принимаемыя для пріостановки ихъ роста: указаніе средствъ, періодическая публикація, ежемѣсячные проекты, контръ-ассигновка министра финансовъ. Эти различные палліативы или выходятъ изъ употребленія или становляется безсильными.—§ 3. Исправленные бюджеты, примѣнявшіеся у насъ съ 1862 по 1870 г., окончательно приняты въ Италіи. Ихъ сдерживающее вліяніе на добавочные кредиты. Неудобства, съ другой стороны ими представляемыя.—§ 4. Переводы кредитовъ только по внѣшности уничтожаютъ добавочные кредиты, въ дѣйствительности они становятся источникомъ крупнѣйшихъ злоупотребленій, какъ было во Франціи съ 1862 по 1870 г. Переводы окончательно исчезли изъ нашей отчетности начиная съ 1871 г

§ 1. Добавочные кредиты. Смыслъ ихъ существованія и ихъ опасности.

Непредвидѣнное слишкомъ часто играетъ свою роль въ человѣческихъ дѣлахъ, чтобы можно было обезпечить первоначальнымъ даннымъ бюджетнаго закона полную неизмѣняемость. Какъ бы близко время составленія бюджета ни подходило къ совершающимся фактамъ, послѣдніе всегда постараются въ большей или меньшей степени измѣнить наилучше установленныя предвидѣнія въ области доходовъ или расходовъ. Здѣсь мы не будемъ заниматься ни доходами, ни возможными уменьшеніями расходовъ. Позже мы разсмотримъ всевозможныя направленія, въ которыхъ могутъ измѣняться финансовыя предположенія. Въ данномъ случаѣ рѣчь идетъ только объ увеличеніи расходовъ, имѣвшемъ мѣсто послѣ голосованія, т. е. о *добавочныхъ кредитахъ*.

Дадимъ сначала безъ комментаріевъ опредѣленіе добавочныхъ кредитовъ; позднѣйшія соображенія, приводимыя въ двухъ дальнѣйшихъ главахъ, въ достаточной мѣрѣ оправдаютъ такую формулу: «добавочные кре-

ЦАБ "Автограф"

диты суть бюджетныя ассигнованія, разрѣшаемыя послѣ [1]) установленія ежегоднаго финансоваго закона».

«Требовать совершеннаго упраздненія добавочныхъ кредитовъ—химера»—говорилъ докладчикъ бюджета 1871 г. «Въ дѣйствительности всегда встрѣтятся государственные расходы, для которыхъ бюджетныя смѣты, какъ бы широки онѣ ни были, окажутся случайно недостаточными. Всегда произойдутъ либо внѣ страны, либо внутри ея, неожиданныя, непредвидимыя событія, которыя потребуютъ употребленія суммъ, превосходящихъ бюджетные рессурсы». (Докладъ о добавочныхъ кредитахъ смѣтнаго періода 1871 г., представленный Казиміромъ Перье 31 августа 1871 г.). Къ счастью, неожиданное не возникаетъ постоянно въ столь страшной формѣ, какъ въ 1871 году, которымъ помѣченъ предыдущій документъ.

Въ нормальное время, событія дѣйствительно неожиданныя, для которыхъ немедленно требуются исключительные добавочные кредиты, встрѣчаются довольно рѣдко. Среди такихъ событій можно, какъ напримѣръ, указать на пожаръ Комической Оперы, возстановленіе которой потребовало немедленно кредита въ 500.000 фр. (Законъ 27 іюля 1887 г.) еще раньше законъ 29 іюня ассигновалъ 200.000 фр. потерпѣвшимъ; опытъ мобилизаціи, рѣшенный, какъ и слѣдовало, неожиданно, потребовалъ добавочной ассигновки на 7.100.000 фр. (законъ 29 іюля 1889 г.); расходы по пріему маррокскаго посольства, султана Таджура въ 1883 г., русской эскадры въ 1893 г., испанскаго короля въ 1905 г.; похороны Гуно, маршала Макъ-Магона въ 1893 г., президента Карно въ 1895; вознагражденіе жертвамъ прорыва Бузейской плотины въ 1895 г. въ суммѣ 5.200.000 фр.; издержки представительства французскаго посольства на короноваціи царя Николая II въ Москвѣ въ 1896 г.; празднованіе столѣтія Гражданскаго Кодекса въ 1904 г., послѣдствія экспедиціи въ Фашоду, выразившіяся въ кредитѣ въ 59.229.000 фр. и т, д. Списокъ, если въ него будутъ включать только дѣйствительно исключительные и неотложные расходы, никогда не сдѣлается слишкомъ длиннымъ. Если бы мы даже смогли сдѣлать его полнымъ, общій итогъ всегда остался бы относительно маловажнымъ.

Посмотримъ поэтому на предметъ прямо съ наиболѣе общей точки зрѣнія. Къ несчастью, вслѣдъ за неподдающимся предвидѣнію, идетъ просто непредвидѣнное, то намѣренно, то какъ результатъ неизвинительной за-

[1]) Точно говоря, слѣдовало бы сказать „разрѣшаемыя парламентомъ. Но такъ какъ въ нѣкоторыхъ исключительныхъ случаяхъ правительство само открываетъ добавочные кредиты, то предпочтительнѣе оставить слово „разрѣшаемыя“ безъ дополненія.

ЦАБ "Автограф"

бывчивости или запозданія, создающее опасные добавочные кредиты, самые обычные и, мы это повторяемъ, гораздо болѣе важные, которые съ одной стороны опрокидываютъ всю бюджетную экономію, а съ другой благопріятствуютъ увеличенію расходовъ.

Первый упрекъ легко понятенъ. Равновѣсіе, которое составители бюджета столь старательно хотѣли сдѣлать искреннимъ и прочнымъ, нарушается силою вещей, какъ только неожиданныя дополненія отягчатъ безъ компенсаціи одну изъ чашекъ вѣсовъ. «Подъ напоромъ добавочно разрѣшенныхъ расходовъ не устоитъ никакая бюджетная смѣта, всякая предусмотрительность пропадаетъ, всякій контроль дѣлается недѣйствительнымъ». (Докладъ финансовой комиссіи сената 24 іюля 1885 г.). «Бюджетныя неожиданности имѣютъ очень большое неудобство, значительное неудобство, они разрываютъ бюджетное единство». (Рѣчь докладчика въ сенатѣ, 10 іюля 1890 г.).

Болѣе того, почти безспорная возможность добавочныхъ кредитовъ приводитъ въ отчаяніе составителей бюджета и дѣлаетъ заранѣе ихъ трудъ безплоднымъ, ихъ поиски равновѣсія недѣйствительными или лживыми. Нѣтъ болѣе бюджета, даже въ періодъ составленія, съ того момента, когда его данныя должны быть передѣланы, когда вотированные кредиты не составляютъ, вопреки предположенію, непереходимой границы для операцій смѣтнаго періода.

Во вторыхъ, добавочные кредиты способствуютъ росту расходовъ, такъ какъ нѣтъ ничего труднѣе, чѣмъ устоять противъ соблазна полезныхъ или яко бы полезныхъ расходовъ, когда необходимость равновѣсія не кладетъ имъ болѣе предѣла. Во время выработки бюджета кредиты переживаютъ нѣкотораго рода конкурсъ, къ которому въ мѣру возможности допускаются только лучшіе. Но послѣ того, какъ бюджетъ вотированъ, кредиты проходятъ только простой экзаменъ, и его легко выдерживаютъ тѣ, которые заручаются солидными рекомендаціями. Тогда, вмѣсто того, чтобы приступить къ строгому отбору расходовъ второстепенной или сомнительной полезности, пропускаютъ всѣ расходы, такъ какъ ни одному изъ нихъ законодатель не можетъ противопоставить непобѣдимаго аргумента: non possumus.

Управленія, знающія это очень хорошо, почти всегда выказываютъ ловкость въ откладываніи своихъ наиболѣе спорныхъ требованій до той поры, когда судьи станутъ менѣе строгими, менѣе подготовленными къ сопротивленію, слабѣе вооруженными для защиты интересовъ казначейства.

Такимъ то образомъ, разрушивъ сначала единство первоначальнаго бюджета и способствуя затѣмъ увеличенію расходовъ, добавочные кредиты, въ истинномъ значеніи этого слова, влекутъ государственные финансы на дорогу дефицитовъ.

ЦАБ "Автограф"

§ 2. Мѣры, выдвинутыя противъ наплыва добавочныхъ кредитовъ Палліативы второстепеннаго значенія.

На эти злоупотребленія, которыя ораторы и финансовые писатели не переставали изобличать съ начала XIX вѣка, нападали съ разныхъ сторонъ.

Во-первыхъ, въ качествѣ палліатива, законъ 18 іюля 1836 г. содержитъ слѣдующее распоряженіе, вообще весьма разумное, только неисполняемое: «Впредь всякое требованіе кредитовъ, представленное помимо ежегоднаго закона о расходахъ, должно будетъ сопровождаться указаніемъ на средства для покрытія требуемыхъ расходовъ». (Ст. 5 закона 18 іюля 1836 г. установившаго бюджетъ на 1837 г.).

Такъ какъ добавочные кредиты—говорили мы—имѣютъ то неудобство, что вносятся изолированно безъ противовѣса на вѣсахъ бюджета, то законъ 18 іюля 1836 г., чтобы помочь злу, рѣшилъ требовать указанія на спеціальный рессурсъ при каждой просьбѣ добавочныхъ кредитовъ. Такимъ путемъ, думалъ законъ, равновѣсіе первоначальнаго бюджета не будетъ нарушаться. Къ несчастью, исполненіе закона повело только къ внесенію во всѣ законопроекты о добавочныхъ кредитахъ такой банальной формулы: «расходъ будетъ покрытъ при помощи средствъ, отнесенныхъ на нужды смѣтнаго періода». Законъ 1836 г. сталъ мертвой буквой.

Въ 1851 году задумали воскресить его путемъ измѣненія формулы: «впредь всякое требованіе добавочныхъ кредитовъ должно содержать *опредѣленное* указаніе средствъ, назначаемыхъ на покрытіе расхода». Авторы предложенія полагали, что эта необходимость точно опредѣлять составитъ препятствіе, даже непреодолимое, нарушенію равновѣсія; законодательная комиссія раздѣлила ихъ взгляды. Но во время публичнаго обсужденія одни ораторы спрашивали, что же означаетъ слово *опредѣленное* и какова граница этой опредѣленности. Другіе утверждали, что для полной опредѣленности необходимо создавать при каждомъ требованіи добавочныхъ кредитовъ новый налогъ, являющійся чаще всего излишнимъ въ виду нормальнаго роста доходовъ. Собраніе, вычеркнувъ это слово, удовольствовалось воскрешеніемъ, только въ другихъ словахъ, идеи закона 1836 г.: «Проектъ содержитъ указаніе средствъ на покрытіе расхода. Если они не могутъ быть взяты изъ дѣйствительныхъ рессурсовъ смѣтнаго періода, проектъ упоминаетъ, что кредитъ заносится на счетъ текущаго долга» (Законъ 16 мая 1851 г., ст. 3). Послѣдняя фраза закона открывала возможность относить добавочные расходы на средства текучаго долга,

ЦАБ "Автограф"

что породило такую формулу: «расходъ будетъ покрытъ изъ средствъ текучаго долга» [1]). Вотъ и все, что остается нынѣ отъ постановленій законовъ 18 іюля 1836 г. и 16 мая 1851 г.

Однако министерскіе и законодательные доклады продолжали жаловаться на распространеніе добавочныхъ кредитовъ, на эту язву нашихъ бюджетовъ, какъ заявлялъ Дюпэнъ при іюльской монархіи.

Въ 1849 г. придуманъ былъ другой палліативъ. Чтобы освѣтить хаосъ требованій добавочныхъ кредитовъ, предложили [2]) выставлять въ залѣ конференцій и бюро законодательнаго дворца таблицу, куда бы постоянно заносились всѣ дополнительные кредиты, отнесенные за счетъ исполняемыхъ бюджетовъ. «Будетъ составлена таблица всѣхъ кредитовъ, послѣдовательно относимыхъ на средства двухъ исполняемыхъ бюджетовъ, она будетъ исправляться по документамъ передаваемымъ національному собранію министромъ финансовъ и вывѣшиваться въ залахъ конференцій, финансовыхъ комиссій и бюро». (Законъ 18 ноября 1849 г., ст. 1). Такъ какъ законъ 18 ноября 1849 г. не былъ отмѣненъ никакимъ позднѣйшимъ закономъ, то теоретически онъ, кажется, остается и теперь въ силѣ. Но въ настоящее время напрасно стали бы вы ходить по заламъ законодательнаго дворца и искать тамъ вывѣшенной таблицы добавочныхъ кредитовъ.

Исходя изъ тѣхъ же соображеній, бюджетная комиссія 1876 г. по иниціативѣ депутата Гишара добилась у министра финансовъ, чтобы среди приложеній ко всѣмъ законопроектамъ о добавочныхъ кредитахъ помѣщался и списокъ уже вотированныхъ дополненій съ вѣдомостью о состояніи текущаго смѣтнаго періода. Это предписаніе, хотя и не санкціонированное никакимъ закономъ, и по сію пору сохраняетъ свою силу. Насколько, однако, было бы проще публиковать ежемѣсячно въ Journal officiel таблицу съ сообщеніями о добавочныхъ кредитахъ! Эти періодическія публикаціи болѣе правильно и надежно освѣдомляли бы общество, чѣмъ вѣдомости, прилагаемыя къ законопроектамъ, которыя не читаются многими депутатами по недостатку времени и во всякомъ случаѣ остаются неизвѣстными публикѣ. Это было бы шагомъ къ полной публикаціи въ Journal officiel движенія государственныхъ расходовъ, которая соотвѣтственно публикаціи о движеніи доходовъ, должна бы появляться ежемѣсячно.

Въ то же самое время законъ 12 августа 1876 г. постановилъ, все въ качествѣ палліатива, что внесеніе проектовъ добавочныхъ кредитовъ можетъ происходить только разъ въ мѣсяцъ. До сихъ поръ эти проекты на-

---

[1]) Ее часто замѣняютъ формулой: „кредиты будутъ покрываться при помощи общихъ средствъ обыкновеннаго бюджета смѣтнаго періода“.

[2]) Предложеніе Дорблея старшаго.

ЦАБ "Автограф"

слоялись другъ на друга безъ всякаго порядка и метода. Отнынѣ министръ финансовъ долженъ былъ ихъ хранить въ своемъ портфелѣ, чтобы соединить ихъ въ одинъ мѣсячный проектъ; форма его отъ этого, во всякомъ случаѣ, улучшилась. «Министръ финансовъ соединяетъ въ одинъ законопроектъ всѣ требованія дополнительныхъ или чрезвычайныхъ кредитовъ, потребность въ которыхъ обнаружилась въ различныхъ вѣдомствахъ, по меньшей мѣрѣ, въ мѣсячный промежутокъ». (Первая и послѣдняя статья закона 12 августа 1876 г.) [1]). Мы могли бы еще упомянуть объ обязательствѣ, возложенномъ на министра финансовъ контрассигновать вмѣстѣ съ подлежащими министрами проекты добавочныхъ кредитовъ и лично вносить ихъ въ палаты.

До сихъ поръ мы видѣли, что государственныя власти борются противъ наплыва добавочныхъ кредитовъ только при помощи поверхностныхъ пріемовъ, стремящихся водворить порядокъ, внести ясность въ операціи, не затрагивая корня зла. Вотъ сводка вышеупомянутыхъ палліативовъ:

Указаніе въ текстѣ каждаго законопроекта средствъ, назначенныхъ для удовлетворенія добавочныхъ кредитовъ (законъ 18 іюля 1836 г. и 16 мая 1851 г.).

Обозначеніе на таблицѣ, вывѣшиваемой въ залахъ парламента и постоянно исправляемой, состоянія кредитовъ каждаго текущаго смѣтнаго періода (законъ 18 ноября 1849 г.).

Помѣщеніе таблицы вотированныхъ или предложенныхъ добавочныхъ кредитовъ вслѣдъ за объяснительными записками (рѣшеніе бюджетной комиссіи 1876 г.).

Соединеніе проектовъ добавочныхъ кредитовъ, набравшихся за мѣсяцъ въ одинъ проектъ (законъ 12 августа 1876 г.).

Контръ-ассигновка министра финансовъ на требованіяхъ добавочныхъ кредитовъ (законы 24 апрѣля 1833 г. и 16 мая 1851 г.).

§ 3.—Исправленные бюджеты (Budgets rectificatifs).

Были испробованы также болѣе серьезныя мѣры; особенно **двѣ слѣдующія**, заслуживающія кое-какихъ поясненій:

1°. Институтъ исправленныхъ бюджетовъ.

2°. Институтъ переводовъ.

---

[1]) Это постановленіе, кажется, вышло изъ употребленія, потому что одинъ докладъ бюджетной комиссіи „съ огорченіемъ констатируетъ, что оно соблюдается все менѣе и менѣе". (Палата депутатовъ, 9 іюля 1895 г.). Нѣтъ ничего удивительнаго въ томъ, что управленія предпочитаютъ размножать и усложнять проекты, потому что, благодаря этой запутанности, они находятъ средства легче провести желательные имъ дополнительные кредиты.

ЦАБ "Автограф"

Декретъ 31 мая 1862 г. говоритъ слѣдующее объ исправленныхъ бюджетахъ: «Ст. 32. Бюджетъ можетъ быть исправленъ, если это требуется, въ теченіе смѣтнаго періода» — постановленіе, нынче лишенное силы (только въ примѣненіи, такъ какъ оно, кажется, не отмѣнено никакимъ позднѣйшимъ закономъ), не содержащее, собственно говоря, опредѣленія исправленнаго бюджета. Можно принять слѣдующее опредѣленіе: «исправленный бюджетъ—это второй бюджетъ, который видоизмѣняетъ, если это требуется, въ теченіе смѣтнаго періода смѣты и разрѣшенія, заключающіяся въ ежегодномъ финансовомъ законѣ».

Въ этой формулѣ заключаются два существенныхъ пункта. Во-первыхъ — исправленный бюджетъ есть *бюджетъ*. Онъ долженъ предусматривать и исчислять доходы и расходы, согласно установленнымъ правиламъ, обезпечивая равновѣсіе между ними. Во-вторыхъ — онъ представляетъ *второй* бюджетъ; слѣдовательно, онъ замѣняетъ ежегодный финансовый законъ, издаваемый до открытія смѣтнаго періода, онъ его исправляетъ и замѣщаетъ. Таковы его существенныя свойства.

Исправленные бюджеты, хотя и разрѣшенные въ принципѣ конституціей 1852 г., были введены, какъ постоянное учрежденіе, въ нашу бюджетную систему, только начиная съ 1863 г. вслѣдствіе примѣненія сенатусъ-консульта 31 декабря 1861 г., и просуществовали до послѣднихъ годовъ имперіи. Въ теченіе этихъ семи лѣтъ второй бюджетъ правильно вносился, обсуждался и голосовался въ теченіе смѣтнаго періода, и этотъ второй бюджетъ исправлялъ цифры первоначальныхъ доходовъ и расходовъ и возстанавливалъ равновѣсіе, которое могло нарушиться вслѣдствіе событій, наступившихъ послѣ вотированія финансоваго закона.

Большею частью правительство представляло исправленный бюджетъ текущаго смѣтнаго періода въ то самое время, какъ и проектъ бюджета будущаго смѣтнаго періода, т. е. въ теченіе первыхъ мѣсяцевъ года. Время было избрано, какъ можно видѣть, очень благопріятно для точнаго исчисленія доходовъ и расходовъ; и тѣ и другіе, пересмотрѣнные передъ лицомъ самихъ фактовъ, не должны были на много отличаться отъ нихъ при исполненіи. Въ этомъ и заключается, какъ было объяснено выше, удобство поздняго вотированія бюджетовъ, предварительныхъ двѣнадцатыхъ долей и англійской системы. «При помощи этого пересмотра государственнаго бюджета, аналогичнаго тому, который очень долго и удачно производится въ коммунальномъ управленіи, можно значительно сократить неожиданности конца года». (Рѣчь Вюнтри, правительственнаго комиссара, 9 мая 1864 г. по поводу исправленныхъ бюджетовъ). Далѣе тотъ же ораторъ добавлялъ: «Въ чемъ выгода этихъ исправленныхъ бюджетовъ? Въ томъ, что, пересматривая расходы, вы одновременно пересматриваете и доходы; такимъ

ЦАБ "Автограф"

путемъ ни отъ кого не исчезаетъ необходимость разсматривать предметъ съ двойной точки зрѣнія, доходовъ и расходовъ. Нельзя сдѣлать шага отъ первоначальнаго бюджета безъ того, чтобы наряду съ полезностью расхода не разсмотрѣть точно также и финансовой возможности».

Послѣдняя фраза объясняетъ, какимъ образомъ исправленные бюджеты по одному своему строенію даютъ дѣйствительный отпоръ злоупотребленіямъ добавочными кредитами, заставляя правительство и палаты точно опредѣлять средства, при помощи которыхъ они будутъ покрываться. Потребности бюджетнаго равновѣсія помѣшаютъ добавочнымъ кредитамъ подняться выше уровня доходовъ, назначенныхъ для ихъ сдерживанія: этого напрасно добивались палліативы, о которыхъ мы говорили выше.

Послѣ того, какъ исправленный бюджетъ вотированъ, надо бы надѣяться, что никакое новое предложеніе добавочныхъ кредитовъ не увидитъ свѣта. Исправленный бюджетъ является въ Италіи бюджетомъ *окончательнаго предвидѣнія*, что означаетъ, что послѣ него не остается никакого мѣста для непредвидѣннаго. Послѣ того, какъ расходы и доходы были въ послѣдній разъ въ теченіе смѣтнаго періода пересмотрѣны и разрѣшены, появленіе новыхъ дополненій къ тѣмъ и другимъ не покажется болѣе извинительнымъ.

Въ силу этихъ соображеній исправленные бюджеты съ успѣхомъ дѣйствуютъ въ организаціи департаментскихъ и коммунальныхъ финансовъ Франціи.

За границей законъ объ итальянской отчетности 1883 г., кодифицированный 17 февраля 1884 г., постановляетъ въ ст. 27-ой, что въ ноябрѣ мѣсяцѣ каждаго года (т. е. въ срединѣ финансоваго года, начинающагося въ іюлѣ) министръ Казначейства представитъ исправленный проектъ закона текущаго смѣтнаго періода, проектъ, вносимый въ парламентъ въ отпечатанномъ видѣ одновременно съ проектомъ бюджета слѣдующаго смѣтнаго періода [1]).

---

[1]) Въ 1886 — 1887 г. итальянскія палаты, какъ было указано выше, вотировали бюджетъ только въ февралѣ мѣсяцѣ (законъ 19 февраля 1887 г.), т. е. семь съ половиной мѣсяцевъ послѣ открытія смѣтнаго періода. Такимъ образомъ, когда въ январѣ 1887 г. министръ Казначейства Магліани въ своемъ финансовомъ докладѣ дошелъ до бюджета съ исправленными смѣтами этого періода, онъ замѣтилъ, что „столь долгое предварительное исполненіе отнимаетъ всякое значеніе у исправленій, которыя мы должны произвести; большинство распоряженій, которыя могли бы быть предложены въ исправленномъ законѣ, составили предметъ добавленій къ смѣтнымъ вѣдомостямъ". Въ 1887 — 1888 г. исправленный бюджетъ включалъ 81.900,000 лиръ дополнительныхъ расходовъ: африканская экспедиція вошла сюда пятьюдесятью милліонами.

ЦАБ "Автограф"

Ежегодно въ ноябрѣ или декабрѣ мѣсяцахъ въ Италіи появляется докладъ министра Казначейства съ исправленіями первоначальныхъ цифръ доходовъ и расходовъ, сообразно результатамъ, обнаружившимся или выяснившимся въ теченіе смѣтнаго періода. Напр. для 1904—1905 года 8 декабря 1904 г. г. Луццати въ теченіе смѣтнаго періода опредѣлилъ окончательный избытокъ отъ 10 до 15 милл. доходовъ, «не увеличивая—говорилъ онъ—искусственно исчисленій», избытокъ, поглощенный, даже сверхъ его, новыми расходами [1]).

Конечно, исправленные бюджеты не предохранили нѣкогда Италію отъ крушенія равновѣсія, но, быть можетъ, они способствовали ея новѣйшему финансовому подъему.

Все-таки, если исправленные бюджеты представляютъ существенныя выгоды, которыя обусловили ихъ принятіе нѣкоторыми странами и, быть можетъ, могли бы оправдать ихъ вторичное появленіе у насъ, то не менѣе очевидные недостатки дѣлаютъ ихъ по меньшей мѣрѣ спорными.

Первый изъ этихъ недостатковъ состоитъ въ двойственности бюджетовъ. Одинъ бюджетъ первоначальный и одинъ исправленный составляютъ два бюджета. Съ той минуты, какъ бюджетъ утрачиваетъ свое единство, немедленно между различными частями его двойного олицетворенія начинается соперничество: кончается тѣмъ, что одна беретъ верхъ надъ другой. Въ данномъ случаѣ приносится въ жертву первоначальный бюджетъ, такъ какъ силою вещей все вниманіе отводится его новопришедшему преемнику, цифры котораго однѣ только и будутъ обладать окончательнымъ значеніемъ. Первоначальный финансовый законъ, цифры котораго до исправленнаго бюджета имѣютъ только предварительное значеніе, подвергается вотированію лишь для порядка; онъ становится малоинтересной формальностью, почти равной формальностямъ предварительныхъ двѣнадцатыхъ долей, которыя, пожалуй, будутъ предпочтительнѣе. Въ то время, когда во Франціи господствовали исправленные бюджеты, расходы дѣйствительно опредѣлялись только въ теченіе смѣтнаго періода, когда къ производству большинства изъ нихъ было уже приступлено. «Вы заставляете насъ вотировать исправленный бюджетъ, очень сложный и трудный для пониманія. Мы думаемъ, что открываемъ кредиты и обсуждаемъ ихъ раньше, чѣмъ они исчерпаны. Оказывается, ничуть не бывало! Мы обсуждаемъ

[1]) „Пора обратить вниманіе палаты на уменьшеніе избытковъ, которые съ 69 сошли до 34, съ 34 — до 15, а съ 15 до 10 милліоновъ, употребляемыхъ не для облегченія плательщиковъ, не для погашенія долга казначейства, а на новые расходы, которые не всегда бывали неотложны“ (Докладъ Луццати, 8 декабря 1904 г.).

ЦАБ "Автограф"

очень спокойно вопросъ о суммахъ, уже давно израсходованныхъ». (Рѣчь депутата Маньена, 29 іюня 1868 г.).

Точно также и въ Италіи одни исправленные бюджеты привлекаютъ къ себѣ общественное вниманіе. Когда министръ Казначейства въ ноябрѣ мѣсяцѣ выводитъ окончательныя очертанія текущаго смѣтнаго періода, его цифры принимаются не за выраженіе весьма относительной истины, а какъ высшія по достовѣрности сравнительно съ тѣми, которыя онъ, руководясь случайными соображеніями, предвидѣлъ годъ тому назадъ. Объяснительная записка Соннино къ исправленному бюджету отъ 25 ноября 1895 г. находитъ, напр., возможнымъ сказать слѣдующее о текущемъ смѣтномъ періодѣ: «если не помѣшаютъ совершенно непредвидѣнныя обстоятельства, то можно надѣяться, что эти общіе результаты еще улучшатся, и даже исчезнутъ три милліона дѣйствительнаго дефицита». Наоборотъ, надежды на избытокъ доходовъ, который онъ пытается предсказать для будущаго смѣтнаго періода 1896—1897 г., основываются только на гипотезахъ и пышныхъ фразахъ: «больной рѣшительно вступилъ въ стадію выздоровленія; но улучшенія идутъ медленно и необходимы покой и постоянныя заботы, чтобы силы его возстановились».

Хорошій бюджетъ—мы это повторяемъ — вытѣсняетъ дурной, слѣдуя закону Грешама навыворотъ. Все сводится къ рѣшенію вопроса, какой изъ двухъ, первоначальный или исправленный, бюджетъ долженъ быть принесенъ въ жертву. Если Франція открыто вернется къ традиціямъ [1]) исправленныхъ бюджетовъ и вернетъ полную силу все еще дѣйствующей статьѣ 32-ой декрета 31 мая 1862 г., она обновитъ существующій порядокъ вещей, только принеся въ жертву первоначальный бюджетъ. Съ исправленными бюджетами она могла бы надѣяться получить позже болѣе достовѣрныя и болѣе окончательныя данныя, чѣмъ нынѣшнія.

---

[1]) Исправленные бюджеты исчезли во Франціи, какъ правильная и постоянная мѣра, съ 1870 г. Въ 1871 г. чрезвычайныя событія обусловили созданіе значительнаго исправленнаго бюджета. (Законъ 16 сентября 1871 г., устанавливающій исправленный бюджетъ 1871 г.).

Нерѣдко проекты бюджетовъ исправляются во время составленія. За первымъ проектомъ слѣдуетъ второй, а за нимъ и третій, когда сами министры финансовъ смѣняютъ другъ друга черезъ короткій промежутокъ времени. Въ 1887 г. этотъ послѣдовательный пересмотръ проектовъ бюджетовъ вызвалъ остроумную статью Поля Леруа-Болье въ Economiste français подъ названіемъ: „Пятый проектъ бюджета для смѣтнаго періода 1887 г.“ (№ отъ 15 января 1887 г.). Но исправленные проекты бюджетовъ не являются исправленными бюджетами. Съ 1871 г. ихъ у насъ болѣе не было.

ЦАБ "Автограф"

§ 4.—Переводы кредитовъ.

Другой пріемъ, пріемъ переводовъ кредитовъ тоже имѣлъ претензію бороться съ развитіемъ добавочныхъ кредитовъ.

Сенатусъ-консультъ 31 декабря 1861 г., начертавъ на переднемъ планѣ своей реформаторской программы, что отнынѣ дополнительные и чрезвычайные кредиты будутъ открываться только парламентомъ и въ силу закона, прибавлялъ въ качествѣ коррективa: «Ст. 2. Спеціальные декреты, изданные Государственнымъ Совѣтомъ, могутъ разрѣшать переводы изъ одной главы въ другую въ бюджетѣ каждаго министерства» [1]).

Благодаря комбинаціи двухъ вышеупомянутыхъ мѣръ: съ одной стороны, законодательнаго разрѣшенія для каждаго добавочнаго кредита и, съ другой стороны, возможности переводовъ, предоставленной исполнительной власти, тогдашній министръ финансовъ Фульдъ предполагалъ возродить финансы: эра добавочныхъ кредитовъ должна была навсегда прекратиться, а порядокъ самостоятельно возродиться.

Торжественнымъ тономъ въ знаменитомъ мемуарѣ, прочитанномъ въ совѣтѣ министровъ 12 ноября 1881 г. [2]), было заявлено, что рѣчь идетъ о чудесномъ открытіи, осуществленіе котораго дастъ странѣ благодѣяніе неоспоримой достовѣрности: «я ищу примѣры, которые можно было бы выставить противъ моего мнѣнія, и не нахожу ни одного возраженія, на которое нельзя было бы отвѣтить».

Конечно, обязательное участіе законодательнаго корпуса въ дѣлѣ добавочныхъ кредитовъ составляло значительный прогрессъ. Но такъ какъ это участіе могло быть только перемежающимся, въ виду того, что палаты не засѣдаютъ постоянно, то предоставили правительству въ ихъ отсутствіе возможность переводовъ, дабы не затормазить хода дѣлъ. «Въ этомъ я вижу—говорилъ министерскій мемуаръ—единственное практическое и дѣйствительное средство обезпечить ходъ государственнаго управленія въ отсутствіе законодательнаго корпуса».

---

[1]) Такъ какъ законодательныя голосованія производились тогда только по отдѣленіямъ, то было бы правильнѣе говорить лишь о переводахъ изъ отдѣленія въ отдѣленіе, а не изъ главы въ главу. Но послѣдняя формула означала переводы между главами одного отдѣленія и главами другого внутри одного и того же министерства.

[2]) Этотъ мемуаръ былъ напечатанъ въ Journal officiel одновременно съ очень лестнымъ письмомъ императора, предоставлявшаго его автору портфель министра финансовъ.

ЦАБ "Автограф"

Переводы, предоставленные такимъ образомъ въ распоряженіе правительства, образовали двѣ различныхъ категоріи. Во-первыхъ, часть кредитовъ, остающихся свободными по одной главѣ, могла обращаться на другія, недостаточно надѣленныя, главы. Большею частью, переводы этого перваго рода могли производиться только въ концѣ года, въ эпоху, когда обнаруживались избытки у тѣхъ или иныхъ вѣдомствъ [1]). Ихъ называли *переводами избытковъ доступныхъ распоряженію* (virements sur les excédents disponibees). Другая возможность, болѣе опасная, дозволяла правительству заимствовать у нѣкоторыхъ главъ, ассигновка которыхъ не представляла однако ничего чрезмѣрнаго, часть ихъ кредитовъ, временно доступныхъ распоряженію, чтобы удовлетворять настоятельныя нужды нѣкоторыхъ другихъ главъ. Позднѣе, передъ закрытіемъ смѣтнаго періода, послѣднія оставляли за собой право, если бы была возможность, вернуть капиталы, временно отданные имъ въ ссуду. Рѣчь, значитъ, шла о предварительномъ авансѣ съ обязательствомъ возврата, на что и указывало названіе: *предварительные переводы* или *переводы съ обязательствомъ возврата* (virements à titre provisoire ou à charge de restitution). Благодаря этимъ пріемамъ, министръ спокойно выжидалъ окончательнаго выясненія количества свободныхъ, доступныхъ распоряженію суммъ, вытекающихъ то изъ сокращенія расходовъ, то изъ добавочныхъ рессурсовъ, созданныхъ законами. Въ послѣднемъ счетѣ, чтобы увеличить общій итогъ кредитовъ, нужно было добиться вотума парламента, но только вотума in extremis, требуемаго послѣ исчерпанія всѣхъ другихъ средствъ отысканія свободныхъ суммъ внутри самого бюджета въ теченіе смѣтнаго періода.

Эти комбинаціи 1861 г. не лишены были остроумія. Съ одной стороны, онѣ какъ будто подтверждали права парламента, а съ другой—онѣ дозволяли правительству не считаться съ ними. Однако, несмотря на ихъ остроуміе и даже въ силу этого ихъ свойства, опирающагося только на внѣшность, онѣ потерпѣли крушеніе при практическомъ примѣненіи. Знаменательные факты не замедлили раскрыть всѣ неправильности ихъ замысла.

Въ 1862 г., напримѣръ, правительство, правильно получивъ отъ парламента первый кредитъ на мексиканскую экспедицію въ іюнѣ мѣсяцѣ, два мѣсяца спустя, открыло само себѣ второй кредитъ въ 26 милліоновъ (августъ 1862 г.), даже не давъ себѣ труда прикрыть нарушеніе пере-

[1]) Этотъ пріемъ обозначалъ, въ сущности, то, что кредиты, подлежащіе закрытію, вмѣсто того, чтобы предоставляться казначейству, пускались въ обращеніе. Это дѣлается еще и теперь, какъ мы сейчасъ увидимъ, когда проектъ добавочныхъ кредитовъ вносится параллельно съ проектомъ закрытія.

ЦАБ "Автограф"

воломъ. Когда позже послышались возраженія законодательнаго корпуса, официальные ораторы поспѣшили признать совершенную ошибку и извиняли ее именно тѣмъ, что правительству для ея избѣжанія стоило только добиться декрета о переводѣ, но что оно этого не сдѣлало, потому что главы военнаго и морского бюджетовъ были такъ отягощены, что не допускали никакого *серьезнаго* перевода, а, слѣдовательно, рѣчь шла только объ опущенной формальности. Палата, болѣе покорная, чѣмъ убѣжденная, приняла эти объясненія и вотировала билль объ отпущеніи. Но въ слѣдующемъ году для суммы болѣе значительной, 93 милліоновъ, правительство снова воздержалось отъ приведенія въ дѣйствіе механизма переводовъ, до того дѣтскимъ считало оно его (докладъ депутата Ларрабюра, 4 января 1864 г.).

Наконецъ, послѣдній случай заслуживаетъ спеціальнаго упоминанія. Хлопчатобумажный кризисъ конца 1862 г. довелъ до нищеты рабочихъ Руана и сосѣднихъ мѣстностей; необходимо было экстренно найти 700.000 фр. для раздачи имъ: тогда обратились къ пріему перевода кредитовъ. Но изъ какой главы взяли 700.000 фр., назначенныхъ жертвамъ хлопчатобумажнаго кризиса? Изъ главы тюремъ. Такимъ образомъ, когда позднѣе правительство предстало передъ законодательнымъ корпусомъ, чтобы упорядочить операцію, оно ограничилось требованіемъ добавочнаго кредита въ 700.000 фр. въ пользу тюремнаго вѣдомства: дѣйствительный расходъ исчезалъ изъ глазъ народныхъ представителей и замѣщался какимъ-то фиктивнымъ расходомъ.

Такіе случаи дискредитировали систему: самыя рѣзкія возраженія поднялись, впрочемъ, противъ ея примѣненія, причемъ указывали на порождаемый ею безпорядокъ и недостатокъ искренности. Къ концу имперіи она сама собой вышла изъ употребленія [1]), не будучи официально отмѣнена. Наконецъ, послѣ 1870—1871 гг. національное собраніе первымъ дѣломъ вписало въ новую бюджетную конституцію слѣдующій текстъ: «Никакой переводъ кредитовъ изъ одной главы въ другую не можетъ имѣть мѣста» (законъ 16 сентября 1871 г., ст. 30).

Въ настоящее время никто не думаетъ о возстановленіи переводовъ, которые, даже съ точки зрѣнія добавочныхъ кредитовъ, оказывали, въ общемъ, только обманчивыя услуги.

---

[1]) Финансовый законъ смѣтнаго періода 1871 г., послѣдній при имперіи, пытался урегулировать переводы, воспретивъ ихъ примѣненіе: 1°) изъ кредитовъ государственнаго долга; 2°) изъ чрезвычайныхъ кредитовъ въ пользу обыкновенныхъ; 3°) въ пользу секретныхъ фондовъ (законъ 27 іюня 1870 г., ст. 38). Одно только перечисленіе этихъ запрещеній поучительно, такъ какъ доказываетъ, что до тѣхъ поръ переводы дозволяли отвлекать отъ ихъ назначенія суммы, приготовленныя для государственнаго долга, питать обыкновенный бюджетъ деньгами чрезвычайнаго и незаконно увеличивать цифру секретныхъ фондовъ.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА СЕМНАДЦАТАЯ.

Добавочные кредиты въ рукахъ парламента. Ихъ исторія. Современное законодательство.

§ 1. Историческій очеркъ регламентаціи добавочныхъ кредитовъ съ начала XIX вѣка. Парламентъ постоянно стремится присвоить исключительно себѣ право ихъ распредѣлять. Законы 1817, 1833 и 1834 г.г. Сенатусъ-консульты 1851, 1862 и 1869 г.г.—§ 2. Современное законодательство. Законы 1871 и 1879 г.г. Разборъ ихъ постановленій. Кредиты чрезвычайные и дополнительные. Ихъ опредѣленіе. Вторичное появленіе восполняющихъ кредитовъ (crédits complémentaires).—§ 3. Закрытія кредитовъ. Иногда это только отсрочка расходовъ, иногда—дѣйствительное сбереженіе. Послѣдняго рода закрытія вносятся или вмѣстѣ съ предложеніями добавочныхъ кредитовъ или отдѣльно при законѣ объ окончательномъ исполненіи. Цифры закрытыхъ кредитовъ въ настоящее время.—§ 4. Результаты, достигнутые во Франціи; дѣйствующія мѣропріятія. Статистика добавочныхъ кредитовъ. Чрезмѣрныя цифры, которыхъ они достигаютъ съ 1879 по 1885 г. Ихъ возможное уменьшеніе. Вліяніе власти парламента. Каковы бы ни были достигнутые результаты, одна эта власть является законной.—§ 5. Добавочные кредиты въ Италіи, Бельгіи, въ Пруссіи и въ Россіи. Добавочные кредиты въ Англіи. Ихъ регламентація. Votes of credits и supplementary estimates. Подробности процедуры, касающейся какъ однихъ, такъ и другихъ. Добавочные кредиты, слабо развитые въ Англіи, иногда тамъ совершенно исчезали. Причины такого благопріятнаго состоянія. Сравненіе англійскихъ бюджетныхъ порядковъ съ нашими.

§ 1.—Передача права разрѣшенія добавочныхъ кредитовъ исключительно въ руки парламента. Историческій очеркъ ихъ регламентаціи въ данномъ направленіи.

Единственнымъ дѣйствительнымъ препятствіемъ противъ напора добавочныхъ кредитовъ служитъ желаніе парламента противиться имъ. Это было только что доказано неудачей различныхъ пріемовъ, придуманныхъ для созданія мнимыхъ сдерживающихъ средствъ. Это будетъ еще яснѣе видно изъ настоящей главы. Парламентъ обладаетъ въ дѣлѣ вотированія

ЦАБ "Автограф"

добавочныхъ кредитовъ тѣмъ же самымъ верховнымъ правомъ, что и относительно вотированія первоначальныхъ кредитовъ: и тѣ и другіе находятся въ его рукахъ. Его всемогущество порождаетъ и его отвѣтственность. Вотъ что въ концѣ концовъ поняли конституціонныя государства, въ которыхъ послѣ долгихъ колебаній законодательство установилось въ духѣ такой отвѣтственности.

Исторія добавочныхъ кредитовъ во Франціи идетъ дорогой, совершенно параллельной той, которую проходила спеціализація по главамъ. Обѣ проходятъ тѣ же этапы и останавливаются одновременно. Это совпаденіе дозволитъ намъ сократить наше изложеніе.

Какъ и въ первомъ случаѣ, періодъ Консульства и Имперіи, въ теченіе которыхъ правительственный произволъ зналъ мало законныхъ препятствій, будетъ оставленъ въ сторонѣ.

Законъ 25 марта 1817 г. составляетъ нашъ исходный пунктъ. Этотъ самый законъ 25 марта 1817 г., какъ припомнятъ читатели, ввелъ спеціализацію голосованій по министерствамъ. Въ то же самое время онъ разрѣшилъ открытіе добавленій къ кредитамъ «въ чрезвычайныхъ и неотложныхъ случаяхъ, въ силу ордонансовъ короля, которые должны быть превращены въ законы въ ближайшую сессію палатъ». (Ст. 152).

Съ этого времени вотированіе добавленій къ кредитамъ въ принципѣ принадлежитъ народнымъ представителямъ. Но въ чрезвычайныхъ и неотложныхъ случаяхъ достаточно власти короля подъ условіемъ обращенія къ парламенту въ возможно краткій срокъ. Слова «чрезвычайные и неотложные» не имѣли большого практическаго значенія, такъ какъ они предоставляли правительству полный просторъ, ограниченный только его истолкованіемъ. Напрасно законъ 27 іюня 1819 г. настаивалъ на необходимости обратить въ законы въ возможно краткій срокъ ордонансы о добавочныхъ кредитахъ, изданные въ качествѣ временныхъ мѣръ (ст. 21); гарантія оказывалась запоздалой, а формальность—безсильной передъ лицомъ совершившихся фактовъ.

Несмотря на многія попытки реформъ, ничего не мѣнялось до конца Реставраціи, до 1827 г., когда вступилъ въ дѣйствіе ордонансъ Виллеля, уже цитированный нами по поводу голосованія по отдѣленіямъ, постановленія котораго простирались также и на добавочные кредиты. По отношенію къ этимъ послѣднимъ ордонансъ 1827 г. вмѣсто того, чтобы идти впередъ, какъ онъ сдѣлалъ въ предшествующемъ случаѣ, замѣтно пошелъ назадъ, постановивъ, что впредь ордонансы о добавочныхъ кредитахъ могутъ дожидаться своей регуляризаціи до изданія закона объ окончательномъ утвержденіи бюджета.

Эта отсрочка относилась только къ «расходамъ, относящимся къ обы-

ЦАБ "Автограф"

кновеннымъ потребностямъ, указаннымъ бюджетомъ, и вслѣдствіе непредвидѣнныхъ обстоятельствъ превзошедшимъ суммы, отпущенныя спеціальнымъ отдѣленіямъ» (ст. 4), что исключало *чрезвычайные* кредиты, опредѣленіе которыхъ мы скоро дадимъ. Но старое постановленіе законовъ 1817 и 1819 г.г., по которому надлежало во всякомъ случаѣ обращаться къ палатамъ въ ближайшую сессію, было тѣмъ не менѣе частично отмѣнено и кредиты, одобряемые спустя долгое время, подъ именемъ «прибавочныхъ кредитовъ» (crédits complémentaires) способствовали широкому развитію склонной къ злоупотребленіямъ правительственной иниціативы (ст. 4). Позднѣе мы будемъ говорить о нихъ болѣе подробно.

Послѣ революціи 1830 г., когда законъ 29 января 1831 г. установилъ голосованіе по главамъ, законы 14 апрѣля 1833 г. и 23 мая 1834 г. занялись въ свою очередь созданіемъ болѣе солидной базы для разрѣшеній добавочныхъ кредитовъ. Законъ 14 апрѣля 1833 г. [1]), во-первыхъ, отмѣнилъ ордонансъ 1827 г. и снова сдѣлалъ обязательнымъ одобреніе всѣхъ ордонансовъ о добавленіяхъ къ кредитамъ въ ближайшую сессію палатъ. Затѣмъ законъ 23 мая 1834 г. [2]) попытался придать закону 25 марта 1817 г. недоставшую ему опредѣленность. Съ этою цѣлью онъ начиналъ съ провозглашенія принципа, что всѣ добавленія къ кредитамъ должны вообще получить санкцію депутатовъ. Только въ видѣ исключенія онъ перечислилъ поименно тѣ изъ кредитовъ, которые могли въ извѣстныхъ случаяхъ временно открываться въ силу простого ордонанса. Область, отводимая правительству въ отсутствіе палатъ, была, такимъ образомъ, ясно ограничена. «Выраженія закона 1817 г., устанавливающія правила въ этой области, очень неопредѣленны... было бы выгодно и для правительства и для палаты точнѣе установить границы возможности увеличивать ордонансами государственные расходы, или другими словами, дѣлать добавленія къ бюджету». (Докладъ графа Дюшатля о законопроектѣ бюджета на 1835 г.).

Законъ 1834 г. различалъ въ бюджетахъ двѣ категоріи установленныхъ расходовъ: одни расходы точно опредѣляются цифрами по ихъ максимуму, опредѣленному со знаніемъ обстоятельствъ дѣла, другіе исчисляются

---

[1]) Этотъ законъ содержитъ, кромѣ того, предписанія о контрассигновкѣ министровъ и о внесеніи проектовъ министромъ финансовъ.

[2]) Докладчикъ бюджетной комиссіи на 1835 г. начиналъ съ констатированія того, что цифра добавочныхъ кредитовъ безпрерывно возрастаетъ. На 1832 г. палата вотировала ихъ болѣе, чѣмъ на 57 милліоновъ, для 1833 г.—болѣе 26 милліоновъ, на 1834 г.—потребованныя добавленія превысили 41 милліонъ. Безсиліе системы было доказано и реформа становилась необходимой.

ЦАБ "Автограф"

въ ихъ приблизительной суммѣ и не доступны точному предвидѣнію. Это—*кредиты предѣльные* и *кредиты исчисляемые*, о которыхъ мы уже говорили (см. гл. VII), которые въ законѣ 1834 г. получаютъ названіе точныхъ ассигнованій (allocations fixes) и вотируемыхъ расходовъ (services votés). «Бюджетъ раздѣляется съ одной стороны на вотируемые расходы, величина которыхъ можетъ и не отвѣчать исчисленіямъ закона, и съ другой стороны, на точныя ассигнованія, изъ предѣловъ которыхъ администрація не должна выходить». (Докладъ Дюшатля).

Благодаря этому раціональному дѣленію, возможно было установить, чтобы точныя ассигнованія постоянно и во всѣхъ случаяхъ оставались подъ игомъ закона, но чтобы вотируемые расходы, по исключенію, при извѣстныхъ условіяхъ, отъ него освобождались. «Ст. 11. Возможность открывать по ордонансу короля дополнительные кредиты... для того, чтобы удовлетворить надлежащимъ образомъ удостовѣренную недостаточность расхода, внесеннаго въ бюджетъ, приложима только къ издержкамъ, касающимся вотируемыхъ расходовъ, перечень которыхъ ниже слѣдуетъ». (Финансовый законъ 23 мая 1834 г.).

Указанный перечень заключалъ титулы тридцати шести бюджетныхъ главъ, составленныхъ изъ расходовъ, аналогичныхъ тѣмъ, которые были приведены выше въ качествѣ примѣровъ исчисляемыхъ кредитовъ. Туда входили издержки уголовной юстиціи, преміи, закупки провіанта и фуража, проценты по текучему долгу, отчисленія въ пользу сборщиковъ налоговъ, покупка и расходы по перевозкѣ табаку, вознагражденія и возвраты, и т. д. Все же остальное оставалось исключительно въ рукахъ палатъ [1]).

Однако, послѣдняя статья закона 1834 г. говорила слѣдующее: «Ст. 12. Право, предоставляемое ст. 152 закона 25 марта 1817 г. открывать кредиты ордонансомъ короля въ чрезвычайныхъ и неотложныхъ случаяхъ примѣнимо исключительно къ расходамъ, которые не могли быть предвидѣны и опредѣлены бюджетомъ». Чрезвычайные кредиты, т. е. такіе, которые относятся къ расходамъ, непредвидѣннымъ бюджетомъ, оставались еще, по очень опасному исключенію, внѣ общаго закона. Достаточно было, чтобы новый расходъ получилъ характеръ неотложности въ глазахъ правительства—и послѣднее считало себя въ правѣ осуществить его путемъ добавочныхъ кредитовъ по собственной иниціативѣ въ отсутствіе палатъ.

Здѣсь и заключался камень преткновенія для закона 1834 г. Правительство очень злоупотребляло уступкой, сдѣланной въ ст. 12-й. Напримѣръ, въ 1840 г. министерство 1-го марта, предсѣдателемъ котораго былъ

---

[1]) Законы 1871 и 1879 г., какъ мы увидимъ, воспроизводятъ это постановленіе закона 23 мая 1834 г.

ЦАБ "Автограф"

Тьеръ, могло начать, въ порядкѣ неотложности при помощи простого ордонанса, открывающаго министрамъ военному и общественныхъ работъ для начала кредиты въ 12 милліоновъ, работы по укрѣпленію Парижа, вызвавшія расходъ болѣе, чѣмъ въ сто милліоновъ [1]). Въ то же самое время по случаю европейскихъ осложненій, довольно таки угрожающихъ [2]), Тьеръ, не созывая палатъ, ограничившись только королевской подписью, счелъ возможнымъ создать въ порядкѣ неотложности двѣнадцать полковъ пѣхоты, четыре кавалеріи и т. д., т. е. установилъ постоянный расходъ на 50 милліоновъ [3]). (Ордонансы 21, 28 и 29 сентября 1840 г.). Наконецъ, даже безъ ордонансовъ или какихъ-либо открытій кредитовъ—потому что иллюзорныя формальности были скоро отброшены въ сторону—подряды различнаго рода для арміи и флота заставили въ слѣдующую сессію внести для урегулированія положенія требованіе на 145 милліоновъ

---

[1]) Ордонансъ короля, объявлявшій работы по устройству укрѣпленій вокругъ города Парижа дѣломъ общественной полезности и неотложнымъ, гласитъ: „Луи-Филиппъ и т. д..., принимая во вниманіе мнѣніе комиссіи по оборонѣ королевства..., принимая во вниманіе ст. 11 закона 23 мая 1834 г., относящуюся къ кредитамъ на непредвидѣнные расходы...: Ст. 1. Объявляются общественно полезными и неотложными работы, подлежащія исполненію вокругъ города Парижа...“ (10-16 сентября 1840 г.).

Вопросъ объ укрѣпленіяхъ Парижа, поднятый такимъ образомъ, былъ разсмотрѣнъ парламентомъ въ 1841 г., когда онъ вызвалъ знаменитые дебаты, приведшіе къ закону 3 апрѣля 1841 г., который предоставилъ 140 милліоновъ на операцію и одобрилъ предварительно открытые кредиты на 13 милліоновъ.

[2]) Вопреки нашему благопріятному отношенію къ египетскому пашѣ, другія державы выступили противъ Мехметъ-Али и лондонскій трактатъ 15 іюля 1840 г. исключилъ Францію изъ европейскаго концерта. Надо было предвидѣть возможность войны для поднятія нашего престижа. Вопросъ восточный тоже подымалъ уже опасныя осложненія. Тьеръ счелъ поэтому своей обязанностью подготовить армію и флотъ въ виду общаго конфликта. Но онъ сдѣлалъ это помимо парламента, такъ что ко времени его выхода изъ министерства къ концу октября 1840 г., предварительно открытые и уже исчерпанные кредиты не получили еще законодательной санкціи. Въ этомъ заключается его крупная политическая и финансовая ошибка.

[3]) Ордонансъ 21 сентября 1840 г.: „Ст. 1. Открывается нашему военному министру за счетъ смѣтнаго періода 1840 г... чрезвычайный кредитъ въ 57,674,000 фр. для удовлетворенія неотложныхъ расходовъ, вытекающихъ изъ увеличенія дѣйствительнаго состава и матеріальной части арміи и которые, *будучи непредвидѣны въ бюджетѣ означеннаго смѣтнаго періода*, присоединяются къ спеціальнымъ главамъ, ниже означеннымъ:... Ст. 2. Урегулированіе этого чрезвычайнаго кредита будетъ предложено палатамъ съ начала ихъ будущей сессіи“.

ЦАБ "Автограф"

чрезвычайныхъ кредитовъ. Такимъ образомъ въ теченіе нѣсколькихъ мѣсяцевъ помимо палатъ простые административные акты вызвали дѣйствительный расходъ болѣе, чѣмъ на 300 милліоновъ.

Оппозиція дошла даже до того, что во время очень интересныхъ дебатовъ, возникшихъ въ 1841 г., обвинила Тьера въ томъ, что онъ изъ-за своей воинственности наградилъ Францію милліардомъ дополнительныхъ расходовъ. Тьеръ доказалъ преувеличенность обвиненій, вмѣнявшихъ ему послѣдствія дѣяній, авторомъ которыхъ являлся не онъ одинъ. Тѣмъ не менѣе нельзя отрицать, что, начиная съ этого времени, на финансы страны легло тяжелое бремя. Столь опасно довѣрять даже въ самыя благоразумныя руки,—а освободитель территоріи хорошо доказалъ послѣ 1871 г. размѣры своего благоразумія—власть открывать безъ парламента бюджетные кредиты [1]).

Эта исторія 1840 года не помѣшала однако закону 1834 г. продолжать господствовать въ этой области до конца іюльской монархіи. Въ 1848 г. не было создано никакой спеціальной организаціи.

При второй имперіи сенатусъ-консульты 1852 г., [2]) 1861 г. [3]) и 1869 г. [4]) заставили добавочные кредиты пройти тотъ же рядъ этаповъ, который, какъ мы видѣли, прошла и спеціализація голосованій. Вслѣдствіе этого, мы сразу переходимъ къ 1870—1871 г.

---

[1]) Относительно поведенія Тьера въ 1840 г., его военныхъ претензій, плановъ кампаній, о его наполеоновскихъ традиціяхъ и проч. смотри газеты того времени, дебаты въ палатахъ и работу Тюро-Данжена (4-ый томъ). Ламартинъ воскликнулъ: „Необходимо обезкуражить подражателей Наполеона“.—„О!— отвѣтилъ Тьеръ — кто же можетъ думать подражать ему“?—„Вы правы — возразилъ Ламартинъ — я хочу сказать парадистовъ Наполеона“.

[2]) Финансовый законъ 8 іюля 1852 г. удержалъ строй законовъ 1833 и 1834 гг. Только сенатусъ-консультъ 25 декабря 1852 г. прибавилъ сюда право главы государства приказывать своей собственной властью производить всѣ общественно—полезныя работы, всѣ обще-полезныя предпріятія и открывать для этого предварительно чрезвычайные кредиты.

[3]) Сенатусъ-консультъ 31 декабря 1861 г., какъ уже было выше сказано, выставляетъ принципъ, что „не могутъ открываться дополнительные или чрезвычайные кредиты иначе, какъ въ силу закона“. Но въ то же время онъ допускаетъ возможность переводовъ, злоупотребленія которыми, какъ мы видѣли, совершенно уничтожили благія послѣдствія, какія могло дать примѣненіе принципа.

[4]) Наконецъ, сенатусъ-консультъ 8 сентября 1869 г., не заключая никакого спеціальнаго постановленія о добавочныхъ кредитахъ, способствовалъ однако устраненію захватовъ *исполнительной власти*, введя въ бюджетное законодательство голосованіе по главамъ.

ЦАБ "Автограф"

§ 2.—Современное законодательство о добавочныхъ кредитахъ.

Національное Собраніе 1871 — 1875 гг., поднявъ вопросъ на томъ пунктѣ, на которомъ его оставило іюльское правительство, дало ему окончательное рѣшеніе въ законѣ 16 сентября 1871 г. [1]): для каждаго добавочнаго кредита необходимъ законодательный вотумъ, за исключеніемъ случаевъ отсрочки засѣданій палатъ, а для такого случая необходимъ перечень вотируемыхъ расходовъ, по которымъ тогда правительство, въ видѣ исключенія, можетъ открывать добавочные кредиты. Таковы главныя черты новаго порядка, существующаго донынѣ.

Законъ 1871 г. былъ замѣненъ закономъ 14 декабря 1879 г. [2]), основаннымъ на тѣхъ же принципахъ только съ большею опредѣленностью въ подробностяхъ, который, какъ кодификація всѣхъ нашихъ правилъ о добавочныхъ кредитахъ, и послужитъ единственной основой для нашихъ изслѣдованій.

Уже въ своей первой статьѣ законъ 14 декабря 1879 г. провозглашаетъ основной принципъ, включавшійся уже, болѣе или менѣе искренно, въ предыдущіе законы: «кредиты дополнительные и чрезвычайные [3]) не могутъ быть разрѣшены иначе, какъ въ силу закона».

Въ этой статьѣ заключается весь порядокъ законодательства: одному парламенту принадлежитъ власть открывать добавочные кредиты, какъ впрочемъ, и всѣ остальные кредиты. Если бы надо было однимъ словомъ отвѣтить на вопросъ: кѣмъ разрѣшаются добавочные кредиты?, то было бы достаточно сказать: законодательной властью. Вотъ что существенно въ этой области: все остальное только исключеніе.

Фактъ не-постояннаго существованія палатъ требуетъ, на самомъ дѣлѣ, исключеній: если бы депутаты засѣдали безъ перерывовъ, правило оставалось бы абсолютнымъ и положеніе сдѣлалось бы очень простымъ. Но

---

[1]) Законъ 16 сентября 1871 г., провозгласившій вотированіе по главамъ и упразднившій возможность переводовъ кредитовъ, былъ уже вотированъ.

[2]) Единственное нововведеніе закона 14 декабря 1879 г. состояло въ опредѣленіи дополнительныхъ и чрезвычайныхъ кредитовъ и въ уясненіи словъ „въ случаѣ отсрочки засѣданія палатъ".

[3]) Законъ 1879 г. лучше бы сдѣлалъ, употребивъ вначалѣ родовой терминъ: добавочные кредиты, тѣмъ болѣе, что его перечисленіе дополнительныхъ и чрезвычайныхъ кредитовъ не полно, потому что, какъ мы увидимъ, существуютъ еще кредиты восполняющіе.

ЦАБ "Автограф"

есть много причинъ, періодическихъ и не-періодическихъ, которыя прерываютъ сессіи. Тогда, прежде, чѣмъ разойтись, члены парламента въ виду могущихъ произойти непредвидѣнныхъ событій, передаютъ единственной, остающейся во время ихъ отсутствія власти часть своихъ полномочій. Главное—точно опредѣлить размѣры этой необходимой передачи, чтобы избѣжать очерчиванія ея черезъ-чуръ растяжимыми контурами, какъ это дѣлалъ законъ 1817 г. словами: «чрезвычайные и неотложные» (extraordinaires et urgents). Законы 1871 и 1879 г. постарались употребить болѣе строгія формулы.

Законъ 14 декабря 1879 г. во-первыхъ, точно опредѣляетъ, во время какого періода отсутствія палатъ предоставляется впредь мѣсто исключительнымъ распоряженіямъ. Рѣчь идетъ, какъ гласитъ его текстъ, единственно объ отсрочкѣ палатъ, «опредѣленной въ первомъ параграфѣ статьи 2-ой конституціоннаго закона 16 іюля г.». (Ст. 4) [1]).

Эта редакція имѣетъ въ виду формально исключить случаи *распущенія*, которые неправильно обнимались болѣе широкими терминами первоначальнаго закона 1871 г. Вслѣдствіе политическихъ инцидентовъ 1877 г. и подъ ихъ вліяніемъ депутаты стали болѣе осмотрительными.

Правительство 16 мая, какъ припомнятъ читатели, послѣ роспуска палатъ, поспѣшило открыть декретами, согласно впрочемъ съ постановленіями закона 1871 г., извѣстное число добавочныхъ кредитовъ, необходимыхъ для того, чтобы обезпечить ходъ управленія до созыва новой палаты. Такъ какъ созваніе этой новой палаты замедлилось надолго, а эпилогомъ кризиса 16 мая былъ отказъ въ бюджетѣ, чтобы принудить правительство къ покорности, то депутаты вынесли отсюда болѣе твердое, чѣмъ когда-либо, убѣжденіе въ необходимости подкрѣпить свое политическое могущество абсолютнымъ удержаніемъ въ своихъ рукахъ бюджетныхъ правъ. Поэтому они пересмотрѣли въ наиболѣе ограничительномъ смыслѣ указанія на тѣ случаи, когда въ силу вещей они должны были отказываться отъ своего верховенства въ области открытія кредитовъ. Если во время нормальныхъ промежутковъ между сессіями необходимо было по прежнему предоставить все-таки правительству извѣстную широту, то въ случаѣ роспуска, т. е. преждевременной отсылки палаты, отсылки, рѣшенной самимъ правительствомъ, никакое исключеніе не находило оправданія [2]).

---

[1]) § 1 ст. 2-ой закона 16 іюля 1875 г. говоритъ: „Президентъ Республики объявляетъ закрытіе сессіи. Онъ имѣетъ право созывать экстренно Палаты“...

[2]) „Исполнительная власть чувствуетъ потребность въ суммахъ, выходящихъ за предѣлы смѣтъ его бюджета? Во первыхъ, что касается меня,

ЦАБ "Автограф"

Если такимъ образомъ понимать періодъ отсутствія палатъ, то какія же исключительныя права уступаются тогда правительству? При дѣйствіи какихъ ограничительныхъ правилъ будетъ функціонировать возможность открытія добавочныхъ кредитовъ?

Законъ 1879 г. начинаетъ съ разграниченія кредитовъ дополнительныхъ отъ кредитовъ чрезвычайныхъ. Его опредѣленія довольно сложны. Вотъ опредѣленіе чрезвычайныхъ кредитовъ: «чрезвычайные кредиты суть такіе, которые вызываются неотложными и непредвидѣнными обстоятельствами и которые имѣютъ цѣлью или созданіе новаго расхода или расширеніе расхода, внесеннаго въ финансовый законъ, за предѣлы, обозначенные этимъ закономъ». (Ст. 2 закона 14 декабря 1879 г.).

Ничего не измѣняя въ существѣ этого опредѣленія, мы можемъ свести его къ болѣе простымъ словамъ: «чрезвычайные кредиты относятся къ расходамъ (services) или къ частямъ расходовъ, непредвидѣннымъ законодателемъ» Формула дѣлитъ такимъ образомъ, чрезвычайные кредиты на двѣ категоріи: одни относятся къ расходамъ, непредвидѣннымъ во всей ихъ полнотѣ, другіе только къ непредвидѣннымъ частямъ расходовъ.

Если рѣчь идетъ о первой категоріи т. е. о расходахъ, опущенныхъ въ бюджетѣ во всей ихъ полнотѣ, слѣдовательно, совершенно новыхъ расходахъ [1]), принципъ статьи 1-ой закона, по которой всякое разрѣшеніе кредитовъ должно исходить отъ законодательной власти, остается полностью въ силѣ. Вотъ первый видъ кредитовъ, право открытія которыхъ, даже въ отсутствіе палатъ, навсегда отнято у исполнительной власти.

Если же рѣчь идетъ о расходахъ, частью внесенныхъ въ бюджетъ, нуждающихся только въ расширеніи за первоначальныя границы, то законодатель, такъ какъ о самомъ предметѣ расхода онъ уже высказался,

---

то сознаюсь, что я не буду огорченъ, если бюджеты будутъ составлены, обдуманы и обсуждены такимъ образомъ, чтобы ихъ смѣтныя предположенія рѣдко не оправдывались. Но я признаю... что бываютъ случаи, когда смѣты могутъ быть превзойдены... Тогда, если палата депутатовъ роспущена, созовите избирателей, чтобы они скорѣй избрали новую палату; тогда исполнительная власть получитъ оружіе и будетъ дѣйствовать законными пріемами. Отъ нея зависитъ не пользоваться промежуткомъ, который не можетъ быть больше трехъ мѣсяцевъ. Пусть она сократитъ этотъ промежутокъ; вотъ чему благопріятствуетъ нашъ законъ"!.. (Рѣчь Берто, докладчика законопроекта въ Сенатѣ 25 марта 1879 г.).

[1]) Какъ примѣръ чрезвычайнаго расхода этой первой категоріи, можно привести опытъ мобилизаціи одного армейскаго корпуса, составившій въ 1887 г. новую главу въ военномъ бюджетѣ путемъ чрезвычайнаго кредита съ ассигновкой въ 7 милліоновъ франковъ. (Законъ 29 іюля 1887 г.).

ЦАБ "Автограф"

а требованіе правительства касается только добавленія къ этому главному расходу, дозволяетъ правительству временно въ отсутствіе палатъ приступить къ ихъ удовлетворенію. Кредитъ тѣмъ не менѣе сохраняетъ свой чрезвычайный характеръ, такъ какъ «границы, опредѣленныя первоначально закономъ, были превзойдены».

«Дополнительные кредиты—говоритъ далѣе буквально законъ 14 декабря 1879 г.—суть тѣ, которые должны удовлетворить недостаточность, должнымъ образомъ удостовѣренную, расхода, внесеннаго въ бюджетъ, и которые имѣютъ цѣлью исполненіе расхода уже вотированнаго, безъ измѣненія природы этого расхода». (Ст. 2). Снова мы сведемъ это опредѣленіе къ болѣе простымъ терминамъ: «дополнительные кредиты стремятся исключительно къ увеличенію ассигновки на расходы, уже внесенныя въ бюджетъ».

Дополнительные кредиты не создаютъ, слѣдовательно, никакого новаго расхода, никакого расширенія расхода: они сохраняютъ *тѣ же основанія къ расходу*, какія установилъ бюджетъ, ограничиваясь только *увеличеніемъ цифры* ассигновокъ.

Итакъ, чрезвычайные кредиты первой категоріи иримѣняются къ новымъ расходамъ, невѣдомымъ первоначальному бюджету. Чрезвычайные кредиты второй категоріи примѣняются къ расходамъ, новымъ только въ той части, которую надлежитъ прибавить къ первоначальнымъ рысходамъ. Что касается дополнительныхъ кредитовъ, то они относятся исключительно къ цифрамъ, ни въ чемъ не затрагивая самихъ обозначенныхъ расходовъ.

Классификація закона 1879 г. была бы гораздо болѣе ясной и совершенно раціональной, если бы она именовала *чрезвычайными*—добавочные кредиты, относящіеся къ расходамъ всецѣло новымъ, а *дополнительными*—кредиты, относящіеся къ новымъ частямъ расходовъ или къ увеличеніямъ цифръ существующихъ ассигновокъ. Тогда, только чрезвычайные кредиты остались бы исключительно во владѣніи законодательной власти, а декреты въ отсутствіе палатъ распространялись бы на одни дополнительные кредиты. Съ перваго взгляда эти два подраздѣленія, созданныя въ средѣ чрезвычайныхъ кредитовъ представляются очень запутанными.

Какъ бы тамъ ни было, продолжимъ изслѣдованіе того, какимъ условіямъ, по буквѣ закона 1879 г., подчинены дѣйствія правительства, когда рѣчь идетъ о двухъ послѣднихъ классахъ добавочныхъ кредитовъ, чрезвычайныхъ кредитахъ второй категоріи и дополнительныхъ кредитахъ, находящихся внѣ предѣловъ исключительной власти закона.

Проекты декретовъ должны быть обсуждены и одобрены въ совѣтѣ министровъ и должны быть изданы государственнымъ совѣтомъ: первая

ЦАБ "Автограф"

серія формальностей, не требующая никакихъ объясненій. Замѣтимъ только, что обсужденіе въ совѣтѣ министровъ есть правительственная операція внутренняго распорядка, справедливо помѣщенная нами среди палліативовъ, когда мы о ней раньше говорили по поводу законовъ 1833 и 1851 гг. Одобреніе въ государственномъ совѣтѣ могло бы имѣть болѣе серьезное значеніе.

Во вторыхъ, законъ 1879 г. постановляетъ, что «декреты укажутъ средства, назначенные для покрытія требуемыхъ кредитовъ», новое изданіе другого палліатива, о которомъ также была рѣчь раньше. (Законы 1836 и 1851 г.).

Въ третьихъ, «дополнительные кредиты могутъ быть открываемы только для вотируемыхъ расходовъ, перечень которыхъ будетъ ежегодно прилагаться къ финансовому закону». (Ст. 5 закона 14 декабря 1879 г.). Это воскресеніе постановленій закона 23 мая 1834 г., о которомъ уже много говорилось, постановленій весьма разумныхъ, ограничивающихъ права правительства категоріей исчисляемыхъ кредитовъ или вотируемыхъ расходовъ. Читатель припомнитъ, что говорилось о нихъ, когда мы изучали вопросъ о кредитахъ. (См. стр. 164 и сл.). Относительно кредитовъ предѣльныхъ права парламента остаются нетронутыми. Только по отношенію къ исчисляемымъ кредитамъ или вотируемымъ расходамъ правительство пріобрѣтаетъ временныя прерогативы. Перечень этихъ вотируемыхъ расходовъ не предоставлено произволу исполнительной власти: онъ содержится въ спискѣ, составляемомъ законодателемъ или разъ навсегда, по закону 1834 г., или ежегодно, по законамъ 1871 и 1879 гг. Вслѣдствіе этого въ каждомъ финансовомъ законѣ нынче имѣется таблица въ приложеніи, о которой мы упоминали среди «Дополнительныхъ расходовъ и разныхъ распоряженій» (*см.* гл. XI), таблица, перечисляющая главы, для которыхъ могутъ открываться дополнительные кредиты во время отсрочки палатъ.

Наконецъ, декреты объ открытіи добавочныхъ кредитовъ, изданные при только что описанныхъ условіяхъ, должны быть внесены на санкцію палатъ въ теченіе двухъ недѣль со дня созыва.

Итого пять ограниченій, которыя мы сведемъ въ одинъ перечень для большей ясности:

1) Отсутствіе палатъ вслѣдствіе отсрочки засѣданій, а не роспуска;

2) Исключеніе добавочныхъ кредитовъ, входящихъ въ категорію чрезвычайныхъ кредитовъ перваго класса;

3) Ежегодный перечень въ законодательномъ порядкѣ главъ, на которыя исключительно могутъ простираться дополнительные кредиты.

ЦАБ "Автограф"

4) Декреты, одобренные совѣтомъ министровъ и изданные въ государственномъ совѣтѣ; указаніе средствъ;

5) Законодательная санкція, требуемая въ теченіе первыхъ двухъ недѣль послѣ созыву парламента.

Остается упомянуть еще о послѣднемъ видѣ добавочныхъ кредитовъ, о *кредитахъ восполняющихъ* (complémentaires), о которыхъ законъ 1879 г. не говоритъ и которые на самомъ дѣлѣ не должны были бы существовать. Но такъ какъ, къ несчастью, они все еще существуютъ, то мы не можемъ пройти ихъ молчаніемъ.

Созданіе комплементарныхъ кредитовъ ордонансомъ 1 сентября 1827 г. было упомянуто выше (см. стр. 309). Можно было думать, что законы 1833 и 1834 гг. ихъ упразднили и, дѣйствительно, съ того времени до послѣднихъ дней они оставались совершенно забытыми. Ихъ названіе казалось архаичнымъ и общество удивлялось тому, что ст. 32 декрета 31 мая 1862 г. [1]) продолжала говорить о нихъ.

Однако, спустя сорокъ лѣтъ законы объ окончательномъ утвержденіи смѣтныхъ періодовъ 1870 [2]) и 1871 гг. [3]) призвали ихъ снова къ жизни. Военныя событія, перевернувшія вверхъ дномъ бюджеты, заставляли оправдывать это исключительное оживленіе, оставшееся только временнымъ: въ 1872, 1873, 1874, 1875 и 1876 гг. [4]) цифры восполняющихъ

---

[1]) Ст. 32 декрета 31 мая 1862 г. говоритъ слѣдующее: „Операціи регулированія, слѣдующія за закрытіемъ смѣтнаго періода, составляютъ предметъ спеціальныхъ предложеній въ законѣ объ окончательномъ утвержденіи". Но позволительно спросить, достаточно ли этихъ неопредѣленныхъ указаній для возстановленія восполняющихъ кредитовъ и не отмѣнена ли эта ст. 32 статьей 4 закона 25 января 1881 г. (См. по этому вопросу работу Виктора Марсэ, аудитора счетной палаты, говорящую о законѣ 25 января 1889 г.).

[2]) Законъ объ окончательномъ утвержденіи смѣтнаго періода 1870 г. гласитъ: „Кредиты, открытые финансовымъ закономъ 8 мая 1869 г. разными спеціальными законами, увеличиваются *въ видѣ восполняющихъ кредитовъ* на сумму 798.785.911 фр. 32 с.". (Законъ 5 августа 1882 г объ окончательномъ утвержденіи смѣтнаго періода 1870 г.).

[3]) Законъ объ окончательномъ утвержденіи смѣтнаго періода 1871 г. гласитъ: „Кредиты, открытые финансовымъ закономъ 27 іюля 1870 г. и различными спеціальными законами, увеличиваются *въ видѣ восполняющихъ кредитовъ* на сумму въ 504.613.098 фр. 68 с." (законъ 23 іюля 1885 г. объ окончательномъ утвержденіи бюджета 1871 г.).

Эти оба огульныхъ восполняющихъ кредита обнимали вмѣстѣ болѣе 1.300 милліоновъ.

[4]) Въ 1872 г. восполняющіе кредиты, предложенные законопроектомъ объ окончательномъ утвержденіи, не превышали 4.790 фр. 89 с., въ

ЦАБ "Автограф"

кредитовъ послѣдовательно понижались, чтобы совершенно исчезнуть послѣ 1877 г. Снова предположили, что пріемъ вышелъ изъ употребленія. Министръ финансовъ увѣдомилъ даже офиціально своихъ коллегъ циркуляромъ 12 іюня 1879 г. о томъ, что впредь ни одинъ восполняющій кредитъ не будетъ болѣе допускаться.

Но законопроектъ объ окончательномъ утвержденіи смѣтнаго періода 1882 г. отъ 5 декабря 1885 г. неожиданно призвалъ ихъ къ жизни. Въ 1882 г. расходы на тунисскую экспедицію превзошли кредиты по многимъ главамъ на сумму 5.744.112 фр. 82 с. вслѣдствіе выдачи неурегулированныхъ приказовъ о расходахъ на армію въ порядкѣ неотложности. Правительство потребовало сначала у палатъ билль объ отпущеніи въ формѣ дополнительныхъ кредитовъ. Бюджетная комиссія 12 ноября 1884 года отвергла это требованіе и палата 30 мая 1885 г. подтвердила рѣшеніе своей комиссіи. Тогда, не зная, что дѣлать съ перерасходомъ въ 5.744.112 фр. 82 с., правительство придумало по истеченіи трехъ лѣтъ внести ихъ въ проектъ закона объ окончательномъ утвержденіи смѣтнаго періода 1882 г., чтобы покрыть его при помощи восполняющаго кредита по старому методу [1]). Объяснительная записка говорила, что къ этому, вышедшему изъ употребленія, пріему обратились лишь для того, чтобы покончить съ конфликтомъ.

Начиная съ этого момента, такъ какъ дверь была открыта, почти всѣ проекты продолжали, конечно трусливо и съ тысячью извиненій, вносить предложенія восполняющихъ кредитовъ, что влекло за собой открытіе перерасходовъ, часто очень значительныхъ, всегда не урегулированныхъ [2]).

1873 г.—835.434 фр. 66 с.; въ 1874 г.—199.860 фр. 51 с.; въ 1875 году—477.095 фр 04 с.

Наконецъ, въ 1876 г. размѣры восполняющихъ кредитовъ, предложенныхъ правительствомъ, упали до 14 фр. Но законъ объ окончательномъ утвержденіи (6 марта 1890 г.) повысилъ ихъ до 291.014 фр, включивъ сюда и ратификацію кредитовъ, открытыхъ декретами въ теченіе роспуска палатъ. На томъ же самомъ основаніи въ законѣ объ окончательномъ утвержденіи смѣтнаго періода 1877 г. (законъ 12 марта 1890 г.) фигурируетъ на 2.536.094 фр. 31 с. восполняющихъ кредитовъ.

[1]) Когда ордонан съ 1827 г. учредилъ восполняющіе кредиты, законы объ окончательномъ утвержденіи служили предметомъ серьезнаго и близкаго къ закрытію смѣтнаго періода обсужденія. Въ настоящее время этой двойной гарантіи не существуетъ Воскресить теперь восполняющіе кредиты вовсе не значитъ, какъ утверждаютъ объяснительныя записки, возвратиться къ опытамъ Виллеля.

[2]) Объяснительная записка къ проекту окончательнаго утвержденія смѣтнаго періода 1889 г., потребовавшаго 859.005 фр. 69 с. восполняющихъ кредитовъ для расходовъ на колоніи, содержитъ любопытныя ра-

ЦАБ "Автограф"

Такъ, напр., проектъ утвержденія смѣтнаго періода 1893 г. требуетъ на 10.559.417 фр. восполняющихъ кредитовъ по министерствамъ юстиціи, военному, финансовъ, морскому, и колоній [1]). Проектъ закона объ утвержденіи смѣтнаго періода 1897 г. требуетъ 15.962.000 фр. для министерствъ военнаго и колоній. Зато восполняющіе кредиты на 1896 г. не превышаютъ 2.034 фр., а на 1898 г.—даже до нуля. (Проектъ закона объ утвержденіи отъ 11 января 1900 г.). Есть, значитъ, перемежающіяся колебанія сверху внизъ, но зло не вырвано.

Разъ администрація и парламентъ (хотя и дѣлая видъ, что противъ воли), возвращаются, такимъ образомъ, къ системѣ восполняющихъ кредитовъ, мы не можемъ опустить ихъ въ перечнѣ закона 1879 г. Тѣмъ болѣе, что и нѣкоторыя заграничныя страны, напр. Бельгія, примѣняютъ ихъ [2]). Но въ Бельгіи эта область хоть урегулирована: кредиты восполняющіе допускаются тамъ исключительно для *вотируемыхъ расходовъ*, для *исчисляемыхъ кредитовъ*, которые, какъ извѣстно, не вполнѣ совмѣстимы, въ силу самой ихъ природы, съ точными законными ассигновками. Никогда въ Бельгіи перерасходъ по *предѣльному* кредиту не найдетъ себѣ билля объ отпущеніи въ законѣ объ окончательномъ утвержденіи. Установить въ этой подозрительной области регулирующія предписанія,—это уже много.

Остается формулировать опредѣленіе восполняющихъ кредитовъ. Слѣдующіе термины, если ихъ хорошенько взвѣсить, лишній разъ обнаружатъ опасныя свойства этого института. «Восполняющіе кредиты — это добавочные кредиты, открываемые закономъ объ окончательномъ утвержденіи бюджета, чтобы упорядочить перерасходы послѣ того, какъ они произведены».

зоблаченія относительно перерасходовъ по колоніальнымъ кредитамъ „предупрежденіе которыхъ администраціи не по силамъ. Они происходятъ безъ всякаго участія съ ея стороны"... (Докладъ 17 января 1891 г.). Послѣ того, декретъ отъ 16 мая 1891 г, изданный для реорганизаціи порядка выдачи ордеровъ на колоніи, быть можетъ, улучшилъ дѣло.

[1]) Проектъ отъ 18 января 1895 г. приводитъ цѣлый рядъ причинъ для объясненія, почему „правительство видитъ себя *вынужденнымъ* выступить еще разъ на дорогу восполняющихъ кредитовъ".

[2]) Ежегодно въ Бельгіи цифра восполняющихъ кредитовъ достигаетъ полуторыхъ или двухъ милліоновъ на весь бюджетъ въ 400 милліоновъ. Другіе добавочные кредиты, чрезвычайные и дополнительные, доходятъ, смотря по смѣтнымъ періодамъ, до 8 или 10 милліоновъ; государственныя желѣзныя дороги служатъ всегда ихъ главнѣйшей причиной.

ЦАБ "Автограф"

§ 3. Закрытія кредитовъ.

Закрытія кредитовъ представляютъ противовѣсъ добавочнымъ кредитамъ, потому что они не увеличиваютъ, а уменьшаютъ сумму кредитовъ первоначальнаго бюджета. Ихъ техническое опредѣленіе можетъ быть такъ формулировано: «Закрытія кредитовъ вычеркиваютъ изъ финансоваго закона неиспользованныя ассигнованія». Неиспользованныя ассигнованія, о которыхъ идетъ рѣчь, происходятъ отъ одной изъ двухъ нижеслѣдующихъ причинъ:

1) Или въ границахъ продолжительности смѣтнаго періода не хватило времени для исполненія операцій: расходъ былъ, конечно, сдѣланъ, но ликвидація расхода, выдача на него ордера или его оплата не могли имѣть мѣста въ законный срокъ. Закрытіе въ этомъ случаѣ есть только бухгалтерскій пріемъ, не наносящій никакого ущерба правамъ кредиторовъ и примѣняемый только подъ условіемъ переноса расхода въ слѣдующіе смѣтные періоды. Объ этомъ предметѣ мы будемъ говорить подробнѣе, когда коснемся заключенія смѣтныхъ періодовъ.

2) Или расходъ не былъ произведенъ потому, что открытые кредиты оказались выше потребностей. Закрытіе части кредита, оставшейся доступной распоряженію, является тогда окончательнымъ.

Такимъ образомъ создаются двѣ совершенно различныхъ категоріи закрытій: первыя *бухгалтерскія закрытія* (annulations d'ordre), сопровождаемыя переносомъ въ позднѣйшіе смѣтные періоды, представляютъ простую бухгалтерскую игру; вторыя *окончательныя закрытія* (annulations définitifs) составляютъ дѣйствительное сбереженіе.

Мы будемъ съ цифрами въ рукахъ настаивать на различеніи тѣхъ и другихъ, не всегда достаточно оттѣняемомъ статистическими таблицами, внесенными въ официальные документы [1]). Обратимся ради этого къ зако-

---

[1]) Одинъ докладъ бюджетной комиссіи говоритъ: „Закрытія кредитовъ въ среднемъ за пять послѣднихъ смѣтныхъ періодовъ ежегодно доходятъ до 70.200.000 фр.“ (палата депутатовъ, бюджетъ 1890 г., докладъ 23 марта 1889 г.). Другой современный докладъ говоритъ: „Закрытія кредитовъ достигаютъ ежегодно 40 или 50 милліоновъ“, (палата депутатовъ, 8 марта 1890 г.). Эти разногласія доказываютъ, какъ мѣняются цифры, смотря по тому, съ большей или меньшей критикой берутъ данныя изъ финансовыхъ документовъ. Статистическіе обзоры добавочныхъ кредитовъ и закрытій почти всѣ грѣшатъ отсутствіемъ однородности.

ЦАБ "Автограф"

намъ объ окончательномъ утвержденіи, которые позаботились установить правильную классификацію.

Проектъ закона объ утвержденіи смѣтнаго періода 1903 г., одинъ изъ послѣднихъ, внесенныхъ въ парламентъ, начинаетъ съ возвѣщенія, что общая сумма закрытій, подлежащихъ вычету изъ кредитовъ, доходитъ до 70.323.966 фр. Затѣмъ онъ тотчасъ же разлагаетъ эти цифры на три разряда, которые, сведенные для большей ясности къ двумъ, даютъ, съ одной стороны, 20.774.856 фр. бухгалтерскихъ закрытій и 49.549.110 окончательныхъ закрытій [1]).

Слѣдовательно, закрытія, имѣвшія въ 1903 г. истинный характеръ сбереженій, не превосходятъ 49.549.110 фр.

Для большей точности необходимо, впрочемъ, къ закрытіямъ, внесеннымъ въ законъ объ утвержденіи, прибавить закрытія, разбросанныя въ различныхъ законахъ о добавочныхъ кредитахъ, вотированныхъ въ теченіе смѣтнаго періода. Была усвоена, на самомъ дѣлѣ, несчастная привычка компенсировать преждевременными закрытіями часть потребованныхъ добавочныхъ кредитовъ, чтобы общая сумма ихъ въ моментъ внесенія казалась менѣе страшной. Закрытія служатъ средствомъ для проведенія добавочныхъ кредитовъ. Пріемъ, какъ мы видимъ, удивительно напоминаетъ старинные переводы кредитовъ, организованные въ 1861 г. Правильный, быть можетъ, по формѣ, онъ далекъ отъ того по своимъ намѣреніямъ. Почему предупреждать естественный ходъ и торопиться сдѣлать употребленіе изъ закрытій? Почему не оставить закрытіе цѣликомъ до закона объ утвержденіи? Единственно потому, что разсчитываютъ обмануть парламентъ [2]). Это не только благопріятствуетъ злоупотребленію дополнительными кредитами, но власти, исходя изъ этого, заранѣе преувеличиваютъ свои требованія первоначальныхъ кредитовъ, чтобы позднѣе

---

[1]) Окончательныя закрытія, констатированныя по заключеніи смѣтныхъ періодовъ:

Смѣтный періодъ	1892	г.	46.500.000 фр.
„	1893	„	49.900.000 „
„	1902	„	45 586.000 „
„	1903	„	49.549.000 „
„	1904	„ (предположител).	45.000.000 „

[2]) Эти законопроекты гласятъ буквально: „нижеслѣдующія закрытія имѣютъ цѣлью компенсацію увеличеній кредитовъ, требуемыхъ въ другомъ мѣстѣ“...

ЦАБ "Автограф"

воспользоваться выгодными закрытіями [1]). Всѣ закрытія должны были бы сосредоточиваться въ законѣ объ утвержденіи: тутъ ихъ настоящее мѣсто.

Какъ бы тамъ ни было, даже если прибавить къ закрытіямъ кредитовъ, внесеннымъ въ законъ объ утвержденіи, преждевременныя закрытія [2]), общая сумма тѣхъ и другихъ никогда не дастъ очень большой цифры: самое большее 2 или $2^1/_2{}^0/_0$ всѣхъ расходовъ [3]). За то же самое время добавочные кредиты часто подымаются до $5_0/^0$ и даже выше, всегда въ среднемъ замѣтно превышаютъ закрытія, какъ мы сейчасъ увидимъ. Нормальный ходъ событій не долженъ ли былъ одинаково нарушать первоначальныя смѣты, какъ въ смыслѣ увеличеній, такъ и уменьшеній? Ассигновки по разнымъ главамъ въ силу приблизительнаго исчисленія ихъ впередъ за долгое время въ бюджетѣ на три съ половиной милліарда не имѣютъ ли столько же шансовъ оказаться ниже, какъ выше подлинныхъ потребностей? Къ несчастью, министерства по принципу стараются исчерпать свои кредиты, какъ мы раньше сказали [4]), во-первыхъ, чтобы больше израсходовать, во-вторыхъ, чтобы избѣжать вмѣшательства любопытствующихъ бюджетныхъ комиссій, стремящихся сокращать ассигновки, когда открываютъ, что часть ихъ остается неизрасходованной.

---

[1]) Одинъ докладъ сенатской финансовой комиссіи такъ описываетъ эти маневры: „Управленія часто заставляютъ парламентъ путемъ требованія цѣльнаго кредита начать расходъ, который, какъ они навѣрно знаютъ, не можетъ быть вполнѣ осуществленъ въ теченіе года и переноса котораго они затѣмъ добьются гораздо легче.. Переносы и соотвѣтствующія закрытія достигаютъ такимъ образомъ слишкомъ высокой пропорціи... Не таковы пріемы здравой финансовой политики... Эти закрытія и переносы путаютъ отчетность и искажаютъ физіономію смѣтнаго періода и т. д.“ (докладъ Буланже, 24 іюня 1890 г.).

[2]) Закрытія въ теченіе смѣтнаго періода иногда подымаются до половины закрытій въ законѣ объ утвержденіи. Слѣдующая таблица указываетъ на это:

Смѣтные періоды.	Закрытія.		
	въ теченіе см. пер.	въ законѣ объ утв.	Всего.
1890 г.	29 милл.	68 милл.	97 милл. фр.
1891 „	30 „	66 „	96 „ „
1892 „	32 „	46 „	78 „ „
1897 „	20 „	56 „	76 „ „

[3]) Статья Annulation въ Dictionnaire des finances замѣчаетъ, что эта пропорція въ среднемъ доходила до 2,4% для іюльскаго правительства, до 2,09% съ 1848 по 1851 г. и до 1,88% съ 1852 по 1869 г.

[4]) Добавочные мѣсяцы смѣтнаго періода даютъ имъ для этого средства. См. стр. 112 и сл.

ЦАБ "Автограф"

Болѣе строгая регламентація, быть можетъ, позволитъ когда нибудь бюджету воспользоваться для утвержденія равновѣсія излишними кредитами, которые теперь отымаются у него.

§ 4.—Результаты регламентаціи добавочныхъ кредитовъ.

Если законы 1871 и 1879 г., поступили правильно, передавъ въ руки парламента разрѣшеніе добавочныхъ кредитовъ, то достигли ли эти законы своей цѣли? Это возвращаетъ насъ къ вопросу, благоразумно ли пользуется палата своими правами. Если права признаются безспорными, то благоразуміе палатъ становится уже фактомъ случайнымъ. Каковы бы ни были достигаемые результаты, принципы законовъ 1871 и 1879 гг. тѣмъ не менѣе сохраняютъ все свое значеніе.

Время послѣ 1871 г. надо раздѣлить на нѣсколько періодовъ. Во-первыхъ, періодъ до 1878 г., который мы оставимъ въ сторонѣ вслѣдствіе волненій первыхъ лѣтъ. Затѣмъ, періодъ съ 1879 по 1886 г., отмѣченный чрезмѣрнымъ обиліемъ.

Цифры добавочныхъ ежегодныхъ кредитовъ (безъ вычета закрытій) [1], доказываютъ это:

	Первоначальные бюджеты.	Добавочные кредиты.
1879 г.	2.700.000.000	251.000.000
1880 »	2.750.000.000	147.000.000
1881 »	2.763.000.000	270.000.000
1882 »	2.854.000.000	239.000.000
1883 »	3.044.000.000	202.000.000
1884 »	3.025.000.000	170.000.000
1885 »	3.022.000.000	376.000.000

Такимъ образомъ, послѣ вотированія финансоваго закона возникали новыя потребности, превышающія первоначальныя ассигновки на 200, 250, 270 милліоновъ, а въ 1885 г. даже на 376 милліоновъ [2]. Громад-

[1] Эта статистическая таблица извлечена изъ доклада сенатской финансовой комиссіи для смѣтнаго періода 1888 г. (21 марта 1888 г.). Она была воспроизведена въ Bulletin de statistique du ministère des finances (№ отъ апрѣля мѣсяца 1888 г.).

[2] Одной изъ главныхъ причинъ колоссальной цифры дополнительных кредитовъ въ 1885 г. является экспедиція въ Тонкинъ, которая, обслуживаемая со дня на день, потребовала въ теченіе смѣтнаго періода дополненій на 280 милліоновъ. Въ 1883 и 1884 гг. операціи на Мадагаскарѣ, занятіе Туниса и подготовка занятія Тонкина оказали на дополнительные кредиты аналогичное вліяніе.

ЦАБ "Автограф"

ность этихъ цифръ вызвала единодушные протесты, эхомъ которыхъ скоро стали бюджетныя комиссіи, и которые въ концѣ концовъ привели къ спасительной реакціи. Періодъ съ 1887 по 1892 г. имѣетъ совершенно другой характеръ. Добавочные кредиты, конечно, не перестаютъ увеличиваться, но и закрытія начинаютъ если не превосходить, то сравниваться съ ними: таково требованіе логики, какъ мы только что говорили. Статистика [1]) и здѣсь еще достаточно краснорѣчива:

Смѣтные періоды.	Добавочные кредиты.	Закрытія.
1887	58.000.000	62.000.000 фр.
1888	92.000.000	100.000.000 »
1889	76.000.000.	88.000.000 »
1890	86.000.000	97.000.000 »

Такимъ образомъ подъ давленіемъ сильной воли величина добавочныхъ кредитовъ въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ подрядъ понижается и становится ниже суммы закрытій, такъ что постановленія первоначальнаго бюджета остаются въ общемъ итогѣ нетронутыми. «Изъ этой таблицы слѣдуетъ, что, когда парламентъ и правительство твердо захотѣли, цифра дополнительныхъ кредитовъ понизилась. Въ теченіе четырехъ лѣтъ 1887, 1888, 1889 и 1890 гг., совпавшихъ какъ разъ съ твердымъ стремленіемъ къ сбереженіямъ, закрытія превысили добавочные кредиты. Съ 1891 г. положеніе измѣнилось [2])... Зло, дѣйствительно, снова появилось и продолжаетъ существовать [3]).

Смѣтные періоды.	Добавочные кредиты.	Закрытія.
1891	133 милл.	96 милл.
1893	158 »	71 »
1900	267 »	70 »

[1]) Эти цифры взяты изъ доклада о бюджетѣ смѣтнаго періода 1896 г. (палата депутатовъ, 28 октября 1895 г.). Замѣтимъ разъ навсегда, что кромѣ докладовъ законодательныхъ комиссій нѣтъ офиціальнаго *періодическаго* документа, по которому можно было бы сдѣлать сводку добавочныхъ кредитовъ.

[2]) Добавочные кредиты постепенно уменьшались до 1887 г., а въ этомъ году равнялись нулю, если вычесть изъ нихъ закрытія. Въ 1888 г. между кредитами и закрытіями почти поддерживалось равенство, но въ 1889 г. улучшеніе не удержалось... Въ 1890 г. поступательное движеніе, которое я отмѣчаю, проявляется довольно характерно... Цифра теперешнихъ кредитовъ должна привлечь наше вниманіе... Надо остановить захваты этого второго бюджета, который прививается сбоку у перваго"... (рѣчь Буланже 10 іюля 1890 г.).

[3]) Эти цифры для 1891 г. взяты изъ законодательнаго доклада отъ 28 октября 1895 г., а для позднѣйшихъ лѣтъ до нынѣшняго времени включительно изъ объяснительной записки къ бюджету 1906 г.

ЦАБ "Автограф"

Смѣтные періоды.	Добавочные кредиты.	Закрытія.
1901	222 »	75 »
1902	172 »	75 »
1903	139 »	70 »
1904 (предположител).	152 »	65 »

Это наступательное возвращеніе добавочныхъ кредитовъ тревожно не только по своимъ цифрамъ, но въ особенности по тѣмъ недостаткамъ въ организаціи и отчетности, которые оно вскрываетъ.

Вотъ напримѣръ, судно «въ самомъ скверномъ состояніи; вода проникла въ залу и сгноила тамъ часть деревянной обшивки; штукатурка и кирпичи осыпались; желоба и рѣшетчатыя ставни изъ листового желѣза съѣдены ржавчиной; трубы для стока водъ полопались»...—это простое описаніе свидѣтельствуетъ, какъ мало знали ранѣе объ этомъ разрушеніи, если въ теченіе смѣтнаго періода *въ порядкѣ неотложности* былъ истребованъ дополнительный кредитъ въ 35,000 фр. на ремонтъ. Точно также министерство юстиціи внезапно узнаетъ, что въ зданіи суда «потолки обвалились, печи потрескались и грозятъ зданію пожаромъ, и т. д.» (Проектъ 8 декабря 1899 г.). Вотъ, напримѣръ, управленіе почтъ, забывшее якобы при составленіи бюджета на 1893 г., что на этотъ годъ выпадаютъ общіе выборы, и требующее въ послѣдній моментъ дополнительнаго кредита въ 682,000 фр. въ виду обычнаго увеличенія труда своихъ агентовъ въ этотъ періодъ.

«Хотя никакой непредвидѣнный фактъ, исключая Мартиникской катастрофы, потребовавшей кредитъ немногимъ болѣе трехъ милліоновъ, не можетъ оправдать такого превышенія бюджетныхъ смѣтъ, однако новыя предложенія довели до 92,273,000 фр. цифру дополнительныхъ кредитовъ на 1902 годъ»—пишетъ Антоненъ Дюбо, докладчикъ въ сенатѣ, 12 іюня 1903 г.

Регулярно каждый годъ министерство иностр. дѣлъ требуетъ добавочныхъ кредитовъ на телеграфную корреспонденцію,—укоренившійся обычай, противъ котораго напрасно протестуютъ бюджетныя комиссіи. Тоже самое и для расходовъ на помѣщенія дипломатическихъ и консульскихъ агентовъ [1]). Особая комиссія должна изыскать средства для устраненія этихъ злоупотребленій, которыя тѣмъ временемъ продолжаются.

[1]) „Управленіе иностранныхъ дѣлъ, кажется, привыкло считать дополнительные кредиты нормальнымъ рессурсомъ... Оно допускаетъ сокращенія своихъ бюджетныхъ кредитовъ, противопоставляя этому только платоническіе протесты, потому что имѣетъ для выхода изъ затрудненія рессурсъ въ видѣ дополнительныхъ кредитовъ, которые обыкновенно обсуждаются менѣе внимательно". (Докладъ бюджетной комиссіи, палата депутатовъ, 11 іюля 1889 г.).

ЦАБ "Автограф"

Закупка и перевозка табаку, отчисленія сборщикамъ у бюро, преміи за шелководство, отчисленія надсмотрщикамъ округа, перевозка осужденныхъ и т. д.,—всѣ эти расходы, природу которыхъ мы объяснили въ главѣ объ исчисляемыхъ кредитахъ, намѣренно исчисляются въ первоначальномъ бюджетѣ ниже ихъ вѣроятной суммы, потому что уплата ихъ дѣйствительнаго расхода не можетъ быть ни отвергнута, ни оспорена. «Невозможно отказать въ уплатѣ суммъ, слѣдуемыхъ въ силу уже вотированныхъ законовъ, и составляющихъ плату или вознагражденіе, должныя кредиторамъ».

Управленіе лѣсовъ представляло нѣкогда безъ смущенія въ своихъ первоначальныхъ проектахъ сумму сборовъ съ домэніальныхъ лѣсовъ меньшую дѣйствительности, въ полной увѣренности, что ему не будетъ отказано въ дополненіи для уплаты сборщику. (Засѣданіе 28 марта 1889 г.).

Когда по поводу работъ по расширенію консерваторіи искусствъ и ремеслъ былъ въ 1890 г. потребованъ дополнительный кредитъ въ 606,190 фр., «необходимость расхода была извѣстна съ 1886 г. Правительство должно было требовать внесенія его въ обыкновенный бюджетъ, оно имѣло средства его получить. Не дѣлая этого, оно само себѣ закрыло позднѣйшій путь добавочныхъ кредитовъ... Комиссія не колеблется предложить отвергнуть его въ качествѣ добавочнаго кредита». (Докладъ сенату 24 іюня 1890 г.).

Въ теченіе долгаго времени морской бюджетъ былъ только ширмой: кредиты добавочные и закрытія переворачивали его сверху до низу; въ концѣ смѣтнаго періода онъ былъ неузнаваемъ. (Засѣданіе сената 20 декабря 1893 г.).

Мы могли бы умножить примѣры, которыхъ, къ несчастью, много, но здѣсь не идетъ рѣчь о защитѣ тезы [1]). Мы хотѣли только привести поучительные примѣры. Доклады законодательныхъ комиссій и объяснительныя записки министровъ финансовъ посвящаютъ достаточно мѣста критикѣ.

Министръ финансовъ въ виду очень энергичныхъ жалобъ бюджетной комиссіи, не поколебался заявить: «Существуютъ такіе виды финансовой практики, которые вы совершенно справедливо осуждаете; осуждать которые—обязанность финансовой комиссіи; прибавлю даже, что обязанность министра финансовъ ихъ прекратить... Существуютъ неправильности, безу-

[1]) Прибавимъ, впрочемъ, чтобы немного извинить нашихъ правителей, что такого же рода неправильности практиковались *болѣе или менѣе* во всѣ времена. Указанія на нихъ встрѣчаютъ даже при Реставраціи. (См. особенно докладъ графа Дарю въ палатѣ пэровъ объ утвержденіи бюджета 1826 года, отъ 23 іюля 1828 г., стр. 38 и сл.). Только, какъ мы и сказали, весь вопросъ въ болѣе или менѣе...

ЦАБ "Автограф"

словно достойныя сожалѣнія... Мы будемъ стараться помѣшать ихъ возобновленію... потому что это дѣйствительныя злоупотребленія».

Этотъ обзоръ движенія добавочныхъ кредитовъ послѣ законовъ 1871 и 1879 гг. показываетъ, какое употребленіе можетъ сдѣлать парламентъ изъ своей суверенной власти. Уступивъ сначала увлеченіямъ, онъ затѣмъ почти исправился, чтобы потомъ опять вернуться къ прежнимъ ошибкамъ, и, быть можетъ, скоро отъ нихъ снова освободиться. Все зависитъ отъ его благоразумія; опытъ показываетъ, что это благоразуміе, какъ и всякой человѣческой личности, непостоянно, подвержено слабостямъ, за которыми слѣдуютъ спасительныя перемѣны [1]).

Высшая власть народныхъ представителей не представляетъ, слѣдовательно, ни безошибочнаго средства, ни въ особенности немедленнаго средства. Но она устанавливаетъ отвѣтственность. Если, обладая полнотой власти, парламентъ и ошибается, то, по крайней мѣрѣ, онъ одинъ имѣетъ право ошибаться, и все хорошо взвѣсивши, надо сказать, что онъ ошибается менѣе серьезно, чѣмъ это дѣлало или могло бы дѣлать правительство, предоставленное самому себѣ.

§ 5.—Добавочные кредиты въ иностранныхъ государствахъ.

Италія, если не считать тѣхъ лѣтъ, когда дефицитъ нарушалъ равновѣсіе ея бюджетовъ, знаетъ добавочные кредиты только случайно. Эта страна, какъ извѣстно, обладаетъ исправленнымъ бюджетомъ, включающимъ въ свою среду въ теченіе смѣтнаго періода всѣ дополнительные расходы, сдѣлавшіеся необходимыми. Кромѣ того, первоначальный итальянскій бюджетъ обладаетъ спеціальными главами для непредвидѣнныхъ расходовъ, одна изъ которыхъ озаглавлена: «резервный фондъ для обязательныхъ и переводныхъ расходовъ (pour les dépenses obligatoires et d'ordre), а другая: «резервный фондъ для непредвидѣнныхъ расходовъ» (ст. 38 закона 1884 г.). Заимствованія изъ первой главы идутъ на «обязательныя и переводные расходы», перечень которыхъ присоединенъ къ ежегодному бюджетному закону и для регуляризаціи которыхъ достаточно простого рѣшенія министра казначейства, зарегистрированнаго въ счетной палатѣ. Заимствованія изъ второй главы, на «непредвидѣнные расходы»

[1]) Единственнымъ успокаивающимъ пунктомъ въ настоящемъ положеніи является та бдительность, доказательства которой продолжаютъ доставлять бюджетныя комиссіи. Только въ строгости контроля бюджетныхъ комиссій лежитъ единственное дѣйствительное препятствіе противъ наплыва добавочныхъ кредитовъ.

ЦАБ "Автограф"

производятся по королевскимъ декретамъ, разсмотрѣннымъ въ совѣтѣ министровъ по предложенію министра казначейства, зарегистрированнымъ въ счетной палатѣ и опубликованнымъ въ офиціальной газетѣ. Во время сессій они разрѣшаются только парламентамъ.

Въ Бельгіи добавочные кредиты появляются или въ теченіе смѣтнаго періода, или въ законѣ объ окончательномъ утвержденіи подъ названіемъ восполняющихъ (complémentaires) кредитовъ. Гро, бывшій министръ финансовъ въ либеральномъ кабинетѣ, признавался, что съ 1878 по 1884 г. за время его управленія ихъ средняя поднялась до 8 милліоновъ. (Бельгійскій сенатъ, засѣданіе 27 апрѣля 1888 г.). Эти 8 милл. представляли немного менѣе 3% всего бюджета въ 300 милліоновъ. Министръ финансовъ говорилъ въ 1883 г.: «Поученіе, вытекающее изъ часто повторяемаго опыта, заключается въ томъ, что, несмотря на всѣ усилія, дополнительные кредиты всегда необходимы. Необходимо, слѣдовательно, считаться съ ними при исчисленіи доходовъ». (Докладъ министра финансовъ, 2 февраля 1883 г.). Однако, въ теченіе нѣсколькихъ послѣднихъ лѣтъ добавочные кредиты проявляютъ тенденцію къ исчезновенію. Министръ финансовъ Бернаэртъ могъ, излагая результаты смѣтнаго періода 1886 г., сказать слѣдующее: «Смѣтный періодъ 1886 г. былъ отягощенъ расходами, частью исключительными, частью просто новыми. Были тяжкія военныя повинности, вызванныя печальными событіями марта 1886 г. Несмотря на эти новые расходы, мы не только не были вынуждены требовать новыхъ кредитовъ, но даже цифра неиздержанныхъ кредитовъ, возвращающихся въ казначейство, достигнетъ значительной суммы, 5,420,699 фр.». (Палата представителей, засѣданіе 5 ноября 1887 г.). Позже г. Бернаэртъ подтверждаетъ эти данныя. «Смѣтные періоды 1885, 1886 и 1887 гг.,—сказалъ онъ,—вмѣсто того, чтобы заставить насъ потребовать дополнительныхъ кредитовъ, о неизбѣжной необходимости которыхъ заранѣе говорили съ лѣвой стороны, оставили излишки для казначейства почти по пяти милліоновъ въ годъ». (Сенатъ, 27 апрѣля 1888 г.) [1]).

Во всякомъ случаѣ нельзя сказать, что дополнительные кредиты совершенно исчезли въ Бельгіи; ихъ тамъ только сдерживаютъ. Государственныя желѣзныя дороги съ колебаніями, присущими ежегодному провозу, вѣроятно всегда будутъ требовать увеличеній въ теченіе смѣтнаго

---

[1]) См. по поводу точности смѣтъ въ Бельгіи и ихъ соотвѣтствія съ совершившимися фактами статистическія таблицы, публикуемыя въ Bulletin du ministére des finances, въ іюнѣ 1889 г.

ЦАБ "Автограф"

періода, не говоря уже объ арміи, общественныхъ работахъ, народномъ образованіи и т. д. [1]).

Прусскія желѣзныя дороги тоже не могутъ избѣжать требованія добавочныхъ кредитовъ, особенно когда къ расходамъ по ихъ эксплуатаціи присоединяются и расходы по постройкѣ, какъ апрѣлѣ 1889 г., когда проектъ расширенія сѣти, созданія станцій, магазиновъ и т. д., потребовавъ 187,500,000 фр. составилъ дополнительный бюджетъ смѣтнаго періода.

Въ *Россіи*, гдѣ нельзя было, однако, обвинять парламентскую инициативу въ ростѣ дополнительныхъ кредитовъ, послѣдніе уже давно достигли такихъ размѣровъ, которые само правительство назвало прискорбными. Государственный контролеръ въ своихъ ежегодныхъ отчетахъ составилъ слѣдующую ихъ таблицу:

Дополнительные кредиты за вычетомъ расходовъ, относящихся къ восточной войнѣ:

1876 г.	— 21,616,000	рублей.
1879 »	— 38,657,000	»
1880 »	— 56,200,000	»
1885 »	— 34,700,000	»
1887 »	— 49,601,000	»

Въ 1890 г. министръ финансовъ заявилъ: «Согласно волѣ в. и. величества не будетъ допускаться впредь никакого расхода помимо бюджета и, слѣдовательно, общій итогъ кредитовъ не будетъ превзойденъ». (Докладъ министра финансовъ Вышнеградскаго императору 10 января 1890 г.). Уже, впрочемъ, исполненіе росписи 1889 г. обнаружило исключительный фактъ, что расходы были на 3,074,000 рублей меньше смѣтъ; съ тѣхъ поръ ни одинъ чрезвычайный кредитъ не былъ открываемъ въ теченіе года безъ точной компенсаціи соотвѣтствующими сбереженіями. Когда исполненіе одной изъ послѣднихъ росписей обнаружило превышеніе расходовъ противъ смѣты (на 9,974,487 руб.), государственный контролеръ поспѣшилъ объявитъ, что «это отклоненіе дѣйствительныхъ расходовъ отъ бюджетныхъ смѣтъ не даетъ совершенно никакого основанія думать, что Государственное казначейство хотя бы на минуту упустило преслѣдуемую

[1]) Такъ, напр., проектъ дополнительныхъ кредитовъ отъ 12 декабря 1899 г. въ Бельгіи, доходилъ до 17,227,000 фр. изъ которыхъ 7 милл. для военнаго министерства, 8,041,000 фр. на желѣзныя дороги и т. д. Въ 1903 г. проектъ 7 іюля предлагалъ открыть дополнительныхъ кредитовъ на 10,723,000 фр. для десяти министерствъ или вѣдомствъ. Въ 1905 г. проектъ 12 мая 1905 г. требовалъ дополнительныхъ кредитовъ на 7,742,000 фр.

ЦАБ "Автограф"

цѣль не допускать превышенія кредитовъ сверхъ открытыхъ росписью». (Декабрьскій докладъ 1894 г.).

Въ исполненіи росписи на 1903 г., послѣдней сведенной до русско-японской войны, расходы, исчисленные въ 5 милліардовъ франковъ, въ дѣйствительности достигли только 5 милліардовъ 8 милліоновъ,—маловажное превышеніе, не болѣе 0,16 %. Но не слѣдуетъ забывать, что такъ какъ въ Россіи нѣтъ еще законодательнаго вотированія бюджета, то рамки первоначальныхъ бюджетовъ тамъ болѣе эластичны, чѣмъ въ странахъ съ конституціоннымъ режимомъ.

Въ *Англіи*, бюджетная супрематія парламента до южно-африканской войны имѣла по отношенію къ добавочнымъ кредитамъ то дѣйствительное вліяніе, которое ей свойственно. Вдобавокъ и англійскія администраціи самостоятельно заботятся о составленіи такихъ смѣтъ, которымъ бы не противорѣчили факты. «Управленія, обязанныя составлять англійскія смѣты, считаютъ дѣломъ чести точное ихъ вычисленіе» — говоритъ одинъ французскій инспекторъ, посланный въ Англію съ опредѣленнымъ порученіемъ. У насъ, наоборотъ, департаменты не рѣдко гордятся своею ловкостью въ обратномъ смыслѣ. Соотвѣтственно этому англійскія палаты взираютъ очень нетерпѣливо и очень недружелюбно на измѣненія, вносимыя въ смѣты послѣ утвержденія. Въ статьѣ въ Dictionnaire de la politique, посвященной англійскому бюджету, бывшій канцлеръ казначейства сиръ Стаффордъ Норткотъ говоритъ: «Принципъ, составляющій основу акта усвоенія, есть тотъ, что нельзя выдавать на какой-либо частный расходъ болѣе денегъ, чѣмъ назначилъ спеціальный вотумъ, относящійся къ этому расходу» [1]).

Съ той и съ другой стороны проявляется тенденція, насколько воз-

---

[1]) Однако, сиръ Стаффордъ Норткотъ вспоминаетъ, что до 1862 г. право перевода изъ главы въ главу существовало въ извѣстныхъ предѣлахъ. Въ 1862 г. эта возможность переводовъ была уничтожена. Даже нынче въ неотложныхъ случаяхъ правительство можетъ употреблять избытки нѣкоторыхъ главъ на покрытіе непредвидѣнныхъ расходовъ, но оно дѣйствуетъ тогда подъ своей отвѣтственностью, и его инициатива должна быть покрыта биллемъ объ отпущеніи. Такъ, напр., когда правительство въ 1885 г. потребовало въ апрѣлѣ мѣсяцѣ нѣсколько крупныхъ кредитовъ, одинъ на суданскую экспедицію, другой—на приготовленія къ войнѣ съ Россіей и третій—для разныхъ предметовъ, канцлеръ казначейства Чильдерсъ признался во время дебатовъ, что половина требуемаго въ виду неотложности уже теперь или издержана или непремѣнно подлежитъ уплатѣ.

Въ настоящее время переносы кредитовъ изъ одного года въ другой запрещены точно такъ же, какъ и переводы.

ЦАБ "Автограф"

ожно,и оберегать первоначальныя назначенія. Но дополнительныхъ потребностей нельзя избѣжать. Какъ же онѣ удовлетворяются и каково ихъ значеніе?

Для военнаго и морского вѣдомствъ, когда объявляются неотложныя, чрезвычайныя нужды, англійское счетоводство примѣняетъ или Supplementary estimates или votes of credits. Смотря по обстоятельствамъ пускается въ дѣйствіе то одна, то другая система. Если военныя смѣты оказываются на столько близкими къ фактамъ, къ которымъ онѣ должны прилагаться, что можно опредѣлить расходъ по его подраздѣленіямъ по главамъ, то предпочитаютъ Supplementary estimates (дополнительныя смѣты). Если же, наоборотъ, значеніе и природа предпріятія, и въ особенности, разстояніе между составленіемъ его смѣты и ея исполненіемъ, оставляютъ невыясненными эти элементы, тогда подъ именемъ votes of credit вотируется огуломъ рядъ кредитовъ [1]).

Англійское счетоводство очень старательно различаетъ эти двѣ системы [2]), стараясь по мѣрѣ возможности устранить признанную непра-

---

[1]) Эти вотумы — *вотумы довѣрія*, какъ справедливо говоритъ сиръ Стаффордъ Норткотъ въ уже цитированной статьѣ. „Чтобы удовлетворить чрезвычайные и неотложные расходы какой-либо войны, установился обычай получать вотумъ довѣрія на нѣсколько милліоновъ, которые не могутъ быть употреблены на другой предметъ". Но если помимо этихъ вотумовъ довѣрія—прибавляетъ уважаемый редакторъ—проявляются потребности въ деньгахъ, то долженъ быть созванъ парламентъ, въ который и вносится требованіе о дополнительныхъ кредитахъ.

[2]) Supplementary estimates и votes of credit были такъ опредѣлены и разграничены докладами комитета государственныхъ отчетовъ: „Вашъ комитетъ пришелъ къ тому мнѣнію, что во всѣхъ случаяхъ спеціальныхъ расходовъ, когда административный департаментъ въ состояніи доставить искреннее и окончательное исчисленіе издержекъ и главнѣйшихъ главъ, къ которымъ будетъ отнесенъ расходъ, желательно внесеніе supplementary estimates, а votes of credits должны быть оставлены на тѣ случаи, когда трудно, если не невозможно, представить въ достаточной мѣрѣ приблизительное исчисленіе предвидимыхъ нуждъ и, слѣдовательно, лучше всего дожидаться реализаціи фактовъ. Votes of credit, какъ уже было сказано, не только не раздѣляются на подъ-главы, но не относятся даже ни къ какому спеціальному департаменту, Напр., хотя казначейство рѣшило, согласно указаніямъ комитета государственныхъ отчетовъ въ 1879 г., что какова бы ни была область распространенія vote of credit, на его счетъ можно относить только суммы, дѣйствительно и прямо израсходованныя департаментами, на предметъ которыхъ онъ былъ вотированъ, тѣмъ не менѣе начальникъ военнаго департамента и адмиралтейства всегда испытывали огромныя затрудненія, какъ согласовать свои дѣйствія съ этими указаніями.

„Что касается supplementary estimates, то онѣ подраздѣлены на подъ-

вильной систему vote of credit или, по крайней мѣрѣ, ограничить ея примѣненіе. Такъ, въ 1872 г., по поводу отчетовъ по абиссинской войнѣ [1]) и приготовленій къ европейской войнѣ, комитетъ государственныхъ отчетовъ задался вопросомъ, не было ли бы полезно постановить, чтобы впредь, за исключеніемъ текущаго года, vote of credit болѣе не примѣнялись. Это мѣропріятіе было осуществлено въ 1873—1874 гг. послѣ вотированія кредитовъ на Ашантійскую экспедицію.

Не считая исключительныхъ случаевъ примѣненія votes of credit [2]), въ нормальное время только supplementary estimates прилагаются ко всѣмъ гражданскимъ и военнымъ расходамъ. Существуютъ лѣтніе и весенніе дополнительные кредиты: первые требуются до конца обыкновенной сессіи, т. е. около августа мѣсяца, вторые отвѣчаютъ потребностямъ послѣднихъ мѣсяцевъ финансоваго года, открывающимся обыкновенно въ февралѣ или мартѣ. И тѣ и другіе обсуждаются при тѣхъ же условіяхъ, что и финансовые законы, т. е. вотируются комитетами всей палаты, а затѣмъ

главы и вслѣдствіе этого даютъ парламенту съ самаго начала болѣе точныя свѣдѣнія Казначейство, съ своей стороны, контролируетъ болѣе тщательно операціи департаментовъ послѣ производства расходовъ и безъ его разрѣшенія не можетъ произойти никакого перемѣщенія кредита изъ одной подъ-главы въ другую.

„Въ то же время необходимо, чтобы итогъ смѣты всего чрезвычайнаго расхода былъ ясно объявленъ парламенту и вашъ комитетъ держится того мнѣнія, что система supplementary estimates, наиболѣе удобная для достовѣрности контроля и представленія отчетовъ, должна быть согласована съ обязанностью всегда вносить въ парламентъ полный обзоръ и возможно лучшую смѣту всей суммы чрезвычайнаго расхода“. (Handbook to the reports from the committets of public accounts, мартъ 1888 г.).

[1]) Счеты по абиссинской войнѣ оставались открытыми пять или шесть лѣтъ до ихъ регулированія.

[2]) Оставаясь исключительными по своей природѣ, случаи эти, тѣмъ не менѣе, очень часты въ исторіи Англіи съ половины XIX вѣка: китайская война, крымская война, возстанія въ Индіи, событія 1870—1871 гг, абиссинская война, экспедиціи въ Южную Африку, афганистанскія дѣла, угроза войны съ Россіей, оккупація Египта и т. д. Votes of credit были въ теченіе этихъ послѣднихъ лѣтъ изданы на слѣдующія потребности:

Война съ ашантіями	1874 . . .	20.000 000 фр.
—	1875 . . .	3 000.000 „
—	1877 . . .	50.000 „
Русско-турецк. война	1878 . . .	87.500 000 „
Военныя операціи	1886	236 275.000 „

Трансвальская война 1899—1900 и другіе годы, цифры которыхъ даны ниже.

ЦАБ "Автограф"

въ общемъ засѣданіи [1]). При этомъ, какъ говорятъ, финансисты-ораторы придаютъ особенно рѣзкій тонъ своимъ рѣчамъ, потому что добавочные кредиты принимаются менѣе терпѣливо, чѣмъ кредиты первоначальныхъ бюджетовъ.

Что касается ежегоднаго размѣра этихъ добавочныхъ кредитовъ, то для гражданскихъ вѣдомствъ они въ среднемъ могутъ быть исчислены приблизительно въ 16 милліоновъ, а для арміи и флота въ 25 милліоновъ, всего милліоновъ въ пятьдесятъ. Нерѣдко положеніе бывало еще благопріятнѣе.

Въ теченіе 1887—1888 гг. не были даже исчерпаны ассигновки первоначальнаго бюджета; для арміи и флота—дѣло особенно рѣдкое—не было затребовано никакого добавочнаго кредита. Канцлеръ казначейства констатируетъ это въ своемъ докладѣ съ чувствомъ законной гордости: «Армія и флотъ—скасалъ онъ—не исчерпали средствъ, предоставленныхъ въ ихъ распоряженіе и не имѣли нужды ни въ какомъ дополнительномъ кредитѣ. Въ первый разъ послѣ 1870 г. этимъ вѣдомствамъ удалось избѣжать добавочныхъ кредитовъ, которые опрокидываютъ министерскія смѣты и нарушаютъ бюджетное равновѣсіе». (Финансовый докладъ канцлера казначейства Гошена, 26 марта 1888 г.).

Въ 1888—1889 гг. было открыто дополнительныхъ кредитовъ на 10.500.000 фр., но такъ какъ дѣйствительно произведенные расходы въ концѣ концовъ оказались на 43.950.000 фр. меньше смѣтъ, то этотъ остатокъ съ избыткомъ покрылъ первоначально ассигнованные дополнительные кредиты. (Докладъ канцлера казначейства, 15 апрѣля 1889 г.). Въ 1889—1890 гг. избытокъ произведенныхъ платежей надъ смѣтными расходами не превзошелъ 2.000.000 фр. (Докладъ 17 апрѣля 1890 г.). Въ 1890—1891 гг. было предъявлено 20 февраля 1891 г. требованіе дополнительныхъ кредитовъ для гражданскихъ вѣдомствъ на 12.123.000 фр.; но чистое увеличеніе расходовъ сравнительно съ первоначальными смѣтами не превысило 8.900.000 фр., т. е. менѣе $^1/_2$%. (Докладъ канцлера казначейства, 23 апрѣля 1891 г.).

---

[1]) Правила, относящіяся къ формѣ внесенія и сдачи отчета о supplementary estimates, касаются слѣдующихъ главныхъ пунктовъ: Указаніе главъ и подъ-главъ, къ которымъ относятся кредиты;—спеціальныя свѣдѣнія, сообщаемыя въ примѣчаніяхъ; посылка въ подходящее время телеграммъ по поводу расходовъ, производимыхъ за границей свыше кредитовъ, чтобы можно было немедленно потребовать дополненія;—случаи, гдѣ въ виду зачета расхода доходомъ можно требовать дополнительнаго кредита только на сумму чистаго остатка;—подробности и подраздѣленія, которыя должны содержаться въ appropriation accounts (въ отчетахъ объ усвоеніи), касающихся дополнительныхъ кредитовъ.

ЦАБ "Автограф"

Въ 1892 г. Гошенъ такъ резюмируетъ результаты 1891—1892 гг. «24.900.000 фр. закрытій кредитовъ и 16.500 фр. дополнительныхъ кредитовъ: остатокъ въ 8.400.000 фр.», отмѣчая по этому поводу, насколько англійская администрація умѣетъ сохранять «въ области государственныхъ расходовъ согласіе между смѣтами и констатированными фактами. За три послѣднихъ смѣтныхъ періода отклоненіе доходитъ только до 3.425.000 на общій итогъ въ 6.600.000.000 фр.» (Докладъ 11 апрѣля 1892 г.).

13 апрѣля 1899 г. канцлеръ казначейства могъ объявить только о 49.600.000 фр. дополнительныхъ кредитовъ для истекшаго смѣтнаго періода, которые, за вычетомъ закрытій, увеличили расходъ только на 33 милліона чистыхъ.

Но, съ 1900 года votes of credits, относящіеся къ трансваальской войнѣ, сильно измѣнили бюджетныя смѣты.

Вотъ офиціальный сводъ дополнительныхъ кредитовъ, вотированныхъ британскимъ парламентомъ сверхъ первоначальныхъ кредитовъ, съ 1900 по 1904 г.

1899—1900 г.	593.000.000	фр.
1900—1901 г.	858.000.000	»
1901—1902 г.	313.000.000	»
1902—1903 г.	250.000.000	»
1903—1904 г.	115.000.000	»

Въ теченіе этихъ тревожныхъ лѣтъ, вслѣдствіе затянувшейся и дорогой войны, старая средняя въ 50 милліоновъ превратилась въ дополнительный кредитъ, достигающій 600 и 800 милліоновъ.

Но послѣ того, какъ кризисъ закончился, все, кажется, вошло въ норму, по крайней мѣрѣ на 1904—1905 гг., когда дополнительные кредиты упали даже ниже ихъ скромнаго прежняго уровня. Такимъ образомъ, канцлеръ казначейства могъ въ своемъ докладѣ 10 апрѣля 1905 г. сказать о только что истекшемъ смѣтномъ періодѣ: «произведенные расходы, считая въ томъ числѣ и нѣсколько небольшихъ дополнительныхъ кредитовъ, вотированныхъ въ теченіе настоящей сессіи, достигаютъ 3.550 милліоновъ, т. е. на 23,100.000 фр. меньше смѣтныхъ предположеній».

Можно, слѣдовательно, надѣяться, что теперь возродится эра сокращенія расходовъ сравнительно со смѣтными предположеніями, на одну минуту прерванная. Въ этомъ отношеніи Англія являлась единственной изъ европейскихъ націй, какъ это доказываютъ сравнительныя вѣдомости, раздаваемыя въ палатѣ общинъ. Въ этихъ вѣдомостяхъ цифры original estimates (первоначальныхъ смѣтъ), при сравненіи съ цифрами final results

ЦАБ "Автограф"

(окончательныхъ результатовъ) показываютъ почти на каждой строкѣ благодѣтельное пониженіе послѣднихъ.

Мы имѣли, значитъ, основаніе утверждать, что добавочные кредиты, такъ сказать, не существуютъ въ Англіи. Причины этого привилегированнаго положенія были уже указаны.

Во-первыхъ, цифры бюджетныхъ смѣтъ въ Англіи устанавливаются близко ко времени открытія смѣтнаго періода, чаще всего даже въ теченіе смѣтнаго періода, что придаетъ исчисленіямъ почти рѣшающую точность. Во-вторыхъ, казначейство, т. е. министръ финансовъ, пересматриваетъ, имѣя преобладающую власть, всѣ смѣты расходовъ и придаетъ имъ такую прочность, которая позволяетъ имъ пережить невредимо періодъ исполненія бюджета. Въ-третьихъ, парламентская инціатива самостоятельно даетъ зарокъ не вносить никакого предложенія, способнаго нарушить бюджетное равновѣсіе увеличеніемъ расходовъ или уменьшеніемъ доходовъ. Это обстоятельство долгое время дозволяло подавлять искушеніе производить дополнительные расходы. Несмотря на отступленія, замѣчаемыя нынѣ, мѣра эта все еще сохраняетъ свое спасительное вліяніе.

Организація, которую мы много разъ восхваляли въ предшествующихъ главахъ, приводитъ, на самомъ дѣлѣ, на практикѣ къ побѣдѣ надъ самымъ страшнымъ врагомъ правильныхъ бюджетовъ, надъ добавочными кредитами.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА ВОСЕМНАДЦАТАЯ.

Отказъ въ бюджетѣ.

§ 1. Отказъ въ бюджетѣ со стороны парламента; его возможныя послѣдствія: всѣ платежи и всѣ сборы были бы пріостановлены: это означало бы революцію. Нѣкоторые ораторы до времень Реставраціи оспаривали у парламента право отвергать бюджетъ. Это право однако ему принадлежитъ и по законамъ логики и по конституціи. На дѣлѣ же онъ можетъ имъ пользоваться только какъ угрозой. Исполнительная власть должна своевременно уступить.—§ 2. Попытки отказа въ бюджетѣ въ Англіи: съ 1688 г. ни одна не приводила къ цѣли. То же самое въ Германіи съ 1866 г.—§ 3. Событія 16 мая 1877 г. во Франціи. 1878-му году грозила опасность открыться безъ бюджета. Правительству пришлось, какъ всегда, уступить въ послѣднюю минуту. Мнѣніе Ж.—Б. Сэя. Бюджетное верховенство парламентовъ.

§ 1.—Отказъ въ бюджетѣ со стороны парламента.

До сихъ поръ мы предполагали, что законодательная власть вотируетъ бюджетъ. Къ счастью, это обыкновенный случай. Можетъ однако случиться, что палаты добровольно не захотятъ приступить къ этому вотированію, что онѣ намѣренно откажутся предоставить правительству разрѣшеніе на взиманіе налоговъ и производство расходовъ.

Отвергнуть бюджетъ! Съ трудомъ можно вообразить всѣ послѣдствія такого событія. Если годъ открывается безъ вотированнаго бюджета, то рантьеры не получаютъ болѣе своихъ рентъ, пенсіонеры—пенсій; поставщики попусту стучатся въ окошко Казначейства, чиновники не получаютъ жалованья; школы закрыты; армія лишена жалованья, даже содержанія,—словомъ всѣ данники государства т. е. въ наше время почти всѣ, чувствуютъ себя задѣтыми; жизнь страны останавливается.

Съ другой стороны, нельзя требовать налоговъ и внезапная пріостановка сборовъ не только лишаетъ Казначейство средствъ на время ея

ЦАБ "Автограф"

теченія, но продолжаетъ свое дѣйствіе и въ дальнѣйшемъ времени; такъ какъ границы болѣе не охраняются, а пакгаузы лишены надсмотрщиковъ, то импортеры, оптовые торговцы, возчики, кабатчики и разные владѣльцы обложенныхъ предметовъ немедленно пользуются этимъ, чтобы наводнить страну табакомъ, кофе, сахаромъ, напитками и т. д. безъ уплаты пошлинъ. Огромная административная машина, тяготѣвшая надъ предметами, подлежащими обложенію, теперь выпускаетъ свою добычу. Контрабанда въ одну минуту наноситъ вредъ государственнымъ доходамъ [1]) на долгое время.

Въ этомъ гипотетическомъ описаніи нѣтъ ничего преувеличеннаго [2]). достаточно прочесть статьи закона, чтобы признать, что помимо бюджета не могли бы существовать ни доходы, ни расходы. Расходы, во-первыхъ, разрѣшаются финансовымъ закономъ точно на одинъ годъ. Если прошелъ этотъ годичный срокъ, то никакой законъ не дозволяетъ ни распорядителямъ кредитовъ—выдавать ордера, ни плательщикамъ — платить. Что касается, во-вторыхъ, доходовъ, то напрасно стали бы утверждать, что первоначальные законы, установившіе налоги, имѣютъ постоянное дѣйствіе; разрѣшеніе на ихъ взиманіе имѣетъ силу только въ теченіе года [3]), какъ

---

[1]) Въ 1871 г. въ оккупированныхъ департаментахъ можно было судить о результатахъ пріостановки сборовъ, хотя французскія или германскія власти всегда старались какъ можно скорѣе возстановить ихъ.

[2]) Та же самая картина была представлена въ Палатѣ депутатовъ однимъ бывшимъ министромъ финансовъ: „Отвергнутый бюджетъ означаетъ, что начиная съ 1 января не платятъ болѣе процентовъ по долгу, государственные чиновники не получаютъ жалованья, школы закрываются. духовныя лица безъ платы, что силы, назначенныя для національной защиты,—армія и флотъ не получаютъ болѣе съ 1 января жалованья“. (Рѣчь депутата Мориса Рувье, 10 декабря 1888 г.).

[3]) Право ежегоднаго разрѣшенія доходовъ и расходовъ до такой степени исключительно принадлежитъ общему бюджетному закону, что спеціальный законъ о прямыхъ налогахъ, когда онъ намѣренно выдѣленъ изъ цѣлаго, заботливо охраняетъ это право при помощи такой формулы: „Прямые налоги, идущіе на общіе государственные расходы, *будутъ установлены*... по главному окладу и по добавочнымъ сантимамъ“. Слово „установлены“ употреблено намѣренно, чтобы позже общій бюджетный законъ могъ *разрѣшить* взиманіе налоговъ словами: „дается разрѣшеніе на взиманіе прямыхъ налоговъ... согласно спеціальному закону, относящемуся къ прямымъ налогамъ“. До того времени рѣчь шла только о приготовительныхъ мѣрахъ. Леонъ Сэй, установившій въ бытность свою министромъ эту редакцію, такъ оправдываетъ ее: „Когда я былъ министромъ, въ 1878 г., я просилъ парламентъ ввести измѣненіе въ текстъ закона о прямыхъ налогахъ. До тѣхъ поръ эти законы редактировались такъ, что „прямые налоги будутъ *взимаемы* согласно основаніямъ, которыя установлены“... Я

ЦАБ "Автограф"

мы это раньше объяснили. Финансовый механизмъ, построенный разъ на всегда, пускается въ ходъ ежегодно только по особому каждый разъ разрѣшенію. Впрочемъ, заключительная статья всѣхъ финансовыхъ законовъ [1]) заноситъ надъ головой сборщиковъ, которые бы осмѣлились производить неразрѣшенные сборы, такія кары, что никто изъ нихъ не рискнетъ имъ подвергнуться.

Если бы бюджетъ не былъ вотированъ, то послѣ 1 января не нашлось бы какъ сборщиковъ налоговъ, такъ и плательщиковъ расходовъ. Кассы оставались бы столь же крѣпко закрытыми для пріема государственныхъ денегъ, какъ и для выдачи. За одинъ день то, что было законнымъ, стало бы беззаконнымъ. Пріостановка исполненія бюджета составила бы революцію. «Отвергнуть бюджетъ—знаете ли вы, господа, что это такое? Это—революція». (10 декабря 1888 г.).

Въ эпоху, когда еще спорили объ относительной широтѣ правъ парламента и короны, въ началѣ Реставраціи, обсуждали вопросъ, дѣйствительно ли палата депутатовъ обладаетъ переходящимъ всѣ границы и революціоннымъ правомъ отвергать бюджетъ. Нѣкоторые ораторы оспаривали его у нея, утверждая, что народные представители, созванные именно для вотированія бюджета, не могутъ, не слагая съ себя званія, воздержаться отъ исполненія своей первой обязанности. Де-Бональдъ заявлялъ: «Народное собраніе такъ же не имѣетъ права отвергать бюджетъ, какъ не имѣетъ права отдѣльный человѣкъ уничтожать себя самъ, своими руками». (Засѣданіе 22 марта 1816 г.). «Отказъ въ бюджетѣ — говорилъ другой депутатъ—привелъ Карла I на эшафотъ; отказъ въ бюджетѣ довелъ Людовика XVI до такой же судьбы; отказъ въ бюджетѣ побудилъ Карла II поступить на жалованье къ Людовику XIV и приготовилъ такимъ образомъ революцію 1688 г. Отказъ въ бюджетѣ всегда былъ сигналомъ къ политическимъ потрясеніямъ и къ самымъ большимъ несчастіямъ. Палата депутатовъ не имѣетъ права вызывать такіе перевороты». (Рѣчь виконта Сэнъ-Шамана, 1817 г.) [2]).

потребовалъ, чтобы слово *взимаемы* было замѣнено словомъ „*установлены*“, дабы разрѣшеніе, предшествовавшее общему вотированію бюджета, давалось только на *установленіе*, а не на *взиманіе* прямого налога“. (Рѣчь сенатора Леона Сэя, 27 декабря 1887 г.).

[1]) Эта заключительная статья ежегодныхъ бюджетныхъ законовъ была приведена полностью и разсмотрѣна въ главѣ XI, стр. 236 и 237.

[2]) Въ болѣе близкое къ намъ время, въ 1877 г., во время конфликта, о которомъ рѣчь впереди, было сказано: „Когда палата не желаетъ вотировать бюджетъ, это означаетъ возвращеніе къ естественному первобытному состоянію“.

ЦАБ "Автограф"

Да, конечно, отказъ въ бюджетѣ влечетъ всѣ эти мрачныя послѣдствія! Это—почти что самоубійство, дезорганизація страны, несомнѣнная прелюдія къ огромнымъ государственнымъ бѣдствіямъ! Но какъ ни опасно это оружіе, парламентъ владѣетъ имъ, онъ владѣетъ имъ законно и никто не можетъ его у него вырвать. Съ той минуты, какъ право вотировать государственные доходы и расходы принадлежитъ народнымъ представителямъ, послѣдніе облечены, какъ необходимое слѣдствіе, и правомъ ихъ не вотировать. Нельзя представить себѣ право разрѣшать безъ его логическаго противовѣса—права не разрѣшать. Одно безъ другого теряетъ всякую цѣнность, даже всякое значеніе [1]). Нынче впрочемъ, послѣ того, какъ начало бюджетнаго верховенства признано повсемѣстно за народными представителями, никто не колеблется уступить имъ альтернативное право санкціи бюджета или отказа въ немъ.

Однако, если отказъ въ бюджетѣ, разсматриваемый теоретически, представляется правильнымъ актомъ, согласнымъ съ духомъ и текстомъ конституцій парламентскихъ странъ [2]), то надо признать, что на практикѣ осуществленіе этого акта становится почти невѣроятнымъ.

Не только, какъ мы сказали, воображеніе отказывается представить перевороты, которые вслѣдствіе этого произойдутъ, но и опытъ не даетъ намъ такой картины, которую воображеніе отказывается предст авить: не существуетъ въ современной жизни примѣра, чтобы фанансовый годъ открывался безъ вотированія бюджета. Въ настоящее время парламенты пользуются правомъ отказа въ бюджетѣ только какъ угрозой. Исторія убѣдитъ насъ въ этомъ.

§ 2.—Попытки отказа въ бюджетѣ въ Англіи и въ Германіи.

Первая глава этой книги показала, какъ въ Англіи при Стюартахъ парламентъ отказывалъ въ различныхъ случаяхъ въ субсидіяхъ королю [3]),

---

[1]) Надо припомнить, что при Реставраціи въ то время, когда у парламента оспаривали право отвергать бюджетъ, у него равнымъ образомъ оспаривали и право вотировать государственные расходы: тутъ есть, на самомъ дѣлѣ, логическое соотвѣтствіе. См. вторую главу этой книги, гдѣ изложены дебаты относительно прерогативъ парламента въ области расходовъ при началѣ Реставраціи, стр. 39 и сл.

[2]) „Палата—говоритъ одинъ знаменитый толкователь конституцій—можетъ быть принуждена въ извѣстныхъ обстоятельствахъ опереться на свое право, признанное конституціей". (Рѣчь Эдуарда Лабулэ въ сенатѣ 18 декабря 1877 г. по поводу отказа въ бюджетѣ).

[3]) При Стюартахъ собственныхъ и постоянныхъ доходовъ королевскаго правительства было бы достаточно въ нормальное время для удо-

ЦАБ "Автограф"

который, впрочемъ, не обратилъ на это вниманія, что было большой ошибкой.

Послѣ возстановленія финансоваго порядка вслѣдъ за событіями 1688 г., вопросъ объ отказѣ въ бюджетѣ подымался еще нѣсколько разъ; конфликты становились угрожающими; но всегда рѣшенія вопроса приходили достаточно во-время для того, чтобы финансовый годъ открылся имѣя разрѣшенія на доходы и расходы, необходимые для хода государственныхъ дѣлъ. Работа Эрскина Мэя, «Конституціонная Исторія Англіи», уже цитированная нами, разсказываетъ объ этихъ инцидентахъ, описывая ихъ одинъ за другимъ.

Такъ напримѣръ, въ 1781 г.. Томасъ Питтъ [1]) предложилъ отсрочить на нѣсколько дней вотированіе субсидій, чтобы вырвать у лорда Норта обѣщаніе относительно войны съ Америкой. Но палата, признавая, что *никакое предложеніе такого рода не было вносимо послѣ революціи*, отвергла сильнымъ большинствомъ идею временной отсрочки бюджета.

Въ 1784 г. поведеніе короля Георга III, личнаго защитника, вопреки палатамъ, министерства Вильяма Питта, имѣвшаго только 24 года отъ роду, вызвало нѣсколько различныхъ попытокъ отказа въ бюджетѣ. Оппозиція подъ предводительствомъ Фокса, начавшаго уже противъ Питта политическую борьбу, которая должна была длиться до ихъ смерти [2]), добивалась пять или шесть разъ у палатъ отсрочки вотированія субсидій. Фоксъ говорилъ слѣдующее: «*Неоспоримо*, что конституція даетъ палатѣ право отказывать въ средствахъ; это оружіе она должна употреблять очень осторожно и только въ томъ случаѣ, когда его повелительно требуетъ благо государства. Это право я буду постоянно поддерживать... Это— борьба между прерогативами короны и народа. Палата должна употребить всѣ находящіяся въ ея власти средства для защиты своихъ привилегій: это обязанность, возлагаемая на нее конституціей. Средство, состоящее въ удержаніи требуемыхъ суммъ есть самое могущественное изъ всѣхъ и должно быть—я это признаю—употреблено послѣднимъ. Если бы министры продожали упорствовать и довели дѣло до крайности, было бы справедливо воспользоваться этимъ средствомъ, какъ правомъ, проводящимъ различіе

влетворенія государственныхъ расходовъ. Дополнительныя субсидіи, ассигнуемыя парламентомъ, представляли только чрезвычайныя средства, отказъ въ которыхъ не могъ слѣдовательно повлечь за собой описанную выше огромную административную дезорганизацію.

[1]) Племянникъ лорда Чатама, извѣстный подъ именемъ Кэмельфорда.

[2]) Питтъ и Фоксъ оба умерли въ началѣ 1806 г.

ЦАБ "Автограф"

между свободнымъ народомъ и рабами абсолютной монархіи» (засѣданіе общинъ, 20 февраля 1784 г.).

Король, тѣмъ не менѣе, упорствовалъ въ удержаніи кабинета, облеченнаго, какъ онъ говорилъ, его полнымъ довѣріемъ и не имѣвшаго еще времени проявить себя на дѣлѣ. Отказъ въ бюджетѣ, поддержанный палатой, могъ привести къ самымъ серьезнымъ послѣдствіямъ, передъ которыми, впрочемъ, Фоксъ не отступилъ бы, развѣ только скрылъ бы ихъ опасности отъ глазъ своихъ товарищей со свойственнымъ ему краснорѣчіемъ [1]).

Скоро впрочемъ король сумѣлъ добиться вотированія land-taxe [2]), (поземельнаго налога) необходимаго для платежа процентовъ по государственному долгу. Далѣе постоянныя средства консолидированнаго фонда дозволили ему въ теченіе трехъ мѣсяцевъ жить со дня на день, пока возраставшее вліяніе Питта на своихъ коллегъ [3]) не успѣло создать послѣднему большинства. Послѣ того, какъ 25 марта 1784 г. субсидіи были вотированы полностью, палата была немедленно распущена и новые выборы окончательно укрѣпили кабинетъ [4]). Въ итогѣ, ни одинъ расходъ не былъ пріостановленъ.

Съ тѣхъ поръ палата общинъ не имѣла болѣе нужды даже въ видѣ

---

[1]) Однажды Фоксъ скрылъ свое предложеніе отказать въ субсидіяхъ подъ видомъ простого требованія отсрочки, необходимой для обдумыванія вопроса. „Я прошу палату не усматривать въ моемъ предложеніи желанія отвергнуть требованіе средствъ: я знаю, что дѣло крайне необходимое и никто больше меня не побоялся бы воспротивиться общественному благу. Кого надо было бы порицать въ этомъ случаѣ, если не людей, осмѣливающихся противиться большинству палаты и пренебрегать ея рѣшеніями? Изумленіе, въ которое я ввергнутъ, недозволяетъ мнѣ точно установить мои мысли, и я думаю, что двое сутокъ не могутъ подвергнуть опасности государственное благо, въ особенности, когда рѣчь идетъ о столь серьезныхъ вещахъ“. (18 февраля 1784 г.)“. (Recueil des discours de Fox et de Pitt, 12 vol. in—8, 1819).

[2]) Въ это время land-taxe не былъ еще выкупленъ и доставлялъ бюджету около 50 милліоновъ франковъ. Финансовый годъ начинался, кромѣ того, въ январѣ. Только въ серединѣ вѣка начало открытія было перенесено на 1 апрѣля. См. стр. 91.

[3]) Оппозиціонное большинство противъ Питта таяло постепенно, отъ голосованія къ голосованію до 25 марта 1784 г. слѣдующимъ образомъ: 12 января — 54 голоса; 20 февраля — 20 голосовъ; 1 марта — 12 голосовъ; 5 марта—9 голосовъ; 8 марта—1 голосъ.

[4]) „Не мотивы благоразумія, не мысли объ умѣренности помѣшали партіи виговъ прибѣгнуть къ страшному оружію отказа въ субсидіяхъ, а невозможность вовлечь на эту дорогу сельскихъ собственниковъ, содѣйствіе которыхъ было необходимо для обезпеченія оппозиціи большинства“. (Essai historique sur les deux Pitt, par le baron Viel-Castel, 2 vol 1845).

ЦАБ "Автограф"

угрозы прибѣгать къ этому крайнему средству. «Оружіе ржавѣетъ въ арсеналѣ конституціонныхъ законовъ»—говоритъ Эрскинъ Мэй. Историкъ, изложенію котораго мы слѣдуемъ, замѣчаетъ, что во все время войнъ съ Франціей парламентъ постоянно шелъ въ полномъ согласіи съ короной. «Палата общинъ—говоритъ онъ—щедро ассигновывала всѣ суммы, которыя министры объявляли необходимыми для важныхъ государственныхъ расходовъ. Вотумомъ общинъ не былъ вычеркнутъ ни одинъ солдатъ изъ рядовъ арміи, ни одинъ матросъ—изъ флота». За нѣкоторыми исключеніями, всѣ проекты ежегодныхъ бюджетовъ всегда вотировались безъ сокращеній [1]). Фискальные споры, когда они и подымались, шли не о суммахъ, необходимыхъ для удовлетворенія государственныхъ расходовъ, но о формѣ различныхъ налоговъ. Такъ было съ упраздненіемъ income-tax (подоходнаго налога) въ 1816 г., съ отверженіемъ удвоенія налога на дома въ 1852 г. Въ болѣе близкое время, въ іюнѣ 1885 г. на предложеніи о повышеніи пошлинъ на пиво и спиртные напитки, которое должно было дать на 41,200,000 фр. больше дохода, былъ низвергнутъ кабинетъ Гладстона [2]).

Бюджетная борьба въ Англіи, ничего не утрачивая въ своемъ значеніи, въ теченіе долгаго времени разумно ограничена извѣстными предѣлами: объ отказѣ въ бюджетѣ нѣтъ болѣе и рѣчи.

Точно также и въ Германіи, послѣ событій 1862—1866 годовъ, разсказанныхъ во второй главѣ этой книги, вслѣдъ за тѣмъ, какъ побѣдоносное правительство склонилось передъ правами палаты, болѣе не встрѣчается примѣра отказа въ бюджетѣ. Кромѣ того, мы видѣли, что самые важные расходы, военные, вотируются тамъ одинъ разъ на семь лѣтъ.

§ 3.—Попытки отказа въ бюджетѣ во Франціи.

Отказъ въ бюджетѣ представлялся бы намъ только условной возможностью, лишенной реальности, по крайней мѣрѣ въ новѣйшія времена,

---

[1]) Сиръ Эрскинъ Мэй приводитъ нѣсколько исключительныхъ случаевъ, когда бюджетныя предложенія правительства подвергались сокращеніямъ, которыя удивляютъ своею маловажностью: въ 1857 г. отказъ въ пріобрѣтеніи одной англійской часовни въ Парижѣ; 1858 г. вычеркиваніе 308 фунтовъ стерлинговъ, жалованья одного служащаго національной галлереи и т. д.

[2]) Проекты увеличенія косвенныхъ налоговъ были временно замѣнены заимствованіями изъ суммъ погашенія, согласно предложенію сира Михаэля Гиксъ-Бича, канцлера казначейства, преемника Чильдерса. (Докладъ 9 іюля 1885 г.).

ЦАБ "Автограф"

если бы не такъ давно серьезныя событія у насъ едва не облекли въ плоть эту гипотезу.

Въ концѣ 1877 г. во время событій пресловутаго 16 мая, о которомъ политическія партіи неперестаютъ препираться, вопросъ, изучаемый нами такъ спокойно, сталъ предметомъ страстныхъ обсужденій. Государственные люди, почтенные довѣріемъ главы исполнительной власти, несмотря на оппозицію палатъ, увидѣли послѣ роспуска, что избиратели прислали снова враждебное имъ большинство: глава исполнительной власти тѣмъ не менѣе продолжалъ упорствовать въ своемъ нежеланіи съ ними разстаться [1]).

Подходилъ тѣмъ временемъ декабрь, т. е. конецъ бюджетнаго года, а бюджетъ на слѣдующій годъ не былъ вотированъ. Палата намѣренно пріостановила вотированіе бюджета 1878 г. Доклады бюджетной комиссіи были готовы и внесены, но палата отказалась поставить ихъ на очередь. «Мы не выпустимъ изъ рукъ—говорилъ докладчикъ—того, что составляетъ послѣднее прибѣжище, послѣднюю гарантію свободныхъ народовъ. Мы дадимъ согласіе на четыре прямыхъ налога [2]) только дѣйствительно парламентарному, министерству». (Докладъ бюджетной комиссіи, представленный Жюлемъ Ферри 4 декабря 1878 г.).

Поле для гипотезъ и даже для приготовленій въ виду приближавшагося кризиса было свободно. Общество и палаты съ безпокойствомъ считали дни, остававшіеся до 31 декабря 1878 г. Высказывались самыя странныя теоріи. Вражда партій заставляла, съ полнымъ основаніемъ опасаться серьезныхъ крайностей. «Мы отдадимъ наше золото, нашу службу, результаты нашей преданности— говорилъ Гамбетта—только, если преклонятся передъ волей, выраженной 14 октября (день послѣднихъ выборовъ). Надо знать, править ли во Франціи народъ или ею командуетъ одинъ человѣкъ!» (Засѣданіе депутатовъ, 4 декабря 1877 г.).

Правительство въ виду такой оппозиціи, изучивъ и безполезно попытавшись истолковать финансовые законы съ цѣлью открыть тамъ законное средство одними собственными силами перескочить черезъ дату 1 января, признало, что никакой сборщикъ не согласится взимать налогъ,

---

[1]) Сами члены министерства 16 мая оставили власть, но ихъ преемники продолжали ихъ политику.

[2]) Бюджетная комиссія отказалась даже выдѣлить изъ общаго проекта бюджета часть, относящуюся къ прямымъ налогамъ, несмотря на необходимость передать ихъ распредѣленіе на голосованіе генеральныхъ и окружныхъ совѣтовъ до конца года. Всѣдствіе этого въ 1878 г. окладные списки прямыхъ налоговъ были составлены очень поздно, уже въ теченіе года.

ЦАБ "Автограф"

никакой плательщикъ не выдастъ сантима изъ кассы, что законы и регламенты ясны и грозны,—и потому рѣшило уступить. 15 декабря 1877 г. новое министерство, взятое изъ рядовъ большинства, добилось немедленнаго вотированія въ одно засѣданіе закона о прямыхъ налогахъ, откладывавшагося до того, равно какъ и предварительныхъ двѣнадцатыхъ долей для покрытія расходовъ впредь до окончательнаго вотированія финансоваго закона 1878 г.

И на этотъ разъ отказъ въ бюджетѣ былъ только угрозой, высшимъ правомъ, за которое схватилась палата, чтобы побудить исполнительную власть къ покорности.

Это—послѣдній примѣръ, который мы можемъ цитировать. Потому что, если ежегодно извѣстная оппозиціонная фракція отказывается отъ вотированія финансоваго закона, то тутъ, собственно говоря, не идетъ рѣчи объ отказѣ въ бюджетѣ. «Мы не отвергаемъ систематически всякій бюджетъ, но мы не будемъ вотировать бюджетъ, который считаемъ дурнымъ» (палата депутатовъ. 5 іюля 1889 г.) — такова формула меньшинства. Когда лѣтъ десять тому назадъ нѣсколько его членовъ одинъ за другимъ выступали на трибунѣ, чтобы предъ окончательнымъ вотированіемъ бюджета высказать свои мотивы, одинъ изъ присутствующихъ воскликнулъ: «значитъ, никто не хочетъ вотировать бюджетъ!» при общемъ смѣхѣ собранія, которое, какъ и всѣ, отлично знало, что, несмотря на нѣсколько платоническихъ протестовъ, финансовый законъ пройдетъ значительнымъ большинствомъ.

Итакъ, не только палаты логически обладаютъ неоспоримымъ правомъ отвергать бюджетъ, но и исполнительная власть должна во-время склониться передъ волей народныхъ представителей, дабы избѣжать того, чтобы была потребность въ примѣненіи этого права.

Жанъ Баптистъ Сэй, со свойственной ему суровостью писалъ: «Законодатели вполнѣ независимые и проникнутые святостью своихъ обязанностей не побоялись бы отвергать представляемые имъ бюджеты всякій разъ... когда не позаботятся дать имъ всѣ желательныя гарантіи устраненія злоупотребленій! Пусть правительственныя креатуры не раздѣляютъ этого мнѣнія, пусть онѣ представляютъ эту мѣру, какъ ниспроверженіе государства... въ этомъ нѣтъ ничего удивительнаго; но что лица, не принимающія никакого участія въ раздѣлѣ этой богатой добычи, смотрятъ на эту полезную стойкость, какъ на опасную крайность,—это—слабость, которая покровительствуетъ хищенію и подкупности и служитъ пособницей гибели правительствъ!» (Cours d'économie politique 8-e partie). Знаменитый экономистъ напоминаетъ, что если бы во время Людовика XIV собраніе представителей при помощи отказа въ бюджетѣ могло бы воздвигнуть пре-

ЦАБ "Автограф"

пятствіе войнамъ и преслѣдованіямъ, Франція не впала бы «въ униженіе и нищету, ознаменовавшія конецъ этого театральнаго царствованія и самъ король не былъ бы покрытъ оскорбленіями». Но Людовикъ XIV позаботился о томъ, чтобы не вносить своихъ бюджетовъ на вотированіе представительному собранію. Если бы онъ это сдѣлалъ, если бы онъ былъ конституціоннымъ королемъ, быть можетъ, онъ былъ бы настолько проницателенъ, что предупреждалъ бы желанія народныхъ представителей, и не подвергся отказу въ бюджетѣ! Жанъ Баптистъ Сэй, слѣдовательно, правъ, требуя отъ законодательныхъ палатъ сохраненія ими ихъ права, даже доведеннаго до крайности Но самое лучшее, все-же, поступать такъ, чтобы онѣ имъ не пользовались, до того опасно примѣненіе этого права.

Теперь мы приступаемъ къ разсмотрѣнію исполненія бюджета, что составляетъ третью часть этой книги.

ЦАБ "Автограф"

ТРЕТЬЯ ЧАСТЬ.

Исполненіе бюджета.

ГЛАВА ДЕВЯТНАДЦАТАЯ.

Взиманіе доходовъ.—Поступленіе прямыхъ налоговъ.

§ 1. Исполненіе бюджета доходовъ. Прямые налоги: дѣленіе администраціи на завѣдующую составленіемъ оклада налоговъ и на завѣдующую ихъ взиманіемъ. Окладъ прямыхъ налоговъ, объѣзды контролеровъ: перемѣны и патенты. Установленіе окладныхъ списковъ. Надзоръ со стороны инспекторовъ и директоровъ. § 2 Взиманіе прямыхъ налоговъ. Сборщики отвѣтственны въ суммѣ окладныхъ списковъ. Понужденія къ исполненію, адрессуемыя ими плательщикамъ публикація окладныхъ списковъ, посылка извѣщеній. Различныя степени преслѣдованія: повѣстки, требованія, наложеніе запрещеній Очистка окладныхъ списковъ: рѣшенія совѣтовъ префектуры относительно вѣдомостей, касающихся долей налога, ненадлежаще насчитанныхъ и долей безнадежныхъ къ поступленію Уплата наличными черезъ извѣстные промежутки времени окружными финансовыми пріемщиками и сборщиками. Особенности, представляемыя организаціей прямыхъ налоговъ.

Изъ мятущейся среды парламентовъ, гдѣ вырабатывался финансовый законъ, мы переходимъ теперь въ болѣе спокойную атмосферу администраціи. Законодательныя палаты обсуждали, дополняли, пересматривали правительственный проектъ; въ своихъ дебатахъ свободно разсматривали самыя крайнія рѣшенія; во всѣхъ направленіяхъ искали, если не нашли, путей къ прогрессу и изъ столкновенія, немного шумнаго, мнѣній вышелъ, наконецъ, законъ, подлежащій примѣненію. Исполнительная власть, которой поручено это дѣло, должна только идти проложенной дорогой: ея работа требуетъ только молчаливой регулярности. Административный механизмъ достаточно хорошо оборудованъ, чтобы избѣжать отнынѣ всякаго тренія, всякой тряски; деньги, вышедшія изъ кармановъ плательщиковъ, доходятъ до центральнаго казначейства и оттуда падаютъ благословеннымъ дождемъ на обладателей расходныхъ мандатовъ, согласно

ЦАБ "Автограф"

очень разработаннымъ и весьма точнымъ правиламъ, которыя мы и разсмотримъ по тремъ отдѣльнымъ категоріямъ:

1) Взиманіе доходовъ, разрѣшенныхъ финансовымъ закономъ;

2) Централизація выручки отъ этихъ доходовъ въ кассахъ казначейства;

3) Уплата расходовъ въ мѣру кредитовъ, открытыхъ тѣмъ же финансовымъ закономъ.

Теперь мы прямо [1]) примемся за объясненіе механизма взиманія: въ чемъ состоятъ ежедневныя работы каждаго агента, которому поручена податная служба? Какими пріемами пользуется онъ для взиманія податныхъ денегъ отъ плательщиковъ? Какому контролю онъ порученъ? Наше особенное вниманіе мы посвятимъ служащимъ, расположеннымъ возможно ближе къ населенію, на нижней ступени чиновной лѣстницы.

Сперва будутъ описаны прямые налоги. За ними послѣдуютъ косвенные налоги.

§ 1.—Прямые налоги. Ихъ окладъ. Установленіе окладныхъ списковъ. (rôles).

Титулъ прямыхъ налоговъ объемлетъ налоги земельные на застроенную и незастроенную собственность, налогъ на двери и окна, налоги личный и движимый (квартирный), патенты, уподобляемыя прямымъ налогамъ подати на рудники, на непереходящія по наслѣдству имущества, билліарды, лошади, кареты и т. д. Все это даетъ казначейству 554.000.000 фр. (бюджетъ 1906 г.), сюда надо прибавить около 453 мил. взимаемыхъ подъ видомъ добавочныхъ сантимовъ въ пользу департаментовъ и коммунъ, всего болѣе милліарда франковъ, которые надо вытребовать у плательщиковъ, внести въ кассы и переслать въ казначейство. Какъ видимъ, сумма эта стоитъ того, чтобы для сбора ея создать ученую и солидную систему.

Характерное свойство этой системы—ея двойственность: съ одной стороны, идетъ опредѣленіе элементовъ, подлежащихъ обложенію, съ другой стороны,—взиманіе разными управленіями суммъ, вытекающихъ изъ такого опредѣленія.

Многіе умные люди признаютъ за этой двойственностью драгоцѣнныя выгоды. При ней, на самомъ дѣлѣ, отвѣтственность, будучи лучше специа-

---

[1]) Изученіе свойствъ различныхъ налоговъ поглощаетъ годичный курсъ въ Школѣ политическихъ наукъ: это составило бы одинъ или нѣсколько печатныхъ томовъ. Мы, поэтому, предполагаемъ этотъ предметъ уже извѣстнымъ и прямо переходимъ къ изложенію механизма взиманія этихъ налоговъ.

ЦАБ "Автограф"

лизированной, становится и болѣе дѣйствительной. Только организація эта стоитъ дорого. Бюджетъ, вынужденный оплачивать двойную смѣну служащихъ, быть можетъ, возмѣщаетъ часть своихъ расходовъ выгодами отъ хорошаго веденія дѣлъ; но въ общемъ счетѣ, его расходы, кажется, отъ этого возрастаютъ. Поэтому желаніе экономіи породило проектъ реформы [1]), стремящейся слить въ одно вѣдомство установленіе окладныхъ списковъ прямыхъ налоговъ и взиманіе по нимъ. Здѣсь мы не станемъ разсматривать эти предложенія, идея которыхъ уже не нова.

Удовольствуемся пока изложеніемъ нынѣшнихъ обязанностей того и другого вида администраціи, Управленію прямыхъ налоговъ «поручены операціи, относящіяся къ установленію окладныхъ списковъ четырехъ прямыхъ налоговъ и уподобляемыхъ имъ податей». Учрежденное закономъ 24 ноября 1799 г. при самомъ началѣ Консульства [2]), оно въ 1906 г. представляло слѣдующую департаментскую іерархію: 86 департаментскихъ директоровъ, 106 департаментскихъ инспекторовъ, 1.084 контролера разныхъ классовъ, 100 сверхъ-штатныхъ служащихъ, всего около 1400 агентовъ [3]).

---

[1]) См. докладъ Марселя Барта по поводу предложенія соединить вмѣстѣ обязанности опредѣленія оклада съ обязанностями взиманія прямыхъ налоговъ. (Предложеніе, внесенное 3 іюля 1873 года и воспроизведенное 18 декабря 1880 г.). „Соединеніе двухъ вѣдомствъ по составленію оклада и его взиманію—говорилъ онъ—упрощая администрацію и уменьшая число агентовъ, повело бы за собой значительное уменьшеніе расходовъ".

Уменьшеніе расходовъ исчислялось въ 8 или 9 милліоновъ. Эта крупная цифра доказываетъ съ перваго взгляда, что съ реформой, спеціально насъ занимающей, тѣсно связана болѣе важная реформа главныхъ казначействъ. Не входя преждевременно въ обсужденіе достоинствъ института главныхъ казначействъ, мы можемъ только порекомендовать, какъ очень поучительное чтеніе, докладъ Марселя Барта. Смотри также объ организаціи министерства финансовъ докладъ де-Ла-Монрэй отъ имени комиссіи объ административныхъ вѣдомствахъ (національное собраніе, 23 февраля 1872 года).

Проектъ сліянія вѣдомствъ по составленію окладовъ и взиманію прямыхъ налоговъ включенъ и въ предложеніе д'Эльбера и другихъ депутатовъ объ упраздненіи должности главныхъ кассировъ-плательщиковъ, сдѣланное 23 января 1888 г., обсуждавшееся въ палатѣ депутатовъ 23 и 26 марта 1889 г. и еще разъ 2 іюля 1889 г.

[2]) Подробности событій, предшествовавшихъ созданію этого учрежденія и вызвавшихъ его. см. въ первомъ томѣ нашей Histoire des finances de l'ancien régime et de la Revolution и въ нашей новой работѣ, Les finances du Consulat, 1902.

[3]) Расходъ на ихъ жалованье доходитъ въ бюджетѣ 1906 года до 4.289.000 фр. И въ этомъ году, какъ и въ предшествующіе годы, было по-

ЦАБ "Автограф"

Изъ этого личнаго состава выдѣляются *контролеры*, ось всего вѣдомства, находящіеся въ прямыхъ сношеніяхъ съ народомъ, обязанные осуществлять тотъ трудъ, который другими ревизуется, дополняется или направляется.

Контролеры, распредѣленные по странѣ по два-по три на округъ (arrondissement), живущіе въ главномъ городѣ, откуда они, по крайней мѣрѣ, въ теченіе девяти мѣсяцевъ совершаютъ объѣздъ 40, 50, 60 или болѣе коммунъ, входящихъ въ ихъ участокъ [1]), составляютъ и по своему поведенію, и по своимъ связямъ, по экзаменамъ, и дипломамъ, требующимся для занятія должности, избранную часть чиновничества. Ихъ обязанности могутъ быть такъ опредѣлены: «контролеры отмѣчаютъ измѣненія, происшедшія въ теченіе года въ положеніи и въ элементахъ обложенія плательщиковъ; они производятъ ежегодно перепись лицъ, обязанныхъ выбирать патенты, они разслѣдуютъ возраженія, приступаютъ къ производству слѣдствій и составляютъ въ согласіи съ мѣстными раскладчиками реестры, служащіе основой для составленія окладныхъ списковъ».

Когда читатель правильно поймет всѣ термины этого опредѣленія, нуждающіеся, въ свою очередь въ опредѣленіи, обязанности контролеровъ не покажутся ему сколько-нибудь таинственными.

Работа названныхъ контролеровъ прямыхъ налоговъ должна привести къ составленію окладныхъ списковъ, устанавливаемыхъ по реестрамъ, которые существуютъ со времени созданія налога: надо только исправлять ихъ сообразно произошедшимъ измѣненіямъ, измѣненіямъ, какъ въ личности плательщиковъ, такъ и въ элементахъ обложенія. Для этой цѣли контролеры предпринимаютъ ежегодно два регулярныхъ объѣзда, одинъ въ маѣ мѣсяцѣ [2]), называемый объѣздомъ для измѣненій, другой, начинающійся въ сентябрѣ или октябрѣ и называемый объѣздомъ для патентовъ.

Въ теченіе майской поѣздки, которая предшествуетъ вотированію финансоваго закона, контролеры, совмѣстно съ мѣстными раскладчиками, со-

---

требовано увеличеніе личнаго состава, особенно кадра инспекторовъ и контролеровъ. Нѣсколько должностей инспекторовъ были уже созданы на случай отпусковъ на вакаціи или временнаго увеличенія труда, а также для введенія однообразія въ практику дѣла.

[1]) Въ среднемъ у каждаго контролера, отъ 39 до 40 коммунъ. Но средняя не соотвѣтствуетъ дѣйствительности въ виду большихъ городовъ поглощающихъ только для себя по нѣсколько контролеровъ. Нѣкоторые изъ нихъ имѣютъ до 70 небольшихъ коммунъ.

[2]) Въ 1888 и 1889 гг. начало объѣзда для измѣненій въ видѣ исключенія было отсрочено до 1 іюня вслѣдствіе неотложности работъ по оцѣнкѣ застроенной собственности.

ЦАБ "Автограф"

бираютъ свѣдѣнія, которыя придется утилизировать, когда поземельные налоги съ застроенной и незастроенной собственности, съ оконъ и дверей, личныя и поквартирныя подати и спеціальные налоги удостоятся законодательной санкціи. Важно, дѣйствительно, подготовиться заранѣе.

Работа по отмѣткѣ *измѣненій* (mutations) можетъ быть опредѣлена какъ «ежегодная операція, состоящая въ отмѣткѣ перемѣнъ, произошедшихъ въ наименованіи плательщиковъ и въ элементахъ ихъ обложеній, производимая для внесенія необходимыхъ поправокъ въ реестры, являющіеся основой окладныхъ списковъ». Ежегодныя перемѣны, являющіяся результатомъ смертей, наслѣдствъ, продажъ, покупокъ, раздѣловъ, новыхъ построекъ, разрушеній, входа и выхода изъ состава государственныхъ домэновъ и т. д., доходятъ по административной статистикѣ до двухъ съ лишкомъ милліоновъ: число парцеллъ, испытавшихъ перемѣну, болѣе пяти милліоновъ, число перемѣнившихся лицъ болѣе двухъ милліоновъ, число страницъ, на которыхъ записаны земельныя измѣненія, болѣе двухъ милліоновъ и т. д.

Контролеры приступаютъ къ этой работѣ, опираясь на свѣдѣнія, собранныя въ регистраціонныхъ бюро, на записи сборщиковъ, изъ которыхъ имъ доставляются извлеченія, наконецъ на личныя наблюденія, производимыя на мѣстахъ. Мѣстные раскладчики служатъ имъ сотрудниками, ассистентами или совѣтниками. Это—«члены комиссіи, состоящей въ каждой коммунѣ изъ мэра, его помощника и пяти гражданъ плательщиковъ поземельныхъ налоговъ, назначенныхъ супрефектомъ [1])». Для раскладочныхъ налоговъ контролеры являются ассистентами при раскладчикахъ, а для долевыхъ налоговъ раскладчики являются ассистентами при контролерахъ.

Объѣздъ для патентовъ имѣетъ мѣсто только въ сентябрѣ или октябрѣ мѣсяцахъ; опись элементовъ, подлежащихъ обложенію этимъ долевымъ налогомъ, должна возможно ближе подходить къ началу новаго смѣтнаго періода. Тогда же, если требуется, исправляется и дополняется работа по отмѣткѣ измѣненій, продѣланная во время предыдущаго объѣзда, которая и обнародывается. Помимо своихъ двухъ ежегодныхъ поѣздокъ контролеры отправляются на мѣста всякій разъ, когда того требуетъ разборъ поданныхъ возраженій или предписанныя управленіемъ разслѣдованія.

Возраженія составляются или изъ прошеній о *сложеніи* или *уменьшеніи*, прошеній исковыхъ къ административной юстиціи въ случаѣ не-

---

[1]) Въ Парижѣ въ силу закона 23 фримера VII года мѣсто раскладчиковъ занимаетъ комиссія прямыхъ налоговъ, составленная изъ чиновниковъ, назначенныхъ административной властью. Эта комиссія дѣйствуетъ согласно регламенту 1 іюня 1849 года.

ЦАБ "Автограф"

надлежаще установленнаго обложенія, или изъ просьбъ объ *отсрочкахъ* и *сбавкахъ*, просьбъ о милости, подаваемыхъ префекту, ходатайствующихъ объ уменьшеніи налога въ случаѣ потери дохода или податной способности. Тѣ и другія, общій итогъ которыхъ доходитъ до нѣсколькихъ сотъ тысячъ ежегодно, доставляютъ контролерамъ еще много добавочной работы [1]).

Во время этихъ объѣздовъ, равно какъ и въ дни своихъ пріемовъ, контролеры отдаютъ себя въ распоряженіе плательщиковъ, выслушиваютъ ихъ объясненія, въ случаѣ надобности даже вызываютъ ихъ сами, доставляя каждому свѣдѣнія, въ которыхъ онъ нуждается, пользуясь и сами доходящими до нихъ свѣдѣніями для усовершенствованія раскладки налога.

Совокупность всѣхъ этихъ работъ приводитъ къ исправленію реестровъ, по которымъ составляются окладные списки. Реестры,—это «вѣдомости, содержащіе элементы отдѣльныхъ обложеній. сгруппированныхъ вокругъ имени каждаго плательщика». Эти *элементы обложенія*, внесенные въ реестры, дозволяютъ установить *цифры обложенія*, вносимыя въ окладные списки [2]). Окладные списки—это «вѣдомости, составляемыя по коммунамъ и содержащія противъ имени каждаго плательщика указаніе на размѣръ его отдѣльнаго оклада [3])».

Изъ этого видно, какая масса различныхъ дѣлъ наваливается на контролера, эту поистинѣ главную пружину прямыхъ налоговъ.

Въ высшей іерархіи существуютъ, какъ мы видѣли, инспекторы, около одного на департаментъ, провѣряющіе на мѣстѣ всѣ служебныя дѣйствія, ревизующіе, насколько точно контролеры исполняютъ свои обязанности, устанавливающіе большее или меньшее ихъ усердіе, наконецъ, лично разбирающіе дѣла особой важности для доклада о нихъ директору. Инспекторъ—правая рука директора.

Директоры, живущіе въ главныхъ городахъ, направляютъ и централизуютъ совокупность всѣхъ дѣйствій по департаменту, передаютъ инструк-

---

[1]) 483.000 возраженій въ 1904 г., не говоря о коллективныхъ заявленіяхъ по поводу бѣдствій, и прошеній сборщиковъ, о которыхъ рѣчь будетъ ниже. Число возраженій сильно возросло послѣ закона 21 іюня 1887 г. разрѣшившаго плательщикамъ дѣлать возраженія путемъ декларацій въ мэріи.

[2]) Реестры, по скольку дѣло касается элементовъ обложенія, являются какъ бы составными частями окладныхъ списковъ.

[3]) Окладной списокъ опредѣляется еще и какъ „основаніе, въ силу котораго сборщики приступаютъ къ взиманію прямыхъ налоговъ". Dictionaire des finances говоритъ: „Окладной списокъ—это вѣдомость, въ которую занесены имя, отчество, профессія и адресъ плательщиковъ съ указаніемъ основъ ихъ обложенія и суммы, которую они должны платить".

ЦАБ "Автограф"

ціи своимъ агентамъ, указываютъ порядокъ объѣздовъ и провѣрокъ, разслѣдуютъ и разрѣшаютъ въ границахъ своей компетенціи вопросы, поднятые при исполненіи службы, и одни только ведутъ переписку съ центральной администраціей. Имъ, кромѣ того, поручается переписываніе окладныхъ списковъ, реэстры для которыхъ, какъ было сказано, составляются и пересматриваются контролерами.

Эта переписка производится въ управленіи, т. е. за вознагражденіе за списки, составленные для государства. Департаменты и коммуны, наоборотъ, платятъ директору вознагражденіе, превышающее его издержки. Поэтому-то, просматривая бюджетъ, съ удивленіемъ видишь, что жалованіе директоровъ прямыхъ налоговъ опредѣлено только отъ 7,000 до 10.000 фр., тогда какъ жалованье ихъ товарищей по регистраціи, таможнямъ и управленію косвенныхъ налоговъ доходитъ до 8.000 — 12.000 фр. Но надо имѣть въ виду пропорціональныя отчисленія, ассигнуемыя департаментами и коммунами, которыя компенсируютъ, иногда очень щедро, недостаточность государственнаго жалованья.

Когда окладные списки составлены и переписаны, задача составленія оклада налога закончена.

§ 2.—Взиманіе прямыхъ налоговъ.

Тогда вступаетъ въ отправленіе своихъ обязанностей другая администрація, въ руки которой директоръ прямыхъ налоговъ спѣшитъ передать составленные списки.

Директоръ прямыхъ налоговъ начинаетъ съ передачи списковъ префекту департамента, дѣлающему на нихъ надпись съ приказомъ о производствѣ взиманія. Затѣмъ онъ пересылаетъ ихъ главному казначею-плательщику съ «вѣдомостью суммы окладныхъ списковъ по коммунамъ».

Главный казначей-плательщикъ, получивъ эти подлежащіе взысканію списки съ сопровождающею ихъ вѣдомостью, вноситъ въ свои книги общій ихъ итогъ, что дѣлаетъ его отвѣтственнымъ за нихъ. Затѣмъ онъ раздѣляетъ эту взятую на себя работу между отдѣльными окружными финансовыми пріемщиками (receveurs particuliers des finances), находящимися подъ его начальствомъ. Окружной пріемщикъ въ свою очередь, становится отвѣтственнымъ за ту часть, которая отведена ему, и мы скоро увидимъ, какая вытекаетъ отсюда для него дѣйствительная отвѣтственность. Наконецъ, онъ вноситъ въ свои книги, въ долговой счетъ каждаго сборщика, (percepteur) цифру той суммы по окладнымъ спискамъ, которую сборщикъ долженъ собрать и доставить окружному пріемщику.

ЦАБ "Автограф"

Такъ, переходя изъ рукъ въ руки, эти бумаги послѣдовательно налагаютъ обязательства на каждаго изъ получающихъ ихъ, какъ бываетъ это и съ векселями, передаваемыми для уплаты [1]).

Сборщикъ (percepteur), до котораго мы дошли, составляетъ послѣдній чинъ іерархіи, которой управляетъ министръ финансовъ при посредствѣ Главнаго Управленія государственной отчетности, Управленій общаго движенія суммъ, занесеннаго въ книги консолидированнаго долга и личнаго состава. Въ каждомъ департаментѣ его непосредственными начальниками являются окружные пріемщики и главные казначеи-плательщики.

Сборщики смѣнили въ 1804 г. старинныхъ сборщиковъ (collecteurs) и, тяжелой памяти, откупщиковъ взиманія налоговъ, дѣйствія которыхъ были нами описаны въ другихъ работахъ [2]). Законъ 25 февраля 1804 г. осуществилъ большую реформу слѣдующими простыми словами: «всѣ сборщики прямыхъ налоговъ будутъ назначаться первымъ консуломъ». (Ст. 2). Съ той поры сборщики изъ простыхъ предпринимателей по взиманію налоговъ, какими были, превратились въ настоящихъ чиновниковъ. Завѣдываніе прямыми налогами было передано имъ и понынѣ продолжаетъ оставаться исключительно въ ихъ рукахъ, послѣ того, какъ контролеры закончатъ свою работу.

Сборщики, числомъ отъ 5.250 до 5.300, т. е. въ среднемъ по два на кантонъ, обслуживаютъ (опять-таки въ среднемъ) семь или восемь коммунъ, часто на дѣлѣ десять или двѣнадцать или больше, такъ какъ города сами требуютъ иногда одного или болѣе сборщиковъ. Существуетъ, какъ видно изъ этого, гораздо больше сборщиковъ, чѣмъ контролеровъ: взиманіе требуетъ въ пять или шесть разъ большаго личнаго состава, чѣмъ

---

[1]) Эта аналогія окладныхъ списковъ съ векселями выдвигалась нерѣдко. Недавно редакторъ одной маленькой ежедневной газеты довелъ сравненіе до того, что даже предложилъ упразднить сборщиковъ и замѣнить ихъ сельскими комиссіонерами. Такъ какъ послѣднимъ—говорилъ онъ—уже поручено взиманіе платежей по коммерческимъ векселямъ, то они вполнѣ могли бы въ такой же формѣ передавать плательщикамъ и купоны объ уплатѣ слѣдуемыхъ съ нихъ налоговъ. Сельскій комиссіонеръ, ежедневно проходящій мимо воротъ каждаго плательщика податей, „объѣзжающій поля, гдѣ онъ встрѣчаетъ деревенскихъ жителей, которыхъ всѣхъ лично знаетъ, несъ бы обязанности и по взиманію налоговъ“. Воображеніе редактора Petit Journal, быть можетъ, заранѣе предвидитъ упрощенія, которыя не будутъ насъ удивлять въ концѣ XX вѣка.

[2]) Наши книги Finances de l'ancien régime et de la Révolution и Finances du Consulat подробно описываютъ систему, бывшую до созданія сборщиковъ (percepteurs).

ЦАБ "Автограф"

раскладка. Каждый сборщикъ въ среднемъ собираетъ 180.000 фр. прямыхъ налоговъ, по величинѣ которыхъ опредѣляются и отчисленія, составляющія его вознагражденіе [1]).

Сборщики, въ рукахъ которыхъ находятся полученные отъ начальства списки, находясь въ непосредственномъ соприкосновеніи съ народомъ, должны теперь позаботиться объ огражденіи себя отъ отвѣтственности. Какъ достигнутъ они этого? Намъ это покажетъ описаніе операцій взиманія. Первая формальность, второстепенная по значенію, внутренняго распорядка, состоитъ въ соединеніи вокругъ главной статьи налога каждаго плательщика всѣхъ различныхъ обложеній, слѣдуемыхъ съ него, чтобы облегчить отмѣтки на поляхъ (émargements), о которыхъ рѣчь будетъ дальше. Официальной операціей, дѣйствительно знаменующей начало взиманія, является публикація податныхъ списковъ. Производимая по предложенію сборщика мэромъ каждой коммуны черезъ посредство расклейки афишъ на бѣлой бумагѣ, эта публикація составляетъ коллективное увѣдомленіе, задача котораго надлежаще предупредить каждаго плательщика о существованіи документовъ, гдѣ означены цифры слѣдуемыхъ съ него въ начинающемся году налоговъ, документовъ, вполнѣ доступныхъ осмотру.

Публикація списковъ становится точкой отправленія для вычисленія трехмѣсячнаго срока на представленіе возраженій [2]).

За этимъ коллективнымъ увѣдомленіемъ слѣдуетъ увѣдомленіе индивидуальное. Сборщики вмѣстѣ со списками получаютъ и листки *индивидуальныхъ увѣдомленій*, составляемыхъ Управленіемъ, содержащихъ для каждаго плательщика копію его статьи съ указаніемъ основъ его обложе-

---

[1]) Въ среднемъ около 1.71 % съ суммы окладныхъ списковъ. Кромѣ того, сборщикамъ полагается еще по 0.20 сантимовъ за каждую статью списка. Величина этихъ ассигновокъ въ бюджетѣ на 1906 г. доходитъ до 11.192.000 фр. (по 2.000 фр. въ среднемъ на каждаго чиновника). Кромѣ того, сборщики, которымъ поручено и веденіе коммунальныхъ бюджетовъ, т. е. огромное большинство ихъ, получаютъ большое добавочное вознагражденіе за это.

Вопросъ о самомъ принципѣ пропорціональныхъ отчисленій давно подвергнутъ обслѣдованію. Ихъ хотѣли бы замѣнить системой опредѣленнаго жалованья, по нашему мнѣнію, болѣе удовлетворительной. Бюджетная комиссія 1888 г. высказалась однако за сохраненіе отчисленій въ пользу сборщиковъ (см. докладъ Фернанда Фора, и теперь имѣющій значеніе, отъ 17 ноября 1887 г.).

[2]) За исключеніемъ случаевъ ложной или двойной записи, когда законъ 29 декабря 1884 г. считаетъ трехъ-мѣсячный срокъ только со времени доведенія до свѣдѣнія плательщика объ официальномъ преслѣдованіи, начатомъ противъ него (ст. 4).

ЦАБ "Автограф"

нія, общаго итога слѣдуемыхъ съ него платежей на годъ и по двѣнадцатымъ долямъ, и частей, принадлежащихъ государству и мѣстнымъ органамъ [1]). Сборщикъ прибавляетъ къ этому срокъ публикаціи списковъ и извѣщеніе о часахъ и дняхъ своихъ пріемовъ въ канцеляріи или во время объѣзда. Онъ кромѣ того заботится и о разсылкѣ увѣдомленій по домамъ [2]).

По завершеніи этихъ предварительныхъ формальностей, послѣ того, какъ плательщики увѣдомлены сначала коллективно, затѣмъ каждый отдѣльно, начинается взиманіе.

Въ дни и часы, указанные, какъ мы сказали, въ увѣдомленіяхъ, сборщикъ предоставляетъ себя въ распоряженіе населенія. При каждой уплатѣ, полной или частичной, онъ выдаетъ квитанцію изъ своего реэстра съ талонами и дѣлаетъ, въ присутствіи плательщика, отмѣтку на поляхъ въ окладномъ спискѣ въ графѣ, отведенной для этой цѣли. Изъ этой процедуры выводятъ заключеніе, что прямые налоги взимаемы и вносимы (querables et portables). Взимаемы потому, что сборщикъ для полученія налога передвигается въ другую коммуну изъ той, въ которой онъ живетъ; вносимы—потому, что, со своей стороны, плательщикъ самъ приноситъ слѣдуемую съ него дань. Но это — выраженія черезъ чуръ претенціозныя для столь простой вещи.

Однако, не всѣ плательщики точно приходятъ на свиданіе, назначенное имъ сборщикомъ; не всѣ приносятъ въ его кассу слѣдуемый съ нихъ налогъ. Необходимо начать преслѣдованіе противъ запоздавшихъ, чтобы понудить ихъ къ платежу налоговъ. Эти преслѣдованія составляются изъ слѣдующихъ актовъ, такъ располагающихся по степени важности:

Простая повѣстка (sommantion gratis)—родъ новаго листка съ увѣдомленіемъ, указывющаго плательщику на его просрочку;

Повѣстка со штрафомъ (sommation avec frais) [3]),—предостереженіе того же типа, что и предыдущее, но влекущее уже небольшое денежное наказаніе;

---

[1]) Увѣдомленія содержатъ, кромѣ того, текстъ законовъ, о которыхъ полезно напоминать.

[2]) За каждое увѣдомленіе полагается сборъ въ 5 сантимовъ на издержки по его составленію и разсылкѣ. Изъ нихъ директоръ получаетъ 3, а сборщикъ—2 сантима.

[3]) Со времени закона 9 февраля 1877 г. sommation avec frais замѣнило старыя варварскія названія garnison collective и garnison individuelle, которыя до той поры поддерживали память о garnisaires (экзекуціонные сыщики), дѣйствительно располагавшихся на постой въ домахъ плательщиковъ при старомъ режимѣ.

ЦАБ "Автограф"

Требованіе (Commandement)—судебный актъ, возвѣщающій начало дѣйствительнаго преслѣдованія по правиламъ процессуальнаго кодекса;

Наложеніе запрещенія (saisie), непремѣннымъ предшественникомъ, котораго и бываетъ «требованіе» и которое наступаетъ черезъ три дня, если плательщикъ не очиститъ себя;

Наконецъ, *продажа* движимости, цѣнностей и плодовъ на деревьяхъ и на корню, выручкой которыхъ покрываются слѣдуемые налоги и расходы по взысканію [1]).

Совокупность всѣхъ этихъ средствъ, осуществляются ли они на самомъ дѣлѣ или только дѣйствуютъ какъ угроза, а главное могучее усиліе доброй воли плательщиковъ, приносятъ къ назначенному сроку въ кассы сборщиковъ почти всю сумму прямыхъ налоговъ. Въ концѣ года всѣ окладные списки оплачены почти сполна, съ точностью до одной трети двѣнадцатой доли [2]), несмотря на то, что расходы на преслѣдованіе недоимщиковъ доходятъ только до двухъ на тысячу [3]).

Но если ходъ поступленій дѣлаетъ честь Франціи, если 30 милліоновъ недоимокъ въ концѣ года кажутся ничтожными сравнительно съ поступившими 973 милліонами, то дѣло мѣняется, если взглянуть на него съ точки зрѣнія контроля агентовъ, отвѣтственныхъ за поступленіе податей. Тогда и сантимы имѣютъ значеніе и сумма окладныхъ списковъ должна быть цѣликомъ очищена въ сроки, указанные регламентами.

Необходимо, значитъ, ознакомиться, какъ происходитъ эта очистка. Сборщики раньше, чѣмъ обратить списки ко взиманію, изслѣдуютъ,

---

[1]) Сборщики въ силу закона 12 ноября 1808 г. имѣютъ отъ имени государственнаго казначейства преимущественное право на жатву, плоды, доходы и имущество, подлежащее налогу при взиманіи земельнаго налога за истекшій и текущій годы, и на всю мебель и всѣ движимыя вещи недоимщиковъ, гдѣ бы эти вещи ни находились, при взиманіи другихъ прямыхъ налоговъ истекшаго и текущаго года. По отношенію къ недвижимой собственности сборщики дѣлаются кредиторами недоимщиковъ на общемъ основаніи.

[2]) Состояніе сбора прямыхъ налоговъ смѣтнаго періода 1904 г. къ 1 февраля 1905 г.

Сумма составленныхъ окладныхъ списковъ .	1.002.655.000 фр.
Внесено	973.234.000 „
Въ недоимкѣ	29.421.000 „

Т. е. въ недоимкѣ спустя 12 мѣсяцевъ только 0.35 одной двѣнадцатой доли

[3]) Расходы по преслѣдованію нѣкогда колебались вокругъ 1 на 1.000 Въ 1886 г. они впервые достигли 2 на 1.000. Въ 1889 г. они достигли 2.03 на 1.000, а въ 1890 г.—2.04 на 1.000. Въ 1899 г. они падаютъ до 1.86 на 1.000. Въ 1904 г. повышаются до 2 на 1.000.

ЦАБ "Автограф"

нѣтъ ли въ нихъ ошибокъ, ложныхъ или двойныхъ записей, пропусковъ или преувеличеній, неточныхъ цифръ и т. д., которые могли бы исказить итоги. Результатомъ этой предварительной работы бываетъ составленіе ими *вѣдомости долей не надлежаще наложенныхъ*, по поводу которой совѣтъ префектуры, выслушавъ мнѣніе контролера и директора прямыхъ налоговъ, выноситъ свое рѣшеніе. Когда постановлено сложить эту сумму, то префектъ выдаетъ ордеръ, уменьшающій на столько же итогъ окладныхъ списковъ [1]).

Затѣмъ въ теченіе первыхъ двухъ мѣсяцевъ второго года смѣтнаго періода, т. е. послѣ 12 мѣсяцевъ обращенія ко взиманію, сборщики могутъ обращаться въ совѣтъ префектуры съ новой просьбой подъ видомъ *вѣдомости долей безнадежныхъ къ поступленію*, касающейся долей лицъ, которыя по бѣдности, неплатежеспособности, отсутствію, смерти и т. д. находятся въ явной невозможности уплатить слѣдуемое. Чиновникъ въ подкрѣпленіе своего заявленія прилагаетъ различные документы, чтобы засвидѣтельствовать свои старанія, возбужденныя преслѣдованія, составленные акты и т. д. и удостовѣрить реальность отсутствій, смерти, бѣдности, на которыя онъ указываетъ. Совѣтъ префектуры, оцѣнивъ значеніе этихъ документовъ, если признаетъ просьбу сборщика основательной, добивается отъ префекта выдачи ордеръ на сложеніе налоговъ въ счетъ долей, безнадежныхъ къ поступленію.

Если и послѣ того, какъ выданы эти два вида ордеръ, остается еще недоимка, то сборщикъ долженъ покрыть ее изъ своихъ средствъ.

По истеченіи третьяго года послѣ открытія смѣтнаго періода сборщики вносятъ въ ихъ кассы [2]) изъ своихъ собственныхъ средствъ ту часть итога *окладныхъ списковъ, которая не была очищена* [3]). *Уже къ 30 ноября* второго года смѣтнаго періода, окружные финансовые пріемщики уплачиваютъ въ свои кассы изъ своихъ собственныхъ средствъ недоимку по своему округу, не дожидаясь платежей сборщиковъ. Сборщики, тринадцать мѣсяцевъ спустя, только покрываютъ авансъ окружныхъ пріемщиковъ. Тогда, сдѣлавшись частными кредиторами плательщиковъ съ правами казначейства, они могутъ употреблять въ свою пользу описанный выше рядъ официальныхъ судебныхъ дѣйствій.

Итакъ, черезъ двадцать три мѣсяца послѣ открытія каждаго смѣтнаго

---

[1]) За исключеніемъ переверстокъ при раскладочныхъ налогахъ.

[2]) Сборщикъ самъ себѣ выдаетъ и квитанцію съ талономъ.

[3]) Въ то же время составляется поименная вѣдомость оставшейся невзысканной части налога, въ силу чего сборщикъ, хотя и сдѣлавшійся личнымъ кредиторомъ недоимщиковъ, сохраняетъ противъ нихъ преимущественныя права казначейства.

ЦАБ "Автограф"

періода—окружные финансовые пріемщики, а черезъ три года—сборщики вносятъ въ казначейство полностью ту сумму окладныхъ списковъ [1]), какая на нихъ значится [2]). Комбинація, конечно, очень выгодная для казначейства.

Но необходимо признать, что если бы уменьшеніе общественнаго благосостоянія замедлило добровольное поступленіе налоговъ, то сборщики, конечно, не согласились бы подвергаться риску такой личной отвѣтственности, не добившись прочнаго вознагражденія, столь же обременительнаго, какое существовало въ началѣ XIX вѣка. Именно въ то время, когда въ гарантіяхъ агентовъ взиманія почувствовалась бы особая нужда, высокая цѣна помѣшала бы ими воспользоваться.

Дальше мы увидимъ, что косвенные налоги при совершенно иныхъ способахъ взиманія, тѣмъ не менѣе, даютъ въ концѣ года столь же незначительную недоимку.

Итакъ, система взиманія прямыхъ налоговъ характеризуется тремя словами: *двойственность*, *отвѣтственность* и *подрядъ*.

---

[1]) Изъ итога окладныхъ списковъ были вычтены, какъ говорилось, доли ненадлежаще наложенныя и безнадежныя къ поступленію, на которыя префектами выданы были по рѣшенію совѣтовъ префектуры особые ордера.

[2]) Въ случаѣ дефицита у сборщиковъ или ихъ исчезновенія, окружные пріемщики отвѣчаютъ за своихъ подчиненныхъ. Точно также и главные казначеи отвѣтственны за дѣйствія окружныхъ пріемщиковъ. Кромѣ того законъ 30 сентября 1807 г. налагаетъ законную гипотеку на всѣ имущества подотчетныхъ чиновниковъ, движимыя и недвижимыя, пріобрѣтенныя послѣ ихъ назначенія на должность съ преимущественными правами въ пользу казначейства. Къ сборщикамъ этотъ законъ не относится, (министерское рѣшеніе 21 марта 1807 г.).

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА ДВАДЦАТАЯ.

Взиманіе косвенныхъ налоговъ.

§ 1. Управленіе косвенныхъ налоговъ. Пошлины, получаемыя наличными. Пріемщики у бюро (receveurs-buralistes): выдача свидѣтельствъ и принятіе декларацій. Сборщики ввозныхъ пошлинъ и октруа у городскихъ воротъ. Продажа табаку и пороха лавочникамъ содержателями складовъ.— § 2. Констатируемыя пошлины. Передвигающіеся сборщики въ деревняхъ, верхомъ или пѣшкомъ. Реестры. Бюллетени о наличности, визы, различныя удостовѣренія. Ежедневные обходы, операціи, переписи, веденіе карманныхъ реестровъ. Въ большихъ центрахъ двойственность вѣдомства возстановляется: контролеры или начальники постовъ констатируютъ пошлины, осѣдлые пріемщики производятъ взиманіе.—§ 3. Внѣшнія функціи областныхъ инспекторовъ Департаментскіе директоры. Общій характеръ управленія косвенныхъ налоговъ.

Управленій, завѣдующихъ констатированіемъ и взиманіемъ косвенныхъ налоговъ, существуетъ три, перечисляемыхъ нами въ порядкѣ ихъ денежнаго значенія: управленіе косвенныхъ налоговъ, регистраціи и гербоваго сбора, таможенъ. Кромѣ того, управленіе государственныхъ мануфактуръ, присоединенное къ министерству финансовъ, производитъ табакъ и спички, а управленіе порохомъ, присоединенное къ военному министерству, производитъ охотничій и рудниковый порохъ; мы будемъ говорить о послѣднихъ только мимоходомъ, разсматривая управленіе косвенныхъ налоговъ, которому поручена продажа ихъ *монополизированнаго* продукта [1]).

§ 1.—Управленіе косвенныхъ налоговъ. Пошлины, получаемыя наличными.

Управленіе косвенныхъ налоговъ ежегодно собираетъ болѣе милліарда двухъ сотъ милліоновъ, въ томъ числѣ 735 милліоновъ налоговъ и 495 мил-

[1]) Что касается почты и телеграфовъ, то въ настоящее время ихъ нельзя помѣщать среди фискальныхъ управленій.

ЦАБ "Автограф"

ліоновъ отъ продажи монополизированныхъ продуктовъ [1]). Черезъ его руки проходятъ пятнадцать или двадцать различныхъ предметовъ; напитки, конечно, занимаютъ первенствующее мѣсто, но и остальные по своей многочисленности сравниваются съ главнымъ предметомъ и даже превосходятъ его. Ему можно дать слѣдующее опредѣленіе: «управленіе косвенныхъ налоговъ завѣдуетъ взиманіемъ внутреннихъ пошлинъ на различные предметы, товары и услуги, (напр., напитки, сахаръ, соль, свѣчи, уксусъ, золотыя и серебряныя вещи, игральныя карты, транспортъ по землѣ и по водѣ, лиценціи и т. д.) и доходовъ съ продажи нѣкоторыхъ монополизированныхъ продуктовъ, какъ табакъ и порохъ».

Для взиманія сборовъ съ этихъ многочисленныхъ предметовъ приводится въ движеніе большой персоналъ [2]).

По даннымъ послѣднихъ бюджетовъ управленіе насчитываетъ: 85 директоровъ съ болѣе чѣмъ сотней вице-директоровъ, 700 чиновниковъ въ канцеляріяхъ директоровъ и вице-директоровъ, отъ 180 до 190 инспекторовъ, около 400 контролеровъ, руководящихъ арміей служащихъ (commis) и надзирателей, отъ 2.000 до 2.700 передвигающихся сборщиковъ, болѣе 2.600 служителей перваго разряда (commis principaux) и т. д.

Эти семь-восемь тысячъ служащихъ составляютъ только то, что называютъ «общей службой» (service générale). Кромѣ того существуютъ агенты, несущіе спеціальную службу по наложенію пробъ, и многочисленные агенты и субъ-агенты, облеченные службой въ сахарномъ дѣлѣ и при дистилляціи. Сюда надо прибавить сборщиковъ, главныхъ пріемщиковъ и завѣдующихъ складами, окружныхъ осѣдлыхъ пріемщиковъ, отъ 15.000 до 16.000 пріемщиковъ у бюро [3]) Наконецъ слѣдуютъ еще сборщики при въѣздѣ въ городъ, которые бываютъ вмѣстѣ съ тѣмъ и сборщиками октруа.

---

[1]) Доходъ отъ косвенныхъ налоговъ въ бюджетѣ 1906 г. можетъ быть распредѣленъ по слѣдующимъ главнымъ отраслямъ:

Напитки	437.000 000	фр.
Соль, свѣчи, транспортъ, лиценціи, сахаръ .	297.100.000	„
Табакъ, порохъ, спички	495.500 000	„
Итого	1.230.400.000	фр.

[2]) Реорганизація, предпринятая управленіемъ послѣ налоговой реформы, будетъ довершена—говоритъ докладъ о бюджетѣ на 1905 г.—только черезъ пять лѣтъ.

[3]) Пріемщиками у бюро (receveurs buralistes) называются лица, не состоящія на государственной службѣ, лавочники и проч., совершающія по порученію казны за извѣстный процентъ нѣкоторые фискальные акты у своей конторки (bureau). *Примѣч. переводчика.*

ЦАБ "Автограф"

Конечно, эти 25.000 агентовъ, субъ-агентовъ и сборщиковъ будутъ описаны нами по необходимости сжато, въ общихъ чертахъ.

Начнемъ съ раздѣленія собираемыхъ пошлинъ по ихъ свойствамъ на два разряда: пошлины, получаемыя наличными, и констатируемыя пошлины. Это дѣленіе свойственно всѣмъ управленіямъ, но оно особенно господствуетъ при взиманіи косвенныхъ налоговъ [1]).

Пошлины, уплачиваемыя наличными, какъ указываетъ и ихъ названіе, вносятся плательщиками немедленно: «онѣ должны быть уплачиваемы и дѣйствительно уплачиваются въ тотъ самый моментъ, когда плательщики дѣлаютъ предписанныя закономъ декларации». (Циркуляръ за № 445 отъ 5 февраля 1857 г.) [2]). Или, точнѣе: «пошлины, уплачиваемыя наличными, суть такія, которыя уплачиваются плательщиками въ тотъ самый моментъ, когда они требуютъ производства какой либо формальности, требуютъ услуги или производятъ покупку». Здѣсь, слѣдовательно, плательщики сами приходятъ добровольно — не вполнѣ, конечно, такъ какъ въ глубинѣ души они предпочитали вовсе бы не приходить — и требуютъ формальности или услуги и тутъ же ее оплачиваютъ.

Для констатируемыхъ пошлинъ дѣло обстоитъ не такъ. Вышецитированный циркуляръ за № 445 даетъ имъ такое опредѣленіе: «Подъ констатируемыми пошлинами подразумѣваютъ такія, которыя, исходя либо изъ фактовъ, устанавливаемыхъ у подлежащихъ налогу лицъ путемъ производства извѣстныхъ операцій (exercices) или изъ обязательствъ, подписанныхъ плательщиками, должны быть впослѣдствіи взысканы подъ отвѣтственностью и въ зависимости отъ усердія сборщиковъ» [3]). Слова «впослѣдствіи взысканы» ясно указываютъ, что здѣсь установленіе оклада и взиманіе не совпадаютъ.

Итакъ, въ первомъ случаѣ иниціатива принадлежитъ плательщику: фискальный агентъ, по внѣшности, играетъ только пассивную роль. Во второмъ случаѣ, наоборотъ, плательщикъ пассивно претерпѣваетъ операціи констатированія, совершаемыя чиновниками, и ждетъ пока особое увѣдомленіе не побудитъ его къ платежу; вся иниціатива выпадаетъ на долю чи-

---

[1]) Пошлины констатируемыя и пошлины, оплачиваемыя наличными, составляютъ два главныхъ подраздѣленія во всѣхъ вѣдомостяхъ о поступленіяхъ, въ окончательномъ отчетѣ о доходахъ и т. д.

[2]) Циркуляръ, говорящій только о *декларацiяхъ*, явно не полонъ, если только онъ не подразумѣваетъ тѣмъ самымъ и формальностей, услугъ и покупокъ, которыя бываютъ послѣдствіемъ деклараций.

[3]) Предварительныя замѣчанія окончательныхъ отчетовъ о доходахъ также даютъ заслуживающія вниманія опредѣленія пошлинъ, уплачиваемыхъ наличными и констатируемыхъ.

ЦАБ "Автограф"

новниковъ. Уже изъ этого ясно, что два вида взиманій должны породить особыя іерархическія линіи служащихъ.

Пошлины, уплачиваемыя наличными, составляются изъ пошлинъ за провозъ винъ и сидровъ, изъ большей части сборовъ съ потребленія алкоголя, пошлинъ за ввозъ въ тѣ города, гдѣ таковыя существуютъ, изъ другихъ частей различныхъ сборовъ, изъ платы за табакъ, порохъ и спички и т. д., всего около 700 милліоновъ, т. е. болѣе половины выручки отъ косвенныхъ налоговъ.

Среди агентовъ, которымъ поручено ихъ взиманіе, на первомъ мѣстѣ стоятъ пріемщики у бюро (receveurs buralistes), «агенты, обязанные выдавать свидѣтельства и принимать заявленія». *Выдача свидѣтельствъ* со взиманіемъ за это соотвѣтствующихъ сборовъ, происходитъ, когда плательщикъ предъявляетъ требованіе о выдачѣ ему отпуска (congé), пропуска (passavant), удостовѣренія (acquit) и т. д., необходимыхъ при перевозѣ напитковъ или другихъ обложенныхъ предметовъ. *Принимаются заявленія* отъ лицъ, обязанныхъ это дѣлать, отъ такихъ, которыя начинаютъ или прекращаютъ торговлю, начинаютъ или пріостанавливаютъ работы, перемѣняютъ свои машины или способъ производства и т. д.

Чтобы на *сколько возможно* облегчить плательщикамъ исполненіе этихъ формальностей, законъ 28 апрѣля 1816 г. постановилъ: «Управленіе косвенныхъ налоговъ установитъ бюро во всѣхъ коммунахъ, гдѣ найдется хоть одинъ платежеспособный житель, способный исполнять эти обязанности» (ст. 233). Число пріемщиковъ у бюро доходитъ, такимъ образомъ, нынѣ до 16,000. Это—не чиновники въ собственномъ смыслѣ слова, въ особенности въ маленькихъ мѣстечкахъ, гдѣ коммерсанты, мелочные лавочники, бакалейщики, желѣзные торговцы, игрушечные мастера хранятъ въ одномъ углу своихъ лавокъ реестры, въ то время, какъ остальная часть комнаты завалена товаромъ; плательщикъ скоро, впрочемъ, превращается въ кліента и заведеніе пріобрѣтаетъ покупателей. Затѣмъ, чтобы увеличить вознагражденіе, пріемщику, большею частью, даютъ и табачную лавочку [1]). Тогда, если пріемщикъ и не является чиновникомъ въ собственномъ смыслѣ слова, то онъ все-таки становится вліятельнымъ лицомъ въ своей деревнѣ, озареннымъ тѣмъ правительственнымъ сіяніемъ, которое такъ соблазнительно во Франціи.

---

[1]) Пріемщики у бюро вознаграждаются посредствомъ пропорціональныхъ отчисленій по числу выданныхъ ими свидѣтельствъ по понижающемуся тарифу. Ежегодная выручка отъ этихъ отчисленій достигаетъ нерѣдко въ деревняхъ смѣшной цифры, 20 или 30 франковъ. Тогда то, какъ сказано выше, табачная лавочка и присоединяется къ доходамъ пріемщика, чтобы увеличить его выручку.

ЦАБ "Автограф"

Такимъ образомъ, безъ большихъ расходовъ [1]) государство можетъ распредѣлить по площади территоріи большое число бюро, необходимыхъ для нуждъ его вѣдомства, сѣть, становящуюся болѣе густой по мѣрѣ роста облагаемаго предмета. Пріемщики у бюро собираютъ наличными около 150 милліоновъ [2]).

Сборщики ввозныхъ пошлинъ [3]) взимаютъ наличными [4]) ввозныя пошлины у воротъ городовъ [5]), населеніе которыхъ достигаетъ 4,000 душъ. Это даетъ около 33 милліоновъ ежегодныхъ поступленій, не говоря уже объ октруа (привратныхъ пошлинахъ), взимаемыхъ въ пользу коммунъ.

И другія пошлины, второстепеннаго значенія, даютъ мѣсто взиманію наличными деньгами, именно пошлины за наложеніе пробъ, требующее въ большихъ городахъ организаціи спеціальныхъ служащихъ, нѣкоторыя части пошлинъ на уксусъ, на игральныя карты, свѣчи и т. д.

Наконецъ, выручкой отъ продажи табаку и пороха заканчивается списокъ. Особое управленіе, зависящее отъ министерства финансовъ, завѣдуетъ фабрикаціей табака. Это управленіе носитъ родовое имя «государственныхъ мануфактуръ» потому, что оно долгое время готовило одновременно съ табакомъ и порохъ, а въ концѣ концовъ получило въ свои руки и изготовленіе спичекъ. Съ 1873 г. охотничій и рудниковый порохъ изготовляются военнымъ министерствомъ вмѣстѣ съ порохомъ, спеціально необходимымъ для его собственнаго вѣдомства Что же касается спичекъ, то эта монополія до 1890 г. рядомъ слѣдовавшихъ одинъ за другимъ торговъ [6]) сдавалось частной компаніи, взявшей, какъ изготовленіе, такъ и продажу ихъ, а съ того времени эксплуатируется непосредственно государствомъ, согласно постановленіямъ закона 27 декабря 1889 г.

---

[1]) Сумма отчисленій въ пользу пріемщиковъ у бюро превышаетъ въ годъ 4 милліона фр,

[2]) Эти 150 милліоновъ составляются изъ выручки отъ сборовъ за провозъ винъ и сидровъ, части сбора съ потребленія алкоголя, уплачиваемой при вывозѣ или ввозѣ, изъ сбора въ 0,40 сант. со свидѣтельства за разрѣшительныя вывозныя удостовѣренія съ обезпеченіемъ, изъ гербоваго сбора въ 0,10 сант. со всѣхъ квитанцій, выдаваемыхъ управленіемъ, изъ сборовъ за общественные экипажи и нѣкотораго числа другихъ сборовъ.

[3]) Управленіе имѣетъ собственныхъ сборщиковъ ввозныхъ пошлинъ. если оно не входитъ въ соглашеніе съ муниципалитетомъ объ отправленіи его службы сборщиками октруа.

[4]) Наличными деньгами, тутъ же на мѣстѣ, исключая случаевъ помѣщенія товара въ склады.

[5]) У воротъ города, за исключеніемъ открытыхъ мѣстечекъ, гдѣ существуетъ только центральное бюро.

[6]) Съ 1 января 1875 г. по 1 января 1890 г.

ЦАБ "Автограф"

Табакъ и порохъ, кто бы ни занимался ихъ изготовленіемъ, продаются стараніями управленія косвенныхъ налоговъ, которое имѣетъ для этой цѣли два вида агентовъ, взимающихъ наличныя деньги: содержателей складовъ и продавцовъ.

Содержатели складовъ, помѣщающихся въ главномъ пунктѣ округа [1]), получаютъ продукты изъ государственныхъ мануфактуръ [2]), помѣщаютъ ихъ въ склады, чтобы продавать. оттуда окрестнымъ продавцамъ, по мѣрѣ того, какъ послѣдніе обращаются къ нимъ за запасами. За табакъ продавцы платятъ содержателю склада по тарифу, болѣе низкому, чѣмъ тотъ, который назначенъ для публичной продажи. Разница между двумя цѣнами составляетъ отчисленіе продавцовъ, т. е. ихъ прибыль. Такъ, напр. наиболѣе употребительный видъ курительнаго табаку scafereatis ordinaris, въ просторѣчіи «капралъ», продается содержателями складовъ продавцамъ по 11 фр. 50 с. за килограммъ, а послѣдніе перепродаютъ его населенію за 12 фр. 50 с., согласно тарифу, указанному на виньеткахъ. Отчисленіе продавцовъ равняется 1 фр. на килограммъ, т. е. 8,69 на 100. Вокругъ этого процента вертятся и отчисленія за прочіе сорты табаку. Въ 1903 г. было продано табаку на 425 милліоновъ, за что 45,000 продавцовъ раздѣлили между собой $37^1/_2$ милліоновъ отчисленій, т. е. въ среднемъ 8,83 на 100.

Если бы табачныя лавочки, вмѣсто того, чтобы быть предметомъ нерѣдко очень произвольныхъ концессій, сдавались съ торговъ, что нѣсколько разъ предлагалось депутатами и осуществимо для лавочекъ перваго класса съ валовымъ доходомъ свыше тысячи франковъ, то казначейство получило

---

[1]) Не болѣе десятка округовъ во Франціи не имѣютъ табачныхъ складовъ. Почти всѣ содержатели складовъ состоятъ въ тоже время главными или окружными пріемщиками. Въ видѣ временнаго исключенія существуетъ еще нѣсколько особыхъ содержателей складовъ. Эти особые содержатели складовъ, вообще назначавшіеся по протекціи, въ принципѣ были осуждены Палатой, которая добилась отъ министра финансовъ обязательства упразднить ихъ всѣ по мѣрѣ ихъ угасанія. Спеціальные склады будутъ тогда присоединены всѣ, безъ исключенія, къ департаментскимъ и окружнымъ учрежденіямъ.

[2]) Кипы табаку, получаемыя содержателями складовъ изъ мануфактуръ, исчисляются одни по вѣсу, другіе по числу пачекъ. По отношенію къ послѣднимъ контроль не труденъ. Но кипы, исчисляемыя по вѣсу, особенно нюхательнаго табаку, для котораго большая или меньшая сырость окружающаго воздуха имѣетъ очень большое значеніе при взвѣшиваніи, возбуждаютъ постоянные споры изъ-за распредѣленія отвѣтственности. Иногда впрочемъ, къ естественной сырости присоединяется искусственная, чтобы скрыть недостачи, происходящія вслѣдствіе болѣе или менѣе законныхъ причинъ.

ЦАБ "Автограф"

бы отъ этого довольно большую прибыль. Но, несмотря на измѣненія въ политическомъ строѣ, реформа, нѣкогда проповѣдовавшаяся оппозиціей, кажется и нынче не имѣетъ близкихъ шансовъ на осуществленіе.

Что касается охотничьяго и рудниковаго пороха, продажа котораго имѣетъ гораздо меньше значенія, чѣмъ табаку (отъ 14 до 15 милл. валоваго дохода), то тѣ же самые описанные нами содержатели складовъ получаютъ изъ пороховыхъ заводовъ, управляемыхъ военнымъ вѣдомствомъ, коробки и боченки, которые они перепродаютъ за наличныя деньги продавцамъ.

Спички, по новой организаціи послѣ возвращенія монополіи въ руки государства въ 1890 г., выдаются прямо изъ мануфактуръ оптовымъ торговцамъ. Складовъ спичекъ не существуетъ. Пріемщики косвенныхъ налоговъ регистрируютъ заказы, передаваемые имъ оптовыми торговцами [1]) съ представленіемъ залога или со внесеніемъ цѣны. Затѣмъ они отправляютъ эти заказы, визированные ими, въ мануфактуры даннаго округа [2]) и, какъ только получаютъ извѣстіе объ отправкѣ товара, взимаютъ его стоимость. Роль управленія косвенныхъ налоговъ въ области спичекъ ограничивается только пріемомъ заказовъ, инкассированіемъ платы, надзоромъ за оптовыми торговцами и мелочными продавцами и борьбой съ внѣшней контрабандой.

Пошлины, получаемыя наличными, составляютъ въ рукахъ управленія косвенныхъ налоговъ первую серію сборовъ, очень важныхъ конечно, но для взиманія которыхъ примѣняется простой механизмъ. Пріемщики у бюро, сборщики ввозныхъ пошлинъ, содержатели складовъ спокойно ожидаютъ у своей конторки прибытія плательщиковъ и въ обмѣнъ за наличныя деньги передаютъ требуемыя бумаги или продукты. Нѣтъ ничего болѣе примитивнаго; это было бы почти добровольной податью, если бы за этими осѣдлыми агентами не вырисовывались бы уже активные легіоны чиновниковъ, вооруженныхъ всѣми наказаніями фискальнаго кодекса, подгоняющихъ плательщиковъ къ мѣстамъ, гдѣ управленіе продаетъ свои формальности, услуги и монополизированные товары.

§ 2.—Констатируемыя пошлины (droits constatés).

Новый классъ агентовъ, выдвигаемыхъ констатируемыми пошлинами, слѣдитъ за плательщиками въ ихъ собственномъ мѣстопребываніи, проникаетъ въ ихъ жилища, ищетъ налогъ въ подвалахъ, въ ихъ магазинахъ,

[1]) Слово „оптовый“ означаетъ только, что всякій заказъ долженъ простираться на полные ящики, минимумъ на 500 килограммовъ. Каждый выбравшій патентъ торговецъ можетъ производить оптовую торговлю.

[2]) Франція раздѣлена на четыре или пять мануфактурныхъ округовъ.

ЦАБ "Автограф"

мастерскихъ, преслѣдуетъ ихъ на большихъ дорогахъ, останавливаетъ у городскихъ воротъ, словомъ непрестанно устремляется туда, гдѣ необходимо слѣдить за налогомъ и захватывать его. Эти агенты активной службы въ деревняхъ называются *передвигающимися сборщиками* (receveurs ambubants), а въ центрахъ—*контролерами* или *начальниками постовъ* (contrôleus ou chefs de poste). Изучимъ подробнѣе ихъ обязанности.

Служба въ центрахъ, большихъ городахъ, маленькихъ городахъ или большихъ мѣстечкахъ въ силу самой большей ея важности, отличается слишкомъ сложными и разнообразными обязанностями, чтобы мы могли нарисовать ея типъ. Сперва надо указать на ея двойственный характеръ.

Во главѣ ея, въ болѣе значительныхъ пунктахъ, стоитъ контролеръ, управляющій нѣсколькими отдѣленіями служителей. Въ болѣе мелкихъ пунктахъ, начальникъ поста, самъ служитель перваго разряда или простой служитель, управляетъ единственнымъ отдѣленіемъ, изъ котораго здѣсь состоитъ все вѣдомство. Эти отдѣленія и завѣдуютъ надзоромъ, различными фискальными операціями и перепиской, входящими въ составъ общей службы (service général) [1]).

Контролеръ (о начальникѣ поста больше говорить не будемъ), по словамъ циркуляровъ «спеціально обязанъ распредѣлять ежедневную работу и слѣдить за ея исполненіемъ». Два раза въ день онъ отдаетъ приказанія отдѣленіямъ служителей, провѣряетъ ихъ карманные реестры (portatifs), убѣждается, раціонально ли они производятъ порученныя имъ операціи, и возможно чаще, самъ принимаетъ участіе въ послѣднихъ. «Контролеръ управляетъ вѣдомствомъ, въ которое входитъ».

Контролеры съ подчиненными имъ отдѣленіями служителей, въ своихъ актахъ надзора, производства фискальныхъ операцій и переписей только *констатируютъ* пошлины, уплата которыхъ становится обязательной для подлежащихъ лицъ. Какъ только по даннымъ карманныхъ реестровъ

---

[1]) Напр. по Ежегоднику косвенныхъ налоговъ штатъ въ одномъ городѣ состоитъ изъ 8 контролеровъ, 19 служителей 1-го разряда, 43 служителей и 4 сверхштатныхъ активныхъ служащихъ, въ другомъ—4 контролера, 8 служителей 1-го разряда, 29 служителей и 4 сверштатныхъ. Въ третьемъ мѣстѣ достаточно 1 контролера съ 10, 4, 11, 6, 4 перворазрядными и простыми служителями. Въ маленькихъ пунктахъ бываетъ только одинъ служитель 1-го разряда, начальникъ поста, съ однимъ служителемъ.

Та или иная организація устанавливается не столько въ зависимости отъ значенія города, сколько отъ характера и числа коммерсантовъ, фабрикантовъ, предпринимателей, подчиненныхъ надзору служащихъ управленія.

ЦАБ "Автограф"

составлены *увѣдомленія* о платежѣ и переданы должникамъ, роль котролеровъ кончается.

Тогда означенные должники производятъ уплату указанныхъ въ увѣдомленіяхъ суммъ агентамъ, называемымъ *окружными осѣдлыми пріемщиками* (receveurs particuliers sedentaires), которымъ исключительно поручено все, касающееся взиманія. Эти осѣдлые пріемщики выдаютъ квитанціи, ведутъ книги, въ случаѣ нужды возбуждаютъ преслѣдованія противъ неплательщиковъ, періодически передаютъ деньги финансовымъ пріемщикамъ,—словомъ производятъ дѣйствія, уже перечисленныя, когда рѣчь шла о сборщикахъ (percepteurs).

Фискальный организмъ косвенныхъ налоговъ, какъ только онъ развивается въ сколько нибудь широкой обстановкѣ, стремится вернуться къ раздѣленію функцій на двѣ особыхъ вѣтви.

Передвижные сборы въ деревнѣ (les recettes ambulantes) позволятъ намъ близко прослѣдить въ довольно полномъ, хотя и узкомъ, объемѣ, различныя служебныя обязанности по сбору косвенныхъ налоговъ. Все время мы занимаемся изученіемъ только того, что называется общей службой (service général), не касаясь пробирнаго дѣла, сахарнаго и дистилляціоннаго, переданныхъ, какъ было сказано, въ компетентныя руки «спеціальной службы».

Существуетъ около 1800-1900 передвигающихся сборщиковъ, при каждомъ изъ которыхъ состоитъ ассистентомъ служитель 1-го разряда. Около 4.000 агентовъ распредѣлены по деревнямъ, при чемъ округъ каждаго поста состоитъ изъ 18-19 коммунъ. Но здѣсь средняя особенно не точна, такъ какъ нѣкоторые посты бываютъ переѣздные [1]) съ двумя лошадьми (одна—принадлежитъ служителю, другая—сборщику) или съ одной (принадлежащей сборщику), не говоря уже о каретѣ (которая всегда принадлежитъ сборщику), а другіе—пѣшеходные: величина округовъ по необходимости мѣняется въ зависимости отъ средствъ передвиженія, употребляемыхъ чиновниками.

Передвигающійся сборщикъ и его служитель 1-го разряда обязаны въ болѣе или менѣе многочисленныхъ коммунахъ своего податнаго округа констатировать пошлины и взимать ихъ.

Начнемъ сначала съ констатированія пошлинъ: подъ этимъ названіемъ подразумѣвается вся активная часть ихъ работы, которая дѣлится

[1]) Только въ 1870 г. циркуляръ призналъ, что „наступилъ моментъ когда въ нѣкоторыхъ податныхъ округахъ верховыя лошади могутъ быть замѣнены каретами“ (циркуляръ отъ 16 марта 1870 г.). Въ настоящее время верховыхъ сборщиковъ въ полномъ смыслѣ этого слова болѣе не существуетъ.

ЦАБ "Автограф"

на два вида операцій, связанныхъ другъ съ другомъ: общій надзоръ и перепись съ необходимыми при этомъ фискальными дѣйствіями.

Общій надзоръ имѣетъ цѣлью констатировать, что обложенные предметы, передвигающіеся по общественнымъ дорогамъ, дѣйствительно снабжены свидѣтельствами, квитанціями, бюллетенями о декларацiяхъ и т. п. документами, требуемыми регламентами. Рѣчь идетъ о томъ, чтобы бороться съ контрабандой, проявляющейся во внѣ. Такъ какъ эта контрабанда никогда не прекращается ни днемъ ни ночью, ни въ какомъ мѣстѣ, даже въ самомъ отдаленномъ, то надзоръ тоже долженъ преслѣдовать ее постоянно днемъ и ночью, по дорогамъ, на улицахъ, площадяхъ и тропинкахъ, особенно въ часы и въ мѣстахъ, наиболѣе подозрительныхъ. Въ случаѣ открытія нарушеній составляется протоколъ, которымъ устанавливается арестъ предметовъ, подлежащихъ сбору, и перевозныхъ средствъ помимо слѣдуемаго штрафа.

Какъ можетъ высшая администрація, въ свою очередь, убѣдиться, что эти деликатныя и важныя обязанности по общему надзору точно исполняются сборщиками? Какъ можетъ она слѣдить за дѣйствительнымъ времяпровожденіемъ тысячъ этихъ агентовъ, разсѣянныхъ по деревнямъ, становящихся, такъ сказать, независимыми вслѣдствіе ихъ удаленія отъ центра? Старинныя управленія, съ помощью традицій главнаго откупа, нагромоздили съ этой цѣлью гору самыхъ остроумныхъ контрольныхъ пріемовъ.

Въ каждомъ постѣ передвижного сбора налога существуетъ реестръ ордеровъ, въ которомъ въ самый моментъ отъѣзда сборщикъ записываетъ маршрутъ, который онъ избралъ, отмѣчаетъ и продолжительность своего объѣзда. Служитель 1-го разряда подписываетъ ордеръ, въ который по возвращеніи должны быть занесены добытые результаты.

Если внезапно нагрянетъ инспекторъ, онъ первымъ дѣломъ просматриваетъ этотъ реестръ и отправляется на мѣста провѣрить, находятся ли служащіе тамъ, гдѣ они должны быть по ихъ словамъ. Позднѣе онъ провѣритъ всѣ предыдущія указанія, сопоставивъ ихъ съ визированіемъ, произведеннымъ въ пути, съ карманными реестрами, составленными протоколами,—словомъ, со всѣми свѣдѣніями, способными совпадать или не совпадать съ показаніями журнала, обозначающаго ежедневную жизнь служащихъ.

У табачныхъ торговцевъ каждой коммуны находится, кромѣ того, реестръ 8 с., въ которомъ сборщикъ и служитель должны росписаться по прибытіи. Они не только подписываютъ его, но они вырываютъ изъ него листокъ, который одинъ изъ нихъ заполняетъ текстомъ и на которомъ другой надписываетъ адресъ. Этотъ листокъ они опускаютъ въ

ЦАБ "Автограф"

почтовый ящикъ, адресуя его на имя департаментскаго директора [1]). Почтовое клеймо также свидѣтельствуетъ тогда о наличности и о срокѣ объѣзда [2]).

Во время путешествія должны быть использованы всѣ случайности. Встрѣчаютъ ли сборщики обозы съ напитками, они визируютъ съ указаніемъ даты и за своей подписью сопровождающія эти напитки свидѣтельства и отмѣчаютъ въ записной книжкѣ нумеръ, мѣсто выдачи и содержаніе этихъ свидѣтельствъ. Затѣмъ они посылаютъ въ посты тѣхъ чиновниковъ, въ завѣдываніи которыхъ находятся пріемщики у бюро, выдавшіе отпуски, эти указанія, которыя позволятъ судить, сходится ли предъявленный талонъ съ корешкомъ.

Точно также свойства, даты и часы составленныхъ протоколовъ свидѣтельствуютъ о дѣйствительности и серьезности надзора.

Какъ видно изъ этого, контроль всячески изощряется, какъ прижать на разстояніи передвигающихся сборщиковъ и побудить ихъ, насколько возможно, несмотря на обособленность ихъ дѣятельности, строго выполнять обязанности по общему надзору, отъ чего зависитъ величина сбора налоговъ.

Обязанности сборщиковъ дѣлаются болѣе точными, когда рѣчь идетъ о производствѣ переписей и различныхъ фискальныхъ операцій у лицъ, подлежащихъ имъ. Послѣднія статистическія данныя указываютъ, что общее число лицъ, подлежащихъ вѣдѣнію управленія косвенныхъ налоговъ, доходитъ до 1.116.000, считая тутъ 468.434 продавца напитковъ (въ томъ числѣ и парижскихъ), 30.814 оптовыхъ торговца и т. д. Каждый округъ передвижного сбора налоговъ вѣдаетъ свою часть этой большой кліентелы и, чтобы методически переписывать и облагать ихъ, дѣлитъ ее на нѣсколько отдѣловъ сообразно ежедневному маршруту, называемому объѣздомъ.

Объѣзды, по 7 или 8 на округъ при сборахъ пѣшкомъ, отъ 10 до 12 при сборахъ на лошадяхъ, организуются такъ, что каждый округъ

---

[1]) Если сборщикъ хочетъ симулировать объѣздъ, если онъ состоитъ другомъ табачнаго лавочника данной мѣстности, то онъ поручаетъ послѣднему опустить въ назначенный день въ почтовый ящикъ заранѣе написанный листокъ. Но этотъ обманъ долженъ имѣть трехъ сообщниковъ: сборщика, служителя 1-го разряда и табачнаго лавочника. Кромѣ того, инспекторъ во время своихъ внезапныхъ объѣздовъ можетъ замѣтить, что реестръ подписанъ заранѣе.

[2]) Директоръ, собирающій эти бюллетени, сравниваетъ впослѣдствіи ихъ (или поручаетъ это инспекторамъ) съ указаніями ордерныхъ и карманныхъ реестровъ.

ЦАБ "Автограф"

посѣщается по меньшей мѣрѣ два или три раза въ мѣсяцъ. Послѣдуемъ за передвигающимся сборщикомъ въ одномъ изъ его объѣздовъ.

Сначала дѣлается отмѣтка въ реестрѣ ордеровъ, какъ уже говорилось. «Немедленно послѣ отмѣтки въ ордерѣ, служащіе отправляются въ путь»— говоритъ циркуляръ 1-го декабря 1806 г. По прибытіи въ первую коммуну, послѣ того, какъ они распишутся въ реестрѣ 86 с., указанномъ выше, и отправятъ на почту бюллетень, они приступаютъ къ своимъ операціямъ. Сборщикъ и его служитель, взявъ съ собой инструменты для своей работы, карманные реестры, складныя мѣрки, футляръ со спиртомѣрами, рѣзецъ и т. д. отправляются въ лавки, продающія напитки,—по закону 23 декабря 1900 г., не для того, чтобы измѣрять (exercer) ихъ, но чтобы переписать существующее въ погребахъ и очистить напитки, недавно прибывшія съ разрѣшительнымъ свидѣтельствомъ подкрѣпленнымъ залогомъ.

Законъ 29 декабря 1900 г. постановилъ въ ст. 2-ой, что вина и сидры, назначенные для торговцевъ въ пункты съ населеніемъ менѣе 4.000 жителей, можно перевозить только съ разрѣшительнымъ свидѣтельствомъ, подкрѣпленнымъ залогомъ. Въ ст. 5-ой онъ, кромѣ того, постановилъ, что если при въѣздѣ не существуетъ дѣйствительнаго и постояннаго надзора, то погреба, магазины и проч. всякаго лица, продающаго враздробь напитки, попрежнему подлежатъ визитаціи чиновниковъ управленія. Наконецъ, ст. 6-ая говоритъ, что счетъ напитковъ въ однѣхъ и тѣхъ же коммунахъ будетъ вестись на одинаковыхъ основаніяхъ какъ для оптовыхъ торговцевъ, такъ и для торгующихъ враздробь.

Эти распоряженія дозволяютъ передвигающемуся сборщику посѣщать (visiter) винныя лавки коммуны и слѣдить тамъ болѣе или менѣе дѣйствительно за подозрительными операціями, предметомъ которыхъ могутъ быть напитки, но это все-таки не старинное понужденіе къ измѣренію (exercice), признанное чрезмѣрнымъ. Нѣкогда, до закона 1900 г. чиновники въ каждой коммунѣ посвящали виннымъ лавкамъ, не взявшимъ абонемента [1]), большую часть своего времени. Нынче, послѣ того какъ визитаціи стали болѣе быстрыми и менѣе частыми, администрація могла и измѣнить порядокъ объѣздовъ и расширить границы округовъ.

Кромѣ мелочныхъ торговцевъ, передвигающіеся сборщики обязаны

---

[1]) Въ виду обременительности для торговцевъ напитками визитовъ фискальныхъ чиновниковъ, до закона 1900 г. имѣвшихъ право требовать каждый разъ измѣренія имѣющихся напитковъ, законъ дозволялъ торговцамъ при помощи абонемента, уплаты огульной суммы, откупаться отъ этихъ визитацій. *Примѣчаніе переводчика.*

ЦАБ "Автограф"

слѣдить за многочисленными и важными лицами, среди которыхъ на первомъ мѣстѣ стоятъ оптовые торговцы. Такъ какъ эти негоціанты получаютъ свои товары въ сопровожденіи разрѣшительнаго свидѣтельства съ залогомъ, а вывозятъ ихъ въ сопровожденіи вывозного свидѣтельства, то чиновники по прибытіи въ коммуну должны у мѣстнаго пріемщика у бюро [1]) сдѣлать только сводку какъ отправленій, такъ и прибытій, относящихся къ каждому складу, чтобы установить его состояніе.

Если послѣдняя перепись была вѣрна и если нынѣшняя тоже вѣрна, то очевидно, что то, что *должно остаться* и то, что *дѣйствительно осталось*, будутъ строго совпадать. Однако, такое вполнѣ точное совпаденіе случается рѣдко, особенно въ магазинахъ, заваленныхъ товаромъ. Когда необходимо опредѣлить содержаніе большого числа бочекъ, въ которыя мѣрка проходитъ несовершенно вслѣдствіе неправильности ихъ формы, и которыя не до краевъ полны и т. д., когда надо свѣсить при помощи спиртомѣра, съ исправленіями по температурѣ, алкоголи разныхъ градусовъ въ очень скверныхъ условіяхъ размѣщенія,—возможны ошибки во всѣхъ направленіяхъ. Во-вторыхъ, испареніе, утечка, смачиваніе и т. д. дѣлаютъ свое дѣло, уменьшая запасы. Управленіе, конечно, дѣлаетъ скидки на всѣ эти потери, которыя тѣмъ не менѣе вліяютъ на результаты переписи. Съ другой стороны, оптовый торговецъ могъ потреблять вино и безъ вывоза, вливать алкоголь въ свои вина и т. д. и этимъ путемъ обкрадывать казначейство на такія суммы, которыя послѣднее могло бы взыскать только въ случаѣ обнаруженія переписью недостачи [2]). Или оптовый торговецъ могъ ввезти къ себѣ контрабандные напитки, которые будутъ выданы обнаружившимся избыткомъ и подлежатъ аресту по протоколу.

Затѣмъ сборщикъ посѣщаетъ еще, въ случаѣ ихъ наличности, много другихъ подлежащихъ лицъ: содержателей общественныхъ экипажей, пивоваровъ, фабрикантовъ уксуса, свѣчей, игральныхъ картъ, мелкихъ винокуровъ въ періодъ дистилляціи, профессіональныхъ винокуровъ, которые не отнесены въ вѣдомство спеціальной службы, и т. д.; потомъ онъ провѣряетъ наличность табаку и пороха у торговцевъ. Наконецъ,

---

[1]) Чиновники находятъ у пріемщика у бюро для ново-прибывшихъ товаровъ разрѣшительныя свидѣтельства съ залогомъ, хранящіяся тамъ, для того, чтобы послѣ провѣрки прибывающихъ продуктовъ можно было ихъ очистить; съ другой стороны, для подсчета отправленій чиновники пользуются корешками отъ вывозныхъ свидѣтельствъ, взятыхъ оптовыми торговцами для провоза напитковъ, вывезенныхъ изъ ихъ магазиновъ.

[2]) Недостачи, не покрытыя законными скидками, подлежатъ простой оплатѣ пошлиной. Только избытки даютъ мѣсто составленію протокола, сопровождаемаго арестомъ напитковъ, которые считаются ввезенными контрабандою.

ЦАБ "Автограф"

онъ провѣряетъ страницу за страницей, книги пріемщиковъ у бюро, провѣряетъ сложенія и разсчеты реестровъ, подводитъ имъ итоги, выбираетъ наличныя въ кассѣ деньги и увозитъ ихъ.

Такова въ общихъ чертахъ работа въ каждой коммунѣ передвигающагося сборщика въ теченіе его ежедневныхъ объѣздовъ, до тѣхъ поръ пока онъ, вернувшись вечеромъ въ канцелярію, не примется заносить въ реестръ ордеровъ результаты своихъ разныхъ операцій.

Кромѣ того, передвигаясь изъ одной коммуны въ другую, онъ пользуется своимъ проѣздомъ по большимъ дорогамъ для пополненія дозоровъ за передвиженіемъ, о которыхъ мы говорили въ началѣ.

Сюда присоединяется и роль подотчетнаго казначея, отведенная передвигающимся сборщикамъ. Въ концѣ триместра (четверти года), когда счеты подлежащихъ налогу лицъ составлены и каждому разослано отдѣльное увѣдомленіе, предпринимается завершительный объѣздъ, такъ называемый объѣздъ для взиманія, во время котораго сборщики взимаютъ въ домѣ каждаго плательщика сумму требуемаго съ него налога. Въ теченіе самого триместра, когда послѣ подведенія счетовъ обнаружится долгъ, стоящій, чтобы на его немедленное взиманіе тратить время, сборщикъ передаетъ подлежащему плательщику увѣдомленіе и взимаетъ сборы.

Противъ неплательщиковъ возбуждается преслѣдованіе, такъ какъ сборщики дѣлаются отвѣтственными, если не пустятъ во время въ ходъ всѣ мѣры, предписанныя закономъ. Ниже мы вернемся къ размѣрамъ этой отвѣтственности.

Лицамъ, подлежащимъ налогу, которыя платятъ—таковъ, къ счастью, обычный случай,—сборщики выдаютъ квитанціи изъ своей книги съ талонами. Затѣмъ, возвратясь домой, они дѣлаютъ записи въ своихъ многочисленныхъ реестрахъ, вѣдомостяхъ, отчетныхъ записяхъ.

Деньги остаются въ ихъ кассахъ возможно короткій срокъ; вносимыя ежемѣсячно, а то и чаще, въ кассы окружныхъ финансовыхъ пріемщиковъ главнаго города округа, онѣ замѣняются роспис憂 въ полученіи, которая на правахъ денегъ вносится въ главную кассу косвенныхъ налоговъ, которая въ своихъ книгахъ централизуетъ операціи передвижныхъ кассъ, находящихся въ предѣлахъ ея вѣдѣнія.

§ 3.—Инспекторы и директоры.—Сводъ дѣятельности управленія косвенныхъ налоговъ.

Выше исполнительныхъ агентовъ, находящихся въ непосредственномъ соприкосновеніи съ населеніемъ, съ которыми мы только что ознакомились,

ЦАБ "Автограф"

контролеровъ или начальниковъ постовъ въ городахъ, передвигающихся сборщиковъ въ деревняхъ, стоитъ департаментскій инспекторъ.

Какъ мы сказали, полагается около двухъ инспекторовъ на департаментъ, въ дѣйствительности чаще всего встрѣчается одинъ. Этотъ высшій чиновникъ «*объѣзжаетъ департаментъ и останавливается на нѣсколько* дней въ каждомъ посту, чтобы проконтролировать его работу и дать ей направленіе»—такъ говорятъ административные циркуляры.

Число дней, которое инспекторъ посвящаетъ провѣркѣ и разнымъ фискальнымъ операціямъ, частью на мѣстѣ своего жительства, частью внѣ его, установлено въ 20 въ мѣсяцъ, не считая дней, уходящихъ на дорогу. Инспекторъ провѣряетъ около трехъ постовъ въ мѣсяцъ, при чемъ каждому изъ нихъ посвящаетъ почти недѣлю.

Какъ только инспекторъ пріѣзжаетъ на постъ, онъ извѣщаетъ объ этомъ директора, визируетъ реестръ ордеровъ и приступаетъ къ провѣркѣ кассы, если она находится у подотчетнаго чиновника. «Инспекторъ слѣдитъ за дѣйствіями своихъ подчиненныхъ во всѣхъ подробностяхъ, какъ въ канцеляріи, такъ и у плательщиковъ. Онъ удостовѣряетъ свои провѣрки росписками». (Циркуляръ отъ 23 августа 1852 г.) Онъ лично участвуетъ въ переписяхъ и фискальныхъ операціяхъ, потому что онъ не только *агентъ контроля; онъ въ особенности главный* исполнительный агентъ. «Работая вмѣстѣ съ чиновниками и заставляя ихъ работать у себя на глазахъ, инспекторъ предсѣдательствуетъ и содѣйствуетъ при операціяхъ у плательщиковъ». (Циркуляръ отъ 1 августа 1855 г.). Эти слова—*предсѣдательствуетъ* и *содѣйствуетъ*—резюмируютъ очень ясно изучаемыя нами обязанности инспектора. Инспекторъ исполняетъ одновременно три обязанности: 1) контролируетъ прошедшія и настоящія дѣйствія чиновниковъ, 2) даетъ имъ инструкціи и показываетъ примѣры, 3) лично несетъ службу съ исключительной интенсивностью.

При исполненіи первой обязанности, трудясь вмѣстѣ со своими подчиненными, онъ въ тоже время провѣряетъ, правильно ли исполнялась эта работа въ дни предшествовавшіе его пріѣзду. На мѣстахъ, съ карманными реестрами въ рукахъ онъ сравниваетъ результаты своихъ собственныхъ операцій съ результатами предшествовавшихъ операцій и вскрываетъ, что въ послѣднихъ заключается ненормальнаго, необъяснимаго, противорѣчиваго. Въ случаѣ *надобности онъ наводитъ справки.* Такимъ образомъ, выплываетъ на поверхность много скрывавшихся недохватокъ. Исправляются вѣдомости о поступленіяхъ и другіе документы, пересматривается корреспонденція. Дѣлаются отмѣтки о жалобахъ и замѣчаніяхъ лицъ, подлежащихъ налогу и т. д. Резюмируя совокупность всѣхъ этихъ свѣдѣній въ докладѣ

ЦАБ "Автограф"

директору, проницательный инспекторъ выноситъ изъ обзора точное знаніе того, какъ работаютъ служащіе въ его отсутствіи.

Что касается заботъ, которыя инспекторъ долженъ проявлять о поднятіи нравственнаго и образовательнаго уровня своихъ подчиненныхъ, то тутъ циркуляры выражаются очень опредѣленно: «Занятые скорѣе оправданіемъ употребленія своего времени, чѣмъ полезнымъ расширеніемъ круга своихъ изслѣдованій, инспекторы часто ограничиваются очень краткими появленіями. Иначе поступаетъ инспекторъ, точно отдающій себѣ отчетъ въ цѣли и значеніи своей миссіи... Онъ долженъ направлять свое вниманіе на крупныя промышленныя и торговыя предпріятія, на вопросы, имѣющіе отношеніе къ новымъ и спеціальнымъ законамъ, на обстоятельства, которыя прямо или косвенно могутъ повредить налогу... Находясь въ постоянномъ общеніи со своими подчиненными, онъ разспрашиваетъ ихъ, видитъ ихъ слабые пункты, въ которыхъ ихъ образованіе заставляетъ желать многаго, учитъ ихъ и даетъ имъ возможность извлекать пользу изъ собственнаго опыта». (Циркуляръ отъ 1 апрѣля 1889 г.).

Однимъ словомъ, онъ отдаетъ интересамъ управленія свое усердіе, свой авторитетъ, свою опытность—и нерѣдко, благодаря ему, въ нѣсколько дней уничтожались злоупотребленія и обманы, и сохранялись казначейству большія суммы.

Вице-директоръ въ главномъ городѣ округа (arrondissement) [1]) и директоръ въ главномъ городѣ департамента производятъ изъ своего центральнаго мѣста постоянный контроль, который инспекторы осуществляютъ на мѣстахъ путемъ опыта. Эти главы вѣдомствъ, сами или черезъ посредство своихъ канцелярскихъ чиновниковъ, провѣряютъ исчерпанные карманные реестры, сравниваютъ ихъ показанія съ показаніями реестровъ ордеровъ и корешками реестровъ сборщиковъ у бюро. Особенно они провѣряютъ во время внесенія денегъ *отчисленія* (rémises) т. е. вычеты изъ представленныхъ счетовъ, въ которыхъ ошибки, вольныя или невольныя, встрѣчаются очень часто. Наконецъ, періодически, обыкновенно ежемѣсячно, они получаютъ отъ различныхъ агентовъ дѣйствительной службы и подотчетныхъ чиновниковъ серію документовъ, комбинируемыхъ спеціально въ цѣляхъ контроля. Внимательный просмотръ ихъ содержанія, подкрѣпляемый

---

[1]) Вице-директоры существуютъ только въ крупныхъ главныхъ городахъ округа. Вслѣдствіе протестовъ бюджетныхъ комиссій число ихъ, впрочемъ, уменьшилось. Въ округахъ, лишенныхъ вице-директоровъ, власть принадлежитъ директору, который во всякомъ случаѣ слѣдитъ за совокупностью всѣхъ дѣлъ по департаменту.

ЦАБ "Автограф"

остроумными сопоставленіями и, когда надо, неожиданными визитами [1]), часто дозволялъ открывать много неправильностей и во всякомъ случаѣ держитъ всѣхъ чиновниковъ на сторожѣ [2]).

Вообще говоря, директоры централизуютъ и направляютъ всѣ дѣла своего округа. На департаментъ полагается одинъ директоръ, за исключеніемъ нѣкоторыхъ пунктовъ, гдѣ учреждены въ видѣ опыта областныя дирекціи, группирующія нѣсколько департаментовъ въ рукахъ одного директора.

Многообразіе и интенсивность контроля—вотъ что, въ итогѣ, составляетъ характерную особенность управленія косвенныхъ налоговъ.

---

[1])Директоры и вице-директоры сами совершаютъ ежегодно нѣсколько объѣздовъ для провѣрокъ.

[2]) Одинъ административный циркуляръ такъ выражаетъ эту идею: „При помощи изслѣдованія отчетовъ о состояніи, вѣдомостей о поступленіяхъ, статистическихъ документовъ и бумагъ по отчетности, директоры и вице-директоры имѣютъ средства разумно направлять и съ пользой слѣдить за дѣйствіями своихъ подчиненныхъ. Полезныя дѣйствія начальниковъ имѣютъ своимъ отправнымъ пунктомъ кабинетъ директора или вице-директора“. (Циркуляръ 1 апрѣля 1889 г.).

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА XXI.

Взиманіе сборовъ за регистрацію (актовыхъ пошлинъ).—Взиманіе таможенныхъ пошлинъ.—Главная финансовая инспекція.

§ 1. Управленіе регистраціи. Обязанность пріемщиковъ, находящихся въ каждомъ кантонѣ: принятіе декларацій, регистрація актовъ. Раскрытіе нарушеній: недостачи, пересылки (renvois), текущіе счеты и т. д. Субъ-инспекторы ревизуютъ всю работу пріемщиковъ: спеціальный характеръ производимой ими провѣрки. Инспекторы провѣряютъ операціи на отдѣльныхъ пробахъ. Департаментскіе директоры.—§ 2. Управленіе таможень. Служба на мѣстахъ: организація таможенныхъ бюро смотря по ихъ важности. Осмотръ и взиманіе. Инспекторы съ постояннымъ мѣстопребываніемъ и субъ-инспекторы. Главные пріемщики и ихъ подчиненные. Активная служба: бригады пограничной стражи: караулы, засады, патрули, дневной и ночной надзоръ. Провѣрки, производимыя поручиками и капитанами. Инспекторы отдѣленій. Обходы съ противоположныхъ сторонъ, слѣды и проч. Областные директоры.—§ 3. Отличительныя черты организаціи вѣдомствъ косвенныхъ и прямыхъ налоговъ.—§ 4. Главная финансовая инспекція. Значеніе ея контроля со времени Реставраціи. Ежегодные объѣзды, спеціальныя порученія. Агенты, подчиненные ея провѣрочнымъ дѣйствіямъ.

§ 1. Управленіе регистраціи.

Управленіе регистраціи, [1]) которому поручено «взиманіе пошлинъ ретистраціонныхъ (актовыхъ), гербовыхъ, канцелярскихъ, съ гипотекъ, 4%-ой пошлины съ денежныхъ капиталовъ и выручки отъ домэновъ», собираетъ

[1]) „Законъ о регистраціи—говоритъ Троло́нъ—намъ, юристамъ, кажется самымъ благороднымъ или, лучше говоря, единственнымъ благороднымъ изъ всѣхъ финансовыхъ законовъ. Послѣдніе воздѣйствуютъ только на матеріальные предметы, облагаемые ими, какъ таковые Законъ о регистраціи не принуждается къ этому вѣчному соприкосновенію съ матеріей. Онъ не столько интересуется вещью, сколько правомъ на вещь". (Troplong Gasette des Tribunaux, 20 іюля 1830 г.).

ЦАБ "Автограф"

около 894 милліоновъ [1]). Какъ видно отсюда, оно слѣдуетъ за управленіемъ косвенныхъ налоговъ, собирающимъ 1.200 милліоновъ.

Персоналъ, на который возложено констатированіе и взиманіе этихъ 894 милліоновъ, организованъ гораздо проще, чѣмъ персоналъ управленія косвенныхъ налоговъ, и вслѣдствіе этого легче доступенъ описанію. Въ его составъ входятъ 87 директоровъ, около сотни инспекторовъ, 450 субъ-инспекторовъ и 3.000 пріемщиковъ.

Въ самомъ низу лѣстницы, въ непосредственныхъ сношеніяхъ съ населеніемъ, стоитъ *пріемщикъ*. Пріемщикъ регистраціи имѣетъ свое постоянное мѣстопребываніе въ каждомъ главномъ пунктѣ кантона [2]).

Такъ какъ, судя по бюджету, существуетъ болѣе 3.000 пріемщиковъ, то дѣйствительно, приходится по одному на кантонъ, и по нѣсколько на города. Функціи пріемщика требуютъ неподвижности мѣстопребыванія. Законъ 27 мая 1791 г. такъ опредѣляетъ ихъ: «Бюро открыто для публики ежедневно за исключеніемъ воскресенія и праздничныхъ дней, одинъ разъ въ день отъ 8 часовъ утра до 4 часовъ пополудни». Итакъ, съ 8 час. утра до 4 час. вечера пріемщикъ не выходитъ, или скорѣе не долженъ выходить, за предѣлы четырехъ стѣнъ своего бюро. Только по истеченіи этого, указаннаго регламентами времени, онъ дѣлается свободенъ тѣломъ и духомъ [3]).

Каковы же его функціи въ теченіе этихъ непрерывныхъ восьми часовъ? «Онъ принимаетъ декларації плательщиковъ, регистрируетъ акты, представляемые сторонами или правительственными чиновниками, и взимаетъ относящіяся къ нимъ пошлины».

Эти нѣсколько словъ почти съ исчерпывающей полнотой излагаютъ его

---

[1]) Эти 894 милліона по цифрамъ бюджета 1906 г. распредѣляются такъ

Регистрація, канцелярскія пошлины и гипотеки .	593.947.000	фр.
Гербовый сборъ	185.563.000	„
Налогъ на доходъ и на биржевыя операціи.	91.448.000	„
Доходъ отъ домэновъ.	22.799.000	„
Итого	893.757.000	фр.

[2]) Пріемщики регистраціи вознаграждаются посредствомъ отчисленій пропорціональныхъ доходу ихъ бюро, съ гарантированнымъ для каждаго кассa минимумомъ. (Постановленіе 9 марта 1889 г., 11 февр. 1901 г. и т. д.),

[3]) Мы не хотимъ здѣсь описывать пріемщика регистраціи иначе, какъ съ административной точки зрѣнія. Его интимный характеръ очень хорошо описанъ романистами, вышедшими изъ среды чиновниковъ управленія.

ЦАБ "Автограф"

«бязанности, которыя, какъ можно видѣть, обнимаютъ операціи констатированія и взиманія пошлинъ, соединенныя въ однѣхъ рукахъ.

Регистрація—говоритъ одинъ административный циркуляръ—есть «формальность, состоящая въ записываніи какого-либо акта или декларации въ спеціальные реестры, которые ведутся спеціально для того назначенными лицами, и во взиманіи вслѣдствіе этого пошлины въ пользу казначейства». (Инструкція 1611). Вслѣдствіе этого акты, представляемые общественными или правительственными чиновниками и сторонами, подвергаются сначала разслѣдованію пріемщика, который изучаетъ ихъ природу, ихъ свойства, различаетъ дѣйствительный объектъ сдѣлки, не придерживаясь исключительно внѣшности, часто обманчивой, разлагаетъ различныя и независимыя одна отъ другой сдѣлки, опредѣляетъ предметъ, подлежащій обложенію по курсамъ, судебнымъ инстанціямъ, указаніямъ, различнымъ исчисленіямъ и т. д.—и въ концѣ концовъ высчитываетъ пошлины. Послѣ того, какъ пошлины высчитаны, онъ взимаетъ ихъ, и приступаетъ къ изложенію въ реестрахъ содержанія бумагъ, слѣдуя при этомъ или порядку декларации либо представленнаго акта, или болѣе ясному плану, который онъ найдетъ предпочтительнымъ. Въ концѣ акта дѣлается надпись съ указаніемъ тома и страницы реестра и съ указаніемъ прописью суммы. При декларацiяхъ выдаются спеціальныя росписки.

Послѣ того, какъ требуемыя населеніемъ операціи произведены, пріемщикъ долженъ ихъ проконтролировать, потому что регистраціи, совершаемыя имъ въ присутственные часы, дѣлаются только подъ условіемъ позднѣйшей провѣрки. Это—наиболѣе деликатная часть его работы: тогда онъ пускается въ поиски за обманами, поиски, предпринимаемые имъ на мѣстѣ, въ комнатѣ и въ туфляхъ, отъ реестра къ реестру, сквозь пыльные листы, поиски нерѣдко очень плодотворные и даже увлекательные. Томы, украшающіе полки бюро, содержатъ почти исчерпывающія свѣдѣнія о цѣнности переходящихъ или сдаваемыхъ въ наемъ имуществъ, относительно величины наслѣдствъ, ихъ состава, относительно образовавшихся и закрытыхъ обществъ, имуществъ, приносимыхъ въ бракѣ и ликвидацій, относительно раздѣловъ. словомъ всѣхъ актовъ гражданской жизни каждаго лица. При ихъ помощи уясняется много сторонъ въ дѣлѣ. Наибольшая трудность въ томъ и состоитъ, чтобы въ нужный моментъ отыскать и разумно сгруппировать собраніе этихъ прошлыхъ или современныхъ дѣлу фактовъ. Въ прежнее время съ этою цѣлью управленіе пользовалось *столами* (tables) отведенными для каждаго рода реестра и называвшимися: столъ пріобрѣтателей и новыхъ владѣльцевъ, столъ продавцовъ и прежнихъ владѣльцевъ, арендъ, брачныхъ контрактовъ, завѣщаній, наслѣдствъ и безвѣстныхъ отсутствій. Съ 1866 г. по иниціативѣ главнаго директора Руа они были

ЦАБ "Автограф"

замѣщены единственнымъ «Всеобщимъ каталогомъ» [1]) (Répertoire générale) который, по его опредѣленію, представляетъ «реестръ, соединяющій въ одномъ мѣстѣ подъ именемъ каждаго плательщика различные акты его гражданской жизни, касающіеся его личности и имущества» [2]). Тамъ дѣйствительно, въ активъ и пассивъ каждаго внесены всѣ акты, всѣ факты, которые сегодня или завтра могутъ повести къ констатированію размѣра пошлинъ. Этотъ текущій счетъ каждаго лица пополняется не только свѣдѣніями, которыя пріемщикъ собираетъ въ своемъ собственномъ округѣ, но и свѣдѣніями, передаваемыми ему его товарищами съ одного конца Франціи до другого. Съ этою цѣлью организована система пересылокъ (renvois) [3]) между всѣми бюро, составляющая нѣчто въ родѣ взаимнаго освѣдомительнаго агенства.

Когда наступаетъ срокъ платежа, справляются съ балансомъ каждаго плательщика [4]) и сравниваютъ его съ цифрой декларации, что нерѣдко ведетъ къ обнаруженію *недостачъ* (découvertes), т. е. намѣренныхъ или ненамѣренныхъ опущеній. Въ случаѣ смерти, напримѣръ, за которой фискъ слѣдитъ особенно внимательно, *столъ наслѣдствъ* дозволяетъ уже установить, сдѣлали ли наслѣдники свои декларации въ установленные сроки. Затѣмъ всеобщій каталогъ, глубже забирающій, указываетъ, всѣ ли имущества наслѣдодателя объявлены въ декларации, согласуется ли ихъ цѣнность съ прежними оцѣнками [5]). Каждый актъ, подлежащій

---

[1]) Всеобщій каталогъ былъ уже введенъ въ Бельгіи и функціонировалъ тамъ къ удовольствію администраціи съ 1 января 1860 г. Такъ какъ эта страна мало отличалась отъ нашей и тутъ, и тамъ одинъ и тотъ же законъ VII года управлялъ областью регистраціи, то примѣръ казался поучительнымъ. Вслѣдствіе этого циркуляра за № 2320 отъ 29 ноября 1865 г. не задумался ввести реформу и во Франціи, начиная съ 1 января 1866 года.

[2]) Учрежденіе Всеобщаго каталога вызвало страстныя нападки, во первыхъ, вслѣдствіе увеличенія труда служащихъ, чему пытались помочь поздпѣйшіе циркуляры, во-вторыхъ, вслѣдствіе сходства именъ и отчествъ, которыя, особенно въ нѣкоторыхъ мѣстахъ, приводятъ къ непрекращающейся путаницѣ. Однако о возвращеніи къ старымъ столамъ никто и не думаетъ.

[3]) Пересылками называются «свѣдѣнія, мимоходомъ полученныя о состояніи плательщиковъ подвѣдомственныхъ другому бюро, пересылаемыя въ это бюро.»

[4]) Марки, или *подвижные бюллетени*, расположенные въ алфавитномъ порядкѣ, дозволяютъ ориентироваться въ томахъ всеобщаго каталога.

[5]) Помимо каталога пріемщики повсемѣстно собираютъ свѣдѣнія о состояніи лица, о которомъ идетъ рѣчь. Они обращаются къ своимъ товарищамъ по финансовымъ управленіямъ, къ агентамъ косвенныхъ налоговъ,

ЦАБ "Автограф"

регистраціи, даетъ поводъ къ подобнымъ сопоставленіямъ, которыя и помогаютъ открывать серьезныя опущенія. Однѣ бумаги контролируются другими. Слово, случайно проскользнувшее въ редакціи какого либо контракта подъ перомъ частнаго лица или даже сбитаго съ толку нотаріуса, наводитъ проницательнаго агента на слѣдъ болѣе раннихъ утаекъ. Рано или поздно, какой нибудь инциденгъ, какой либо процессъ подымаетъ дѣла, покоившіяся въ тѣни обмана. Тотчасъ же является пріемщикъ, преданный интересамъ казны. И здѣсь, какъ и въ области косвенныхъ налоговъ, мѣстный чиновникъ для надзора создаетъ, большею частью, налогъ.

Затѣмъ подымается вопросъ, какъ контролировать самого пріемщика. Въ бюро регистраціи этотъ контроль облекается въ спеціальныя формы; факты здѣсь не имѣютъ того преходящаго, ускользающаго характера, какъ въ области косвенныхъ налоговъ или таможень. Наоборотъ, реестры неподвижно стоятъ на полкахъ, всегда къ услугамъ тѣхъ, которые хотятъ ихъ пересмотрѣть. Начальство пріемщиковъ имѣетъ полную возможность пересматривать всѣ предыдущія констатированія пошлинъ вплоть до тѣхъ предѣловъ, гдѣ начинается законная давность [1]). Вслѣдствіе этого весь контроль управленія регистраціи состоитъ просто въ продѣлываніи по нѣсколько разъ различными агентами однѣхъ и тѣхъ же операцій.

Такую именно работу производятъ два класса высшихъ служащихъ: сначала субъ-инспекторы, затѣмъ инспекторы.

Субъ-инспекторы [2]), числомъ до 450 (по четыре или пять на департаментъ) обязаны пересматривать страницу за страницей безъ всякихъ пробѣловъ реестры пріемщиковъ; они дѣйствуютъ не по пробѣ, а постоянно. Всѣ цифры, всѣ разсчеты передѣлываются ими съ начала до конца, пересчитываются всѣ счеты, снова передѣлываются всѣ изысканія какъ въ бюро, такъ и внѣ ихъ, въ общественныхъ учрежденіяхъ, у нотаріусовъ и т. д. [3]). Такимъ путемъ не только открываютя всѣ ошибки, пропуски,

---

выдающимъ періодически бюллетени, упоминающіе о количествѣ напитковъ и другихъ товаровъ, которыми лица, подлежащія налогу, владѣли въ моментъ смерти, къ контролерамъ прямыхъ налоговъ, доставляющимъ извлеченія изъ основныхъ реестровъ и патентныхъ книгъ и т. д.

[1]) Давность, защищающая стороны отъ управленія регистраціи, смотря по случаю, равняется одному, двумъ, пяти, десяти и тридцати годамъ.

[2]) Субъ-инспекторы въ прежнее время носили болѣе скромное, но пользовавшееся почетомъ имя провѣрщиковъ.

[3]) „Въ то время, когда я вступилъ въ управленіе регистраціей—говорилъ главный директоръ—агенты дѣлали провѣрки только въ общественныхъ учрежденіяхъ, у правительственныхъ чиновниковъ, но послѣ того разслѣдованія агентовъ этого управленія распространились и на всѣ фи-

ЦАБ "Автограф"

описки, но также и недостачи, до тѣхъ поръ необнаруженныя. Субъ инспекторъ всегда старается обнаружить новыя недостачи; это служитъ признакомъ его усердія и ловкости [1]). Пробывши болѣе или менѣе долгое время въ каждомъ бюро своего округа, смотря по его значенію, въ общемъ, около мѣсяца, субъ-инстекторъ официально указываетъ, на какой страницѣ реестровъ онъ остановился [2]), для того, чтобы были точно установлены предѣлы отвѣтственности, а позднѣе онъ самъ или его преемникъ знали, съ какого мѣста продолжать работу. Субъ-инспекторы, однимъ словомъ «пересматриваютъ безъ пропусковъ, по полнымъ періодамъ, или régie, работы пріемщиковъ и производятъ внѣшнія провѣрки у правительственныхъ чиновниковъ и въ помѣщеніяхъ различныхъ обществъ, указанныхъ закономъ».

За субъ-инспекторомъ, провѣрка котораго была удвоеніемъ операцій пріемщика, выступаетъ инспекторъ, обязанность котораго сразу контролировать двухъ предыдущихъ агентовъ. Его функціи можно опредѣлить такимъ образомъ: «Инспекторъ пересматриваетъ взятыя на пробу работы пріемщиковъ и субъ-инспекторовъ и приступаетъ къ важнымъ разслѣдованіямъ, поручаемымъ ему директоромъ». Существуетъ до сотни инспекторовъ (въ 1906г.—83) [3]), или въ среднемъ по одному на департаментъ, за исключеніемъ большихъ центровъ. Каждый инспекторъ въ теченіе 210 дней, которые онъ проводитъ по уставу внѣ своего мѣста жительства, и 155 дней, которые онъ посвящаетъ послѣднему, визитируетъ около 40 бюро. Въ виду этого онъ можетъ дѣйствовать только пробами, выбирая для провѣрки особенно подозрительныя дѣла. Главный директоръ управленія мѣлъ основаніе заявить, что даже послѣ изысканій пріемщиковъ и субъ-

---

нансовыя общества, общества страхованій, религіозныя конгрегаціи, перевозныя предпріятія, на множество публичныхъ складовъ" (Палата депутатовъ, 18 февраля 1888 г.).

[1]) Иногда, какъ говорятъ, пріемщикъ, чтобы заслужить расположеніе своего начальника, умѣло представляетъ ему открывать нѣкоторыя недостачи второстепеннаго свойства, которыя онъ нарочно держитъ про запасъ.

[2]) Часть операцій, провѣренная субъ-инспекторомъ, называется une régie.

[3]) Бюджетная комиссія 1888 года предложила уменьшить ихъ число до 72. По ея мнѣнію одинъ инспекторъ могъ бы легко взять на себя нѣсколько департаментовъ въ районахъ, гдѣ служба не имѣетъ особой важности, а пути сообщенія удобны. Ей казались излишними и нѣсколько инспекторскихъ должностей, созданныхъ въ большихъ городахъ, особенно въ Парижѣ. Палата сначала приняла предложеніе комиссіи, но по отзыву сената въ бюджетѣ на 1888 г. былъ возстановленъ весь кредитъ на 102 инспектора. Съ тѣхъ поръ въ бюджетахъ 1890, 1891 и 1892 гг. управленіе само уменьшило это число до 92 или 93.

ЦАБ "Автограф"

инспекторовъ этотъ третій просмотръ даетъ крупные результаты: «каждый инспекторъ—говорилъ онъ—стоитъ въ среднемъ 6.500 фр. жалованья, а приноситъ казначейству своими открытіями отъ 11 до 12 тысячъ франковъ» (Палата депутатовъ, засѣданія 18 февраля 1888 г.).

Директоръ регистраціи, глава вѣдомства въ департаментѣ, судитъ по отчетамъ и записямъ, передаваемымъ ему пріемщиками объ ихъ большемъ или меньшемъ усердіи при взиманіи налоговъ, въ раскрытіи ложныхъ показаній, при взиманіи недостачъ и т. д. Онъ пересылаетъ имъ свои замѣчанія и вызываетъ ихъ на объясненія. Въ случаѣ нужды онъ на мѣстѣ провѣряетъ бюро нѣкоторыхъ изъ нихъ.

Изъ департаментской дирекціи исходятъ распоряженія объ объѣздахъ инспекторовъ и субъ-инспекторовъ; ей же сообщаются доклады этихъ высшихъ агентовъ для передачи центральному управленію и для дальнѣйшаго слѣдованія. Какъ общее правило, директоры регистраціи, какъ и ихъ товарищи другихъ вѣдомствъ, одни только ведутъ переписку съ различными властями и центральнымъ управленіемъ.

Такъ какъ въ департаментахъ у управленія нѣтъ ни одного подотчетнаго казначея, то директоръ регистраціи централизуетъ самъ всѣ денежные счеты своихъ пріемщиковъ и сводитъ ихъ въ одну общую роспись (Bordeeraи général), направляемую въ счетную палату.

§ 2.—Таможенное управленіе.

Управленіе таможень «обязано взыскивать пошлины съ обложенныхъ товаровъ при ихъ ввозѣ во Францію, различные навигаціонные сборы и пошлины на соль въ пограничной области», что, по даннымъ бюджета 1906 г. даетъ около 460 милліоновъ [1]).

Агенты службы съ постояннымъ центромъ (service sedentaire) [2]) производятъ взиманіе этихъ 460 милліоновъ, агенты *активной службы*

---

[1]) Ввозныя пошлины . . . . . 387.101.000 фр.
Пошлины статистическаго значенія . . . . 7.791.000 „
Навигаціонные сборы . . . . . 8.136.000 „
Прочія пошлины, штрафы и т. д. . . . 9.767.000 „
Пошлина на потребленіе таможенной соли 24.178.000 „
Пошлины на ввозный сахаръ . . . . . 22.787.000 „
Итого . . . . . 459.760.000 „

[2]) Такимъ описательнымъ выраженіемъ принуждены мы передать терминъ sedentaire, такъ какъ употребляемое иногда слово „осѣдлый“ въ русскомъ административномъ языкѣ правомъ гражданства не пользуется. *Прим. переводчика.*

ЦАБ "Автограф"

(service actif) только борются съ контрабандой. Въ таможенномъ персоналѣ сами таблицы бюджета на 1906 г. различаютъ два совершенно обособленныхъ класса служащихъ:

Агенты службы имѣющей постоянный центръ: 23 областныхъ директора со 122 канцелярскими чиновниками дирекціи; 128 инспекторовъ и субъ-инспекторовъ; 536 повѣрщиковъ и ихъ помощниковъ; 88 контролеровъ; 887 служителей 1-го разряда и простыхъ служителей; 46 главныхъ пріемщиковъ и 476 окружныхъ пріемщиковъ.

Всего 2.286 агентовъ службы, имѣющей постоянный центръ.

Агенты активной службы: 198 капитановъ; 381 поручиковъ и подпоручиковъ; 3,992 бригадировъ, стражниковъ, субъ-бригадировъ и т. д. 15.458 надзирателей.

Кромѣ того, химики и лабораторные агенты, пріемщики у бюро; сверхштатные служащіе, женщины для пограничныхъ осмотровъ и т. д.

Начнемъ со службы, имѣющей постоянный центръ.

Такая служба состоитъ въ томъ, что «таможенныя бюро опредѣляютъ товары, по тарифу высчитываютъ слѣдуемыя съ нихъ пошлины и взимаютъ ихъ».

Импортеры должны согласно закону прямо направлять всѣ ввозимые во Францію товары въ наиболѣе близкое къ границѣ таможенное бюро. Это бюро приступаетъ тогда къ тремъ операціямъ, означеннымъ уже въ вышеприведенномъ опредѣленіи таможенной службы: 1) осмотру товаровъ; 2) вычисленію пошлинъ; 3) взиманію пошлинъ. Безъ разсчета невозможно взиманіе, а разсчетъ производится на основаніи удостовѣренія объ осмотрѣ. Каждая изъ этихъ трехъ операцій въ большихъ таможняхъ, обладающихъ всѣми органами службы, исполняется особыми агентами.

Осмотръ товаровъ прозводится повѣрщиками (vérificateurs) подъ управленіемъ инспектора или субъ-инспектора. Таможенные повѣрщики составляютъ отборный штатъ, переформированный министерскимъ указомъ отъ 19 января 1892 г. вслѣдъ за вотированіемъ новаго тарифа [1]). Ихъ функціи состоятъ въ распознаваніи товаровъ т. е. въ опредѣленіи природы, происхожденія, мѣста отправки, вѣса, числа, объема, или цѣнности

---

[1]) Указъ 27 декабря 1883 г. соединилъ въ одну категорію всѣхъ агентовъ второго разряда, обязанныхъ, смотря по способностямъ, или производить осмотры или вести книги, подъ общими именами контролеровъ, главныхъ служителей и служителей.

Министерскій указъ 19 января 1892 г. возстановилъ особое выдѣленіе повѣрщиковъ, назначивъ имъ дополнительное жалованье подъ названіемъ профессіональнаго вознагражденія. Въ случаѣ нужды служители 1-го разряда могутъ быть призваны для усиленія службы осмотра.

ЦАБ "Автограф"

этихъ товаровъ. Конечно, импортеры обязаны въ началѣ сдѣлать подробную декларацію; но необходимо, чтобы эта декларація была проконтролирована; а если принять во вниманіе таможенные тарифы, то эта задача представляется чрезвычайно трудной. Только для опредѣленія природы товаровъ—сколько существуетъ видовыхъ подраздѣленій, сколько классификацій первой и второй степени относительно качествъ, способовъ фабрикацій, дополнительнаго труда, и т. д. [1]) классификацій, разобраться въ которыхъ очень важно, такъ какъ отъ нихъ зависятъ рѣзкія уклоненія въ размѣрѣ пошлинъ. Опредѣленіе происхожденія товаровъ т. е. страны, гдѣ они были собраны или сфабрикованы [2]), пути товаровъ т. е. странъ, откуда они были непосредственно вывезены [3]), составляютъ предметъ не менѣе деликатныхъ изысканій и не менѣе важныхъ, такъ какъ отъ этого зависитъ разница въ обложеніи. Повѣрщики должны обладать исчерпывающими промышленными знаніями. Когда товары опредѣлены по ихъ природѣ, происхожденію, пути, остается еще ихъ взвѣсить, пересчитать, измѣрить или оцѣнить, смотря по установленнымъ единицамъ взиманія.

---

[1]) Напримѣръ, если взять изъ таможеннаго тарифа статью „Ткани изъ чистаго хлопка“, то можно видѣть, что повѣрщикъ, удостовѣрившись сперва, что рѣчь идетъ, дѣйствительно, о чистомъ хлопкѣ, а не объ индійской коноплѣ, шерсти, шелкѣ, льнѣ, и т. д. долженъ разобрать, есть ли это чистый хлопокъ, сырцовый, клѣтчатый, выкрашенный въ одинъ или въ нѣсколько цвѣтовъ, отдѣланный, выграненный, стеганный, выбѣленный и т. д.; онъ долженъ опредѣлить число его нитей въ квадратномъ сантиметрѣ, отношеніе его вѣса къ его поверхности на сто квадратныхъ метровъ, и т. д.; опредѣлить, идетъ ли рѣчь о тикѣ, перкалинѣ, канифасѣ, гладкомъ бархатѣ, другихъ сортахъ бархата, о молескинѣ, муслинѣ, тюлѣ, о вязанныхъ издѣліяхъ, о кружевахъ, перьяхъ, лентахъ, позументахъ.

Нерѣдко пошлина разнится вдвое для товаровъ, почти одинаковыхъ для неопытнаго взора.

[2]) При опредѣленіи происхожденія товаровъ приходится нерѣдко обращаться къ комитету легальной экспертизы, учрежденному при министерствѣ торговли въ силу закона 28 іюля 1822 г. Для товаровъ, происходящихъ изъ французскихъ колоній, свидѣтельство мѣстныхъ властей облегчаетъ работу повѣрщиковъ.

[3]) Напр., камедь, колофанъ, смолистые продукты облагаются 6 франками за 100 кило, если они вывезены изъ мѣста просхожденія, и 11-ю фр., если вывезены изъ другой страны. Добавочный амбарный сборъ съ товаровъ, вывезенныхъ изъ какого либо европейскаго склада, увеличиваетъ пошлину до 13 фр. 60 с. Въ тарифѣ можно найти не мало подобныхъ случаевъ. Бумаги, сопровождающія транспортъ, являются при этомъ первоначальнымъ элементомъ для освѣдомленія, но ихъ надо тщательно провѣрять.

ЦАБ "Автограф"

Получивъ бюллетень осмотра съ окончательными результатами разслѣдованія, контролеры и служителя внутри бюро наводятъ справки въ томахъ тарифовъ и примѣняютъ къ подлежащимъ товарамъ указанныя ставки. Это—вторая операція, называемая разсчетомъ пошлинъ (liquidation des droits).

Со свидѣтельствомъ о разсчетѣ въ рукахъ импортеръ подходитъ къ окошечку главнаго [1]) или окружного [2]) пріемщика, который приступаетъ къ третьей и послѣдней операціи взиманію пошлинъ, производимому тутъ же на мѣстѣ, если только плательщикъ, съ котораго слѣдуетъ болѣе 300 франковъ, не предпочтетъ подписать четырехмѣсячное обязательство съ поручительствомъ и уплатой процентовъ.

Вышеприведенное описаніе касается, конечно, только тѣхъ обложенныхъ предметовъ, которые подлежатъ немедленному очищенію пошлиной [3]). По отношенію, напримѣръ, къ вывозимымъ предметамъ, не обложеннымъ никакой пошлиной, законъ приказываетъ отправителю сдѣлать декларацію для установленія статистики коммерческаго движенія, но инструкція предписываетъ служащимъ въ этомъ случаѣ приступать къ вскрытію тюковъ только въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ [4]).

До сихъ поръ мы говорили исключительно о большихъ таможняхъ.

---

[1]) Въ таможняхъ 1-го класса главный пріемщикъ, всецѣло занятый сборомъ, не принимаетъ никакого участія въ другихъ операціяхъ бюро, надзоръ и руководство которыми лежитъ на инспекторѣ. Въ другихъ таможняхъ вся работа (за исключеніемъ осмотра, когда имѣется субъ-инспекторъ) подчинена его контролю и руководству. Помимо своихъ личныхъ обязанностей по взиманію, главный пріемщикъ централизуетъ доходы и отчетность всѣхъ бюро своего округа, уплачиваетъ расходы, слѣдитъ за спорными дѣлами и проч.; онъ подсуденъ Счетной палатѣ.

[2]) Подчиненные пріемщики ведутъ дѣла подъ отвѣтственностью главнаго пріемщика, передъ которымъ ежемѣсячно отчитываются. Провѣрка на мѣстахъ подчиненныхъ бюро не лежитъ однако на главномъ пріемщикѣ, который никогда не разъѣзжаетъ. Такого рода контроль производится инспекторомъ отдѣленія. Подчиненные пріемщики не подсудны Счетной палатѣ.

[3]) Въ случаяхъ транзита, помѣщенія въ складъ или свободнаго на время отъ пошлины пропуска провѣрочныя дѣйствія имѣютъ болѣе общій или болѣе спеціальный характеръ.

[4]) „Что касается вывоза, то, чтобы не создавать затрудненій торговлѣ, въ общемъ пріемлемы безъ провѣрки декларации заинтересованныхъ лицъ“—говоритъ циркуляръ 2357 отъ 31 октября 1893 г. Но—прибавляетъ онъ—такъ какъ можно опасаться, что эти декларации не всегда будутъ дѣлаться съ надлежащими стараніями, то необходимо напоминать о предписаніяхъ закона 16 мая 1863 г. и штрафахъ, устанавливаемыхъ имъ въ случаѣ нарушенія правилъ.

ЦАБ "Автограф"

Таможни меньшаго значенія, управляемыя окружными пріемщиками, исполняютъ въ принципѣ всѣ три вышеописанныхъ операціи [1]); но только, чтобы различить каждую изъ трехъ, необходимо расчленить самого себя, такъ какъ ограниченное число служащихъ во второстепенныхъ бюро не позволяетъ поручать каждому изъ нихъ одну спеціальную работу. Взявъ крайній случай, можемъ замѣтить, что стоящій въ самомъ низу іерархіи пріемщикъ, ведущій самъ одинъ все бюро безо всякой помощи, едва ли думаетъ, что онъ, когда взимаетъ пошлины съ проходящаго груза, совершаетъ сразу осмотръ, разсчетъ и взиманіе пошлины. Его скромная работа однако и безъ его вѣдома представляетъ сводку всѣхъ трехъ операцій.

Надо однако замѣтить, что если бы *активная служба* не занималась тѣмъ, что подталкивала бы импортеровъ къ большимъ и малымъ таможеннымъ бюро, расположеннымъ въ устьяхъ путей сообщенія, то таможни рисковали бы остаться безъ кліентовъ. Такую же роль исполняютъ передвигающіеся служащіе управленія косвенныхъ налоговъ по отношенію къ сбору пошлинъ наличными деньгами. Только эти передвигающіеся служащіе совмѣщали свои обязанности по надзору съ функціями раскладки и взиманія, тогда какъ здѣсь важность надзора такова, что капитаны, поручики, бригадиры и надзиратели таможенъ исключительно заняты однимъ надзоромъ.

Со дня до ночи эта армія въ двадцать тысячъ человѣкъ окружаетъ страну непрерывнымъ поясомъ, живой стѣной, дозволяющей провозъ изъ-за границы только по указаннымъ дорогамъ. Посмотримъ, какъ она функціонируетъ на мѣстѣ, начавъ съ низа іерархической лѣстницы, т. е. съ бригады.

Бригада, элементарная единица активной службы, составляется изъ одного бригадира, который ею командуетъ, одного или нѣсколькихъ субъ-бригадировъ и извѣстнаго числа надзирателей. Различаютъ два типа бригадъ: бригады передвигающіяся и бригады линейныя. Первыя представляютъ подвижныя силы, переданныя въ руки капитановъ или инспекторовъ, чтобы служить связью и опорой для линейныхъ бригадъ, чтобы освѣдомлять ихъ и надзирать за ними.

Линейнымъ бригадамъ поручена постоянная охрана «пантьеры» (penthières) пограничной полосы въ шесть, восемь, десять километровъ, болѣе

---

[1]) Въ то время, какъ въ Руанской таможнѣ находятся инспекторы съ постояннымъ центромъ службы, 18 повѣрщиковъ, 6 контролеровъ, 18 служителей 1-го разряда и простыхъ служителей и одинъ главный пріемщикъ, въ Сенъ-Серванѣ встрѣчаемъ только окружного пріемщика, одного помощника повѣрщика и одного служителя; въ Ватерло – одинъ окружной пріемщикъ и одинъ служитель, въ Дюклерѣ только одинъ пріемщикъ.

ЦАБ "Автограф"

или менѣе, смотря по природѣ мѣстности, ограничивающей справа и слѣва сосѣднія пантьеры.

Служба въ пантьерѣ состоитъ: 1) изъ наблюденій и карауловъ во время дня; 2) изъ засадъ и патрулей во время ночи. Дневные наблюденія и караулы [1]) не очень трудны и, слѣдовательно, не очень интересны: для этого достаточно относительно небольшого числа людей. Наоборотъ, ночная служба, когда темнота благопріятствуетъ контрабандистамъ, а караулъ въ поляхъ, лѣсахъ и на горахъ становится труднымъ и даже опаснымъ, даетъ представленіе объ истинномъ существованіи таможенныхъ стражниковъ [2]).

Каждый вечеръ бригадиръ отдаетъ приказъ, т. е. указываетъ надзирателей, которые должны будутъ засѣсть въ засадѣ [3]) съ точнымъ указаніемъ мѣста засады. Этотъ приказъ заносится въ хранящійся въ казармѣ реестръ для записи работы, аналогичный съ ордернымъ реестромъ передвигающихся сборщиковъ. Надсмотрщики, прибывши на указанный имъ постъ, располагаются тамъ на всю ночь такимъ образомъ, чтобы быть постоянно насторожѣ, прислушиваясь къ малѣйшему шуму, готовые бѣжать по первому сигналу, отвѣчать на каждый призывъ [4]). Въ случаѣ тревоги вся бригада созывается ружейнымъ выстрѣломъ.

Но надзиратели, поставленные настражѣ противъ контрабандистовъ, сами тоже сильно нуждаются въ надзорѣ. Ночные караулы, какъ мы уже говорили, непріятны; безъ надзора усердіе можетъ ослабѣть; въ темнотѣ всякаго рода искушенія пріобрѣтаютъ невѣдомую силу.

И администрація старается прежде всего убѣдиться, дѣйствительно ли каждый надзиратель отправился на назначенный ему постъ, а не возвратился домой обходнымъ путемъ послѣ того, какъ выслушалъ приказъ? Затѣмъ, не заснули ли на своихъ мѣстахъ надзиратели? не пріютились ли они гдѣ нибудь въ сосѣднемъ домикѣ? содержатся ли въ готовности ихъ оружіе и снаряженіе? не притворяются ли они глухими въ случаѣ опасно-

---

[1]) Наблюденія бываютъ или при перемѣщеніи съ мѣста на мѣсто, или съ одного мѣста, явныя или скрытыя, смотря по надобности, времени и мѣсту. Наблюденіе длится обыкновенно шесть часовъ, а караулъ—два часа.

[2]) Наблюденіе за морскими границами проще вслѣдствіе большаго горизонта, открывающагося взору; оно организовано на особыхъ началахъ.

[3]) Надзиратели въ засадѣ бодрствуютъ и отдыхаютъ по очереди, обыкновенно черезъ два часа.

[4]) Одинъ изъ двухъ надзирателей, находящихся въ засадѣ, долженъ поочередно бодрствовать. Хорошо избранными считаются тѣ засады, гдѣ надзиратель, оставаясь невидимымъ, самъ имѣетъ большое поле зрѣнія. Говорить или курить запрещается.

ЦАБ "Автограф"

сти? и, въ особенности,—къ чести страны, случай очень рѣдкій,—не продали ли они свое молчаніе? [1]). Однимъ словомъ, не прорвались ли въ какомъ нибудь мѣстѣ петли той огромной сѣти, которая охватываетъ Францію со всѣхъ сторонъ?

Бригадиръ для надзора за своими подчиненными пускаетъ въ ходъ тысячу свѣдѣній, которыя у него имѣются, благодаря его связямъ въ странѣ; кромѣ того онъ предпринимаетъ частые личные обходы. Но если не поддерживать самого бригадира, то онъ въ постоянномъ соприкосновеніи со своими подчиненными могъ бы ослабѣть, сдѣлаться рутинеромъ.

Поэтому надъ нимъ поставлены поручики и капитаны, имѣющіе своей задачей только обходы днемъ и ночью отъ одной бригады къ другой для контроля на мѣстѣ состоянія службы. Особенно часто ночью съ фонаремъ въ рукахъ они приходятъ на постъ, просматриваютъ тамъ реестръ работъ, визируютъ его, чтобы позднѣе ихъ начальники могли контролировать ихъ самихъ; затѣмъ они отправляются въ назначенныя мѣста, въ поиски за надзирателями, провѣряютъ, правильны ли ихъ позиціи, переходятъ отъ одной засады къ другой, дѣлая отмѣтки о томъ, что видѣли.—Эти отмѣтки послѣ заносятся въ журналъ. Утромъ слѣдующаго дня надзиратели въ рапортахъ упоминаютъ объ этихъ ночныхъ визитахъ—и впослѣдствіи директоры сопоставятъ эти упоминанія съ записями журналовъ обходовъ.

Капитанъ въ своемъ болѣе обширномъ округѣ усиливаетъ надзоръ поручика. Наконецъ инспекторъ отдѣленія [2]), путемъ непрекращающихся объѣздовъ, надзираетъ за капитанами, поручиками и бригадами. Передвижныя бригады, которыя онъ разсылаетъ по своему усмотрѣнію, усиливаютъ линейныя бригады, и, оказывая имъ поддержку, дозволяютъ подмѣчать пробѣлы въ ихъ дѣйствіяхъ.

Къ тому же и бригады, помимо провѣрокъ со стороны начальства, контролируютъ себя сами при помощи ряда остроумныхъ мѣръ. Ежедневно

---

[1]) Управленіе всегда старалось поднять вознагражденіе надзирателей, чтобы сдѣлать ихъ независимыми. Министръ въ 1889 г. указывалъ, какъ шло это увеличеніе: „Жалованье активныхъ таможенныхъ служащихъ было въ 1854 г.—650 фр., а въ 1867 г.—отъ 800 до 850 фр. Послѣ того оно было доведено до 900—1,050 фр., колеблющихся, смотря по классамъ. Мы сдѣлали все, что могли и въ самыхъ широкихъ размѣрахъ". (Палата депутатовъ, засѣданіе 2 іюля 1889 г.). Съ того времени средняя величина жалованья надзирателей еще увеличилась.

[2]) Инспекторъ отдѣленія, подчиненный непосредственно директору, наблюдаетъ не только за службой бригадъ, но и за дѣйствіями бюро, о которыхъ мы говорили выше. Съ этой цѣлью онъ провѣряетъ главныхъ пріемщиковъ и ихъ подчиненныхъ, подсчитываетъ ихъ наличную кассу, просматриваетъ ихъ книги, ихъ счетоводство и т. д.

ЦАБ "Автограф"

съ восходомъ солнца двѣ группы надзирателей, руководимыхъ бригадиромъ или субъ-бригадиромъ, отправляются съ правой и съ лѣвой стороны отъ казармы въ обходъ въ противоположныя стороны (rébat et contre-rébat) [1]) до границъ пантьеры. Тамъ они встрѣчаются съ отрядомъ сосѣдней бригады, предпринявшимъ такой же обходъ, и обмѣниваются съ нимъ визами и замѣчаніями [2]). Задача этихъ обходовъ состоитъ въ томъ, чтобы, изслѣдуя почву, убѣдиться, не проходили ли ночью контрабандисты. Если открываются слѣды шаговъ, то предупрежденное начальство немедленно начинаетъ слѣдить, въ какую сторону шли шайки, откуда онѣ вышли, не сближается ли дорога, которой онѣ шли, съ засадой, въ послѣднемъ случаѣ, почему стража ничего не видѣла и не слышала, что она дѣлала, спала, уходила? Начинается разслѣдованіе, которое, быть можетъ, лучше еще, чѣмъ обходы начальниковъ, раскрываетъ промахи службы.

По сухопутной границѣ расположены двѣ, а нерѣдко и три, таможенныхъ линій, организованныхъ вышеописаннымъ образомъ. Совершенно непрерывной бываетъ только первая линія. Ее опредѣляютъ, какъ «непрерывный рядъ постовъ, сообщающихся другъ съ другомъ». Бригады второй линіи, расположенныя по внутренней границѣ таможеннаго района [3]), служатъ для защиты особо угрожаемыхъ пунктовъ и для захвата контрабанды, проскользнувшей сквозь внѣшнюю линію.

Итакъ, таможенная служба со всѣхъ сторонъ подвергается контролю. Высшіе агенты такъ же подчинены ему, какъ и низшіе. Благодаря контролю, таможенный персоналъ, всегда находящійся настороже, оказывается въ состояніи окружить дѣйствительной блокадой линію границы въ 5,000 километровъ, а казначейство получаетъ 400 милліоновъ доходовъ, взимаемыхъ въ таможенныхъ бюро. Эта налоговая жандармерія, по правильному выраженію одного изъ таможенныхъ начальниковъ [4]), охраняетъ не только таможенныя пошлины, но и сборы и монополіи, отнесенные къ вѣдомству управленія косвенныхъ налоговъ, сборы съ напитковъ, игральныхъ картъ, золотыхъ и серебряныхъ вещей и т. д. монополіи табаку, пороха, спи-

---

[1]) Если вдаваться въ детали, то надо различать le rébat de jonction le rébat croisé, le rébat brisé, le rébat à la lanterne.

[2]) Разсказываютъ, что нѣкоторыя исторіи, болѣе или менѣе забавныя, впервые создававшіяся въ мѣстахъ встрѣчи такихъ обходовъ, затѣмъ обойдя всю Францію, возвращались къ ихъ авторамъ.

[3]) Пограничнымъ таможеннымъ райономъ зовется полоса въ 25 километровъ, внутри которой по закону о таможенной службѣ взимаются спеціальныя пошлины.

[4]) Рѣчь главнаго директора, командированнаго правительствомъ, въ палатѣ депутатовъ, 15 марта 1895 г.

ЦАБ "Автограф"

чекъ. Поэтому почти полтора милліарда доходовъ могли бы фигурировать при сопоставленіи съ расходами по таможенной службѣ и сильно уменьшить нынѣшнее, по внѣшности очень большое, процентное отношеніе тѣхъ и другихъ.

Такъ какъ мы часто настаивали на необходимости контроля, что подразумѣваетъ наличность неизбѣжныхъ прегрѣшеній, то справедливо въ концѣ напомнить о большомъ числѣ случаевъ самоотверженія, героической защиты интересовъ казначейства, совершенныхъ чинами активной службы во время карауловъ. Эти случаи приводятся нѣкоторыми авторами въ книгѣ подъ заголовкомъ: «Исторія знамени» [1]). Тутъ есть много славныхъ страницъ для французской таможни.

§ 3.—Отличительныя черты въ организаціи косвенныхъ и прямыхъ налоговъ.

Служба взиманія прямыхъ налоговъ, какъ припомнятъ читатели, не знаетъ въ своихъ нѣдрахъ никакихъ инспекторовъ [2]). Тамъ дѣйствуютъ гарантіи другого рода, какъ напр., отвѣтственность подотчетныхъ чиновниковъ, обязанныхъ въ извѣстные сроки оплачивать изъ собственныхъ денегъ цѣликомъ весь итогъ податныхъ списковъ, отнесенныхъ на ихъ счетъ.

Въ отношеніи же косвенныхъ налоговъ такая отвѣтственность, безъ сомнѣнія, значится въ кодексахъ отчетности, но становится дѣйствительной только, когда она спеціально оговорена. Декретъ 31 мая 1862 г. говоритъ слѣдующее: «Подотчетные чиновники могутъ добиться сложенія съ себя отвѣтственности, удостовѣривъ, что они приняли всѣ мѣры пред-

---

[1]) La monographie des directions de douanes, составленная г-мъ Барбье, директоромъ въ отставкѣ, въ 1890 г., отводитъ для каждаго округа подъ заголовкомъ „Исторія знамени“ особую главу, излагающую главные факты, которыми онъ прославился.

[2]) Окружные финансовые пріемщики провѣряютъ дѣйствія своихъ подчиненныхъ, или по пересылаемымъ періодически даннымъ объ отчетности или на мѣстахъ.

Одинъ министерскій циркуляръ отъ 20 декабря 1895 г., рекомендуетъ главнымъ казначеямъ и окружнымъ финансовымъ пріемщикамъ лично провѣрять на мѣстѣ дѣйствія каждаго сборщика, по меньшей мѣрѣ разъ въ годъ и тщательно разсматривать пересылаемые подотчетными чиновниками документы. „Ваша денежная отвѣтственность—прибавляетъ онъ—составляетъ первую и дѣйствительную санкцію тѣхъ вашихъ обязанностей, о которыхъ я напомнилъ“.

ЦАБ "Автограф"

осторожности и возбудили въ нужное время всѣ преслѣдованія противъ подлежащихъ налогу лицъ и должниковъ». Ст. 325 прибавляетъ: «По отношенію къ остальнымъ пріемщикамъ государственныхъ доходовъ, (кромѣ главныхъ казначеевъ, окружныхъ пріемщиковъ и сборщиковъ) передъ истеченіемъ каждаго смѣтнаго періода будетъ составляться вѣдомость о пошлинахъ и сборахъ, подлежащихъ еще уплатѣ, съ различеніемъ долговъ, которые должны будутъ оставаться на отвѣтственности подотчетныхъ лицъ, отъ тѣхъ, долговъ, которые можно будетъ перечислить за счетъ слѣдующаго смѣтнаго періода, и тѣхъ, относительно которыхъ сборщики смогутъ добиться сложенія съ себя отвѣтственности» [1]).

Исключая крупныхъ промаховъ, управленіе всегда можетъ освободить подотчетнаго чиновника, или путемъ полнаго сложенія отвѣтственности, или отсрочивъ очистку. Въ этомъ случаѣ здѣсь нѣтъ на лицо отвѣтственности, почти математически строгой, которую мы констатировали въ области прямыхъ налоговъ. Въ силу этого она замѣнена гарантіями другой природы, которыя состоятъ въ серіи контролей и инспекцій, весьма раціонально оборудованныхъ.

Это различіе между прямыми и косвенными налогами происходитъ прежде всего отъ различія самихъ предметовъ обложенія: съ одной стороны, предметы стойкіе, постоянные, открытые, легко доступные ударамъ фиска, съ другой стороны, предметы исчезающіе, подвижные, тающіе, которые надо ловить по дорогѣ, иначе ихъ вовсе не увидишь.

Далѣе, способъ организаціи соотвѣтствующихъ управленій всегда былъ различный. При старомъ режимѣ въ то время, какъ взиманіе косвенныхъ налоговъ (aides, gabelles, traites и т. д.) отдавалось откупщикамъ, эксплоатировавшимъ предпріятіе исключительно съ точки зрѣнія интересовъ своей компаніи, прямые налоги (taille, capitation et vingtiémes) находились въ непосредственномъ владѣніи генеральнаго финансоваго контролера. При Консульствѣ и Имперіи министерство казначейства вѣдало взиманіе прямыхъ налоговъ отдѣльно отъ косвенныхъ налоговъ, находившихся въ вѣдомствѣ министерства финансовъ.

И нынче косвенные налоги находятся въ рукахъ финансовыхъ управленій, образованныхъ по одному типу, одушевленныхъ однимъ духомъ,

---

[1]) Сборщики косвенныхъ налоговъ, уплачивающіе безъ отсрочекъ и долговъ въ теченіе трехъ мѣсяцевъ послѣ истеченія смѣтнаго періода всѣ констатированныя въ предыдущемъ году пошлины, получаютъ премію за очистку. Чтобы получить эту премію, многіе подотчетные чиновники предпочитаютъ заранѣе изъ своихъ личныхъ суммъ платить запоздавшіе долги подлежащихъ налогу лицъ, если только эти суммы не очень велики.

ЦАБ "Автограф"

имѣющихъ каждое своего главнаго директора и совѣтъ управленія; съ другой стороны, вѣдомство сборовъ прямыхъ налоговъ [1]), главные казначеи, окружные пріемщики и сборщики подчиняются спеціальнымъ правиламъ зачисленія на службу и повышенія и зависятъ непосредственно отъ министра.

Не станемъ поэтому спорить о сравнительныхъ достоинствахъ пріемовъ взиманія прямыхъ и косвенныхъ налоговъ, потому что по самому существу эти пріемы не могутъ быть сходными. Констатируемъ только, на сколько и тѣ и другіе успѣшно исполняютъ во Франціи свою роль: результаты окончательныхъ отчетовъ по смѣтному періоду достаточно это доказываютъ. Мы уже имѣли случай удивляться быстрому поступленію прямыхъ налоговъ; поступленіе косвенныхъ налоговъ не менѣе изумительно.

Если просмотрѣть послѣдніе окончательные отчеты доходовъ, то можно убѣдиться, что итогъ косвенныхъ налоговъ сводится съ простымъ недополученіемъ 10—15 милліоновъ, представляющихъ ничтожную величину въ сравненіи съ полученнымъ милліардомъ. Болѣе подробное изученіе этой недоимки еще уменьшаетъ ея значеніе, такъ какъ большая ея часть относится на счетъ коммунъ, отсрочившихъ нѣкоторые долги по ввознымъ пошлинамъ, штрафованныхъ торговцевъ, не платящихъ по нуждѣ, и т. д.— только пять или шесть милліоновъ касаются налога въ собственномъ смыслѣ слова. Для таможенъ на 460 милліоновъ сборовъ получается отъ одного до полуторыхъ милліоновъ недоимокъ, и то почти всецѣло относимыхъ на счетъ денежныхъ наказаній и мировыхъ сдѣлокъ.

Регистрація не даетъ и 500.000 фр. недоимки. Гербовый сборъ—ничего. Четырехъ-процентный налогъ только сотню съ небольшимъ франковъ. Въ итогѣ, почти на два съ половиной милліарда косвенныхъ сборовъ, подлежащихъ взиманію, въ концѣ смѣтнаго періода остается недоплаченными только нѣсколько милліоновъ, большая часть которыхъ можетъ быть объяснена или оправдана.

Мало странъ могутъ представить такой балансъ исполненія бюджета доходовъ.

§ 4.—Главная финансовая инспекція.

Вопросъ о контролѣ поступленія налоговъ заставляетъ насъ немедля начать рѣчь о главной финансовой инспекціи, операціи которой обнимаютъ, однако, не только доходы, но и расходы.

[1]) Тѣмъ не менѣе вѣдомство, устанавливающее прямые налоги, которому поручено составленіе и приготовленіе податныхъ списковъ, составляетъ, какъ мы видѣли, главное управленіе аналогичное предыдущимъ.

ЦАБ "Автограф"

Главная финансовая инспекція, вышедшая изъ главной инспекціи казначейства, возникшей въ IX году въ началѣ Консульства, обязана своимъ истиннымъ происхожденіемъ Реставраціи, которая, занятая переустройствомъ финансовой администраціи, поняла, какую для нея представляло важность поручить «корпусу инспекторовъ, составленному изъ просвѣщенныхъ людей, провѣрять всѣ государственныя кассы, давать направленіе подотчетнымъ чиновникамъ въ различныхъ областяхъ ихъ дѣятельности, ускорять поступленіе взносовъ, подмѣчать причины ихъ ускоренія, указывать на несовершенства или злоупотребленія, предлагать мѣры, способныя ихъ уничтожить, и наконецъ всюду, гдѣ въ работѣ встрѣтятся неисправности, подавать помощь и своимъ руководствомъ, и своей опытностью» (отчетъ королевскаго казначейства за 1816 г., докладъ министра).

Каждое изъ финансовыхъ управленій въ прежнее время обладало кадромъ главныхъ инспекторовъ, принадлежащихъ только ему [1]). По докладу отъ 29 ноября 1815 г., адресованному директоромъ общей отчетности министру, финансовымъ инспекторамъ были вначалѣ поручены провѣрка *кассъ* и разслѣдованіе *счетоводства* служащихъ въ финансовыхъ управленіяхъ. Тогда рѣчь шла только о томъ, чтобы доставить такимъ путемъ финансовой инспекціи добавочное число обязанностей, способное оправдать сохраненіе числа ея членовъ, несмотря на утрату территоріи. Однако, вскорѣ, 3 апрѣля 1820 г., министръ приказалъ служащимъ всѣхъ ранговъ финансовыхъ управленій доставлять финансовымъ инспекторамъ и субъ-инспекторамъ всѣ свѣдѣнія, которыя послѣдніе могли потребовать, о *состояніи разныхъ сторонъ службы*.

Но такъ какъ спеціальные инспекторы управленій продолжали дѣйствовать, то это вызывало много конфликтовъ или, по меньшей мѣрѣ, двойной работы. Тогда рѣшились, шагъ за шагомъ съ 1821 по 1848 г., уничтожить въ каждомъ изъ управленій штатъ спеціальныхъ инспекторовъ. Съ того времени только на главную финансовую инспекцію возлагалась обязанность провѣрять агентовъ всѣхъ вѣдомствъ министерства финансовъ.

Это объединеніе совпадало съ тѣмъ, котораго параллельно добивался Виллель въ области матеріальной части, пенсій, отчетности и помѣщенія финансовыхъ управленій, о чемъ мы уже говорили.

---

[1]) „Замѣтка о финансовой инспекціи“, присоединенная къ книгѣ, озаглавленой: De l'organisation des administrations financiéres et de leur existence politique, par Pagart, sous-chef-á l'administration de l'enregis trement. Paris, mai 1848 in 12. Авторъ желалъ бы возстановленія старинныхъ спеціальныхъ инспекторовъ управленій.

ЦАБ "Автограф"

Въ 1830 г. общій докладъ о финансахъ, представленный королю г. Шабролемъ, поздравлялъ съ «содѣйствіемъ корпуса инспекторовъ, составленнаго изъ наиболѣе образованныхъ людей, который несетъ обязанности по отправленію постояннаго надзора за многочисленными служащими и различными частями финансовой службы, по освѣдомленію министра скорыми и прямыми докладами, по оказанію повсюду помощи своею опытностью и по усиленію средствъ контроля каждой вѣтви высшей администраціи доставленіемъ ей мѣстныхъ свѣдѣній».

Эти цитаты не только показываютъ, какъ давно были уже оцѣнены заслуги главной финансовой инспекціи, но онѣ опредѣляютъ и природу ея службы, которая состоитъ въ общемъ надзорѣ на мѣстахъ за агентами всѣхъ ранговъ, зависящими отъ министерства финансовъ, и даже различными подотчетными чиновниками другихъ министерствъ [1]), не говоря уже о возлагаемыхъ на нихъ спеціальныхъ миссіяхъ.

Съ этою цѣлью финансовые инспекторы совершаютъ ежегодно въ теченіе шести съ половиной мѣсяцевъ, отъ 1 мая по 15 ноября, поѣздки по континентальной Франціи, раздѣленной на десять округовъ [2]). Отдѣленіе инспекторовъ, находящихся подъ начальствомъ одного главнаго инспектора, объѣзжаетъ каждый округъ [3]). Главный инспекторъ, обязанный въ три года совершить полный объѣздъ, провѣряетъ за этотъ промежутокъ, насколько возможно, всѣ зависящія отъ него учрежденія. Однако, въ настоящее время, въ виду обремененія работой, обязательной за три года считается только провѣрка главныхъ казначеевъ.

Въ каждомъ вѣдомствѣ только извѣстное число агентовъ, взятыхъ на пробу, подвергаются провѣркѣ со стороны финансовыхъ инспекторовъ. Полный контроль осуществляется только по отношенію къ департаментскимъ или областнымъ начальникамъ, которые представляютъ сводъ дѣятельности своихъ подчиненныхъ какъ въ своихъ книгахъ, такъ и въ своей отвѣтственности.

---

[1]) Финансовой инспекціи поручена провѣрка почтоваго и телеграфнаго вѣдомствъ, богоугодныхъ заведеній, факультетовъ высшаго образованія, сберегательныхъ кассъ, конныхъ заводовъ, разныхъ сельско-хозяйственныхъ установленій и т. д. Она провѣряетъ кромѣ того отчеты большихъ желѣзнодорожныхъ компаній и другихъ обществъ, учрежденій, синдикатовъ и корпорацій, связанныхъ съ государствомъ трактатами, расходами, конвенціями, гарантіями процентовъ и т. д.

[2]) Алжиръ составляетъ предметъ спеціальнаго объѣзда, требующаго больше времени.

[3]) См. ордонансъ 28 марта 1842 г., изданный по предложенію министра Юммана.

ЦАБ "Автограф"

Послѣ каждой ревизіи финансовый инспекторъ составляетъ докладъ о ея результатахъ. Обревизованный агентъ отвѣчаетъ на замѣчанія въ особой графѣ, отведенной для этой цѣли. Глава вѣдомства высказываетъ свое мнѣніе въ другой графѣ. Въ этомъ случаѣ инспекція имѣетъ ту характерную заслугу, что она допускаетъ возраженія. Наконецъ, въ послѣдней графѣ главный инспекторъ дѣлаетъ замѣчанія на замѣчанія своихъ сотрудниковъ и отвѣты обревизованнаго агента и главы вѣдомства. Затѣмъ собраніе докладовъ, относящихся къ каждому вѣдомству, въ сопровожденіи общаго доклада, излагающаго главнѣйшіе мѣстные факты и вытекающія оттуда предложенія реформъ и улучшеній, представляются министру.

Финансовая инспекція составляется изъ главныхъ инспекторовъ, раздѣленныхъ на четыре класса, и помощниковъ, всего изъ 92 агентовъ. Этого небольшого персонала, часть котораго еще отвлекается въ ежегодные объѣзды для провѣрки желѣзнодорожныхъ компаній и другихъ обществъ или установленій, однако достаточно для высшаго контроля надъ финансовой организаціей страны.

Вліяніе финансовой инспекціи зависитъ не отъ числа ея членовъ; оно вытекаетъ изъ свойственной ей честности, изъ ея любви къ труду, изъ независимости ея сужденій. Благодаря этому отборному штату, однородныя правила, исходящія изъ центра, соблюдаются и въ крайнихъ пунктахъ страны, не порождая ни рутины, ни безсилія.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА ДВАДЦАТЬ ВТОРАЯ.

Централизація суммъ отъ начальныхъ пріемщиковъ до казначейства.

§—1. Централизація суммъ въ кассахъ окружныхъ финансовыхъ пріемщиковъ. Квитанціи съ талонами. Подчиненная роль окружныхъ пріемщиковъ. Они не играютъ самостоятельной роли. Ихъ общія обязанности. § 2.—Въ каждомъ департаментѣ одинъ только главный казначей представляетъ казначейство. Текущій счетъ съ казначействомъ: всѣ доходы и всѣ расходы ежедневно направляются туда въ распоряженіе государства. Взаимные проценты: выгоды этой комбинаціи, связывающей подотчетныхъ лицъ съ государствомъ. Современная организація. § 3.—Различныя направленія, которыя главный казначей можетъ дать своимъ свободнымъ суммамъ. Платежъ государственныхъ расходовъ. Отсылка денегъ своимъ коллегамъ или въ центральную кассу. Взносы въ отдѣленія Французскаго банка. Счетъ вкладовъ казначейства въ банкѣ. Выгоды, приносимыя казначейству посредничествомъ банка при движеніи его капиталовъ.

§ 1.—Централизація суммъ. Финансовые пріемщики.

Доходы, которые, какъ мы только что видѣли, притекаютъ въ кассы различныхъ сборщиковъ прямыхъ и косвенныхъ налоговъ, никогда тамъ долго не залеживаются. Изъ разумной предосторожности администрація предписываетъ подотчетнымъ чиновникамъ въ возможно короткій промежутокъ освобождаться отъ своей кассовой наличности.

Вслѣдствіе этого каждую недѣлю или каждые десять дней, а иногда и чаще—городскіе сборщики и, по крайней мѣрѣ ежемѣсячно,—сборщики въ сельскихъ округахъ обязаны переводить деньги плательщиковъ въ кассу окружныхъ пріемщиковъ, [1]) (receveur particulier des finances), органъ

---

[1]) Названіе „окружной финансовый пріемщикъ“ употреблено здѣсь въ его родовомъ значеніи, въ примѣненіи не только къ окружнымъ пріемщикамъ въ собственномъ смыслѣ для округовъ су-префектовъ, но также и къ главному казначею, исполняющему обязанности окружнаго пріемщика для округа, въ который входитъ главный городъ департамента.

ЦАБ "Автограф"

новой администраціи, главой которой въ департаментѣ является главный казначей-плательщикъ, (trésorier-payeur général).

Нѣтъ ничего неестественнаго въ томъ, что сборщики прямыхъ налоговъ вносятъ деньги въ кассу окружныхъ пріемщиковъ; этого требуетъ іерархія. Можно было бы предполагать, что сборщики косвенныхъ налоговъ и таможенныхъ пошлинъ также будутъ вносить деньги своему начальству, главному пріемщику; однако, во избѣжаніе безполезныхъ оборотовъ, они вносятъ свои суммы прямо окружному финансовому пріемщику, передавая главному пріемщику только квитанціи послѣдняго съ приложеніемъ записей и счетовъ. Указанный главный пріемщикъ самъ, впрочемъ, вноситъ въ кассу окружныхъ пріемщиковъ всю сумму своихъ фискальныхъ сборовъ и выручки отъ продажи табаку, пороха, спичекъ. Въ регистраціи сборщики не имѣютъ никакой нужды въ высшихъ посредникахъ для того, чтобы обратиться прямо въ кассы окружныхъ финансовыхъ пріемщиковъ. Сборщики почтъ и телеграфовъ точно также, какъ и ихъ товарищи изъ финансовыхъ управленій, вносятъ туда все, что собираютъ.

Однимъ словомъ, всѣ доходы каждаго округа, откуда бы они ни происходили, поступаютъ въ кассу финансоваго пріемщика. Послѣдній выдаетъ каждому вносящему квитанцію съ талономъ, которая, чтобы быть дѣйствительной и имѣть силу для казначейства, должна быть согласно постановленіямъ закона 24 апрѣля 1833 г. [1]), визирована и оторвана отъ талона въ двадцать четыре часа въ префектурѣ или су-префектурѣ. Это послѣднее распоряженіе было отмѣнено закономъ 24 декабря 1896 г. Служащіе префектуры и су-префектуры такъ неудачно пользовались своими реестрами для визированія, что контроль не дѣйствовалъ. Помимо этого заинтересованныя лица терпѣли только безполезное препятствіе. Послѣ того, какъ внѣшнее визированіе было упразднено, талоны сохраняются теперь въ окружныхъ финансовыхъ кассахъ для послѣдующей отсылки въ государственную отчетность. Сама квитанція отдается сторонѣ, дѣлающей взносъ.

---

[1]) Контроль, окончательно организованный 24 апрѣля 1833 г., былъ уже предписанъ декретомъ 4 января 1808 г. и ордонансомъ 18 ноября 1817 г., вышедшими изъ употребленія. „Роковое исключеніе повело къ печальному злоупотребленію довѣріемъ, которое раскрылось въ началѣ 1832 г.“—говоритъ докладчикъ закона 1833 г. Это печальное злоупотребленіе довѣріемъ извѣстно подъ именемъ дефицита Кесснера. Волненіе вызванное имъ, повело къ внесенію закона, предназначеннаго реорганизовать „форму и контроль квитанцій и другихъ бумагъ, воздагающихъ обязанности на государственное казначейство“, закона 24 апрѣля 1833 г., который нынче занялъ мѣсто въ кодексѣ нашей отчетности.

ЦАБ "Автограф"

Такимъ путемъ подотчетныя лица въ опредѣленное время освобождаются отъ своей кассовой наличности. Прослѣдимъ теперь судьбу денегъ подымающихся съ этажа на этажъ до казначейства. Съ этой точки зрѣнія раньше всего должно быть выяснено іерархическое положеніе окружныхъ финансовыхъ пріемщиковъ.

На каждый округъ (arrondissement) полагается по одному окружному финансовому пріемщику [1]); въ главномъ городѣ департамента его обязанности исполняетъ главный казначей.

Обязанности, возложенныя на окружныхъ пріемщиковъ по отношенію къ государству [2]), сводятся къ тремъ слѣдующимъ:

1) Они централизуютъ въ своихъ кассахъ доходы, вносимые различными подотчетными лицами по взиманію прямыхъ и косвенныхъ налоговъ, сборщиками почтъ и телеграфовъ и проч. въ ихъ округѣ; объ этомъ мы, только что говорили [3]).

2) Они надзираютъ за дѣйствіями сборщиковъ (percepteurs), направляютъ ихъ и отвѣчаютъ за правильное поступленіе прямыхъ налоговъ въ ихъ округѣ; это тоже было изложено раньше;

3) Они исполняютъ исходящія отъ населенія требованія о покупкѣ и продажѣ рентъ и служатъ посредниками между рантьерами при конверсіяхъ и возобновленіи ихъ записей—именныхъ и на предъявителя [4]).

Въ данную минуту ограничимся указаніемъ этихъ трехъ обязанностей не комментируя ихъ, ибо важнымъ пунктомъ является то, что

---

[1]) Когда палата депутатовъ въ 1888 г. выразила желаніе добиться полнаго упраздненія окружныхъ финансовыхъ кассъ, немедленно въ августѣ и сентябрѣ 1888 г. двѣнадцать изъ нихъ исчезли; постепенно около тридцати испытали ту же судьбу: оставалось только продолжать. Но „по требованію заинтересованнаго населенія, отчасти справедливому"—говоритъ министерскій докладъ отъ 24 марта 1896 г.—мѣра была взята назадъ и декретъ того же дня возстановилъ институтъ во всей его полнотѣ, упразднивъ вмѣсто того кассы взиманія въ главныхъ городахъ.

[2]) Окружный пріемщикъ, помимо своихъ обязанностей по государственной службѣ, несетъ еще обязанности надзирателя сохранной казны для округа; онъ провѣряетъ отчеты коммунальныхъ бюджетовъ, учрежденій общественнаго призрѣнія, синдикатовъ; онъ надзираетъ за сберегательными кассами, инкассируетъ департаментскіе сборы и т. д

[3]) Въ видѣ исключенія окружные пріемщики сами производятъ нѣкоторыя взиманія, касающіяся пошлинъ съ патентовъ на изобрѣтенія пансіоновъ учащихся въ военныхъ школахъ и въ мореходной школѣ, вспомогательныхъ капиталовъ, ассигнованныхъ департаментами, коммунами или частными лицами и т. д., непосредственно вносимыхъ въ ихъ кассы.

[4]) Кажется, въ особенности дѣло покупки рентъ страдало при реформѣ, стремившейся къ упраздненію окружныхъ финансовыхъ пріемщиковъ.

ЦАБ "Автограф"

окружные пріемщики не имѣютъ самостоятельной роли; они только представляютъ главнаго казначея и сливаются въ немъ. Вотъ что говоритъ о нихъ декретъ 31 мая 1862 г., ст. 333: «Окружные пріемщики дѣйствуютъ подъ наблюденіемъ и по указаніямъ главнаго пріемщика [1]) ихъ департамента, которымъ они отдаютъ отчетъ въ своихъ операціяхъ» (ст. 336). Главные пріемщики располагаютъ суммами, полученными окружными пріемщиками, причемъ они или вносятъ ихъ въ окружную кассу, или употребляютъ на мѣстахъ, или оставляютъ въ ихъ рукахъ, или даютъ имъ совершенно другое направленіе, вызываемое нуждами службы» [2]). Однимъ словомъ, окружные пріемщики только агенты [3]) главнаго казначея.

Только говоря о главныхъ казначеяхъ, единственно играющихъ дѣятельную роль, единственно отвѣтственныхъ передъ министромъ финансовъ и счетной палатой, мы можемъ съ пользой подробно разсмотрѣть вопросъ о централизаціи суммъ.

§ 2.—Централизація суммъ главными казначеями.

Только что процитированная ст. 336 декрета 31 мая 1862 г. показываетъ, что главный казначей считаетъ какъ бы своею кассовую наличность своихъ подчиненныхъ и располагаетъ ею по своему усмотрѣнію. Съ другой стороны, не надо забывать, что главный казначей дѣйствуетъ не за свой собственный счетъ. Капиталы, которыми онъ располагаетъ, какъ глава департаментскаго вѣдомства, принадлежатъ государству; онъ централизуетъ ихъ только для того, чтобы передать ему.

Съ этой точки зрѣнія, главные казначеи имѣютъ съ казначействомъ *текущій счетъ* [4]), въ дебетѣ и кредитѣ котораго ежедневно разме-

[1]) Главный пріемщикъ это—имя, которое въ прежнее время носили главные *казначеи-плательщики*, какъ будетъ сказано ниже.

[2]) Декретъ 31 мая 1862 г. говоритъ еще въ своей 333-ей статьѣ, что главный пріемщикъ подлежитъ отчету за дѣйствія окружныхъ пріемщиковъ передъ управленіемъ и счетной палатой.

[3]) Законъ 27 вантоза VIII года, создавшій въ каждомъ округѣ окружныхъ финансовыхъ пріемщиковъ, далъ имъ мѣсто старинныхъ préposés aux recettes, агентовъ главныхъ пріемщиковъ, ими и назначаемыхъ.

[4]) Теперь мы говоримъ о *текущемъ счетѣ казначейства* съ главными казначеями. Казначейству ставятся въ дебетъ и въ кредитъ всѣ доходы и расходы, которые производятся казначеями. Другой текущій счетъ, называемый *текущимъ счетомъ главныхъ казначеевъ*, фигурируетъ среди элементовъ неотвержденнаго долга и обозначаетъ тамъ спеціально авансы вносимые въ казначейство главными казначеями изъ своихъ личныхъ, средствъ. Нѣтъ ничего легче, какъ смѣшать во время спора оба эти текущихъ счета.

ЦАБ "Автограф"

щаются доходы и расходы. Этотъ текущій счетъ становится связью, которая глубоко и крѣпко привязываетъ главныхъ казначеевъ къ казначейству. «Главные казначеи связаны съ казначействомъ текущимъ счетомъ, въ которомъ они состоятъ дебиторами по всѣмъ доходамъ и кредиторами по всѣмъ расходамъ, которые они производятъ за счетъ казначейства и своихъ корреспондентовъ». (Общая инструкція 1859 г. ст. 802). Благодаря этому простому инструменту, министръ финансовъ силою вещей становится дѣйствительнымъ обладателемъ всѣхъ капиталовъ, инкассированныхъ на всемъ протяженіи территоріи;— дѣйствительнымъ обладателемъ, потому что онъ можетъ немедленно привести въ движеніе по своей волѣ всѣ доступные распоряженію чистые остатки, о которыхъ ему дали знать.

Въ прежнее время текущій счетъ по счету дебиторовъ взималъ проценты съ главнаго казначея за произведенные расходы, и по счету кредиторовъ платилъ проценты въ его пользу за произведенные платежи или взносы. Это составляло то, что общая инструкція называла текущимъ счетомъ со взаимными процентами, комбинація—которая то обезпечивала премію главному казначею, отдававшему казначейству свои капиталы, то, наоборотъ, наказывала его, насчитывая на него проценты, если онъ задержалъ въ бездѣйствіи инкассированныя суммы. Благодаря такимъ перемежающимся стимуламъ, поддерживающимъ его усердіе, онъ находилъ выгодныя помѣщенія для своего капитала, состоящія исключительно въ возможно скорой передачѣ этихъ капиталовъ въ распоряженіе казначейства. «При помощи этой формулы счетоводства, заимствованной изъ коммерческихъ обычаевъ—говоритъ маркизъ Одиффэ въ своей Système financier de la France [1])—государственная выгода и выгода главнаго казначея постоянно связаны одна съ другой, такъ какъ каждое замедленіе въ исполненіи государственныхъ обязанностей причинило бы обоимъ въ одно и то же время одинаковый ущербъ».

Однако, эта система текущаго счета съ отнесеніемъ начала счета къ серединѣ или концу каждаго десятка дней дала поводъ къ многочисленнымъ злоупотребленіямъ [2]) и была уничтожена въ 1887 г.

---

[1]) Маркизъ Одиффэ, который охотно хвалитъ ту форму счетоводства, изобрѣтателемъ которой онъ былъ въ извѣстной мѣрѣ, говоритъ еще въ своихъ „Воспоминаніяхъ о баронѣ Лун“: „Личный интересъ этихъ крупныхъ собирателей государственныхъ денегъ непрестанно побуждаетъ ихъ передавать всѣ суммы изъ ихъ кассы на удовлетвореніе всѣхъ заявленныхъ нуждъ».

[2]) По системѣ „начала счета“ (époque de valeurs) проценты, по текущему счету вмѣсто того, чтобы имѣть исходнымъ пунктомъ точный срокъ производства каждой операціи, начинали течь только съ середины или

ЦАБ "Автограф"

На ея мѣсто министръ финансовъ установилъ новую систему отчисленій, опредѣляемыхъ огуломъ по коэффиціенту, отдѣльному для каждаго главнаго казначейства (постановленіе 31 декабря 1886 г.) Затѣмъ и эта промежуточная система отчисленій съ доходовъ и расходовъ прекратила свое существованіе, а министерское постановленіе отъ 31 декабря 1889 г. окончательно замѣнило всѣ отчисленія и комиссіи въ пользу главныхъ казначеевъ опредѣленнымъ жалованьемъ, какъ мы увидимъ дальше.

Но если система взаимныхъ процентовъ исчезла, то текущій счетъ не переставъ существовать. Благодаря ему, совокупность доходовъ, централизующихся у главныхъ казначеевъ, предоставляется въ распоряженіе казначейства по мѣрѣ ихъ поступленія въ кассы. Единственное различіе состоитъ въ томъ, что въ настоящее время этотъ текущій счетъ касается только капиталовъ.

§ 3.—Направленіе, которое главные казначеи даютъ капиталамъ казначейства.

Капиталы, представляемые въ распоряженіе казначейства главными казначеями, могутъ получать разнообразное назначеніе.

Кассовая наличность раньше всякаго внѣшняго употребленія сохраняется для государственныхъ расходовъ, платежъ по которымъ назначенъ внутри самаго департамента. Съ этой цѣлью второстепенные распорядители кредиторовъ въ своихъ періодическихъ вѣдомостяхъ о предстоящихъ выдачахъ приказовъ на расходы извѣщаютъ главныхъ казначеевъ о срокахъ и мѣстахъ платежей. Главные казначеи получаютъ, впрочемъ, и прямо отъ управленія движеніемъ суммъ, какъ будетъ сказано въ

съ конца каждаго десятка дней Слѣдствіемъ этого было, что опытный главный казначей, если онъ находилъ средство ускорить время производства расходовъ или отсрочить запись доходовъ только на нѣсколько дней, легко выгадывалъ полныхъ десять дней теченія процентовъ.

„Существуетъ весьма удивительный механизмъ—говорилъ иронически одинъ депутатъ—который называется механизмомъ „начала счета“.

Министръ финансовъ. Онъ болѣе не существуетъ.

Тогда депутатъ замѣтилъ: „Признаю, что эта система была сильно сглажена, но еще вчера она дѣйствовала“. (Засѣданіе 16 февраля 1888 г.)

Весьма подробный докладъ сенатора Поліа о вѣдомствѣ главныхъ казначеевъ (отъ 11 іюля 1889 г.) подробно излагаетъ пріемы, употреблявшіеся ими для того, чтобы пользоваться десятидневными сроками при старомъ текущемъ счетѣ съ взаимными процентами (стр. 103—108).

ЦАБ "Автограф"

главѣ XXIV, вѣдомость делегированныхъ кредитовъ, въ предѣлахъ которыхъ должны производиться платежи. Если за удовлетвореніемъ мѣстныхъ нуждъ, остается еще доступный распоряженію остатокъ, то ему дается одно изъ слѣдующихъ двухъ внѣшнихъ назначеній.

Сперва главные казначеи торопятся спѣшно переслать своимъ коллегамъ изъ сосѣднихъ департаментовъ субсидіи, которыхъ тѣ просятъ. Пересылка отъ казначея къ казначею производится не иначе, какъ съ разрѣшенія общаго движенія суммъ. Но гораздо чаще остатокъ кассовой наличности прямо вносится въ казначейство при помощи трехъ различныхъ пріемовъ. Или капиталы, предназначенные для центральной кассы въ Парижѣ, доставляются туда матеріально—способъ устарѣлый и дорогой, практикующійся только по отношенію къ подотчетнымъ лицамъ, находящимся въ окрестностяхъ столицы. Или отправка производится передачей центральному кассиру опредѣленныхъ цѣнныхъ бумагъ, подлежащихъ оплатѣ въ Парижѣ. И, наконецъ, наиболѣе частый случай состоитъ въ производствѣ взносовъ въ отдѣленія Французскаго банка за счетъ казначейства.

Казначейство на самомъ дѣлѣ открываетъ себѣ во Французскомъ банкѣ счетъ вкладовъ, какъ можетъ это сдѣлать каждое частное лицо безъ необходимости заключать для этого какое бы то ни было спеціальное условіе. Однако, нѣсколько конвенцій урегулировали не механизмъ текущаго счета, который подчиняется общимъ правиламъ, но величину суммъ, которыя банкъ долженъ внести въ видѣ аванса. [1]). Государство, кліентъ исключительной важности, а главное, источникъ самой привилегіи, добилось отъ Французскаго банка при возобновленіяхъ контрактовъ спеціальныхъ льготъ, состоящихъ въ авансахъ капиталовъ, 60 милліоновъ (законъ 9 іюня 1857 г.), 80 милліоновъ (законъ 13 іюня 1878 г.), и 40 милліоновъ (законъ 17 ноября 1897 г. [2]) всего 180 милліоновъ

[1]) См по этому поводу № отъ 15 іюля 1889 г. Annales de l'école des sciences politiques, гдѣ помѣщенъ очень интересный очеркъ аудитора государственнаго совѣта Шардона подъ заглавіемъ: „Отношенія между французскимъ банкомъ и казначействомъ".

[2]) Законъ 17 ноября 1897 г. возобновилъ привилегію французскаго банка до 31 декабря 1920 г., доведя до пяти милліардовъ максимумъ его кредитнаго обращенія. Съ своей стороны, банкъ несетъ свѣдующія обязанности: 1) налогъ, исчисляемый сообразно величинѣ учета и размѣрамъ приносящаго доходъ обращенія, не менѣе какъ съ двухъ милліардовъ; 2) безпроцентный авансъ, увеличенный со 140 до 180 милліоновъ; 3) безвозмездная оплата купоновъ по рентамъ на предъявителя и выпускъ свидѣтельствъ казначейства; 4) открытіе, кромѣ отдѣленій банка, еще и вспомогательныхъ бюро для движенія капиталовъ казначейства; 5) уступка государству части дохода отъ учета, превысившаго 5 процентовъ.

ЦАБ "Автограф"

безъ процентовъ. Помимо того взносы и востребованія подотчетныхъ лицъ могутъ теперь производиться не только въ отдѣленіяхъ, но и также въ вспомогательныхъ бюро, которыя въ числѣ 52 въ 1905 году вмѣстѣ со 127 отдѣленіями составляютъ 179 мѣстъ, куда имѣютъ доступъ агенты государства.

Казначейство, какъ владѣлецъ своего текущаго счета, производитъ на своемъ кредитѣ или дебетѣ, въ центральномъ мѣстѣ или при помощи оборотовъ между различными отдѣленіями и вспомогательными бюро всѣ взносы или востребованія суммъ, обусловливаемыя отправленіемъ государственной жизни. Такимъ то путемъ главные казначеи и финансовые пріемщики [1]) вносятъ немедленно же избытки своей кассовой наличности въ руки представителя банка въ ихъ мѣстѣ жительства. Если они, наоборотъ, нуждаются въ субсидіяхъ, то тотъ же представитель по приказу общаго движенія суммъ передаетъ имъ требуемые капиталы.

Французскій банкъ такимъ образомъ принимаетъ участіе почти во всѣхъ движеніяхъ суммъ казначейства. Получая со всѣхъ концовъ страны избытки кассовой наличности подотчетныхъ лицъ, онъ немедленно предоставляетъ ихъ въ распоряженіе государства, которое всегда черезъ посредство банка тотчасъ же переводитъ ихъ туда, гдѣ оказывается въ нихъ нужда. «Французскій банкъ въ самой широкой степени несетъ на себѣ тяжесть движенія суммъ. Въ его кассахъ сливаются въ единственномъ текущемъ счетѣ казначейства всѣ доступные распоряженію избытки доходовъ со всѣхъ концовъ страны. Изъ его кассъ черпаются также всѣ необходимыя средства для пополненія недостатка кассовой наличности въ опредѣленный день или въ опредѣленной мѣстности»... (Объяснительная записка къ проекту возобновленія привилегіи банка, 24 января 1891 г.).

Этотъ постоянно ,дѣйствующій счетъ банка приводитъ въ движеніе ежегодно массу доходовъ и расходовъ, достигающую почти девяти милліардовъ [2]). Одни только главные казначеи вносятъ почти два милліарда и выбираютъ болѣе милліарда. Ежедневные чистые итоги (сальдо) колеблются между ста, двумя стами милліоновъ и болѣе, смотря по вре-

---

[1]) При 179 мѣстахъ, открытыхъ для операцій агентовъ казначейства, ими, кромѣ главныхъ казначеевъ, могутъ пользоваться и 90 окружныхъ пріемщиковъ.

[2]) Въ 1891 г. эти операціи достигли 9,634 милліоновъ. Въ 1894 г.—7,333 милліоновъ. Въ 1896 г.—6,202 милліона. Въ 1904 г. онѣ поднялись до 8,940 милліоновъ.

ЦАБ "Автограф"

мени [1]). Если у насъ банкъ не является еще, какъ въ другихъ странахъ, официальнымъ кассиромъ государства, онъ, по крайней мѣрѣ, выполняетъ его важнѣйшія функціи. Подробнѣе эта тема будетъ развита въ слѣдующей главѣ.

---

[1]) Вотъ итоги счета кредиторовъ по текущему счету казначейства во французскомъ банкѣ въ теченіе наиболѣе важныхъ годовъ съ начала XIX вѣка:

22 сентября	1806 г.	7.400,000	фр.
24 декабря	1816 „	300,000	„
24 декабря	1817 „	1.400,000	„
24 декабря	1828 „	19.300,000	„
24 декабря	1830 „	3.000,000	„
24 декабря	1847 „	69.400,000	„
23 декабря	1848 „	21.800,000	„
24 декабря	1852 „	139.800,000	„
24 декабря	1869 „	231.400,000	„
24 декабря	1870 „	9.700,000	„
24 декабря	1872 „	282.500,000	„
26 декабря	1890 „	188.000,000	„
21 декабря	1899 „	328 300,000	„
2 ноября	1905 „	329.468,000	„

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА ДВАДЦАТЬ ТРЕТЬЯ.

Главные казначеи.—Проекты реформы.—Роль банка въ иностранныхъ государствахъ.

§ 1.—Функціи главныхъ казначеевъ: 1) управленіе службой сборовъ; 2) централизація доходовъ; 3) движеніе суммъ; 4) платежъ государственныхъ расходовъ.—§ 2. Историческій очеркъ института главныхъ казначеевъ съ начала XIX вѣка: обязательства и боны по предъявленію; трудность ихъ учитывать. Служебные факторы: компанія соединенныхъ коммерсантовъ; спекуляціи Уврара; его неудача. Созданіе въ 1806 г. кассы текущихъ оборотовъ (Caisse de service), текущаго счета и нынѣшней системы казначейства. Банкиры-чиновники. Организація 1806 г. просуществовала почти въ неприкосновенности до нашихъ дней. Операціи банка.—§ 3. Превращеніе главныхъ казначеевъ въ чиновниковъ съ опредѣленнымъ жалованьемъ. Декретъ 31 декабря 1889 г., изданный согласно постановленію палаты депутатовъ. Проекты, представленные парламенту въ настоящее время. Предложеніе передать функціи главныхъ казначеевъ французскому банку.—§ 4 Казначейство въ Англіи: завѣдываніе долгомъ передано тамъ англійскому банку; текущій счетъ казначейства въ банкѣ.—§ 5. Казначейство въ Бельгіи: національный банкъ исполняетъ тамъ обязанности государственнаго кассира. Подробности этой организаціи. Законъ 1850 г. Государственные агенты, которымъ отъ имени министра финансовъ порученъ контроль кассовыхъ операцій. Удобства и ежегодныя выгоды, извлекаемыя бельгійскимъ государствомъ изъ этой общности интересовъ.

§ 1. - Главные казначеи.—Ихъ банковыя операціи.

Предшествовавшая глава ограничивалась разсмотрѣніемъ должности главныхъ казначеевъ-плательщиковъ только съ точки зрѣнія централизаціи суммъ. Теперь рѣчь идетъ объ изученіи совокупности ихъ функцій, сводящихся къ слѣдующему: «Главные казначеи-плательщики въ каждомъ департаментѣ управляютъ дѣйствіями окружныхъ пріемщиковъ и сборщиковъ, за которыхъ они отвѣтственны, централизуютъ доходы, вы-

ЦАБ "Автограф"

полняютъ операціи движенія суммъ казначейства и производятъ платежи государственныхъ расходовъ». Тутъ четыре различныхъ функціи: 1) управленіе вѣдомствомъ взиманія прямыхъ налоговъ; 2) централизація государственныхъ доходовъ; 3) операціи движенія суммъ казначейства, 4) платежъ государственныхъ расходовъ.

Вѣдомство взиманія прямыхъ налоговъ было подробно описано въ предшествовавшихъ главахъ. Централизація государственныхъ доходовъ составила предметъ XXII главы. Движеніямъ суммъ посвящаются настоящая и послѣдующія главы. Что касается производства расходовъ, переданнаго главнымъ казначеямъ послѣ упраздненія въ 1865 г. института плательщиковъ, то этому посвящена дальше спеціальная глава.

Для представленія этой должности въ ея цѣломъ видѣ надо будетъ только соединить эти разсѣянныя части, что мы и сдѣлаемъ послѣ того, какъ ознакомимся съ прошлой исторіей института, начиная съ того времени, когда титулъ чиновника-банкира характеризовалъ роль этихъ представителей казначейства.

§ 2.—Историческій очеркъ института главныхъ казначеевъ.

Организація текущаго счета главныхъ казначеевъ, о которомъ пойдетъ рѣчь, началась съ 1806 г., съ того времени, когда Наполеонъ освободился отъ посредничества «служебныхъ факторовъ» (faiseurs de service) и замѣнилъ его административнымъ механизмомъ, дожившимъ до нашихъ дней.

Съ первыхъ мѣсяцевъ консульства главнымъ пріемщикамъ было предложено, какъ въ цѣляхъ возстановленія порядка въ финансахъ, такъ и для того, чтобы получить необходимыя суммы на неотложные расходы, подписывать въ началѣ смѣтнаго періода мѣсячныя обязательства, соотвѣтствующія двѣнадцатой части общаго итога изъ податныхъ списковъ. Въ виду трудностей при взиманіи, сроки для уплаты этихъ двѣнадцатыхъ долей отсрочивались на четыре мѣсяца. Главные пріемщики, такимъ образомъ, уплачивали въ 16 мѣсяцевъ то, что по закону должно было вноситься плательщиками въ 12 мѣсяцевъ. Это обстоятельство не только позволяло щадить населеніе, но даже доставляло пріемщикамъ значительныя выгоды въ процентахъ. Съ другой стороны, и казначейство имѣло ту выгоду, что въ началѣ года обладало въ своемъ портфелѣ всей суммой прямого налога, т. е. 300 милліонами изъ бюджета въ 500 милліоновъ.

Въ отношеніи къ косвеннымъ налогамъ такую же роль исполняли

ЦАБ "Автограф"

боны на предъявителя (bons à vue). Но только вмѣсто того, чтобы быть подписанными заранѣе, до сбора налоговъ, боны на предъявителя выпускались только послѣ взиманія на суммы, дѣйствительно полученныя въ кассахъ. Подотчетные казначеи пользовались при этомъ только промежутками времени между сроками выпуска и платежа [1]).

Эти различныя цѣнныя бумаги, допускающія, какъ мы говорили, учетъ, были учитываемы послѣ ихъ подписанія группой банкировъ и поставщиковъ, называвшихся служебными факторами или дѣльцами (faiseurs de service). Боны на предъявителя легко находили покупателей вслѣдствіе того, что они уплачивались почти немедленно. Но обязательства съ отдаленнымъ срокомъ уплаты размѣщались плохо; они однако опирались на солидныя обезпеченія, во-первыхъ, на обезпеченіе самихъ главныхъ пріемщиковъ, почти всегда стоявшихъ на высотѣ своей подписи, во-вторыхъ, на обезпеченіе кассы погашенія, созданной въ 1799 г., хранившей залоги подотчетныхъ лицъ и обязанной платить предъявителю каждаго опротестованнаго обязательства, если такой протестъ, по исключенію, имѣлъ мѣсто.

Несмотря на эти гарантіи, прочность которыхъ была почти совершенна, старые спекулянты временъ директоріи требовали и добивались ростовщическихъ процентовъ въ 1, $^{8}/_{4}$, $^{1}/_{2}$ въ мѣсяцъ или 10, 8, 6% въ годъ, смотря по эпохѣ. Чтобы избавиться отъ этой обременительной помощи, министръ финансовъ сначала обязалъ комитетъ изъ главныхъ пріемщиковъ учитывать обязательства, выданныя его членами или ихъ коллегами. Но этотъ комитетъ, который получалъ выгоду отъ обезцѣненія своихъ собственныхъ векселей, изъ-за отсутствія смѣлости и капиталовъ не могъ воспользоваться созданнымъ для него благопріятнымъ положеніемъ.

Тогда-то одна компанія [2]), называвшаяся «Соединенные негоціанты», предложила сосредоточить въ своихъ рукахъ операціи по поставкамъ для арміи и флота и по движенію суммъ казначейства. Министръ Барбэ-

---

[1]) Система боновъ на предъявителя была скоро преобразована декретомъ 21 іюня 1804 г. и исчезла въ 1806 г. См. нашу исторію финансовъ консульства.

[2]) Компанія соединенныхъ негоціантовъ составилась изъ Деспреца, на котораго спеціально падала обязанность учитывать бумаги казначейства, Ванлерберга, обязаннаго поставлять припасы, и, наконецъ, Уврара, тревожная судьба котораго сдѣлалась знаменитой; послѣдній сохранялъ за собой крупныя спекуляціи. Онъ своею безразсудной смѣлостью поставилъ на карту интересы компаніи и погубилъ ее.

Первый контрактъ, заключенный съ министромъ казначейства Барбэ-Марбуа, относительно продажи цѣнныхъ бумагъ казначейства, подписанный Увраромъ отъ имени его товарищей, помѣченъ апрѣлемъ 1804 г.

ЦАБ "Автограф"

Марбуа поручилъ ей обязанность снабжать деньгами бюджетъ путемъ учета обязательствъ главныхъ пріемщиковъ, боновъ на предъявителя, таможенныхъ векселей, свидѣтельствъ на рубку лѣса и другихъ бумагъ. Взамѣнъ того, государственныя кассы, открытыя компаніи, доставляли ей свободные капиталы въ размѣрѣ величины ея авансовъ, скоро даже свыше этого, такъ какъ различныя спекуляціи, которыми одновременно со своимъ главнымъ дѣломъ занялись «соединенные негоціанты», шли неудачно. Самая крупная операція съ мексиканскими піастрами принимала скверное направленіе [1]). Въ поискахъ за деньгами компанія учла свои обязательства главныхъ пріемщиковъ во французскомъ банкѣ, продолжая въ то же время присваивать себѣ кассовую наличность подотчетныхъ лицъ по мѣрѣ ея накопленія. Такимъ образомъ, когда наступилъ срокъ уплаты, банкъ не нашелъ болѣе капиталовъ для покрытія своихъ залоговъ.

Это крупное учрежденіе, тогда лишь зарождавшееся, избѣжало банкротства, только прибѣгнувъ къ ряду мелочныхъ пріемовъ, считая каждый уплачиваемый грошъ, оплачивая одному лицу не болѣе одного билета, раздавая предварительно мэріямъ номера по порядку, что дозволяло низвести сумму, выдаваемую ежедневно изъ кассы, до пяти или шести сотъ тысячъ франковъ (октябрь 1805 г.) [2]).

---

[1]) Такъ называемое дѣло съ піастрами покоилось на слѣдующей комбинаціи. Вслѣдствіе морскихъ войнъ и владычества Англіи надъ всѣми морями, серебро, добывавшееся обыкновенно Испаніей изъ ея владѣній въ Мексикѣ и Перу, не доходило болѣе до Европы. Недостатокъ въ монетѣ, проистекавшій изъ этого, причинялъ большой ущербъ торговлѣ всѣхъ націй. Увраръ добился у испанскаго правительства того, что оно продало ему задержанные въ Мексикѣ піастры по 3 фр 75 сант. за штуку, которая въ Европѣ стоила 5 фр. Доставить ихъ въ Европу Увраръ надѣялся, или обманувъ бдительность англійскихъ крейсеровъ, или даже получивъ пропускъ отъ Питта во вниманіе къ услугамъ, которыя оказалъ бы англійской торговлѣ такой ввозъ монеты. Онъ вошелъ въ соглашеніе на этотъ предметъ съ голландскими торговыми домами и его остроумный планъ чуть-чуть не удался. Но волненія въ Европѣ, затруднительность переговоровъ замедлили исполненіе и, раньше чѣмъ піастры могли придти изъ Мексики, нужда въ деньгахъ разрушила его планы. Его планъ привелъ только къ тому, что испанское казначейство наполнилось авансами, реализованными при посредствѣ капиталовъ изъ кассъ французскихъ подотчетныхъ лицъ. Какъ говорилъ позже Наполеонъ: „я вижу, о чемъ идетъ рѣчь, Испанія мнѣ должна была дать субсидію, вмѣсто того я далъ ей таковую“.

[2]) Въ своемъ общемъ отчетѣ о государственномъ казначействѣ, представленномъ 15 апрѣля 1806 г., Мильенъ такъ вспоминаетъ о событіяхъ относящихся къ банкротству служебныхъ факторовъ: „Я исполнилъ,

ЦАБ "Автограф"

Наполеонъ, возвратившись въ Парижъ послѣ побѣды при Аустерлицѣ [1]), положилъ конецъ этимъ безпорядкамъ, заставилъ служебныхъ факторовъ передать государству весь свой активъ и отставилъ Барбэ-Марбуа, сплавивъ его въ счетную палату (9 января 1806 г.). Его замѣстилъ Молльенъ [2]). Послѣ того, какъ дефицитъ соединенныхъ негоціантовъ былъ установленъ въ суммѣ 141 милліона (сведенной позднѣе къ гораздо меньшей цифрѣ), новый министръ немедленно сговорился съ императоромъ относительно средствъ, при помощи которыхъ можно было бы окончательно избавиться отъ вмѣшательства иностранныхъ банкировъ. Подъ этимъ настроеніемъ была задумана новая организація казначейства, которую Наполеонъ такъ характеризовалъ въ тотъ моментъ, когда Молльенъ поднесъ ему іюльскій декретъ 1806 г.: «Подписаніе декрета объ освобожденіи казначейства никогда не будетъ преждевременнымъ». Этотъ декретъ 16 іюля 1806 г., дѣйствительно, означалъ освобожденіе казначейства. Только освобождая его отъ внѣшняго вмѣшательства, онъ не нашелъ ничего лучшаго, какъ создать въ средѣ финансовой администраціи чиновниковъ-банкировъ.

Декретомъ 16 іюля 1806 г., во-первыхъ, была учреждена при казначействѣ касса текущихъ оборотовъ (caisse de service), задача которой приспособлять по департаментамъ съ возможно большей быстротой доходы къ расходамъ и, во-вторыхъ, эта касса текущихъ оборотовъ должна была «открыть текущіе счеты главнымъ пріемщикамъ» (ст. 4).

Съ той поры главные пріемщики перестали самовольно употреблять избытки доходовъ, помѣщая ихъ по своему выбору; единственно дозво-

---

ваше величество, печальный долгъ, разоблачивъ маневры, при помощи которыхъ авантюристы, соединявшіе званіе банкира казначейства со званіемъ поставщика, злоупотребляли болѣе года оказаннымъ имъ довѣріемъ... Не для того, чтобы помочь французскому казначейству, эти служебные факторы распространяли билеты, наоборотъ, они употребляли эти цѣнности, которыми владѣли вслѣдствіе довѣрія казначейства, на спекуляціи или дѣла, совершенно чуждыя французскому казначейству .. они, наконецъ, переполнили мѣру своихъ злоупотребленій долгомъ въ болѣе, чѣмъ 100 милліоновъ по отношенію къ государственному казначейству, долгомъ, который они покрыли, только замѣнивъ находившуюся въ ихъ распоряженіи выручку отъ доходовъ иностранными цѣнностями, трудно реализуемыми... Теперь, ваше величество, кажется, слѣды этого безпорядка уже исчезли"... (Общій отчетъ государственнаго казначейства на XIII годъ, 15 апрѣля 1806 г.).

[1]) Наполеонъ въ ноябрѣ 1805 г. говорилъ: „Менѣе, чѣмъ въ двѣ недѣли, я побью русскихъ, австрійцевъ и игроковъ на пониженіе".

[2]) „Mémoires d'un ministre du Trésor содержатъ подробный разсказъ о тѣхъ сценахъ въ Тюльери въ январѣ 1806 г., которыя предшествовали отставкѣ Барбэ-Марбуа и назначенію Молльена.

ЦАБ "Автограф"

леннымъ и поощряемымъ было только помѣщеніе денегъ на текущій счетъ казначейства. Всѣ поступленія немедленно приливали въ центральное казначейство.

«Казначейство — говорилъ Молльенъ, — обѣщало процентъ главнымъ пріемщикамъ за суммы, которыя они внесутъ ранѣе срока ихъ обязательствъ». И онъ прибавлялъ: «но они должны вноситъ ежедневно все, что получили» [1]). Въ своихъ «Мемуарахъ» онъ такъ оцѣниваетъ выгоды реформъ «Цѣлью реформы было не оставлять капиталовъ свободными ни въ какой кассѣ, помѣшать передвиженію монетныхъ знаковъ, однимъ словомъ, ввести въ государственныя дѣла ту систему зачетовъ, при помощи которой коммерція производитъ передачи на самыя далекія разстоянія». (Mémoires d'un ministre du Trèsor). Въ другомъ мѣстѣ онъ говоритъ: «Касса текущихъ оборотовъ завершаетъ всѣ отношенія казначейства съ подотчетными лицами; она привлекаетъ въ государственное казначейство выручку отъ прямыхъ налоговъ даже раньше истеченія срока подписокъ и обязательствъ со стороны главныхъ пріемщиковъ... Во имя ихъ собственныхъ интересовъ она побуждаетъ подотчетныхъ чиновниковъ ускорять свои взносы въ казначейство». (Общій отчетъ государственнаго казначейства за XIV годъ (1806 г.) 30 августа 1807 г.) [2]).

Итакъ, тогдашнее административное представленіе о главномъ пріемщикѣ отлилось въ форму чиновника-банкира, обязаннаго подъ своей отвѣтственностью взимать налогъ и централизовать капиталы по своему департаменту. Вѣдомство продолжало, такъ сказать, сдаваться ему на откупъ на пространствѣ его округа. Но онъ обязанъ былъ вносить всѣ безъ исключенія свои капиталы въ руки казначейства и обращать ихъ въ цѣнности только при посредствѣ кассы текущихъ оборотовъ, которая въ вознагражденіе за это давала ему процентъ [3]).

---

[1]) Подотчетныя лица имѣли право пересылать свои капиталы въ кассу текущихъ оборотовъ векселями на Парижъ или на другое мѣсто, гдѣ необходимость платежа расходовъ требовала присылки субсидій.

[2]) Mémoires d'un ministre du Trésor заимствуютъ, что, впрочемъ, вполнѣ естественно, большое число отрывковъ изъ официальныхъ докладовъ, помѣщавшихся во главѣ общихъ ежегодныхъ отчетовъ, составлявшихся Молльеномъ.

[3]) Въ то самое время, когда Молльенъ освобождалъ казначейство отъ посредничества иностранныхъ банкировъ и присваивалъ себѣ ихъ функціи, онъ вводилъ въ веденіе книгъ агентами своего министерства двойную бухгалтерію, заимствованную изъ коммерческихъ обычаевъ. Докладъ, предшествующій общему отчету казначейства за XIV годъ, заключаетъ по поводу этого нововведенія интересныя подробности, замѣчательныя и по изложенію. Самыя фразы этого доклада часто воспроизводились безъ ука-

ЦАБ "Автограф"

Таково происхожденіе организаціи должности *главныхъ казначеевъ*. Если мы долго останавливались на этихъ историческихъ деталяхъ, то дѣлали это потому, что характеръ учрежденія, созданнаго въ 1806 г., уцѣлѣлъ почти безъ измѣненія до нашихъ дней. Достаточно пробѣжать списокъ регламентовъ, позднѣе изданныхъ, чтобы увидѣть, какъ мало было внесено измѣненій.

Постановленія барона Луи отъ 7 ноября и 9 декабря 1814 г. [1]) предписали, начиная съ 1 января 1815 г., упразднить обязательства, подписывавшіяся въ отношеніи прямыхъ налоговъ [2]). «Съ того времени текущій счетъ имѣлъ своимъ основаніемъ только матеріальные факты доходовъ и расходовъ въ самый моментъ ихъ осуществленія» [3]). Тогда-то и зародился *текущій счетъ главныхъ казначеевъ*, система авансовъ, въ силу которой главные казначеи были уполномочены извлекать сбереженія частныхъ лицъ ихъ департаментовъ для направленія ихъ въ кассы казначейства.

Еще ордонансы 8 декабря 1832 г., которые повторили старинныя правила объ отвѣтственности подотченныхъ лицъ, уже цитированный законъ 24 апрѣля 1833 г., касавшійся контроля квитанцій съ талонами, и наконецъ произведенное въ 1865 г. Ахилломъ Фульдомъ сліяніе функцій *главнаго пріемщика* и *главнаго плательщика* (payeur— нѣкоторые передаютъ этотъ терминъ и словомъ «расходчикъ». *Прим. переводчика*) въ рукахъ *главнаго казначея-плательщика*, какъ это видно изъ слѣдующаго текста: «Ст. 1-ая. Функціи главнаго пріемщика и плательщика въ каждомъ департаментѣ соединяются и поручаются чиновнику, который будетъ носить имя главнаго казначея-плательщика. Ст. 2. Главные казначеи-плательщики пріобрѣтутъ тѣ права и будутъ нести тѣ обязанности, которыми обладали и которыя несли главные пріемщики и плательщики». (Декретъ 21 ноября 1865 г.). Старинныя полномочія главныхъ пріемщиковъ и плательщиковъ сосредоточились, слѣдовательно, въ рукахъ чиновниковъ съ новымъ именемъ, но не потерпѣли никакого иного измѣненія.

занія источника въ документахъ, старавшихся разъяснить механизмъ счетоводства по двойной бухгалтеріи, напр., въ ст. 1440 общей инструкціи 20 іюня 1859 г. См. дальше въ главѣ XXVII ея текстъ.

[1]) До 1814 г. можно указать только на регламентъ 30 іюля 1806 г., слѣдовавшій за декретомъ 16 іюля и предписывавшій способъ его исполненія, декретъ 4 января 1808 г. и циркулярную ноту 25 іюля 1810 г.

[2]) Боны на предъявителя исчезли съ 1806 г. Реформа, тогда проведенная, по самой своей природѣ, не допускала ихъ сохраненія.

[3]) Часть, выговоренная контрактами, тоже включалась въ составъ текущаго счета.

ЦАБ "Автограф"

Маркизъ Одиффрэ не могъ смотрѣть безъ гордости на свое дѣтище, которое просуществовало почти въ полной неприкосновенности болѣе трехъ четвертей вѣка; позднѣе мы укажемъ, въ какихъ торжественныхъ выраженіяхъ онъ хвалится имъ.

Но эта долговѣчность вызвала въ послѣднее время и ожесточенныя нападки. «Нынѣшняя организація главныхъ казначеевъ—анахронизмъ, потому что теперь государство обладаетъ кредитомъ неизмѣримо большимъ, чѣмъ его агенты. Въ такомъ случаѣ ради чего продолжать поддерживать существованіе подотчетныхъ лицъ, пользующихся капиталами казначейства, подобно банкирамъ, извлекающихъ выгоду изъ поступленій налоговъ и платежа государственныхъ расходовъ, дающихъ взаймы текущему долгу деньги, которыя они берутъ лично у частныхъ кліентовъ? Только воспоминанія прошлаго и личный интересъ поддерживаютъ это сгнившее зданіе».

Обвиненія, эпилогомъ которыхъ явилась реформа 1889 г., особенно направлялись противъ ненормальнаго соединенія свойствъ банкира съ положеніемъ чиновника. Эти характерныя черты банкира проявлялись, проявляются еще и теперь, въ слѣдующемъ:

Въ составѣ текучаго долга, всѣхъ элементовъ котораго мы теперь анализировать не будемъ, помѣщается въ графѣ рессурсовъ то, что называютъ текущимъ счетомъ главныхъ казначеевъ, куда съ начала Реставраціи вносились ихъ частные капиталы. Размѣръ этихъ частныхъ суммъ долженъ былъ до послѣдняго времени [1]) для каждаго главнаго казначея по меньшей мѣрѣ равняться цифрѣ его залога. На дѣлѣ онъ поднимался гораздо выше [2]), особенно въ то время, когда крупный процентъ вознаграждалъ такого рода авансы [3]): размѣры текущаго счета главныхъ казначеевъ понизились теперь до 50 милліоновъ, [4]) послѣ того какъ про-

[1]) Это правило потеряло силу. Величина авансовъ—говоритъ одинъ январскій циркуляръ 1889 г.,—можетъ быть отнынѣ ниже цифры залога. Этотъ циркуляръ констатируетъ въ то же время, что въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ администрація уже не соблюдала стариннаго правила, относящагося къ 1836 году.

[2]) Указанный авансъ—минимумъ, равняющійся величинѣ залога, не превосходилъ 28 милліоновъ. Избытокъ, до 50 или 100 милліоновъ, вносился главными казначеями добровольно потому, что они находили въ томъ выгоду.

[3]) Величина процента, выдававшагося на всю сумму аванса, нѣкогда доходила до $3^1/_2\%$. Въ послѣдніе годы по настояніямъ бюджетной комиссіи, былъ установленъ понижающійся тарифъ. Въ настоящее время, какъ было сказано выше, установленъ въ силу поправки Маньедэ единообразный тарифъ въ 1,25%. (Обсужденіе бюджета 1902 г.)

[4]) Цифра текущихъ счетовъ главныхъ казначеевъ доходила съ 17.392,000 фр. въ 1816 году до 119 милліоновъ въ 1875 году, до 107

ЦАБ "Автограф"

центъ былъ постепенно уменьшенъ съ 2% до 1,75%, 1,50% и 1,25% рѣшеніями 1899, 1900, 1901, 1902 годовъ.

Но идетъ ли рѣчь о ста милліонахъ или только о пятидесяти, нельзя при столь значительномъ авансѣ отказать восьмидесяти шести чиновникамъ, которые на него соглашаются, въ средствахъ его пріобрѣтенія [1]). Вотъ почему имъ уступлено право производить банкирскія операціи. Главный казначей, на подобіе кредитныхъ обществъ, зазываетъ народныя сбереженія въ свою кассу, предлагая процентъ. У него производятся вклады или на обыкновенный текущій счетъ или на текущій счетъ съ чеками на предъявителя или на опредѣленный срокъ. Затѣмъ собранные капиталы полностью вносятся въ казначейство, гдѣ они приносятъ процентъ, всегда превышающій тотъ, который главный казначей даетъ своимъ вкладчикамъ [2]), что и составляетъ его прибыль.

Но эти вкладныя операціи [3]) неизбѣжно влекутъ за собой другія,

---

милл. въ 1876 г. и до 100 милл. въ 1878 году, (беремъ среднюю за годъ). Въ настоящее время послѣ всѣхъ измѣненій, она равнялась 50.731.000 (1 іюня 1889 г.), 50.598.800 фр. (1 января 1896 г.), 40 637.700 (30 іюня 1905 г.).

[1]) Сто милліоновъ—означаютъ болѣе одного милліона на каждаго главнаго казначея; 50 милліоновъ даютъ почти по 600,000 на каждаго.

[2]) Въ то время, какъ постоянную заботу большихъ кредитныхъ учрежденій составляетъ отысканіе вѣрнаго и доходнаго помѣщенія капиталовъ, отданныхъ имъ, какъ вклады, главному казначею надо только постучать въ окошечко государственнаго казначейства. Безусловно запрещается—говорятъ циркуляры—обращать капиталы, происходящіе изъ текущихъ счетовъ, открываемыхъ частнымъ лицамъ, на покупку бумагъ, учетную операцію или на авансы на текущій счетъ. Главные казначеи не могутъ ими пользоваться и для образованія у себя кассовой наличности. Они должны полностью передавать ихъ въ казначейство.

[3]) Министръ финансовъ во время дебатовъ 26 марта 1889 г. въ палатѣ депутатовъ приписывалъ этимъ вкладнымъ операціямъ у главныхъ казначеевъ не только ту выгоду, что онѣ снабжаютъ деньгами текучій долгъ, но и ту, что онѣ собираютъ капиталы въ государственныхъ касахъ и доставляютъ кліентелу казначейству. «Движеніе капиталовъ, происходящее вокругъ каждаго главнаго казначейства, приводитъ къ его рѣшеткамъ, которыя суть въ то же время и рѣшетки казначейства, кліентелу государства. Я прошу васъ оставить ее ему, а не отдавать въ подарокъ банкирамъ, которые ее у васъ оспариваютъ и требуютъ себѣ». (Рѣчь Рувье, 26 марта 1889 г.).

Точно также и сенаторъ Поліа въ своемъ уже цитированномъ докладѣ опредѣляетъ число вкладчиковъ въ главныя казначейства въ 31,455 и приходитъ къ заключенію, что нельзя дать разсѣяться такой кліентелѣ. Этотъ аргументъ, все еще признаваемый, кажется теперь уже устарѣвшимъ въ виду успѣшности общественныхъ подписокъ и горячей готовности частныхъ банковъ участвовать въ эмиссіонныхъ операціяхъ.

ЦАБ "Автограф"

направленныя къ выгодѣ кліентовъ, напримѣръ, исполненіе приказовъ о продажѣ и покупкѣ биржевыхъ цѣнностей. Инструкціи рѣшительно говорятъ, что эти операціи должны производиться только за наличныя деньги. Сомнительныя французскія бумаги и всѣ иностранныя исключены; игра на биржѣ рѣшительно воспрещена; главное казначейство не можетъ производить никакихъ эмиссіонныхъ операцій; запрещено даже вывѣшиваніе объявленій объ эмиссіонныхъ операціяхъ въ залѣ для публики. Исключеніе допущено только для подписки на облигаціи города Парижа и французскаго земельнаго кредита. Продажа коммерческихъ векселей воспрещена, кромѣ нѣкоторыхъ исключительныхъ случаевъ [1]). Уже эти предосторожности вскрываютъ, посреди какихъ опасностей и возможности какихъ увлеченій вращаются чиновники [2]), которыхъ хотятъ уберечь отъ соблазна [3]).

Конечно, главные казначеи дѣйствуютъ при этомъ только какъ частныя лица, а не какъ чиновники. Надпись, помѣщенная на видномъ мѣстѣ въ залѣ для публики, предупреждаетъ, что государство совершенно слагаетъ съ себя всякую отвѣтственность. Вкладчикамъ не выдается, впрочемъ, отъ подотчетнаго лица квитанцій съ талонами, о которыхъ говорилось выше. Въ дѣлѣ участвуетъ одинъ только банкиръ, и его кліенты должны довольствоваться квитанціями на простой бумагѣ [4]).

Но сколько путаницы происходитъ вслѣдствіе этой двойственности одного и того же агента! Когда слѣдствіемъ этого бываютъ нерѣдкія несчастья, какой скандалъ разыгривается на почвѣ сліянія банкира съ чи-

---

[1]) Инструкціи запрещаютъ уполномоченнымъ производить за ихъ счетъ операціи, воспрещенныя ихъ начальникамъ.

[2]) Окружные пріемщики могутъ принимать вклады и исполнять биржевыя порученія только за счетъ ихъ высшаго начальства и подъ его исключительной отвѣтственностью. Что же касается сборщиковъ, то постановленіе 12 октября 1880 г. воспретило имъ принимать биржевыя порученія, а ихъ начальству—давать имъ разрѣшенія, противорѣчащія этимъ запрещеніямъ.

[3]) Во время дебатовъ въ палатѣ депутатовъ 23 марта 1889 г. былъ оглашенъ одинъ любопытный циркуляръ, напечатанный въ газетахъ одного изъ восточныхъ департаментовъ. Этотъ циркуляръ возвѣщалъ, что главное департаментское казначейство бралось «на условіяхъ наиболѣе выгодныхъ для публики покупать и продавать всѣ французскія бумаги, котирующіяся на Парижской биржѣ и принимаемыя банками, оплачивать купоны французскихъ и иностранныхъ цѣнныхъ бумагъ, и т. д.. Биржевые приказы исполняются на другой день послѣ полученія ихъ въ департаментскомъ казначействѣ»... (См. замѣчанія министра финансовъ по этому поводу, приведенныя въ выше-цитированномъ докладѣ Поліа).

[4]) Союзъ департаментскихъ банкировъ нерѣдко жаловался на неправильную конкурренцію главныхъ казначеевъ.

ЦАБ "Автограф"

новникомъ! Учрежденіе закрывается тогда не для государственныхъ функцій, а для уплаты личныхъ долговъ чиновниковъ. Въ то время, какъ государство продолжаетъ, съ одной стороны, строго взимать подлежащія востребованію налоги, его представитель, съ другой стороны, въ томъ же залѣ прекращаетъ платить своимъ кредиторамъ. Мы не будемъ долго останавливаться на этихъ печальныхъ инцидентахъ, на которые часто ссылались въ дебатахъ относительно самого института [1]).

Но маркизъ Одиффрэ въ своемъ большомъ финансовомъ трудѣ высказываетъ безконечное восхищеніе передъ этими рискованными комбинаціями. «Высшая администрація—говоритъ—онъ сочла долгомъ разрѣшить главнымъ казначеямъ департаментовъ поддерживать въ различныхъ мѣстахъ Франціи отношенія банкирскаго характера съ капиталистами и коммерсантами, которыя первымъ доставляютъ при небольшихъ расходахъ удобныя средства личнаго кредита, необходимаго для возмѣщенія въ случаѣ нужды преходящей недостаточности государственныхъ доходовъ... При помощи этой остроумной комбинаціи государство пользуется лучшими пріемами коммерческаго генія для ежедневнаго отправленія своихъ функцій». Systéme financier de la France).

Дальше маркизъ Одиффрэ, по прежнему преисполненный энтузіазма къ организаціи, авторомъ которой отчасти былъ онъ самъ, добавляетъ: «Активность, порядокъ во всѣхъ движеніяхъ этого финансоваго механизма составляютъ понынѣ предметъ справедливаго удивленія иностранныхъ государствъ. Поверхностные умы, напыщенные новаторы, изъ-за ревнивыхъ предубѣжденій или увлекаясь непримѣнимыми теоріями, стараются дискредитировать эту полезную и прекрасную административную организацію, обвиняя ее—однако неправильно—въ сложности и расточительности». Значеніе этихъ похвалъ, однако, много теряетъ отъ нападокъ, сводку которыхъ мы только что дали, и которыя особенно раздавались во время дебатовъ 1888 и 1889 гг. Ошибочность этихъ похвалъ оттѣняется и реформами, послѣдовавшими послѣ 1889 г., которыя сильно уменьшили, если не совершенно прекратили, злоупотребленія.

---

[1]) Во время дебатовъ въ палатѣ депутатовъ министръ финансовъ говорилъ слѣдующее: «Эти агенты (главные казначеи) отличаются особой двойственностью, при которой для администраціи невозможно проникать достаточно далеко, чтобы убѣждаться, что они не занимаются другими операціями, кромѣ тѣхъ, которыми должны. Это и бывало въ нѣкоторыхъ случаяхъ. Мы имѣемъ доказательства. Съ главными казначеями случались несчастья. Каждый разъ мы констатировали, что имѣемъ дѣло не только съ чиновникомъ, который производилъ операціи за счетъ казначейства, но и съ простымъ частнымъ лицомъ, который оперировалъ за свой собственный счетъ». (Рѣчь министра финансовъ, 16 февраля 1888 г).

ЦАБ "Автограф"

§ 3.—Реформа института главныхъ казначеевъ.

Среди выдвинутыхъ преобразовательныхъ плановъ два заслуживаютъ особаго вниманія: одинъ, почти уже осуществленный, состоитъ въ превращеніи главныхъ казначеевъ въ простыхъ чиновниковъ съ опредѣленнымъ жалованьемъ, другой—сводится къ передачѣ ихъ обязанностей французскому банку.

Превращеніе главныхъ казначеевъ въ агентовъ съ опредѣленнымъ жалованьемъ, подобно большей части государственныхъ чиновниковъ, даже такихъ, обязанности которыхъ часто влекутъ самую серьезную отвѣтственность, моральную и матеріальную, какъ было нѣкогда съ плательщиками, завѣдывавшими почти столь же большими капиталами [1]), какъ и ихъ товарищи, главные пріемщики,—такое преобразованіе представляется легко осуществимымъ [2]). Въ этомъ именно смыслѣ и былъ составленъ официальный проектъ 16 марта 1886 г., напечатанный въ проектѣ бюджета 1887 г. который долженъ былъ дать ежегодную экономію въ $2^1/_2$ милліона, но не былъ принятъ палатой депутатовъ [3]).

Вскорѣ, однако, другое аналогичное предложеніе, исходившее отъ парламентской иниціативы, имѣло большій успѣхъ. Оно дѣлило главныхъ казначеевъ на пять классовъ съ опредѣленнымъ жалованьемъ отъ 12 до 26 тысячъ франковъ. Всѣ комиссіи или отчисленія, ассигнуемыя государственнымъ бюджетомъ, равно какъ и ихъ текущій счетъ авансовъ неотвержденному долгу, упразднялись. Только внѣ-бюджетныя отчисленія, исходящія отъ города Парижа, земельнаго кредита, кассы депозитовъ и т. д.

---

[1]) Хотя въ бюджетахъ сумма расходовъ, въ общемъ, одинакова съ суммой доходовъ, плательщики матеріально пропускали черезъ свои руки меньше капиталовъ, чѣмъ главные пріемщики, потому что не всѣ платежи производились изъ ихъ кассы. Извѣстное число мандатовъ, подлежащихъ платежу въ округахъ, очищалось въ кассахъ окружныхъ пріемщиковъ или другихъ подотчетныхъ чиновниковъ по визѣ плательщиковъ. Эта виза распространяла во всякомъ случаѣ его нравственную отвѣтственность на всѣ платежи.

[2]) Мы не касаемся здѣсь вопроса о чрезмѣрномъ вознагражденіи главныхъ казначеевъ, служившаго темой страстныхъ споровъ, такъ какъ предпочитаемъ говорить на болѣе спокойную и интересную тему о самой организаціи института.

[3]) Предложеніе не было даже доведено до публичнаго обсужденія. Бюджетная комиссія представила противъ него возраженія, а министръ не настаивалъ.

ЦАБ "Автограф"

были оставлены въ качествѣ вознагражденія на случай прочета. Это было воспроизведеніемъ въ существенныхъ чертахъ предложенія 1886 г. Несмотря на возраженія министра финансовъ [1]), это предложеніе, поддержанное комиссіей, было принято въ палатѣ довольно сильнымъ большинствомъ [2]). Затѣмъ при обсужденіи бюджета 1890 г. эта самая палата, подтверждая свое первое голосованіе, измѣнила, не дожидаясь сената, цифры кредитовъ, относящихся къ вознагражденію главныхъ казначеевъ. (Засѣданіе 2 іюля 1889 г. [3]).

Сенатъ, который сначала отказался слѣдовать за палатой по пути органическихъ реформъ, реализуемыхъ такимъ образомъ при помощи измѣненій въ бюджетныхъ кредитахъ, кончилъ изъявленіемъ готовности на извѣстныхъ условіяхъ принять проектъ предложеннаго измѣненія, и чтобы избѣжать конфликта [4]), согласился вотировать бюджетныя измѣненія, внесенныя депутатами.

Реформа, изображенная цифрами въ финансовомъ законѣ, была переведена на языкъ административныхъ распоряженій въ декретѣ 31 декабря 1889 г. [5]). Организація департаментскихъ казначействъ поставлена, такимъ образомъ, въ зависимость отъ бюджетныхъ поправокъ. По декрету

---

[1]) Самое большое различіе, отмѣченное министромъ финансовъ, касалось внѣ-бюджетныхъ вознагражденій, пользованіе которыми новый проектъ оставлялъ за главными казначеями для возмѣщенія прочетовъ, тогда какъ проектъ Сади-Карно 1886 г. вводилъ выручку отъ этихъ вознагражденій въ составъ доходовъ, а главнымъ казначеямъ предоставлялъ спеціальныя преміи для покрытія отвѣтственности. Эта часть стараго проекта была, конечно, предпочтительнѣе той, которою ее замѣнили. „Вы можете освободить ихъ отъ отвѣтственности за прочеты—говорилъ министръ—но если вы ее оставляете, то платите за нее сами... Частныя учрежденія не должны участвовать въ оплачиваніи государственныхъ чиновниковъ... Вы не можете поставить ихъ въ такое приниженное положеніе, въ которое ставятъ въ нѣкоторыхъ заведеніяхъ служащихъ, несущихъ отвѣтственность за кассу, но въ то же время сохраняющихъ за собой право брать „на водку!“ (Рѣчь министра финансовъ Рувье, 26 марта 1889 г.)

[2]) За принятіе—387, противъ—137 (Засѣданіе 26 марта 1889 г.).

[3]) Получилось чистое сбереженіе въ 1.442.000 фр.

[4]) Вопросъ о главныхъ казначеяхъ едва не повелъ въ послѣдніе дни сессіи 1889 г. къ конфликту между двумя палатами, аналогичному тѣмъ, которыя мы описали выше. Только вечеромъ 15 іюля 1889 г., за нѣсколько часовъ до прочтенія декрета о закрытіи сессіи, сенатъ рѣшился уступить.

[5]) Подготовляемый законъ давно уже долженъ санкціонировать распоряженія декрета 31 декабря 1889 г., которыя до этого подтверждаются ежегодными бюджетами.

ЦАБ "Автограф"

1889 г., видоизмѣненному декретомъ 31 мая 1899 г. [1]), главные казначеи, чиновники на опредѣленномъ жалованьи, раздѣлены на четыре класса окладомъ отъ 12.000 до 18.000 фр. Всѣ комиссіи или отчисленія за счетъ бюджета государства или почетнаго легіона упразднены. Оставлены только въ ихъ пользу внѣ-бюджетныя отчисленія, идущія отъ кассы депозитовъ, земельнаго кредита, города Парижа и т. д., назначенныя на покрытіе отвѣтственности по прочетамъ. Наконецъ, имъ ассигнуются возмѣщенія расходовъ на личный составъ и матеріальную часть, величина которыхъ опредѣлена министерскимъ указомъ, согласно даннымъ финансовой инспекціи.

Опредѣленныя жалованья стоятъ бюджету только около 1.200,000 фр.; отчисленія и прибыли внѣ-бюджетныя превышаютъ 2 милліона, что составляетъ 37—36 тысячъ вознагражденія въ среднемъ на каждаго чиновника, средняя эта, впрочемъ, очень неравная, такъ какъ нѣкоторыя казначейства приносятъ еще теперь болѣе 100.000 фр. чистоганомъ.

Но надо больше обращать вниманія на дорогу, пройденную въ теченіе пятнадцати послѣднихъ лѣтъ, чѣмъ на абсолютныя цифры. Въ 1880 г., напримѣръ, департаментскія казначейства выручили 10.107.000 франковъ. Въ настоящее время кромѣ 5.300,000 фр., исходящихъ изъ государственнаго бюджета со включеніемъ канцелярскихъ расходовъ, они получаютъ отчисленія отъ кассы депозитовъ, коммунъ, города Парижа и т. д., разницу процентовъ за ихъ авансы [2]), а всего 6.700,000 фр., считая съ канцелярскими расходами, вмѣсто прежнихъ десяти милліоновъ.

Другое предложеніе реформы института главныхъ казначеевъ, давно уже внесенное въ палаты, состоятъ въ томъ, чтобы соединить въ однѣхъ рукахъ раскладку и взиманіе прямыхъ налоговъ. Главный казначей и директоръ прямыхъ налоговъ, по этой комбинаціи, сливались бы въ одно лицо, совмѣщающее обязанности обоихъ. Отчисленія, таксаціи, текущіе счеты, банковыя операціи и т. д. исчезли бы совершенно, предоставляя мѣсто опредѣленнымъ жалованьямъ. Если проектированное сліяніе въ настоящее время, кажется, отложено, то все-таки ученые труды, составлен-

---

[1]) Этотъ декретъ 31 мая 1899 г былъ вызванъ, какъ и предыдущій декретъ 1889 г., поправкой, исходящей отъ парламентской инціативы котированной во время обсужденія бюджета.

[2]) По даннымъ таблицъ, опубликованныхъ въ докладахъ о бюджетѣ министерства финансовъ съ 1903 по 1905 г депутатомъ Томсономъ, проценты на авансы доходятъ до 573,000 фр.. а отчисленія земельнаго кредита и города Парижа до 663.000 фр.

ЦАБ "Автограф"

ные въ виду его приготовленія, о которыхъ мы уже говорили, могутъ читаться съ большою пользой [1]).

Наконецъ, подумывали и о замѣнѣ департаментскихъ казначействъ *казначействами областными*, каждое изъ которыхъ обнимало бы нѣсколько департаментовъ, что могло бы на три четверти уменьшить число чиновниковъ и дать ежегодное сбереженіе почти въ три милліона [2]). Развитіе путей сообщенія, прогрессъ въ комерческой и финансовой жизни страны оправдываютъ эту мѣру въ глазахъ автора, который считаетъ, быть можетъ, справедливо, что въ настоящее время одинъ главный казначей въ центрѣ трехъ департаментовъ былъ бы ближе къ своимъ подчиненнымъ, чѣмъ былъ пятьдесятъ лѣтъ тому назадъ главный пріемщикъ въ центрѣ своего единственнаго департамента.

Второй видъ проектовъ преобразованія, болѣе радикальныхъ, стремится не только къ лишенію главныхъ казначеевъ ихъ нынѣшней роли банкировъ—въ этомъ пунктѣ всѣ согласны,—но и лишить ихъ всякаго касательства къ кассѣ и къ движенію суммъ.

По этой системѣ французскій банкъ дѣлается государственнымъ кассиромъ. Въ силу отношеній, связывающихъ уже теперь казначейство съ французскимъ банкомъ, движеніе суммъ казначейства происходитъ при посредствѣ этого учрежденія. Новые проекты идутъ дальше по этой уже проложенной дорогѣ.

Для чего—говорятъ они—заставлять ежедневно путешествовать капиталы банка по казначействамъ? Не слѣдуетъ ли упразднить это излишнее и дорогое странствованіе, поручивъ прямо банку заботу о собираніи взносовъ низшихъ подотчетныхъ чиновниковъ и объ оплатѣ приказовъ на расходы? Кассовыя дѣйствія будутъ тогда производиться всецѣло банкомъ; деньги перешагнутъ его порогъ только для того, чтобы пойти на окончательное употребленіе. Что касается государственныхъ агентовъ, пріемщиковъ или плательщиковъ, то ихъ обязанности были бы сведены только къ тому, что имъ дѣйствительно свойственно, къ контролю и отчетности. Банковыя операціи отошли бы къ банку, а надзоръ и отчеты остались бы въ рукахъ государства. Каждый исполнялъ бы ту роль, которая

---

[1]) Предложеніе, формулированное Марселемъ Баргомъ съ 3 іюля 1873 г въ видахъ соединенія вѣдомствъ, завѣдывающихъ раскладкой и взиманіемъ прямыхъ налоговъ, дало поводъ къ большимъ докладамъ, воспроизводившимся каждую сессію; въ нихъ авторъ изложилъ подробности и того механизма, который онъ хотѣлъ замѣнить, и того, которымъ онъ его замѣнитъ. См. стр. 349

[2]) Статьи депутата Буденоо въ Revue politique et parlementaire № № отъ 5 іюля и 6 ноября 1895 г.

ЦАБ "Автограф"

ему свойственна. Такимъ путемъ были бы урегулированы вопросы, не находившіе разрѣшенія столь долгое время.

Но противъ этихъ комбинацій, столь простыхъ съ перваго взгляда, выставляютъ много возраженій. Во-первыхъ, заявляютъ, что ни въ коемъ случаѣ не можетъ идти и рѣчи о порученіи банку, частному учрежденію, контролированія доходовъ или расходовъ государства [1]). Вопросъ идетъ только о матеріальныхъ кассовыхъ операціяхъ. «Содѣйствіе, которое можно требовать у банка, не должно, слѣдовательно, простираться на всю совокупность вѣдомствъ взиманія налоговъ или платежа расходовъ, давая этимъ терминамъ самый широкій смыслъ... Государство не можетъ отказываться въ пользу независимаго учрежденія отъ управленія и наблюденія, которыя оно должно со всѣхъ точекъ зрѣнія проявлять по отношенію ко всѣмъ агентамъ, прикомандированнымъ по какому бы то ни было основанію къ исполненію государственныхъ обязанностей... Когда говорятъ о томъ, чтобы поручить банку обязанности казначейства, то при этомъ имѣютъ въ виду ограничить его вмѣшательство ролью кассира, централизующаго капиталы, получаемые агентами казначейства, уплачивающаго расходы по приказу и подъ отвѣтственностью агента казначейства». (Правительственный проектъ отъ 14 января 1891 г. о возобновленіи привилегіи французскаго банка).

Кассовая служба въ собственномъ смыслѣ слова, поглощаетъ, какъ увѣряютъ, въ каждомъ департаментскомъ казначействѣ минимальную часть персонала, одного или двухъ служащихъ, трехъ въ видѣ исключенія въ крупныхъ департаментахъ. Экономія была бы тѣмъ незначительнѣе, что пришлось бы платить банку за его содѣйствіе. Что касается населенія, то оно испытало бы непріятность обращаться по одному дѣлу въ два учрежденія: въ казначейство для визированія приказовъ на расходъ и въ банкъ для полученія платежа по нимъ.

Быть можетъ, со временемъ болѣе тѣсныя отношенія, созданныя между банкомъ и казначействомъ конвенціей 1897 г., заставятъ и департаментскихъ подотчетныхъ чиновниковъ производить, какъ это дѣлается

---

[1]) Наполеонъ въ 1806 г. рѣшительно отказался передать обязанности государственнаго кассира французскому банку, несмотря на протекцію, которую онъ оказывалъ этому учрежденію: „Я хочу—говорилъ онъ—имѣть возможность двинуть корпусъ войскъ безъ того, чтобы банкъ объ этомъ зналъ, а онъ непремѣнно узналъ бы объ этомъ, если бы имѣлъ свѣдѣнія о моихъ потребностяхъ въ деньгахъ“. Это соображеніе не имѣетъ болѣе цѣны при представительномъ правленіи.

ЦАБ "Автограф"

уже въ Парижѣ [1]), крупные платежи при помощи чековъ, по которымъ въ отдѣленіяхъ или вспомогательныхъ бюро будетъ платить банкъ. Но это составило бы только частичную реформу.

§ 4.—Казначейство въ Англіи, Германіи и Бельгіи.

Въ Англіи государство передаетъ значительную часть своихъ финансовыхъ функцій банку.

Англійскій банкъ, во-первыхъ, исключительно завѣдуетъ оборотами государственнаго долга. Онъ производитъ непосредственно платежъ государственнымъ кредиторамъ слѣдуемыхъ консолидированныхъ и не консолидированныхъ суммъ и дѣлаетъ всякіе переводы, касающіеся этихъ цѣнностей. Оплата купоновъ и трансфертъ бумагъ государственнаго долга—таковы первыя финансовыя функціи, довѣренныя англійскому банку, за что онъ получаетъ отъ государства вознагражденіе, исчисленное по нисходящему тарифу и доходящее до 4½ милліоновъ франковъ въ годъ [2]). Принимая во вниманіе, что количество владѣльцевъ ренты во Франціи гораздо больше, чѣмъ въ Англіи, надо заключить, что банковое завѣдываніе долгомъ представило бы у насъ дорогую роскошь.

Во-вторыхъ, таможни, внутренніе доходы, почта и телеграфъ и т. д. вносятъ свою выручку непосредственно въ «кредитъ» текущаго счета казначейства, открытаго въ англійскомъ банкѣ, и въ случаѣ надобности снабжаемаго еще дополнительными средствами, достовляемыми продажей билетовъ казначейства или даже авансами, выдаваемыми банкомъ государству за проценты. Однимъ словомъ, всѣ бюджетные рессурсы стекаются прямо въ англійскій банкъ, въ этотъ счетъ казначейства, который становится, такимъ образомъ, единственнымъ крупнымъ резервуаромъ капиталовъ казначейства. Банкъ не требуетъ другого вознагражденія за эту централизацію, кромѣ пользованія сальдо, обыкновенно значительнаго, отъ этого текущаго счета [3]).

---

[1]) Въ Парижѣ установился обычай оплачивать при посредствѣ чека на банкъ платежи, превышающіе 10.000 фр. Провѣрка и отчетность расходныхъ бумагъ лежитъ всегда на казначействѣ.

[2]) Финансовые отчеты соединеннаго королевства послѣдняго смѣтнаго періода приводятъ подробности вознагражденія, уплачиваемаго англійскому и ирландскому банкамъ за завѣдываніе государственнымъ долгомъ, причемъ чистый итогъ издержекъ равняется 4.481.000 фр.

[3]) Эти сальдо, конечно, очень разнообразны по величинѣ. Такъ, напримѣръ, въ іюлѣ 1889 г. они превышали 250 милліоновъ франковъ, въ томъ же самомъ мѣсяцѣ упали до 174 милліоновъ.. Въ 1890 году они достигаютъ

ЦАБ "Автограф"

Итакъ, англійскій и ирландскій банки оказываютъ государству содѣйствіе двухъ видовъ: во-первыхъ, въ формѣ для насъ новой, принимаютъ комиссіи по уплатѣ и трансфертамъ государственнаго долга [1]); во-вторыхъ, открываютъ казначейству, какъ и всякому другому кліенту, текущій счетъ безъ спеціальнаго вознагражденія.

Въ *Германіи* имперскій банкъ, учрежденный законами 14 марта 1875 г. и 6 декабря 1889 г., обязанъ также уплачивать проценты по имперскому долгу, который, будучи меньше прусскаго, требуетъ относительно небольшихъ заботъ, расходы по которымъ исчислены въ сотню тысячъ франковъ въ годъ. Имперскій банкъ оплачиваетъ еще расходы высшей имперской кассы и собираетъ доходы этого учрежденія взносами, которые не могутъ быть ниже 12.500 франковъ. Эти операціи касаются только нѣкоторыхъ имперскихъ министерствъ казначейства, юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, и то въ столицѣ; министерства иностранныхъ дѣлъ, почтъ, военнаго и морского — имѣютъ спеціальныхъ кассировъ.

Помимо этого Имперскій банкъ поддерживаетъ съ Имперскимъ и Прусскимъ казначействами тѣ же самыя отношенія, что и Французскій банкъ съ Французскимъ казначействомъ. Въ 34 провинціальныхъ округахъ его

---

84 милл. въ августѣ и 97½ милл. въ октябрѣ Въ 1891 году—306.330,000 фр. въ мартѣ, затѣмъ 157.110,000 фр. въ іюнѣ. Въ мартѣ 1896 г. они достигаютъ 465.800,000 фр., а въ августѣ 1905 г.—303 800,000 фр.

[1]) Оплата банкомъ купоновъ по государственному долгу не есть, собственно говоря, новость для насъ, такъ какъ она была испробована во Франціи при Реставраціи. Законъ 25 марта 1817 г. въ ст. 140-ой говорилъ слѣдующее: «Министръ финансовъ уполномоченъ вступать въ соглашенія или съ французскимъ банкомъ или съ кассой депозитовъ относительно платежа процентовъ консолидированнаго долга и операцій по погашенію пользуясь для этого вышеупомянутыми ассигновками частей выручки».

Въ силу этого соглашенія министръ финансовъ и заключилъ договоръ съ французскимъ банкомъ, договоръ довольно обременительный для казначейства, служившій мишенью для жестокихъ нападокъ въ палатахъ. Министръ оправдывался, выставляя на видъ, что онъ, слѣдуя прямо выраженнымъ намѣреніямъ парламента, заключилъ насколько возможно на лучшихъ условіяхъ договоръ съ банкомъ съ цѣлью укрѣпить національный кредитъ Франціи передачей всего завѣдыванія долгомъ въ руки этого независимаго учрежденія. Онъ говорилъ, что если завѣдываніе стоитъ дорого, за то оно очень хорошо ведется, напр., послѣдній семестръ оплаченъ банкомъ въ одинъ мѣсяцъ, тогда какъ государству для той-же операціи требовалось четыре.

Тѣмъ не менѣе банкъ не долго продолжалъ получать 2.700,000 фр. приносимые ему ежегодно этимъ дѣломъ. Съ перваго семестра 1819 г., въ департаментахъ и съ 31 іюля 1827 г.,—въ Парижѣ министерство снова взяло въ свои руки оплату государственнаго долга.

ЦАБ "Автограф"

отдѣленія принимаютъ избытки доходовъ различныхъ кассъ и въ свою очередь доставляютъ имъ капиталы, необходимые для производства государственныхъ расходовъ. Чтобы пользоваться этими выгодами, достаточно было государству, какъ каждому лицу, представляющему гарантіи, открыть себѣ текущій счетъ, въ кредитѣ и дебетѣ котораго и означаются взносы и востребованія суммъ. Въ видѣ вознагражденія, казначейство должно только не спускать своего сальдо-кредитора ниже 12,500,000. Желѣзныя дороги, почты и т. д. держатъ въ банкѣ отдѣльные счеты. Въ 1904 г. операціи за счетъ имперіи и союзныхъ государствъ достигли 51 милліарда. Свои прибыли банкъ дѣлитъ съ государствомъ. Въ 1905 г., на двадцатомъ году своего существованія, онъ далъ имперіи 3,575,000 фр., а въ 1904 г. имперія получила на свою долю 19,885,000 фр.

Въ *Бельгіи*, финансовыя отношенія банка и казначейства имѣютъ еще болѣе тѣсный характеръ, такъ какъ Національный банкъ, согласно законамъ 5 и 10 мая 1850 г., исполняетъ тамъ въ полномъ значеніи слова роль кассира государства. Съ 1815 г., послѣ отдѣленія отъ Франціи, Нидерланды, вынужденные отказаться отъ нашей организаціи главныхъ и окружныхъ пріемщиковъ, поручили простому банкирскому дому, «главному обществу для поощренія національной промышленности» завѣдываніе инкассированіемъ, движеніями капиталовъ и бюджетными платежами. Бельгія, сдѣлавшись автономной въ 1831 г., сначала продолжала свои отношенія къ главному обществу. Затѣмъ вслѣдствіе нѣкоторыхъ затрудненій, она создала закономъ 5 мая 1850 г. Національный банкъ [1]), облеченный вторымъ закономъ 10 мая 1850 г. функціями государственнаго кассира.

Національный банкъ обязанъ открывать въ каждомъ судебномъ округѣ и повсюду въ другомъ мѣстѣ, гдѣ государство найдетъ нужнымъ, агентства [2]), въ число служащихъ которыхъ входитъ спеціальный чиновникъ,

---

[1]) Пользуется ли Національный банкъ монополіей? Бельгійское конституціонное право отвѣчаетъ на это отрицательно и въ теоріи провозглашаетъ свободу банковъ. Но на дѣлѣ только одинъ Люгихскій банкъ до сихъ поръ занимался, конкурируя съ Національнымъ банкомъ, выпускомъ билетовъ на предъявителя и по предъявленіи. Послѣдній съ другой стороны, въ конвенціи, заключенной съ государствомъ, выговорилъ себѣ нѣкоторыя статьи, носящія исключительный характеръ, напр., принятіе его билетовъ всѣми государственными кассами. Такъ что, если оффиціально монополія въ Бельгіи не признана, то въ дѣйствительности, по крайней мѣрѣ въ настоящее время, она тамъ существуетъ. См. по этому поводу комментарій къ ст. 25-ой новаго закона въ замѣчательномъ докладѣ Бельгійскому Сенату Декана, отъ 17 марта 1900 г.

[2]) Бельгійскій Національный банкъ имѣетъ около 40 агентствъ.

ЦАБ "Автограф"

именуемый государственнымъ кассиромъ. Этотъ кассиръ, избираемый королемъ по списку, представленному совѣтомъ банка и котораго затѣмъ онъ самъ назначаетъ [1]), остается все-таки чиновникомъ банка. Его книги ведутся согласно правительственнымъ предписаніямъ; за нимъ надзираютъ делегаты министра финансовъ, а счетная палата ревизуетъ его отчеты. Всѣ сборщики налоговъ и бюджетныхъ поступленій его округа, вносятъ прямо въ его руки всю сумму ихъ сборовъ. Точно также онъ платитъ всѣмъ кредиторамъ государства [2]).

Рядомъ съ этимъ чиновникомъ финансовая администрація помѣщаетъ другого агента, зависящаго непосредственно отъ ея власти, которому она даетъ порученіе распоряжаться операціями, относящимися къ государственнымъ доходамъ и расходамъ и контролировать ихъ. Агентъ казначейства, помѣщающійся по возможности въ самомъ зданіи банка или совсѣмъ по близости, визируетъ по отношенію къ доходамъ квитанціи, выдаваемыя государственнымъ кассиромъ, отрывая у нихъ талоны — операція, аналогичная той, которую нѣкогда исполняли во Франціи префектуры по отношенію къ главнымъ казначеямъ. Въ отношеніи расходовъ, онъ визируетъ и покрываетъ своей подписью: «vu bon à payer» ордера на платежи, выдаваемые министерскими департаментами [3]), и предъявляемые сначала ему, такъ какъ государственные казначеи оплачиваютъ только ордера съ надписью «vu bon à payer». Делегатъ казначейства, находящійся при каждомъ агентствѣ, держитъ, такъ сказать, ключи отъ кассы, не прикасаясь, однако, своими руками къ деньгамъ.

Не лежитъ ли, однако, недостатокъ этой комбинаціи въ чрезмѣрной дороговизнѣ? Наоборотъ, Бельгійское государство извлекаетъ изъ своихъ отношеній къ Національному банку большія выгоды. Конвенціи, послѣдняя изъ которыхъ была возобновлена въ 1900 г., ему обезпечиваютъ,

---

[1]) Эти чиновники даже оплачиваются правительствомъ. Правда, конвенція 1900 г. ставитъ на счетъ банка ежегодно сумму въ 230,000 фр. для уплаты жалованья, канцелярскихъ расходовъ и квартирныхъ государственнымъ кассирамъ въ провинціи. Но это только возмѣщеніе расходовъ.

[2]) Операціи, исполняемыя Національнымъ банкомъ за счетъ казначейства, доходятъ ежегодно до $4^1/_2$ милліардовъ доходовъ и расходовъ.

[3]) Министерскій департаментъ, составивъ ордера, отправляетъ ихъ въ казначейство, отправляющее ихъ для визированія въ счетную палату. Послѣдняя, въ виду отправленія ею предварительнаго контроля, о чемъ мы будемъ скоро говорить, провѣряетъ эти ордера и удерживаетъ у себя для послѣдующаго контроля приложенные оправдательные документы. Затѣмъ ордера, покрытые ея подписью, возвращаются снова въ департаменты для выдачи получающимъ ихъ сторонамъ. Послѣ этого начинается описанный выше рядъ формальностей при оплатѣ.

ЦАБ "Автограф"

во-первыхъ, опредѣленную часть общихъ ежегодныхъ прибылей ($^1/_4$ прибылей, превышающихъ 4% на акціонерный капиталъ), во-вторыхъ, спеціальныя прибыли, вытекающія отъ поднятія учета выше $3^1/_2\%$ [1]), въ третьихъ, вознагражденіе за обращеніе билетовъ свыше 275 милліоновъ. Наконецъ, помѣщенные на текущій счетъ капиталы казначейства, какъ только они дѣлаются доступными распоряженію [2]), обращаются въ коммерческія бумаги, приносящія процентъ. Общій итогъ прибыли, доставляемый государству его договоромъ съ Національнымъ банкомъ, выражается ежегодно въ $2—3^1/_2$ милліона.

Бельгія находитъ, слѣдовательно, средство обезпечить очень хорошо, какъ кассовыя функціи, такъ и функціи передвиженія суммъ. Этотъ примѣръ заслуживаетъ вниманія.

---

[1]) „Эта мѣра — говорила объяснительная записка къ закону 5 мая 1865 г.—отниметъ у банка интересъ къ повышенію учета выше процента, признаваемаго за норму“. См. по этому вопросу статью Клемана Жюгляра о банкахъ въ Dictionnaire des finances. См. также вышецитированный докладъ Декана, объясняющаго, что если государство конфискуетъ все, что превышаетъ $3^1/_2\%$, такъ это потому, что Національный банкъ обнаруживаетъ непреклонную волю дѣлать все возможное, чтобы даже цѣной большихъ пожертвованій обезпечить коммерціи дешевый учетъ“. (Бельгійскій сенатъ, 16 марта 1900 г.). Использованіе банкомъ суммъ текущаго счета казначейства по новому закону 1900 г. ограничено промежуткомъ времени протекающимъ между распоряженіями государства и дѣйствительными платежами.

[2]) Цифра текущаго счета обычно держится между двадцатью и сорока милліонами.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА ДВАДЦАТЬ ЧЕТВЕРТАЯ.

Роль министра финансовъ.—Производство расходовъ.—Распорядители кредитовъ и подотчетные чиновники.

§ 1. Объединеніе исполненія бюджета въ рукахъ министра финансовъ. Нарушенія этого единства, встрѣчавшіяся въ прежнее время: комитеты казначейства при революціи. Министерство казначейства при консульствѣ и имперіи. Такое раздѣленіе существуетъ и теперь въ Италіи. Во Франціи въ настоящее время одинъ только министръ финансовъ заправляетъ всѣмъ дѣломъ.—§ 2. Расходная часть выводитъ на сцену новыхъ сотрудниковъ по исполненію бюджета, именно министровъ, производящихъ расходы. Операціи, выполняемыя ими при зачатіи расхода, подсчетѣ его и выдачѣ на него ордера. Опредѣленіе каждаго изъ трехъ понятій. Главные и второстепенные распорядители.—§ 3. При оплатѣ расходовъ министръ финансовъ снова возстановляетъ свое преобладаніе. Три его роли. Первая двѣ сводятся къ контролированію своихъ коллегъ-распорядителей. Декретъ о ежемѣсячномъ распредѣленіи суммъ. Визированіе министерскихъ ордеровъ управленіемъ общаго движенія суммъ.—§ 4. Подотчетные чиновники. Платежи въ предѣлахъ назначенныхъ кредитовъ. Провѣрка оправдательныхъ документовъ; споры по этому вопросу въ комиссіи 1822 г.; значеніе этой провѣрки; опасность отъ фиктивныхъ мандатовъ; ихъ опредѣленіе. Наложеніе главнымъ казначеемъ штемпеля „vu bon à payer“ на документы, по которымъ его подчиненными въ различныхъ мѣстностяхъ департамента долженъ быть произведенъ платежъ. Правильность заштемпелеванныхъ квитанцій.—§ 5. Право требованія, предоставляемое распорядителямъ въ случаѣ отказа плательщиковъ отъ оплаты.

§. 1.—Единство въ исполненіи бюджета.

До сихъ поръ мы наблюдали, какъ министръ финансовъ [1]) самъ одинъ управляетъ цѣлой арміей агентовъ, констатирующихъ и взимающихъ налоги; мы видѣли, что онъ командуетъ всѣми чиновниками, централизую-

[1]) Сюда надо присоединить все, что говорится о министрѣ финансовъ въ главѣ III.

ЦАБ "Автограф"

щими фискальные доходы; наконецъ, мы видѣли, какъ по его приказу дѣйствуютъ текущіе счеты казначейства во Французскомъ банкѣ, счетъ казначейства въ Англійскомъ банкѣ, имперскій счетъ въ Германскомъ имперскомъ банкѣ, государственный счетъ — въ Національномъ Бельгійскомъ банкѣ. Вездѣ капиталы, собранные или сбереженные, предоставляются въ его распоряженіе. Сейчасъ мы увидимъ, что онъ господствуетъ и надъ расходной частью. Единство исполненія бюджета олицетворяется, слѣдовательно, въ его личности.

Картина этого единства съ перваго же взгляда поразила одного иностраннаго чиновника, пріѣхавшаго въ 1855 г. для изученія на мѣстѣ нашихъ финансовыхъ учрежденій. «Чѣмъ болѣе я углублялся въ предметъ, тѣмъ болѣе восхищался системой, открывавшейся передъ моими глазами. Изъ центральнаго пункта финансовой администраціи во всѣхъ направленіяхъ, многочисленными рядами распространяется сѣть различныхъ органовъ, которые всѣ раздѣльны, но въ то же время поддерживаютъ другъ друга при работѣ и взаимно себя ограничиваютъ. Пусть будетъ данъ одинъ только толчекъ—и каждое изъ тысячи колесъ сдѣлаетъ тотъ оборотъ, который отъ него требуютъ». (L'Administration financier de la France, par le chevalier de Hock, 1858).

Единство, которымъ справедливо восхищался австрійскій чиновникъ, не всегда существовало во Франціи.

Сначала при учредительномъ собраніи, а затѣмъ и при слѣдующихъ собраніяхъ временъ революціи комитетъ казначейства, обязанный «наблюдать за поступленіями государственныхъ доходовъ, распоряжаться передвиженіемъ суммъ и платежемъ всѣхъ государственныхъ расходовъ, разрѣшенныхъ законодательнымъ корпусомъ», (Ст. 317 конституціи 5 фруктидора III года), зависѣлъ непосредственно отъ національнаго собранія. Онъ былъ нарочно отдѣленъ отъ министерства финансовъ и, какъ говорилъ декретъ 30 марта 1791 г., «не будетъ принадлежать никакому министерству», чтобы исполненіе бюджета находилось всецѣло въ рукахъ законодательной власти. Послѣдняя не складывала рукъ и послѣ того, какъ доходы и расходы были вотированы.

Консульство, упразднивъ съ VIII года комитетъ казначейства, вернуло исполнительной власти полноту ея бюджетныхъ полномочій. Но единству дѣйствія министра финансовъ нанесенъ былъ новый ударъ раздѣленіемъ министерства финансовъ, начиная съ X года, на двѣ части: одну, называемую *министерствомъ казначейства*, другую—*министерствомъ финансовъ*—въ собственномъ смыслѣ слова. На долю перваго достались казначейство, движеніе суммъ, созданіе чрезвычайныхъ средствъ и расходная часть. Второму—спеціально созданіе и взиманіе косвенныхъ нало-

ЦАБ "Автограф"

говъ. Эта двойственность, просуществовавшая съ 1801 до 1815 г. [1]), имѣла, пожалуй, тогда свое основаніе,—потому что единство, всегда необходимое, возстанавливалось въ личности Наполеона, который самъ одинъ, собственно говоря, управлялъ всѣми финансами Франціи.

При Реставраціи, когда отвѣтственность министровъ замѣнила личный режимъ [2]), министерство финансовъ тотчасъ же получило обратно свое единство, котораго болѣе никогда не лишалось. Когда послѣ 1870—1871 г одно предложеніе, исходившее отъ парламентской инициативы, въ виду переобремененія, испытывавшагося тогда вѣдомствами, рекомендовало снова раздѣлить между двумя лицами министерскія обязанности, на него было такъ отвѣчено: «можно-ли думать, что министръ казначейства сможетъ оборудовать государственныя средства для распредѣленія ихъ по своей странѣ, если одновременно съ управленіемъ расходами, онъ не получитъ въ свои руки и завѣдыванія поступленіемъ доходовъ?» Тотъ же самый ораторъ добавлялъ: «Въ министерствѣ финансовъ все связано, все держится другъ за друга, всѣ вѣдомства содѣйствуютъ одной цѣли. Общая цѣль... это гармонія между средствами и расходами государства». (Національное собраніе, 13 декабря 1872 г.. рѣчь Маня). Предложеніе было отвергнуто и болѣе не возобновлялось.

Если, слѣдовательно, въ прежнее время единство власти министра финансовъ надъ исполненіемъ бюджета претерпѣвало нѣкоторый ущербъ, то теперь, кажется, оно окончательно утверждено во Франціи, какъ почти во всѣхъ странахъ.

Въ Италіи, однако, министерства казначейства и финансовъ существуютъ еще, какъ при Наполеонѣ, въ раздѣльномъ видѣ, хотя часто замѣщаются однимъ и тѣмъ же лицомъ. Но въ принципѣ раздѣленіе существуетъ и, если Магліани, Джіолитти, Гримальди и др. въ разное время соединяли въ своихъ рукахъ оба портфеля, то раздѣленіе возстановлялось, напр., при Луццати и Коломбо въ 1891 г., при Бранка и Коломбо въ мартѣ 1896 г., и т. д.

---

[1]) Барбе-Марбуа, а затѣмъ съ 1806 г. Молльенъ занимали постъ министра казначейства Годенъ, герцогъ Гаэтанскій безъ перерыва управлялъ министерствомъ финансовъ съ X года до 1815 г.

[2]) Когда въ 1817 г. управленіе отчетности было раздѣлено на управленіе доходами и управленіе расходами, маркизъ Одиффрэ протестовалъ противъ такого дѣянія, говоря, что оно въ меньшихъ размѣрахъ представляетъ тѣ же неудобства, что и раздѣленіе самого министерства на двѣ части. Баронъ Луи въ 1818 г. поспѣшилъ возстановить единство въ управленіи отчетностью согласно желанію маркиза Одиффрэ.

ЦАБ "Автограф"

§ 2.—Распорядители кредитовъ.

Тутъ рядомъ съ министромъ финансовъ выходятъ на сцену его товарищи—министры, потребляющіе кредиты. Управлять—значитъ расходовать: каждый министерскій департаментъ управляетъ, слѣдовательно и расходуетъ въ мѣру отведенныхъ закономъ кредитовъ, которыми онъ располагаетъ Въ этой сферѣ министръ исполняетъ одну за другой три роли: 1) зачинаетъ расходъ, 2) подсчитываетъ расходъ, 3) выдаетъ ордеръ на расходъ [1]).

Зачатія расходовъ (engagements de dépenses), трудно опредѣлимыя потому, что ни одинъ регламентъ не потрудился это сдѣлать, суть, въ общемъ, «акты, исполненіе которыхъ подразумѣваетъ для настоящаго или будущаго времени созданіе или увеличеніе расхода». Различаютъ зачатія постоянныя, относящіяся къ расходамъ, возобновляющимся всегда ежегодно, пока новое рѣшеніе не измѣнитъ старыхъ постановленій, которыя ихъ создали, и зачатія эвентуальныя, происходящія отъ дѣйствій временнаго характера.

Хотя во всѣ времена министры зачинали расходы. такъ какъ въ этомъ и состоитъ существо ихъ обязанностей, эта область до послѣднихъ лѣтъ не была регламентирована во Франціи. Бюджетныя комиссіи каждый годъ ограничивались лишь указаніемъ на опасности отъ превышенія кредитовъ, постоянно рекомендуя министрамъ впредь лучше высчитывать.

Наконецъ вмѣшался законъ 26 декабря 1890 г. «Въ каждомъ министерствѣ—говоритъ онъ—будетъ вестись отчетность по зачатымъ расходамъ. Итоги этой отчетности будутъ ежемѣсячно доставляться главному управленію государственной отчетности» (стр. 59).

Въ этомъ текстѣ слѣдуетъ отмѣтить два пункта. Во-первыхъ, каждый министръ долженъ вести для себя отчетность, «при помощи которой онъ сможетъ и долженъ будетъ всегда быть освѣдомленнымъ о финансовыхъ послѣдствіяхъ своихъ дѣйствій». (Общій докладъ о бюджетѣ 1891 г.). Вслѣдствіе этого всѣ документы, какъ напр., декреты, постановленія, договоры, различныя рѣшенія, циркуляры и т. д. должны сначала пройти черезъ руки спеціальнаго агента. который выводитъ изъ нихъ финансовыя

---

[1]) Расходованіе даетъ мѣсто тремъ различнымъ видамъ операцій: 1) расходованіе т. е. созданіе долга за счетъ государства; 2) очищеніе государства отъ этого долга въ первой стадіи при помощи ордеровъ на государственное казначейство; 3) завершеніе этого очищенія оплатой ордеровъ. (De la comptabilité des dépenses publiques Paris 1822)

ЦАБ "Автограф"

послѣдствія и предупреждаетъ министра, допускаетъ ли состояніе кредитовъ издать ихъ или нѣтъ. Кромѣ того законъ требуетъ чтобы и министръ финансовъ былъ поставленъ въ извѣстность о начинаніяхъ каждаго изъ своихъ товарищей, дабы онъ могъ во-время возстать противъ попытокъ превысить кредиты [1]).

Если судить теоретически, нововведеніе обладаетъ безспорными заслугами. Если каждый министръ будетъ вынужденъ предусматривать финансовыя послѣдствія всѣхъ мѣръ, которыя онъ проектируетъ или принимаетъ, послѣдствія, формулируемыя точными цифрами съ напоминаніемъ о соотвѣтствующемъ состояніи законныхъ кредитовъ, то превышенія станутъ тогда въ такой мѣрѣ преднамѣренными, отсюда проистечетъ столь явная отвѣтственность, что не будетъ болѣе нужды бояться злоупотребленій. Въ особенности, если министръ финансовъ, съ своей стороны точно также предупрежденный, можетъ во-время противоставить товарищамъ свое veto. Зло исчезло бы тогда въ самомъ своемъ корнѣ, по поговоркѣ principiis obsta.

Къ несчастью—и возраженіе относится ко всѣмъ предупредительнымъ системамъ—[2]) ничто не захватывается съ такимъ трудомъ, какъ зачатіе расходовъ. Документъ, изъ котораго исходитъ первоначальное обязательство расхода, есть часто только циркуляръ, письмо, простое словесное обѣщаніе, результатъ конференціи или разговора. Затѣмъ, если начало расхода и можетъ быть захвачено, то какъ выразить его точной цифрой? Самые обременительные проекты часто выдвигаются при намѣренно лживомъ утвержденіи, что они не будутъ стоить ни сантима; новаторы всегда стремятся, даже безсознательно, уменьшить цифру финансовыхъ отзвуковъ ихъ проектовъ. Въ дѣйствительности только опытъ осуществленія дозволяетъ придать нѣкоторую точность денежнымъ результатамъ. Офиціальное предисловіе къ декрету 14 марта 1893 г. не могло не признать этого. «Отчетность начатыхъ расходовъ будетъ только смѣтною отчетностью: она дастъ только *болѣе или менѣе приблизительныя* исчисленія, которымъ предстоитъ претерпѣть много измѣненій въ теченіе года по мѣрѣ исполненія работъ».

Если контролеры съ трудомъ перехватываютъ при прохожденіи документы, могущіе породить расходы, если, даже получивъ документъ, они могутъ извлечь изъ него только недостовѣрныя цифры, то какъ смогутъ

---

[1]) Декретъ 14 марта 1893 г., подробно развиваетъ каждое изъ этихъ двухъ распоряженій.

[2]) См. дальше то, что относится къ предварительному контролю по поводу итальянской и бельгійской системы.

ЦАБ "Автограф"

они устранить намѣренныя или не намѣренныя превышенія кредитовъ? Одна очень компетентная работа [1]), объясняетъ, что только *добросовѣстное* содѣйствіе можетъ обезпечить успѣхъ новой системѣ, «потому что многіе расходы неопредѣлимы въ цифрахъ при своемъ началѣ». Законъ 26 декабря 1890 г. послужитъ на пользу только тѣмъ, которые захотятъ добросовѣстно примѣнять его; конечно и это много. При отсутствіи добросовѣстности не надо ничего ждать ни отъ серіи записныхъ книгъ, организованныхъ декретомъ, ни отъ контроля министра финансовъ; все это— небольшія препятствія, черезъ которыя люди злой воли легко перешагнутъ. Впрочемъ, черезъ пятнадцать лѣтъ примѣненія правилъ, докладчикъ бюджета 1905 г. дѣлая многочисленныя оговорки, все же надѣется, что «въ недалекомъ будущемъ министръ финансовъ будетъ дѣйствительно контролировать зачатія расходовъ».

Когда расходъ зачатъ и произведенъ, поставщики, подрядчики, и проч. [2]) для полученія слѣдуемаго имъ представляютъ счеты, фактуры, мемуары, договоры, свидѣтельства о пріемкѣ и т, д. однимъ словомъ всѣ документы, устанавливающіе ихъ право требованія и его сумму. Подлежащія канцеляріи разсматриваютъ эти документы, сравниваютъ ихъ съ отданными приказами, знакомятся съ произведенными работами, сдѣланными поставками и, какъ послѣдствіе этого, устанавливаютъ (liquident) величину долга государства. Тогда говорятъ, что права констатированы. Установленіе счета (la liquidation) опредѣляется, какъ «административное установленіе величины долга государства по отношенію къ каждому изъ кредиторовъ послѣ разсмотрѣнія оправдательныхъ документовъ».

Послѣ установленія счета наступаетъ составленіе и выдача ордеровъ (ordonnancement). Ordonnancement опредѣляется, какъ «составленіе документа, дозволяющаго кредитору государства добиться платежа суммъ, установленныхъ по подсчету въ его пользу».

Ordonnancement—состоитъ также въ выдачѣ кредитору документа на платежъ, составленнаго или самимъ министромъ или его делегатами, именуемыми второстепенными распорядителями. Когда самъ министръ составляетъ документъ, онъ выдаетъ прямой ордеръ на платежъ (ordonnance-

---

[1]) Comptabilité des dépenses engagées, par M. A. Wilhelm chef du service du contentieux de la marine. Revue maritime te coloniale, de janvier 1896.

[2]) Эта обязанность окончательнаго подсчета (liquidation) не простирается на уплату жалованья чиновникамъ и служащимъ, равно какъ на уплату рантьерамъ и пансіонерамъ слѣдуемыхъ имъ суммъ. Въ этомъ случаѣ подсчетъ производится помимо ихъ, на основаніи штатовъ личнаго состава и большой книги государственнаго долга.

ЦАБ "Автограф"

directe de payement). Во второмъ случаѣ онъ выдаетъ коллективный ордеръ, называемый делегированнымъ ордеромъ (ordonnance de délégation), который второстепенными распорядителями подраздѣляется на одиночные платежные мандаты (mandats de payement) въ пользу каждаго отдѣльнаго кредитора.

Каждый ордеръ, какъ видно изъ этого, исходитъ отъ министровъ Министры являются единственными распорядителями кредитовъ въ каждомъ изъ департаментовъ ихъ министерства. Отвѣтственность за выдачу ордеровъ при исполненіи порученной имъ части бюджета лежитъ всецѣло на нихъ. Декретъ 31 мая 1862 г. говоритъ: «Ст. 82. Никакой расходъ, сдѣланный за счетъ государства, не можетъ быть оплаченъ, если предварительно на него не былъ выданъ ордеръ министромъ или мандатъ—второстепенными распорядителями, дѣйствовавшими по порученію министра».

Ордера на платежъ опредѣляются, какъ «ордера, выдаваемые непосредственно министромъ кредиторамъ». Делегированные ордера, какъ «разрѣшеніе, данное министромъ второстепенному распорядителю на выдачу государственнымъ кредиторамъ отдѣльныхъ платежныхъ мандатовъ». [1]).

Второстепенные распорядители—это «начальники вѣдомствъ, находящіеся подъ властью каждаго министра, на которыхъ падаетъ обязанность раздѣлить общую сумму делегированныхъ ордеровъ на отдѣльные платежные мандаты». Изъ такихъ второстепенныхъ распорядителей можно назвать: префекта—въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ; главныхъ инженеровъ мостовъ и дорогъ и горныхъ инженеровъ—въ министерствѣ общественныхъ работъ; морскихъ префектовъ—въ морскомъ министерствѣ; военныхъ интендантовъ, директоровъ артиллеріи, инженерныхъ директоровъ—въ военномъ: хранителей лѣсовъ—въ этомъ вѣдомствѣ; директоровъ конныхъ заводовъ, директоровъ различныхъ сельско-хозяйственныхъ учрежденій—въ министерствѣ земледѣлія и т. д.

Всѣ министерства для выдачи ордеровъ должны обладать центральной отчетностью [2]), которая ведется по единообразнымъ правиламъ (ст. 296

[1]) См. опредѣленія въ ст. 84-ой декрета 31 мая 1862 г.

[2]) Служба центральной отчетности въ каждомъ изъ выдающихъ ордера министерствъ имѣетъ такое значеніе, которое должно было бы обезпечить ей прочную организацію. На самомъ же дѣлѣ она отодвинута на второй планъ и незначительна какъ по личному составу, такъ и по своему бюджету, тогда какъ прочія части министерствъ не перестаютъ расти.

Министръ финансовъ въ началѣ 1888 г. предложилъ организовать однообразно отчетность въ каждомъ министерствѣ, и начальниковъ ея, какъ въ Италіи, поставить подъ его непосредственное завѣдываніе. Но послѣ того, какъ ушелъ въ отставку министръ Пейтраль, его проектъ заглохъ въ министерскихъ картонахъ.

ЦАБ "Автограф"

и сл. декрета 31 мая 1862 г.) и записываетъ въ общемъ журналѣ и въ книгѣ операціи, содержаніе которыхъ видно изъ слѣдующихъ названій графъ. 1°. сумма назначенныхъ закономъ кредитовъ по главамъ, 2°. сумма уже подсчитанныхъ долговъ (créances liquidées); 3°. сумма выданныхъ ордеровъ; 4°. сумма платежей [1]).

Благодаря этой центральной отчетности, министры по мѣрѣ того, какъ они подводятъ счеты и выдаютъ ордера, имѣютъ всегда передъ своими глазами списокъ законныхъ кредитовъ, распредѣленныхъ по главамъ. Графа, озаглавленная «сумма назначенныхъ закономъ кредитовъ» господствуетъ надъ всѣми остальными. Распорядитель чувствуетъ поэтому постоянно необходимость сравнивать цифру выданныхъ имъ ордедовъ съ цифрой законныхъ разрѣшеній, которыя значитъ, могутъ превышаться, только сознательно.

Распорядители, прямые или второстепенные, обязаны выдавать кредиторамъ отдѣльно ихъ документы на право полученія платежа. «Распорядители обязаны, подъ ихъ отвѣтственностью, выдавать имѣющимъ права извлеченія изъ ордеровъ или замѣняющія ихъ увѣдомительныя письма или мандаты, адресуемые на кассы казначейства». (Декретъ 31 мая 1862 г. ст. 86).

Тутъ кончается роль министровъ, производящихъ расходы. Снова вступаетъ въ свою роль министръ финансовъ.

§ 3.—Контроль министра финансовъ надъ министрами-распорядителями кредитовъ.

Министръ финансовъ, оставаясь въ началѣ, какъ было сказано, постороннимъ дѣлу выдачи ордеровъ его товарищами, выступаетъ затѣмъ для контроля этого дѣла съ двухъ точекъ зрѣнія: 1) съ точки зрѣнія посильности для казначейства; 2) съ точки зрѣнія соблюденія назначенныхъ закономъ кредитовъ.

Что министръ финансовъ одинъ является судьей возможности или невозможности чего-либо для казначейства, что онъ по состоянію наличности въ кассѣ рѣшаетъ вопросъ о выдачѣ платежныхъ документовъ,—это понятно само собой. Съ этою цѣлью онъ ежемѣсячно проситъ другихъ ми-

---

[1]) Декретъ 31 мая 1862 г. въ вышецитированной ст. 296-ой категорически заявляетъ: „Министры должны вести каждый свою отчетность на основаніи однихъ и тѣхъ же принциповъ и пріемовъ и въ однѣхъ и тѣхъ же формахъ".

ЦАБ "Автограф"

нистровъ сообщать ему сводъ ихъ вѣроятныхъ расходовъ въ будущемъ мѣсяцѣ, чтобы сравнить итогъ ихъ съ размѣрами средства за то же время [1]). Если это сравненіе убѣждаетъ его въ возможности удовлетворить возвѣщенныя обязательства, то онъ представляетъ на подписаніе главѣ исполнительной власти декретъ о распредѣленіи суммъ. Ежемѣсячное распредѣленіе суммъ такъ опредѣляется въ декретѣ 31 мая 1862 г.: «Ежемѣсячно министръ финансовъ предлагаетъ главѣ исполнительной власти, сообразно требованіямъ другихъ министровъ, распредѣленіе суммъ, которыми они могутъ располагать въ слѣдующемъ мѣсяцѣ (ст. 6)».

Декретъ о ежемѣсячномъ распредѣленіи суммъ не только ставитъ министра финансовъ въ извѣстность о періодическихъ потребностяхъ его товарищей, но онъ создаетъ также для него обязанность заботиться объ оплатѣ въ опредѣленное время и въ опредѣленномъ мѣстѣ расходовъ, распредѣленіе которыхъ онъ одобрилъ: въ опредѣленное время и въ опредѣленномъ мѣстѣ, потому что ежемѣсячныя смѣты министровъ, кромѣ размѣровъ назначаемыхъ суммъ, указываютъ еще время и мѣсто платежа. Сообразно этимъ указаніямъ комбинируются и движенія суммъ между центральнымъ казначействомъ и главными казначеями, о чемъ говорилось раньше. Вслѣдствіе этого распорядители могутъ спокойно выдавать свои ордера въ разрѣшенныхъ границахъ въ полной увѣренности, что эти документы могутъ цѣликомъ быть оплачены въ томъ мѣстѣ, на которое требовалась ихъ ассигновка.

Второй видъ контроля министра финансовъ надъ распорядителями состоитъ въ провѣркѣ, не превышены ли разрѣшенные закономъ кредиты. Мы уже видѣли, что съ этою цѣлью каждый министръ ведетъ для себя самого отчетность по зачатію расходовъ и выдачѣ на нихъ ордеровъ. Кромѣ того, въ случаѣ нарушенія этихъ предѣловъ, напоминаетъ о себѣ и отвѣтственность министровъ, о которой мы будемъ скоро говорить. Но этого не достаточно, и министръ финансовъ въ качествѣ послѣдней инстанціи долженъ самъ слѣдить, чтобы ни одинъ расходъ не могъ быть произведенъ безъ кредита или по кредитамъ инымъ, чѣмъ назначенные на его главу. Необходимо какъ можно точнѣе оберегать волю законодателей.

Въ этихъ видахъ министръ финансовъ *визируетъ* всѣ ордера, выпускаемые его товарищами.

Для производства этой визы онъ начинаетъ съ составленія въ своемъ

---

[1]) По этому поводу ст. 90 декрета 31 мая 1862 г. говоритъ слѣдующее: „Министръ финансовъ заботится о томъ, чтобы всякій ордеръ и всякій платежный мандатъ, не превышающіе законныхъ кредитовъ, были бы оплачены въ сроки и въ мѣстахъ, которые указаны въ ордерѣ“.

ЦАБ "Автограф"

управленіи общаго движенія суммъ сводки разрѣшенныхъ закономъ кредитовъ по главамъ. Затѣмъ съ данными этой постоянно находящейся передъ глазами таблицы онъ послѣдовательно сравниваетъ сумму выпущенныхъ министрами-распорядителями ордеровъ, которые тѣ должны ему представить раньше, чѣмъ выпустить въ обращеніе [1]). Если эти ордера входятъ въ границы законныхъ кредитовъ и постановленій декрета о ежемѣсячномъ распредѣленіи суммъ, министръ финансовъ покрываетъ ихъ своей визой. Если же, наоборотъ, ихъ размѣры превышаютъ по той или иной главѣ мѣру законныхъ разрѣшеній, то министръ-распорядитель увѣдомляется, что это превышеніе не можетъ быть допущено, и придется, вѣроятно, прибѣгнуть къ закону о дополнительныхъ кредитахъ. Если же превзойдены постановленія декрета о ежемѣсячномъ распредѣленіи суммъ, то излишекъ откладывается до слѣдующаго мѣсяца.

Словомъ ни одному министерскому ордеру не дается хода безъ предварительной визы управленія общаго движенія суммъ. Такимъ путемъ осуществляется слѣдующее предписаніе декрета 31 мая 1862 г.: «Всякій ордеръ для того, чтобы министръ финансовъ его допустилъ, долженъ относиться къ кредиту правильно открытому и заключаться въ границахъ ежемѣсячнаго распредѣленія суммъ» (ст. 83).

Возвративши своимъ товарищамъ визированные имъ ордера, министръ финансовъ спѣшитъ увѣдомить каждаго изъ главныхъ казначеевъ о суммѣ подлежащей платежу въ его департаментѣ. Эти извлеченія изъ ордеровъ, сопровождаемыя листкомъ, содержащимъ разрѣшеніе на платежъ, именуются *делегированными кредитами* (crédits délégués). Сейчасъ мы увидимъ, какое употребленіе дѣлаютъ изъ нихъ плательщики.

§ 4.—Подотчетные чиновники. Платежъ расходовъ. Фиктивные мандаты.

Послѣ того, какъ кредиторы заботами распорядителей снабжены документами на право полученія, а подотчетные чиновники должнымъ образомъ предупреждены о платежахъ, которые они должны произвести, выступаетъ на очередь третья функція министра финансовъ, состоящая въ матеріальной оплатѣ государственныхъ расходовъ [2]).

---

[1]) Рѣчь все время идетъ не только объ ордерахъ, переданныхъ министру финансовъ его коллегами, но также и объ ордерахъ самого министерства финансовъ, которые, какъ и прочіе, подвергаются визированію со стороны управленія движенія суммъ. Министръ финансовъ по отношенію къ самому себѣ, какъ распорядителю кредитовъ, исполняетъ такія же контрольныя обязанности, какъ и по отношенію къ своимъ товарищамъ.

[2]) Три функціи министра финансовъ, о которыхъ мы говорили, состоятъ

ЦАБ "Автограф"

Подотчетные чиновники (comptables) представляютъ новый классъ агентовъ. рѣзко отличающійся отъ класса распорядителей. Говоря о доходахъ, мы видѣли, что иногда констатированіе слѣдуемыхъ сборовъ отдѣляется отъ ихъ взиманія. Въ области расходовъ раздѣленіе между распорядителями и подотчетными чиновниками исходитъ изъ тѣхъ же соображеній, только оно становится абсолютнымъ, не допускающимъ исключеній. «Функціи администратора и распорядителя несовмѣстны съ функціями подотчетнаго чиновника»—говоритъ ордонансъ 14 сентября 1822 г. Декретъ 31 мая 1862 г. въ тѣхъ же выраженіяхъ (ст. 17) повторяетъ предписанія объ этой несовмѣстимости, основномъ принципѣ нашей финансовой организаціи. Никакое смѣшеніе лицъ не можетъ быть допущено между вѣдомствомъ, констатирующимъ права кредиторовъ государства, и вѣдомствомъ, оплачивающимъ ихъ.

Что же это за новые агенты, на которыхъ исключительно падаетъ забота объ оплатѣ документовъ, выпущенныхъ распорядителями? Въ Парижѣ это—центральный кассиръ-плательщикъ, а въ департаментахъ—главные казначеи-плательщики. Главные казначеи-плательщики въ каждомъ департаментѣ являются единственно отвѣтственными за производство платежей лицами передъ министромъ финансовъ и Счетной Палатой. Имъ въ помощь даны поставленные подъ ихъ начальство окружные пріемщики и сборщики.

Весь этотъ персоналъ зависитъ непосредственно отъ министра финансовъ. Нынѣ не существуетъ болѣе плательщиковъ, отдѣльныхъ для каждаго министерства, какъ при старомъ режимѣ, когда армія, флотъ, мосты и дороги, дворецъ короля, полиція и т. д. обладали плательщиками, независимыми отъ общаго контроля, куда ихъ тщетно старался втянуть Неккеръ. Даже въ началѣ XIX вѣка, вплоть до первыхъ лѣтъ Реставраціи, главные плательщики арміи, флота, различныхъ расходовъ и проч. обладали каждый своею отдѣльной кассой. Ордонансъ 14 сентября 1822 г., изданный Виллелемъ, соединилъ, наконецъ, эти неправильно раздробленныя части подъ одною властью министра финансовъ, постановивъ, что «никакое обращеніе денегъ не можетъ быть допущено, никакая касса не можетъ находиться въ завѣдываніи иначе, какъ у агента, подчиненнаго нашему министру финансовъ, отвѣтственнаго передъ нимъ и подсуднаго нашей счетной палатѣ». Итакъ, власть въ области уплаты

въ слѣдующемъ: 1) онъ располагаетъ деньги такъ, чтобы согласно декрету о ежемѣсячномъ распредѣленіи всѣ расходы были точно оплачены въ назначенное время и въ назначенномъ мѣстѣ; 2) убѣждается, что закономъ разрѣшенные кредиты не превзойдены; 3) доставляетъ матеріально въ руки кредиторовъ государства должныя имъ суммы.

ЦАБ "Автограф"

находится въ настоящее время исключительно въ рукахъ прямыхъ подчиненныхъ министра финансовъ.

Обязанности, возлагаемыя на этихъ агентовъ, трехъ родовъ. Они обязаны: 1) удостовѣряться, что нѣтъ превышенія кредитовъ; 2) провѣрять оправдательные документы по расходу; 3) требовать отъ получающей стороны квитанціи въ надлежащей формѣ.

Оставивъ въ сторонѣ центральнаго кассира-плательщика въ Парижѣ, изучимъ, какъ эти три рода обязанностей исполняются главнымъ казначеемъ-плательщикомъ въ департаментѣ.

Кредиты, въ предѣлахъ которыхъ каждый главный казначей долженъ производить свои платежи, суть тѣ *делегированные кредиты*, о которыхъ мы говорили выше. Департаментскій агентъ, на самомъ дѣлѣ, не можетъ знать совокупности всѣхъ разрѣшенныхъ закономъ кредитовъ. Онъ можетъ считаться только со своею спеціальной частью. Его первая забота состоитъ, слѣдовательно, въ томъ, чтобы убѣдиться, что та часть кредитовъ, о делегаціи которой министръ финансовъ, послѣ наложенія визы на ордера своихъ товарищей, увѣдомилъ его, еще не исчерпана. Въ противномъ случаѣ онъ закрываетъ свою кассу: отсутствіе кредитовъ для него равносильно отсутствію денегъ [1]).

Во-вторыхъ, главный казначей-плательщикъ провѣряетъ оправдательные документы, приложенные къ приказу о платежѣ, состоящіе изъ протоколовъ сдачи съ торговъ, договоровъ, конвенцій, вѣдомостей о пріемкѣ работъ, о вымѣриваніи саженями, измѣреніи метрами, изъ учета поставокъ, изъ счетовъ, провѣренныхъ и исправленныхъ мемуаровъ и т. д. При ихъ помощи сперва подтверждается правильность указаній платежного документа, вскрываются ошибки въ цифрахъ, неточные разсчеты. Но что въ особенности важно, агентъ-плательщикъ можетъ убѣдиться, что работа, дѣйствительно, сдѣлана на пользу государству. Государственныя кассы должны раскрываться только для платежа правильнаго государственнаго долга. Декретъ 31 мая 1862 г. такъ формулируетъ этотъ принципъ: «Платежъ можетъ быть произведенъ только дѣйствительному кредитору государства, представившему оправдательные документы въ пользу своихъ правъ, и только за сдѣланную работу» (ст. 10).

Преобладаніе, даваемое этимъ контролемъ министру финансовъ надъ другими министрами, было принято не безъ спора. Когда Виллель хотѣлъ обязать министровъ-распорядителей присоединять оправдательные документы

---

[1]) Распорядители, какъ мы дальше увидимъ, могутъ иногда принудить плательщиковъ поступать по своей волѣ, но не при превышеніи кредитовъ. Тутъ veto плательщиковъ является абсолютнымъ и окончательнымъ.

ЦАБ "Автограф"

на расходы къ ихъ ордерамъ или мандатамъ, они увидѣли въ этомъ, и не безъ основанія, нарушеніе своей автономіи. Въ одной комиссіи, учрежденной въ концѣ 1821 г. для изученія этихъ вопросовъ отчетности [1]), военный министръ утверждалъ, «что въ качествѣ распорядителя онъ долженъ держать у себя оправдательные документы на расходы, на которые онъ выдалъ ордера, такъ какъ эти бумаги, оправдывающія выданные имъ ордера, составляютъ подтвержденіе его отчетовъ королю и палатамъ, что онъ долженъ въ случаѣ надобности найти въ нихъ средство защиты противъ обвиненій». Къ тому же—прибавляетъ онъ—отвѣтственность министра-распорядителя достаточно гарантируетъ правильное примѣненіе кредитовъ къ производству расходовъ. Что же касается министра финансовъ то квитанцій отъ получающихъ сторонъ достаточно для убѣжденія его въ правильности платежа. Требовать большаго значило бы ставить министра финансовъ судьей надъ его товарищами [2]).

Комиссія отвергла эти доводы. Плательщики—говорила она—во-первыхъ, не будутъ по существу судьями оправдательныхъ документовъ, «они должны провѣрять только ихъ внѣшнія формы, опредѣляемыя регламентами въ данной области». Кромѣ того, министры-распорядители всегда смогутъ помимо ихъ держать у себя всѣ первоначальные документы, бумаги, легшія въ основу при подведеніи счета. Отъ нихъ требуется только предъявленіе такихъ документовъ, многіе изъ которыхъ оглашены и даже отпечатаны, какъ напр. договоры и подрядныя условія при сдачѣ съ торговъ. Никогда не требуютъ оригиналовъ, довольствуются и выписями.

---

[1]) Эта комиссія была составлена изъ слѣдующихъ членовъ: Молльена, Годена герцога Гаэтанскаго, Барбэ-Марбуа и Аллиана Докладъ означенъ 25-мъ февраля 1822 г. Слѣдующая, взятая изъ дебатовъ фраза, хорошо резюмируетъ обязанности службы по производству платежей: „Въ интересахъ государства министръ-распорядитель дѣлаетъ долгъ и подводитъ его счетъ, составляетъ документъ, удостовѣряющій долгъ, и выдаетъ или приказываетъ выдать кредитору ордеръ или платежный мандатъ. Исходя изъ тѣхъ же интересовъ, казначейство производитъ или приказываетъ произвести платежъ, получаетъ квитанцію отъ кредитора, отбираетъ документы, предъявляемые кредиторами, и такимъ образомъ погашаетъ долгъ, заключенный министромъ-распорядителемъ. Въ каждомъ изъ актовъ, свойственныхъ имъ, министръ финансовъ и министръ-распорядитель имѣютъ,—*какъ общее мѣрило—кредиты,—какъ общую цѣль—освобожденіе государства отъ долга*“.

[2]) Эти возраженія противъ предъявленія документовъ, оправдывающихъ расходы, были съ большой силой развиты въ одномъ сочиненіи, появившемся въ началѣ 1822 г. безъ подписи подъ названіемъ: De la comptabilité des dépenses publiques. Paris, 8°.

ЦАБ "Автограф"

Устранивши вопросы самолюбія министровъ-распорядителей, комиссія доказала административную и парламентскую важность предложенной мѣры. Не составляетъ ли необходимости, не будетъ ли полезно, чтобы министръ финансовъ въ той части своихъ отчетовъ королю или палатамъ, которыя представляютъ необходимый контроль отчетовъ министровъ-распорядителей, могъ удостовѣрить, что ордера были выданы только за констатированныя работы, что ихъ платежъ послужилъ, дѣйствительно, къ погашенію долга, къ освобожденію государства? Не даетъ ли это палатамъ гарантіи, что документы, удостовѣряющіе долгъ, ни въ коемъ случаѣ не могутъ быть созданы, извращены или измѣнены въ административныхъ канцеляріяхъ послѣ оплаты, что оправдательные документы, составляемые постоянно по подсчету, предшествующему окончательному платежу, будутъ присоединены къ самому ордеру, и вмѣстѣ съ квитанціей кредитора, не подвергаясь ни раздѣлу, ни измѣненіямъ, пройдутъ передъ глазами министра и счетной палаты»? (Докладъ комиссіи 25 февраля 1822 г.) Однимъ словомъ, министръ финансовъ въ интересахъ какъ своей отвѣтственности, такъ и парламентскаго контроля, не долженъ платить съ закрытыми глазами.

Знаменитый ордонансъ 14 сентября 1822 г., изданный подъ вліяніемъ Виллеля, не замедлилъ санкціонировать рѣшенія комиссіи 1821-1822 гг. въ своей статьѣ 10-ой: «Всякое извлеченіе изъ ордера о платежѣ или всякій мандатъ, чтобы быть оплаченными въ одной изъ кассъ государственнаго казначейства, должны опираться на документы, указывающіе, что они, полностью или частью, погашаютъ долгъ государства, должнымъ образомъ удостовѣренный». Этотъ текстъ составляетъ нынче ст. 87 декрета 31 мая 1862 г.

Указаніе оправдательныхъ документовъ, подлежащихъ представленію, не зависитъ отъ усмотрѣнія плательщика; офиціальный перечень опредѣляетъ, по министерствамъ и по основаніямъ расходовъ, какія бумаги только и можно требовать. «Оправдательные документы, упомянутые въ статьяхъ 85 и 87-ой опредѣлены, по природѣ расхода, въ особыхъ перечняхъ, составляемыхъ по соглашенію между министерствомъ финансовъ и министрами-распорядителями». (Декретъ 31 мая 1862 г. ст. 88).

При помощи этого контроля оправдательныхъ документовъ стремятся предупредить то злоупотребленіе, которое зовутъ фиктивными мандатами. Фиктивные мандаты суть такіе, въ которыхъ ложныя выраженія скрываютъ дѣйствительный расходъ подъ именемъ совершенно иного расхода, «Этотъ пріемъ состоитъ въ выдачѣ мандата на расходъ, который не былъ сдѣланъ, или на расходъ иной, чѣмъ тотъ, который былъ сдѣланъ: онъ подразумѣваетъ или мнимаго или податливаго кредитора, который,

ЦАБ "Автограф"

дѣлаясь соучастникомъ распорядителя, соглашается увеличить фактуру или даже извратить ее». (Циркуляръ министра внутреннихъ дѣлъ отъ 25 марта 1872 г.)

Примѣры лучше уяснятъ это опредѣленіе. Одинъ директоръ коннаго завода, желая построить оранжерею, прилегающую къ своему жилищу, проситъ у министра финансовъ разрѣшенія на этотъ расходъ, въ чемъ ему, конечно, справедливо было отказано. Тогда директоръ, упорствуя въ своей затѣѣ, входитъ въ стачку съ поставщиками, заимствуетъ необходимые восемь или девять тысячъ франковъ изъ суммъ на кормъ лошадей. Фиктивный мандатъ, представленный плательщику, ничего не говоритъ о построенной оранжереѣ, но упоминаетъ только о кормѣ, котораго лошади не ѣли. Но вслѣдствіе нѣкоторыхъ неудачныхъ выраженій въ оправдательныхъ документахъ обманъ былъ раскрытъ. Счетная палата и палата депутатовъ имъ занялись [1]); администрація послала тогда своимъ подчиненнымъ слѣдующій циркуляръ: «*Министерство земледѣлія—директорамъ конюшень заводскихъ жеребцовъ*. Одинъ директоръ конюшень заводскихъ жеребцовъ взялъ болѣе 8.500 фр. изъ суммъ, ассигнованныхъ на конскіе раціоны, и употребилъ ихъ на недозволенные расходы. Лично онъ не извлекъ изъ этого для себя никакой выгоды... Но онъ увлекъ весь свой персоналъ, до поставщиковъ включительно, на дорогу систематическаго и длительнаго нарушенія регламентовъ. Послѣ надлежащаго разслѣдованія, согласно мнѣнію совѣта управленія, этотъ чиновникъ былъ уволенъ со службы». (Ноябрь 1888 г.).

Можно было бы привести еще нѣсколько случаевъ, разоблаченныхъ счетной палатой. Но самымъ извѣстнымъ является тотъ, который обсуждался палатой депутатовъ въ мартѣ 1872 г. и который вызвалъ отставку министра финансовъ. Вотъ что говорилъ объ этомъ министръ юстиціи: «Одинъ префектъ имѣлъ въ своемъ распоряженіи деньги, назначенныя на уплату расходовъ по омеблировкѣ убѣжища умалишенныхъ. Въ промежуткѣ между двумя сессіями департаментскаго совѣта онъ почувствовалъ потребность украсить спальню. Такъ какъ у него не было на это кредитовъ, то ему предстояло примѣнить два средства: сначала подождать созыва департаментскаго совѣта... Но было и другое средство— и въ этомъ то и состоитъ огромное злоупотребленіе, часто допускавшееся и которое мы можемъ только осудить съ этой трибуны— т. е. выпустить фиктивный мандатъ, представить, будто платишь 11.000 фр. на нужды убѣжища для умалишенныхъ, тогда какъ эти 11.000 употребили на спальню». (Національное собраніе, 9 марта 1872 г., рѣчь Дюфора, ми-

[1]) Обсужденіе бюджета 1889 г., засѣданіе 27 октября 1888 г.

ЦАБ "Автограф"

нистра юстиціи въ отвѣтъ на интерпелляцію о причинахъ отставки Пуйе-Кертье). Г. Дюфоръ прибавлялъ: «Это одинъ изъ тысячи примѣровъ» [1]).

Отсюда можно видѣть, какое существенное значеніе имѣетъ провѣрка оправдательныхъ докуметовъ агентами министерства финансовъ.

Двѣ первыхъ обязанности плательщиковъ, разсматривавшіяся до сихъ поръ, выполняются самимъ главнымъ казначеемъ-плательщикомъ, который самъ разсматриваетъ, не превзойдена ли граница делегированныхъ кредитовъ и правильны ли оправдательные документы. Послѣ того, какъ произведены указанныя контрольныя операціи, происходитъ матеріальный платежъ либо изъ его рукъ, либо изъ рукъ его подчиненныхъ, окружныхъ пріемщиковъ и сборщиковъ, или, въ случаѣ необходимости, пріемщиковъ регистраціи, косвенныхъ налоговъ, почтовыхъ и т. д. Въ этихъ послѣднихъ случаяхъ документъ на платежъ, покрытый подписью главнаго казначея «vu bon à payer», съ указаніемъ подотчетнаго лица, на которое сдѣлана ассигновка 2), дозволяетъ кредиторамъ получить слѣдуемыя имъ деньги въ маленькихъ мѣстечкахъ съ наибольшими для нихъ удобствами.

Декретъ 31 мая 1862 г. объ этомъ говоритъ слѣдующее: «Окружные пріемщики и подчиненные имъ сборщики должны производить изъ суммъ ихъ доходовъ всѣ платежи, для которыхъ ихъ содѣйствіе будетъ признано необходимымъ. Другіе пріемщики государственныхъ доходовъ могутъ призываться такимъ же образомъ къ содѣйствію въ оплатѣ расходовъ за счетъ плательщиковъ» (ст. 354).

Тогда подотчетное лицо, кѣмъ бы оно ни было, на которое выпала обязанность произвести матеріальную передачу денегъ, выполняетъ

---

[1]) На самомъ дѣлѣ попытки выпускать фиктивные мандаты дѣлаются довольно часто не для того, чтобы меблировать спальни, а чтобы удобнѣе распоряжаться своими кредитами. Счетная палата въ своихъ докладахъ приводитъ нѣсколько примѣровъ. Такъ, сравнивая два учета работъ по постройкѣ одного форта, составленные на разстояніи трехъ-недѣльнаго промежутка, она замѣтила, что 89.050 куб. метровъ земляныхъ работъ, указанныхъ въ первомъ учетѣ, совершенно исчезли изъ второго. 89.050 кубическихъ метровъ земляныхъ работъ были фиктивно выставлены, чтобы дозволить совершить предварительный авансовый платежъ подрядчику. (Дѣло о фортѣ Вилльра, докладъ счетной палаты президенту республики о смѣтномъ періодѣ 1876 г., 12 іюля 1881 г).

[2]) Чиновники, платящіе за счетъ главнаго казначея по его штемпелю „vu bon à payer“, должны провѣрять только самоличность получающей стороны и подлинность его подписи, такъ какъ главный казначей-плательщикъ, раньше, чѣмъ наложить свое „vu bon à payer“, удостовѣрился въ томъ, что документъ на платежъ входитъ въ границы его делегированныхъ кредитовъ, а представленные оправдательные документы правильны.

ЦАБ "Автограф"

послѣднюю формальность, состоящую въ провѣркѣ квитанціи получающей стороны. Съ этою цѣлью онъ требуетъ отъ предъявителя платежного документа, обычнаго удостовѣренія о самоличности, представленія формальной довѣренности, если тотъ дѣйствуетъ за другого, свидѣтельствъ объ утвержденіи въ правахъ наслѣдства, если управомоченный умеръ, и т. д. [1]). Затѣмъ въ присутствіи плательщика кредиторъ ставитъ свою подпись *pour acquit* на ордерѣ или мандатѣ; если онъ не умѣетъ писать, то удовлетворяются простымъ крестомъ, сдѣланнымъ при двухъ свидѣтеляхъ. Тогда ему немедленно передаются деньги.

§ 5.—Право требованія предоставленное распорядителямъ кредитовъ.—Отвѣтственность плательщиковъ.

Вернемся къ одному пункту, намѣренно обойденному нами.

Когда плательщикъ не считаетъ правильными предоставленные ему документы, если онъ возбуждаетъ, напримѣръ, сомнѣнія о самоличности получающаго лица, о подлинности подписи властей, составившихъ платежный документъ, когда нѣкоторыя цифры ордера или мандата не совпадаютъ съ цифрами приложенныхъ бумагъ и т. д., словомъ, когда различныя указанныя выше условія не точно выполнены и отчетливо проявляются неправильность или недостаточность оправдательныхъ документовъ,—тогда подотчетное лицо воздерживается отъ платежа; оно временно закрываетъ свою кассу. Затѣмъ, согласно регламенту, оно увѣдомляетъ распорядителя кредитовъ. Распорядитель можетъ тогда, если находитъ нужнымъ, предъявить требованіе о платежахъ (requérir le payement) т. е. понудить подотчетное лицо уплатить [2]).

Право требованія (droit de réquisition) есть, слѣдовательно, «право,

---

[1]) Правила, относящіяся къ подписанію квитанцій получающими сторонами, изложены въ ст. 363 декрета 31 мая 1862 г.

[2]) Декретъ 31 мая 1862 г. гласитъ: «ст. 91. Плательщили могутъ пріостановить платежъ, адресованный на ихъ кассу, только если они признаютъ, что въ представленныхъ документахъ есть пропускъ или вещественная неправильность, или въ случаяхъ, обозначенныхъ въ послѣднемъ параграфѣ настоящей статьи (отсутствіе свободныхъ кредитовъ, отсутствіе удостовѣренія въ производствѣ работы, сомнѣніе въ силѣ квитанціи).

„Вещественной неправильностью признается, когда указанія имени, работы или суммы, помѣщенныя въ ордерѣ или мандатѣ, не согласуются съ тѣми, которыя вытекаютъ изъ приложенныхъ оправдательныхъ документовъ и когда эти документы не соотвѣтствуютъ регламентамъ».

ЦАБ "Автограф"

предоставленное распорядителямъ въ извѣстныхъ случаяхъ, несмотря на отказъ плательщика, требовать оплаты выданныхъ ими мандатовъ».

Распорядитель пользуется этимъ правомъ при довольно сложныхъ условіяхъ, [1]) которыя могутъ быть такъ срезюмированы:

1°. *Мотивъ отказа въ платежѣ, заявленнаго плательщикомъ*: нѣтъ свободныхъ кредитовъ, сдѣланная работа не удосговѣрена, споръ о силѣ и значеніи квитанціи. *Послѣдствія требованія распорядителя*: платежъ пріостановленъ и плательщикъ докладываетъ объ этомъ министру финансовъ.

2°. *Мотивы отказа въ платежѣ заявленнаго плательщикомъ*: другіе случаи, обозначенные огуломъ безъ спеціальнаго перечисленія, декретомъ 31 мая 1862 г. *Послѣдствія требованія распорядителя*: плательщикъ производитъ платежъ съ тѣмъ, чтобы немедленно дать отчетъ министру финансовъ.

Это право требованія, особенно, если оно влечетъ немедленное исполненіе, совершенно колеблетъ всю логическую цѣпь выводовъ, изложеніемъ которой мы до сихъ поръ занимались. Нераціонально и противорѣчиво внезапно давать распорядителю, отвѣтственность котораго не санкціонирована и точно не опредѣлена [2]), чрезмѣрную власть открывать государственныя кассы, несмотря на возраженія ихъ естественныхъ хранителей. Конечно, въ нѣкоторыхъ особенно деликатныхъ случаяхъ, необходимо предварительно спросить министра финансовъ. Но это исключительное вмѣшательство опирается только на недостаточно опредѣленную отвѣтственность правительства. Это—тѣнь на картинѣ организаціи, изучаемой нами.

Единственнымъ оправданіемъ удержанія въ нашихъ регламентахъ этихъ произвольныхъ вторженій является ихъ рѣдкая примѣнимость, а слѣдовательно, и рѣдкость злоупотребленій, къ которымъ они приводятъ; мы сейчасъ увидимъ, что иностранныя законодательства умѣютъ замѣнять ихъ болѣе раціональными комбинаціями [3]).

---

[1]) Текстъ декрета 31 мая 1862 г. редактированъ не вполнѣ ясно. Мы всетаки отсылаемъ читателей къ нему, такъ какъ ст. 91-ая составляетъ основное правило въ этой запутанной области

[2]) Генеральный прокуроръ при счетной палатѣ въ уже цитированной нами рѣчи говоритъ: «изъ принципа отвѣтственности министровъ вытекло обязательство для подотчетнаго чиновника оплачивать всякій расходъ, не подтвержденный оправдательными документами, предписанными ордонансомъ 14 сентября 1822 г., если распорядитель предъявитъ требованіе". (Рѣчь Одибэра, 3 ноября 1885 г.).

[3]) Въ слѣдующей главѣ будетъ спеціально изложена итальянская система.

ЦАБ "Автограф"

Прибавимъ, наконецъ, что заключительная статья ежегодныхъ финансовыхъ законовъ [1]) распространяетъ свои угрозы только на сборщиковъ-вымогателей, ничего не говоря о плательщикахъ, столь же виновныхъ, когда они переступаютъ законныя разрѣшенія. Это—очевидный пробѣлъ. Анаѳемы этой заключительной статьи должны бы тяготѣть надъ всѣми агентами, которымъ поручено исполненіе бюджета, одинаково на сборщикахъ какъ и на плательщикахъ: офиціальные редакторы не замедлятъ, конечно, дополнить ее въ указанномъ смыслѣ.

Деньги, выходъ которыхъ изъ кармановъ плательщиковъ податей мы разсматривали вначалѣ, прибыли, наконецъ, по назначенію. Исполненіе бюджета закончено. Его круговоротъ привелъ во Франціи въ движеніе болѣе 200,000 чиновниковъ, изъ которыхъ министерство финансовъ, облеченное главной ролью, само распоряжается 60,000 для того, чтобы собрать и израсходовать ежегодно три съ половиной милліарда франковъ. Такъ исполняется ст. 52-ая декрета 31 мая 1862 г., гласящая: «ежегодный финансовый законъ открываетъ необходимые кредиты на предположенные расходы каждаго смѣтнаго періода. Платежъ этихъ расходовъ производится при помощи средствъ, указанныхъ въ бюджетѣ доходовъ».

---

[1]) Текстъ заключительной статьи финансоваго закона полностью процитированъ въ главѣ XI на стр. 236—237.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА ДВАДЦАТЬ ПЯТАЯ.

Превышеніе кредитовъ.—Проекты реформы.—Предварительный контроль.

§ 1.—*Нарушеніе правилъ, изложенныхъ* раньше Столовая г-на Пейроннэ въ 1828 г. Превышенія кредитовъ при іюльскомъ правительствѣ. Нынѣшнія превышенія. Ихъ характеръ. Въ нихъ виноваты особенно министры, зачинающіе расходы безъ кредитовъ.—§ 2 Предположенные проекты реформы. Вмѣшательство палатъ въ исполненіе бюджета. Учрежденіе постояннаго контроля въ нѣдрахъ различныхъ министерствъ.—§ 3. Предварительный контроль въ различныхъ странахъ Роль въ Англіи главнаго контролера-аудитора, казначейства и Paymaster general (главнаго казначея). Изложеніе полной картины расходной части въ Англіи. Счетная палата въ Бельгіи. Предварительное визированіе министерскихъ декретовъ и постановленій, могущихъ вызвать расходы. Регистрація ордеровъ. Достоинства этой организаціи, которую слѣдовало бы перенести во Францію. Окончаніе исполненія бюджета.

Только что описанная организація, несомнѣнно, представляется во многихъ своихъ частяхъ относительно совершенной [1]). Такъ напр. каждый расходъ во Франціи оплачивается въ границахъ открытыхъ кредитовъ за работу, дѣйствительно выполненную, настоящему кредитору государства. Вотъ три результата весьма значительной цѣнности.

Но такъ какъ превышенія кредитовъ тѣмъ не менѣе продолжаются, то очевидно, что въ этой организаціи находятся пробѣлы, и мы сначала перечислимъ главнѣйшіе изъ нихъ, чтобы указать впослѣдствіи средства излеченія, предлагаемыя различными проектами реформы. Въ концѣ мы воспользуемся и уроками иностранныхъ законодательствъ.

---

[1]) При обсужденіи одного предположенія, исходившаго отъ парламентской инціативы, одинъ депутатъ, по поводу этой организаціи, писалъ: „Развѣ законодатель, учреждая этотъ чудесный механизмъ, думалъ только о созданіи роскошной машины, которая давала бы будущимъ поколѣніямъ высокое представленіе о нашей административной цивилизаціи? Интересовала ли его форма или содержаніе“? Быть можетъ, авторъ въ интересахъ своей задачи недостаточно оцѣнилъ относительное совершенство нынѣшней системы, которую надо только провести нѣсколько дальше.

ЦАБ "Автограф"

§ 1.—Исторія превышеній кредитовъ.

Министръ юстиціи Пейроннэ [1]) перевелъ въ концѣ 1827 г. служащихъ, размѣщавшихся до того въ первомъ этажѣ главнаго зданія, во флигель, присоединенный къ зданію на Вандомской площади со стороны Люксембургской улицы (нынѣ улица Камбона), а въ освободившемся первомъ этажѣ устроилъ пріемныя комнаты, въ особенности прекрасную столовую. У него не хватило однако времени принимать за обѣдомъ въ этой столовой депутатовъ. При его уходѣ изъ министерства 3 января 1828 г. счеты по ремонту еще не были подведены, тѣмъ менѣе оплачены. Его преемникъ Портализъ, открывъ, что работы были предприняты безъ кредитовъ, отказался, болѣе или менѣе охотно, выдать на нихъ ордеръ (на 179,865 фр.) и обратился къ парламенту за добавочнымъ кредитомъ.

Конечно, требованіе дополнительнаго кредита, такъ формулированнаго, предъявленнаго внезапно новымъ министерствомъ, взволновало депутатовъ. Расходъ былъ, слѣдовательно, произведенъ безъ кредита! Подвертывался случай притянуть къ отвѣтственности отставного министра! Вспомнили о законѣ 25 марта 1817 г., но такъ какъ статьи этого закона только ставятъ вопросъ объ отвѣтственности, не рѣшая его, то, несмотря на длинные дебаты, палаты не пришли къ соглашенію относительно санкціи, которую онѣ заключаютъ. Въ концѣ концовъ Caisse du sceau des titres, нѣчто вродѣ секретныхъ фондовъ, оставшаяся тогда внѣ бюджета (позже оча была къ нему присоединена) [2]), доходы которой шли на цивильный листъ, обязалась тайкомъ уплатить его 179,865 франковъ, израсходованныхъ безъ кредитовъ. Такъ дѣло и было потушено.

Съ интересующей насъ точки зрѣнія важно уже теперь отмѣтить, что въ этомъ инцидентѣ со столовой Пейроннэ, одно изъ самыхъ извѣст-

---

[1]) Пейроннэ раздѣлялъ непопулярность министерства Виллеля, вмѣстѣ съ которымъ онъ ушелъ въ отставку; въ этомъ была главная причина того шума, который вызвало дѣло о столовой, елико возможно раздутое партіями. Виллель, въ теченіе семи лѣтъ бывшій президентомъ совѣта, авторъ законовъ о святотатствѣ, о цензурѣ, печати, проекта о правахъ первородства и т д, вызвалъ къ себѣ вражду, мало оправдываемую въ глазахъ потомства, жертвой которой въ данномъ случаѣ и сдѣлался его товарищъ Пейроннэ

[2]) Caisse du sceau des titres была введена въ бюджетѣ, какъ доходный, такъ и въ расходный, въ силу статей 13 и 14 закона 29 января 1831 г.

ЦАБ "Автограф"

ныхъ, если не самыхъ значительныхъ нарушеній бюджетныхъ правилъ, нисколько не виновны порядки расходнаго механизма. Никакой суммы безъ кредита уплачено не было. Одинъ только министръ былъ лично виновенъ, сдѣлавъ неразрѣшенныя распоряженія, но ни одна государственная касса не раскрылась при ненадлежащихъ условіяхъ. Именно вслѣдствіе того, что подрядчикамъ не было заплачено, поторопились въ 1829 г. при помощи секретныхъ фондовъ «удовлетворить кредиторовъ, работы и поставки которыхъ увеличили цѣнность государственной собственности». (Докладъ о законѣ объ отчетахъ по смѣтному періоду 1828 г., представленный въ палату депутатовъ Лефевромъ 5 ноября 1830 г.).

Въ 1830 г. во время іюльскихъ волненій центральный кассиръ казначейства не задумался выдать изъ своей кассы 371,051 фр. по прямымъ ордерамъ, выданнымъ безъ кредитовъ министромъ финансовъ Монтбелемъ, для уплаты войскамъ, защищавшимъ дѣло Карла X.

И другіе случаи платежей безъ кредитовъ, относительно менѣе важные, могли бы быть приведены изъ нашей финансовой исторіи. Почти полный списокъ ихъ можно найти въ таблицѣ дефицитовъ казначейства [1]), куда указанные расходы отнесены вслѣдствіе отсутствія законодательной ратификаціи.

Рѣчь произнесенная Одибэромъ, главнымъ прокуроромъ при счетной палатѣ 3 ноября 1885 г., объясняетъ детально природу каждаго изъ этихъ превышеній.

Такіе факты появлялись часто и до нашихъ дней, не вызывая уже болѣе возбужденія. Мы приводили уже [2]) требованіе (проектомъ закона объ окончательномъ исполненіи бюджета смѣтнаго періода 1882 г.) 5.774.000 фр. (какъ восполняющихъ кредитовъ (crédits complémentaires) для урегулированія расхода на такую же сумму, произведеннаго

---

[1]) Общій финансовый отчетъ. Подробности о дефицитахъ казначейства.

. . . . . .

Распредѣленіе денегъ среди войскъ во время іюльскихъ дней 1830 г. (расходъ не ассигнованный по смѣтному періоду 1830 г.)... 371,051 фр.

Уплата военной недоимки (расходъ не ассигнованный въ смѣтномъ періодѣ 1832 г.) . . . . . 270,560 „

Уплата долговъ закрытыхъ смѣтныхъ періодовъ, долговъ касающихся военнаго министра, (расходовъ не ассигнованныхъ въ смѣтномъ періодѣ 1838 г.) . . . . . 16,150 „

Расходъ по министерству иностранныхъ дѣлъ, не признанный закономъ объ окончательномъ утвержденіи смѣтнаго періода 1840 г. . . . . 5,000 „

[2]) См. главу XVII. Законъ объ окончательномъ утвержденіи отъ 14 іюня 1891 г., наконецъ, принялъ эти восполняющіе кредиты.

ЦАБ "Автограф"

въ Тунисѣ безъ кредита. Это нарушеніе находило нѣкоторое оправданіе въ особомъ характерѣ правилъ, опредѣляющихъ дѣйствія арміи во время похода [1]).

Въ недавнее время другое превышеніе кредита, менѣе заслуживающее снисхожденія, добилось однако отпущенія у палатъ. Главы 20 и 24 морского министерства, озаглавленныя «покупка судовъ для частной промышленности» и «покупка миноносцевъ», получившія на смѣтный періодъ 1888 г. кредитъ въ 6.800.000 фр., въ концѣ года насчитывали дѣйствительнаго расхода на 15.040.000 фр., что составляло превышеніе кредитовъ въ 8.240.000 фр. Фактъ былъ очевиденъ, неизвинителенъ; дѣйствія морского министра единодушно порицались. Нѣкоторые члены палаты вспоминали даже о законѣ 15 мая 1850 г., собираясь поднять вопросъ о денежной отвѣтственности. Но большинство, болѣе миролюбивое, упорядочило это дѣло прошлаго вотированіемъ дополнительнаго кредита, такъ оправдывавшагося докладчикомъ: «Комиссія—это доказывается ея докладомъ—вовсе не хотѣла набросить покрывало на ошибки морской администраціи. Ни на одну минуту не думала она извинять превышеніе кредитовъ, наоборотъ. Никто не отрицалъ превышенія кредитовъ... Но помимо морского управленія существуютъ и поставщики, дожидающіеся уплаты долговъ, которые можно требовать. Можемъ ли мы подвергать государство предъявленію обоснованныхъ исковъ?..» (Засѣданіе 5 ноября 1887 г.) [2]).

---

[1]) Другой кредитъ въ 6.75.0000 фр., вотированный въ 1888 г., покрылъ превышеніе такой же суммы, совершенное военнымъ министромъ при производствѣ чрезвычайныхъ крѣпостныхъ работъ. «Операція была совершенно неправильна—говоритъ докладчикъ финансовой комиссіи сената—эту-то неправильность и имѣется въ виду устранить вотированіемъ 7.750.000 фр. Ваша комиссія думаетъ, что достаточно указать на нее, чтобы предупредить ея возвращеніе» (31 марта 1888 г.). Дополнительный кредитъ позволилъ покрыть расходъ.

[2]) Губернаторы колоній въ прежнее время, не дожидаясь прибытія делегированныхъ ордеровъ, самовольно открывали путемъ временныхъ постановленій кредиты второстепеннымъ распорядителямъ. Въ колоніяхъ, такимъ образомъ, производились платежи раньше, чѣмъ было извѣстно, существуютъ ли свободные остатки изъ кредитовъ, вотированныхъ парламентомъ. Декретъ 16 мая 1891 г. постарался внести большій порядокъ въ эту область. Отнынѣ губернаторы колоній могутъ открывать сами предварительные кредиты только въ началѣ смѣтнаго періода, пока не прибыли делегированные ордера, выданные министромъ колоній и извлеченія, адресованныя министромъ финансовъ казначеямъ-плательщикамъ. Послѣ того, какъ начало смѣтнаго періода истекло (срокъ, конечно, очень

ЦАБ "Автограф"

И зѣсь не было произведено никакого платежа безъ кредита; ни распорядитель, ни держатель государственныхъ денегъ не перешли границъ законныхъ разрѣшеній. Какъ говорилъ докладчикъ, кредиторы должны были *ждать* вотированія дополнительнаго кредита для того, чтобы добиться выдачи и оплаты ордера въ ихъ пользу. Только одинъ министръ скомпрометировалъ себя неправильными заказами.

Тотъ же самый морской министръ употребилъ въ 1894 г. сумму въ 137,000 фр. безъ кредитовъ на переустройство кузововъ и двигательныхъ аппаратовъ судовъ. «Эти работы не были предусмотрѣны во время составленія бюджета; морское управленіе ихъ выполнило и теперь просить насъ дать ей необходимую сумму для оплаты ихъ *стоимости*» (сенатъ. Засѣданіе 17 марта 1874 г.). Всегда, слѣдовательно, нарушеніе разбивается о фактъ платежа. Къ несчастью, этотъ платежъ становится тогда почти неотвратимымъ: это вынужденная карта. Хотя распорядители и не выдали документовъ на платежъ, хотя, въ особенности, плательщики не открывали своихъ кассъ, кредиторы все-таки существуютъ и ихъ надо удовлетворить.

Удостовѣримъ, что и нынче большинство требованій добавочныхъ кредитовъ относится уже къ начатымъ или даже совершеннымъ расходамъ безъ предварительныхъ кредитовъ. Вотъ что гораздо громче, чѣмъ вышецитированные отдѣльные факты, свидѣтельствуетъ о недостаткахъ системы. Въ виду этого докладчики законодательныхъ комиссій и оплакиваютъ «недопустимыя злоупотребленія, въ силу которыхъ органы администраціи завѣдомо и охотно вдаются въ новые расходы, не получивъ предварительно отъ парламента необходимыхъ средствъ» (см. доклады Камилла Пелльтана о добавочныхъ кредитахъ въ 1898 г. и 1899 гг.).

Роль народныхъ представителей въ этихъ случаяхъ сводится только къ одобренію past factum сдѣланныхъ работъ, чтобы не заставлять кредиторовъ ждать по пусту слѣдуемыхъ имъ платежей.

Злоупотребленія превышеніями кредитовъ основательно вызываютъ поэтому проекты реформъ.

§ 2.—Проекты реформъ, стоящіе на очереди.

Всѣ эти проекты направляютъ свои удары почти исключительно на зарожденіе расходовъ, гдѣ на самомъ дѣлѣ, какъ мы видѣли, находится самый слабый пунктъ регламентаціонной сѣти. Ея петли достаточно прочны

неопредѣленный) строгія правила, какъ они прилагаются во Франціи, становятся обязательными и въ колоніяхъ за исключеніемъ нѣкоторыхъ чрезвычайныхъ случаевъ (докладъ и декретъ 16 мая 1891 г.).

ЦАБ "Автограф"

въ той части, гдѣ дѣло касается ордеровъ и платежей, но онѣ почти всегда рвутся тамъ, гдѣ рѣчь идетъ о зарожденіи расходовъ.

Такъ какъ новая отчетность по закону 26 декабря 1890 г. до сихъ поръ, по крайней мѣрѣ, несмотря на всѣ его важныя усовершенствованія [1]), блещетъ только своими добрыми намѣреніями, то поле остается и до сихъ поръ открытымъ.

Во-первыхъ, приданіе реальной силы отвѣтственности министровъ могло бы сдержать неправильныя увлеченія. Отвѣтственность министровъ, впрочемъ, уже внесена въ наши финансовые кодексы. Въ самомъ началѣ Реставраціи законъ 25 марта 1817 г. постановилъ: «Ст. 151. Они (министры) не могутъ подъ ихъ отвѣтственностью расходовать свыше этого кредита. Ст. 152. Министръ финансовъ не можетъ подъ тою же самой отвѣтственностью разрѣшать платежи, превосходящіе»... Декретъ 31 мая 1862 г. передалъ въ лучшихъ терминахъ то же первоначальное предписаніе: «Ст. 41. Министры не могутъ подъ ихъ отвѣтственностью расходовать свыше кредитовъ, открытыхъ каждому изъ нихъ. Ст. 42. Министръ финансовъ не можетъ, подъ своей отвѣтственностью, разрѣшать платежи, превосходящіе кредиты, открытые каждому министерству». Затронуты слѣдовательно, двѣ отвѣтственности: министровъ-распорядителей и министра финансовъ. Законъ 15 мая 1850 г. прибавляетъ болѣе грубо: «Всякій расходъ безъ кредита... будетъ возложенъ на личную отвѣтственность министра, нарушителя закона» (ст. 9).

Единственный недостатокъ этихъ угрожающихъ законовъ въ томъ, что они лишены санкціи. Если бы министры дѣйствовали всегда сами, если бы ихъ отвѣтственность могла быть установлена въ очевидныхъ случаяхъ личныхъ нарушеній, законы 1817 и 1850 г. не остались бы, вѣроятно, мертвой буквой. Но такіе очевидные и личные случаи никогда не встрѣчаются; министры только покрываютъ операціи, которыхъ въ большинствѣ случаевъ сами хорошо не знаютъ; они отвѣчаютъ за служащихъ, которыхъ не они назначали, которыхъ они встрѣчаютъ и оставляютъ на мѣстахъ. Если на какомъ либо пунктѣ территоріи кто либо виновенъ, министръ виновенъ,—говорилъ Тьеръ. Какъ опредѣлить это положеніе, которое нельзя точно очертить? Какой карой наказывать за эти факты, такъ отдѣленные отъ ихъ автора? Поэтому-то Дюфоръ, собирая воспоминанія о своей длинной парламентской карьерѣ, могъ сказать въ 1872 г., что онъ уже видѣлъ, какъ безплодно вносили пять или шесть законовъ объ от-

[1]) См. стр. 430 и сл.

ЦАБ "Автограф"

вѣтственности министровъ. Съ 1872 г. были выдвинуты новые проекты [1]), опять—таки не приведшіе ни къ какимъ результатамъ; возникли новыя обстоятельства, побуждавшія разрѣшить вопросъ, который тѣмъ не менѣе продолжаетъ оставаться въ томъ же неопредѣленномъ состояніи [2]).

Самъ законъ 1850 г., несмотря на видимую энергичность его редакціи, не указываетъ ни того, какая власть произнесетъ приговоръ, ни того, какой судъ будетъ присуждать долгъ, ни того, будутъ ли одинаково преслѣдоваться и намѣренныя превышенія кредитовъ, и преступленія по должности, и простыя неправильности, будутъ ли допускаться смягчающія обстоятельства, ни того, что будутъ дѣлать, когда придется взыскивать милліоны франковъ съ нищаго министра и т. д. Вынужденная неопредѣленность господствуетъ въ тѣхъ его постановленіяхъ, которыя въ видѣ плохо опредѣленной угрозы витаютъ надъ головами распорядителей. «Отвѣтственность министровъ походитъ на пугало—сказалъ недавно одинъ депутатъ (Палата депутатовъ. Засѣданіе 23 января 1896 г. Рѣчь Дельбэ). Однако можетъ когда либо случиться, что истолкованіе закона 1850 г. установится въ ущербъ какому нибудь неблагоразумному министру. Но до новаго порядка барьеръ, выставляемый ею противъ превышенія кредитовъ, существуетъ только въ воображеніи.

Другіе проекты, повидимому, болѣе практичные, пытались замѣнить во время исполненія бюджета нынѣшнее преобладаніе министра финансовъ преобладаніемъ самихъ палатъ. Они съ удовольствіемъ напоминали, что собранія временъ Революціи подчинили себѣ распорядителей при посредствѣ комитетовъ казначейства и бюро отчетности! Когда—говорятъ они—законодательная власть снова будетъ лично направлять производство расходовъ, нечего будетъ бояться превышенія расходовъ. «Въ нашей современной организаціи подотчетные чиновники всячески контролируются. Распорядители, одни только распоряжающіеся кредитами, вотированными палатами, не контролируются. Бюро отчетности заполняетъ этотъ пробѣлъ. Вотированіе бюджета—обманъ, если палата не слѣдитъ за его исполненіемъ... Министры, благодаря эластичности главъ, имѣютъ полную возможность начинать неразрѣшенные расходы» (проектъ закона Бриссона возобновленный Ривьеромъ, 18 ноября 1882 г.).

---

[1]) См. особенно проектъ 1882 г., исходившій отъ парламентской инициативы, и докладъ по его поводу въ 1883 г. (докладъ Антонена Дюбо о предложеніи Гишара).

[2]) Можно прочесть съ пользой относительно отвѣтственности министровъ рѣчь, произнесенную Одибэромъ, генеральнымъ прокуроромъ при счетной палатѣ, напечатанную въ сборникѣ его рѣчей (національная типографія, 1887 г.).

ЦАБ "Автограф"

Другой проектъ, не доходя до лишенія правительства его существенной обязанности, исполненія бюджета, требуетъ, чтобы законодательныя комиссіи, по меньшей мѣрѣ, не упускали изъ виду этого исполненія, какъ дѣлаютъ теперь. Ихъ полномочія могли быть продолжены созданіемъ делегаціи, аналогичной департаментскимъ комиссіямъ генеральныхъ совѣтовъ, которая контролировала бы министровъ-распорядителей, слѣдила за ходомъ начатыхъ расходовъ, за требованіями добавочныхъ кредитовъ и т. д. Раздѣленная на субъ-комиссіи, засѣдающія въ помѣщеніи каждаго министерства, она слѣдила бы, насколько возможно близко, за исполненіемъ бюджета, не покушаясь однако на роль исполнительной власти. Эта программа, очень соблазнительная и прекрасно изложенная въ докладѣ Гастона Бозеріана отъ 14 мая 1895 г., только подтверждала нынѣшнія обязанности бюджетной комиссіи въ сферѣ дополнительныхъ кредитовъ: по поводу ихъ комиссія можетъ требовать у министровъ всѣ возможныя свѣдѣнія, особенно относительно начатыхъ расходовъ. Палата постановила, чтобы о состояніи этихъ начатыхъ расходовъ ей сообщалось періодически (постановленіе 23 іюня 1894 г.). Нынче бюджетная комиссія, быть можетъ, не простираетъ достаточно далеко своего контроля; она могла бы лучше пользоваться случаями, непрестанно представляющимися вслѣдствіе повторныхъ нарушеній правилъ со стороны министровъ; она должна бы подымать въ парламентѣ вопросы объ отвѣтственности съ большею строгостью и скоростью. Но, чтобы добиться такого увеличенія усердія, слѣдуетъ ли дѣлить ее на одиннадцать подкомиссій? И если, съ другой стороны, эти одиннадцать подкомиссій, засѣдающихъ въ помѣщеніи министерствъ, серьезно отнесутся къ своей задачѣ, не затмятъ ли онѣ власть министра, работающаго рядомъ съ ними? Идея, сама по себѣ хорошая, въ примѣненіи къ жизни или утратитъ всякое значеніе, или даже сдѣлается опасной.

Вообще говоря, ни съ конституціонной, ни съ практической точекъ зрѣнія контроль во время исполненія бюджета не можетъ принадлежать парламенту: по конституціи исполненіе бюджета принадлежитъ правительству, а съ практической точки зрѣнія всемогущество парламента не позволитъ ему вмѣшиваться, не подавляя въ то же время исполнительной власти.

Другой родъ проектовъ организуетъ этотъ контроль въ самой средѣ исполнительной власти. Одинъ изъ нихъ предлагаетъ создать при каждомъ министерствѣ бюро предварительнаго контроля, руководимое финансовыми инспекторами. Это означало бы, что самъ министръ финансовъ черезъ своихъ делегатовъ проникалъ бы въ подробности дѣла каждаго управленія и убѣждался бы, что кредиты получаютъ тамъ правильное назна-

ЦАБ "Автограф"

ченіе. Указанное бюро предварительнаго контроля, руководимое финансовымъ инспекторомъ, «имѣло бы своей задачей строго слѣдить за соблюденіемъ законовъ и регламентовъ... Ему сообщались бы всѣ проекты расходовъ различныхъ административныхъ вѣдомствъ. Оно должно было бы провѣрять ихъ съ точки зрѣнія законности и искренности и накладывать на документъ свою контрольную визу, только убѣдившись въ его полномъ соотвѣтствіи съ законодательными предписаніями... Оно должно имѣть одну только задачу: быть хранителемъ финансоваго закона (бюджета), заставлять соблюдать его духъ и букву... Оно говоритъ рѣшительно, законны ли мѣропріятія, правильны ли предположенія, сдѣланы ли они въ границахъ кредитовъ»... (Предложеніе закона, внесенное депутатомъ Прадономъ, 17 мая 1888 г. Благопріятный ему докладъ комиссіи, иниціативы 10 іюля 1888 г.).

Недавно другое законодательное предложеніе, изложивъ вначалѣ, насколько министръ финансовъ теперь не знаетъ, что расходуютъ его товарищи, а еще менѣе, какіе расходы они порождаютъ, дѣлало выводъ о необходимости «учредить въ министерствѣ финансовъ главное управленіе контроля государственныхъ расходовъ». Во главѣ отчетности каждаго министерства стоялъ бы чиновникъ, назначаемый министромъ финансомъ по предложенію подлежащаго министра. (Предложеніе 10 мая 1890 г.) [1]). Эта мысль получила нынче частичное осуществленіе, такъ какъ въ пяти министерствахъ, какъ говоритъ докладъ о бюджетѣ на 1905 годъ, финансовые инспекторы завѣдуютъ вопросами о зачатіи расходовъ. (См. ст. 53 закона 31 марта 1903 г.).

Та же мысль вдохновляла министра финасовъ Пейтраля, когда онъ официально предложилъ въ 1888 г. сосредоточить въ его рукахъ управленіе канцеляріями отчетности всѣхъ министерствъ, чтобы возможно ближе слѣдить за операціями выдачи ордеровъ и даже зачатія расходовъ его коллегами. Этотъ проектъ, скопированный съ системы, дѣйствующей въ Италіи, былъ оставленъ вслѣдствіе смѣны руководителя вѣдомства.

Усилить власть министра финансовъ, доставить ему дѣйствительное преобладаніе надъ другими министрами, осуществить у насъ нѣчто въ родѣ англійскаго бюро казначейства—все это, какъ припомнитъ читатель, составляло предметъ заключеній, къ которымъ мы пришли въ началѣ этой

---

[1]) См. кромѣ предложенія депутатовъ Антонена Пру и Готтерона докладъ объ утвержденіи бюджета смѣтнаго періода 1882 г., редактированный депутатомъ Феликсомъ Форомъ, содержащій главу о «принципахъ законодательной отчетности“ (3 марта 1890 г.). См. также стр. 430 и сл.

ЦАБ "Автограф"

книги [1]). И здѣсь мы можемъ только одобрить попытки, дѣлаемыя въ этомъ направленіи.

Но распространится ли когда-нибудь во Франціи власть министра финансовъ за свои нынѣшнія границы? Допустятъ ли другіе министры черезчуръ близкое вмѣшательство въ ихъ дѣла? То, что управленіе общей финансовой отчетности централизуетъ операціи государства, что общее движеніе суммъ визируетъ ордера, что плательщики провѣряютъ оправдательные документы по каждому расходу, что объяснительная записка и проектъ закона о бюджетѣ составляются однимъ министромъ финансовъ, что финансовые инспекторы, назначаемые совмѣстно министромъ финансовъ и министрами-распорядителями дѣйствуютъ во многихъ министерствахъ и съ большимъ или меньшимъ успѣхомъ контролируютъ зачинаемые расходы—всѣ эти допущенныя теперь преимущества не вызываютъ возраженій. Вопросъ о томъ, возможно ли идти дальше, менѣе ясенъ. Даже министръ финансовъ, являющійся одновременно предсѣдателемъ совѣта министровъ, не осмѣливается воспользоваться своимъ преобладаніемъ для подавленія гнѣздящихся вокругъ него злоупотребленій. Въ силу либо политическихъ соображеній, либо по невысказываемой привязанности къ превышеніямъ кредитовъ, министры-распорядители всегда будутъ противиться расширенію контроля, особенно, когда онъ рискнетъ сдѣлаться дѣйствительнымъ. Реформа въ этой области, какъ бы желательна она ни была, скорѣе всего провалится.

Посмотримъ же, не существуетъ ли подходящихъ для насъ примѣровъ предварительнаго контроля, выходящихъ за предѣлы парламента и министерства финансовъ.

§ 3.—Организація предварительнаго контроля въ Англіи, въ Бельгіи, въ Италіи.

Въ Англіи производствомъ расходовъ завѣдуетъ главный контролеръ-ауditоръ, высшій чиновникъ, несмѣняемый въ томъ смыслѣ, что назначенный короной, онъ можетъ быть смѣненъ только по заявленію обѣихъ палатъ. До XIX вѣка провѣрка отчетовъ, какъ во время исполненія бюджета, такъ и послѣ заключенія смѣтнаго періода, поручена была исключительно казначейству (Echiquier). Въ 1785 г. Питтъ отдѣлилъ отъ казначейства (Echiquier) разсмотрѣніе отчетовъ подотчетныхъ чиновниковъ и поручилъ его особому учрежденію, аудиторіату, Audit-office. Въ

[1]) См. главу III, стр. 77 и сл.

ЦАБ "Автограф"

1834 г. казначейство (Echiquier) утратило остававшуюся еще у него функцію контроля операцій въ теченіе смѣтнаго періода, перешедшую къ главному контролеру. Наконецъ въ 1865 г. контроль денегъ въ теченіе смѣтнаго періода и разсмотрѣніе отчетовъ подотчетныхъ чиновниковъ послѣ заключенія смѣтнаго періода [1]) были соединены въ рукахъ одного высокопоставленнаго чиновника главнаго контролера-аудитора, къ которому присоединенъ одинъ ассистентъ главнаго контролера-аудитора.

Никакая выдача денегъ, внесенныхъ отъ имени казначейства на текущій счетъ въ англійскій банкъ [2]), не можетъ имѣть мѣсто безъ подписи главнаго контролера-аудитора. Послѣдній получаетъ по мѣрѣ надобности требованія изъ бюро казначейства. Разсмотрѣвъ эти требованія, контролеръ-ауditоръ, если находитъ ихъ правильными, если признаетъ, что они согласны съ вотумомъ палаты, скрѣпляетъ своею подписью приказъ о выдачѣ денегъ изъ казначейства.

Итакъ, мы констатируемъ въ Англіи существованіе высшаго агента, независимаго, такъ какъ только палаты могутъ вынудить его отставку, обязаннаго слѣдить за строгимъ исполненіемъ воли парламента. Вся расходная часть находится подъ его высшимъ надзоромъ.

Самъ порядокъ производства расходовъ заслуживаетъ краткаго описанія. Мы уже указали наиболѣе выдающуюся его черту, когда говорили объ отношеніяхъ государства къ англійскому банку, который инкассируетъ сборы, производимые различными фискальными управленіями, производитъ передвиженія капиталовъ казначейства и при помощи своего текущаго счета отдаетъ необходимыя средства въ распоряженіе агентовъ, обязанныхъ оплачивать расходы.

Только что было сказано, что лишь одинъ главный контролеръ-ауditоръ можетъ разрѣшать выдачу денегъ со счета казны вслѣдствіе соотвѣтствующихъ требованій казначейства. Выдаваемыя имъ разрѣшенія суть разрѣшенія огульныя, которыя подраздѣляются въ бюро казначейства по мѣрѣ надобности на частичные приказы о кредитахъ, выпускаемые сообразно ежедневнымъ требованіямъ министерскихъ департаментовъ и выдаваемые не прямо на имя кредиторовъ, а на имя главнаго казначея (Paymaster general).

Въ прежнее время было учреждено нѣсколько казначеевъ (paymasters). Въ настоящее время всѣ функціи плательщика соединены въ однѣхъ ру-

---

[1]) См. въ главѣ XXIX о спеціальной роли главнаго контролера-аудитора при разсмотрѣніи отчетовъ подотчетныхъ лицъ.

[2]) Названіе Echiquier (Exchequer), оставшееся и понынѣ, обозначаетъ на обыденномъ языкѣ англійское казначейство, само же учрежденіе было совершенно упразднено въ 1834 году.

ЦАБ "Автограф"

кахъ одного агента, главнаго плательщика (Paymaster general) [1]), высокопоставленнаго чиновника, члена министерства, имѣющаго въ англійскомъ банкѣ [2]) спеціальный счетъ, питаемый при помощи передвиженія капиталовъ со счета казначейства [3]). Получающія стороны, увѣдомленныя казначействомъ, являются съ письмами отъ послѣдняго къ главному казначею, который съ своей стороны получилъ отъ министерствъ-распорядителей соотвѣтствующее извѣщеніе, относящееся къ выданнымъ мандатамъ. Платежъ происходитъ послѣ провѣрки оправдательныхъ расходныхъ документовъ, подъ квитанцію кредитора.

Такимъ образомъ, одинъ главный плательщикъ, живущій въ Лондонѣ, производитъ всѣ платежи королевства (исключая платежей по долгу, порученныхъ банку, и кое-какихъ другихъ); въ этомъ особенность англійской системы. Англія далека отъ 87 главныхъ казначеевъ-плательщиковъ и многочисленныхъ плательщиковъ, имъ подчиненныхъ, которые доставляютъ во Франціи деньги кредиторамъ. Существованіе этого единственнаго главнаго плательщика въ Лондонѣ казалось бы даже невѣроятнымъ, если бы не было извѣстно, до какой степени въ Англіи распространено пользованіе частными банками. При посредствѣ этихъ частныхъ банковъ каждый управомоченный, какъ бы далеко отъ столицы онъ ни находился, инкассируетъ свой платежный документъ у рѣшетки главнаго казначея и получаетъ сумму, вносимую въ «кредитъ» своего текущаго счета. «Самое большее—говоритъ одинъ крупный французскій чиновникъ, которому было поручено разслѣдовать въ Англіи этотъ именно пунктъ,—если спеціальные пріемы допускаются по отношенію къ какимъ либо мелкимъ кредиторамъ, живущимъ въ отдаленной деревнѣ, напр., какому нибудь солдату на

---

[1]) Фискальныя управленія, таможни, внутренній доходъ, почта и телеграфъ и т. д., могутъ брать изъ суммъ своихъ доходовъ платежи, относящіеся къ нимъ. На этотъ случай они имѣютъ въ банкѣ личный счетъ, куда вносятъ свою валовую выручку и откуда выбираютъ деньги, необходимыя для ихъ собственныхъ расходовъ. Въ счетъ казначейства входитъ только сальдо этихъ счетовъ.

[2]) Рядомъ со счетомъ казначейства, открываемымъ казнѣ англійскимъ банкомъ, послѣдній открываетъ еще различнымъ агентамъ отдѣльные счета, какъ напр. счетъ главнаго казначея или финансовыхъ управленій, о чемъ говорилось выше.

[3]) Главный казначей хранитъ въ своихъ кассахъ суммы, необходимыя для ежедневныхъ платежей, а остальное вноситъ въ англійскій банкъ на свой спеціальный счетъ, чтобы брать оттуда по мѣрѣ надобности или производить большіе платежи путемъ переводовъ на счеты частныхъ банковъ, обязанныхъ получать за счетъ своихъ кліентовъ большія суммы, какъ это будетъ скоро изложено.

ЦАБ "Автограф"

пенсіи, не знающему употребленія банковыхъ счетовъ, хотя послѣдніе употребляются почти повсемѣстно; спеціальное разрѣшеніе дозволяетъ ему получать по своему мандату въ ближайшей къ его мѣстожительству государственной кассѣ. Платежи большихъ суммъ производятся въ большинствѣ случаевъ посредствомъ перевода записей, производимаго англійскимъ банкомъ изъ счета главнаго казначея въ личный счетъ кредитора.

Эта организація отличается своей величайшей простотой и крайней дешевизной, которая составляетъ «по истинѣ удивительную сторону финансовой системы Великобританіи».

Итакъ, Англія передаетъ производство государственныхъ расходовъ въ верховное завѣдываніе главнаго контролера-аудитора, независимаго отъ исполнительной власти, обязаннаго настаивать на соблюденіи приказовъ парламента. Соотвѣтственно этому и бюро казначейства, преобладающее вліяніе котораго на другіе министерскіе департаменты неоспоримо, облечено правомъ регулированія министерскихъ ордеровъ. Превышенія кредитовъ при подобной организаціи не могутъ вовсе имѣть мѣсто, и на самомъ дѣлѣ они почти неизвѣстны нашимъ сосѣдямъ. Это вполнѣ доказывается приведенной недавно статистикой, касающейся добавочныхъ кредитовъ. (См. стр. 334—335).

Въ другихъ странахъ, въ Бельгіи и въ Италіи организація предварительнаго контроля поручена счетнымъ палатамъ.

Въ Бельгіи [1]) ст. 14 закона 27 октября 1846 г. о государственной отчетности говоритъ слѣдующее: «Никакой платежный ордеръ не оплачивается казначействомъ раньше, чѣмъ онъ не будетъ снабженъ визой счетной палаты». Распорядители раньше всего передаютъ свои ордера счетной палатѣ для наложенія визы, которое дѣлается только послѣ разслѣдованія правильности этихъ ордеровъ. Счетной палатѣ на этотъ предметъ предоставлена самая широкая свобода. Во время обсужденія закона 27 октября 1846 г. было предложено ограничить случаи отказа превышеніями кредитовъ, неправильными записями, фиктивными мандатами и т. д. Хотя и при этомъ поле оставалось очень широкимъ, палата не приняла и этихъ ограниченій, чтобы,—говорила она—ограничивая или опредѣляя, не ослабить необходимаго контроля. Визированіе или отказъ въ немъ не подчинены никакому спеціальному условію. Счетная палата можетъ требовать всякіе оправдательные документы для уясненія своего мнѣнія и для подтвержденія замѣчаній, которыя конституція дозволяетъ ей представлять палатамъ.

[1]) О бельгійской счетной палатѣ см. поучительное сочиненіе Виктора Марсэ, аудитора счетной палаты, бывшаго ученика Школы политическихъ наукъ, опубликованное въ 1892 г.

ЦАБ "Автограф"

Послѣднее бываетъ, когда отвергнуто визированіе. Начинается съ того, что совѣтъ министровъ обсуждаетъ дѣло. Если онъ находитъ нужнымъ не считаться съ отказомъ, счетная палата обязана зарегистрировать документъ, но съ оговорками [1]), которыя вмѣстѣ съ мотивированными объясненіями представляются палатамъ. Палаты тѣмъ самымъ становятся судьями послѣдней инстанціи. «Когда счетная палата считаетъ себя обязанной отказать въ визированіи, совѣтъ министровъ обсуждаетъ ея мотивы. Если министры находятъ, что, несмотря на отказъ, слѣдуетъ совершить платежъ подъ ихъ отвѣтственностью, счетная палата визируетъ съ оговорками. Она объясняетъ свои мотивы палатамъ въ своихъ ежегодныхъ замѣчаніяхъ». (Бельгійскій законъ отъ 27 октября 1846 г. ст. 14).

Оригинальность бельгійской системы состоитъ единственно въ замѣнѣ визы министра финансовъ, принятой у насъ, визою счетной палаты. Но такая замѣна не лишена значенія, потому что счетная палата представляетъ независимую магистратуру, авторитетъ которой, усугубленный авторитетомъ парламента, и публичностью ея замѣчаній, внушаетъ законное уваженіе распорядителямъ. «Достаточно министру—говоритъ Викторъ Марсэ—выставить передъ просителями призракъ счетной палаты, чтобы уберечься отъ многихъ увлеченій». «Если въ нѣкоторыхъ случаяхъ контроль—стѣсненіе для министровъ, зато въ другихъ эти высшіе чиновники пользуются имъ, чтобы отказаться отъ принятія рѣшеній, которыхъ требуютъ отъ ихъ благосклонности»,—замѣчаетъ сама счетная палата.

Кромѣ того, авторъ констатируетъ, что во многихъ случаяхъ предварительному контролю удается предупредить неправильные расходы, потому что министры добровольно отъ нихъ отказываются, или—что совѣтъ министровъ либо парламентъ подтверждаютъ veto счетной палаты. Нерѣдко также счетная палата, чтобы избѣжать конфликта, снимаетъ свои оговорки, получивъ обѣщаніе, что нарушеніе впредь не повторится.

Добавимъ, что бельгійская система функціонируетъ въ Голландіи, въ Португаліи, въ Чили, въ Японіи и въ Италіи.

Но Италія, кромѣ ордеровъ и платежей, поручаетъ счетной палатѣ еще и контроль самого зарожденія расходовъ, скрывающаго, какъ извѣстно, особенно важныя злоупотребленія.

О выдачѣ ордеровъ итальянскій законъ говоритъ слѣдующее: «Каждый ордеръ, подписанный министромъ или его делегатомъ, передается счетной

---

[1]) Это—старинная регистрація въ королевскомъ засѣданіи (en lit de justice) съ тѣмъ глубокимъ различіемъ, что счетная палата можетъ апеллировать къ народнымъ представителемъ.

ЦАБ "Автограф"

палатѣ, которая регистрируетъ его и прилагаетъ свою визу, убѣдившись что ордеръ не нарушаетъ никакого закона и сумма его не превышаетъ границъ, относящагося сюда кредита». (Законъ о государственной отчетности 17 февраля 1884 г.). Въ согласіи съ этимъ общимъ предписаніемъ слѣдующая статья постановляетъ, что «ни въ коемъ случаѣ, подъ строжайшей личной отвѣтственностью центральнаго казначея и всѣхъ провинціальныхъ казначеевъ, кассировъ и сборщиковъ, не будетъ уплачено никакой суммы, ордеръ на которую не визированъ счетной палатой» (ст. 46 и 57).

Итакъ, послѣ того какъ министръ подписалъ платежный ордеръ, а начальникъ отчетности, находящійся въ нѣдрахъ каждаго министерства, его контрассигновалъ, ордеръ этотъ, переданный итальянской счетной палатѣ, регистрируется и визируется ею, если найдено, что нѣтъ нарушенія закона, что указанія на главу и смѣтный періодъ правильны и что кредитъ не превышенъ. Этимъ визированіемъ итальянская счетная палата исполняетъ по отношенію къ распорядителямъ только роль, отводимую во Франціи—управленію общаго движенія суммъ министерства финансовъ, а въ Бельгіи—счетной палатѣ.

Всякій разъ, когда заявленный палатой отказъ въ регистраціи обусловливается недостаточностью кредитовъ или неправильной ссылкой на главу, ордеръ уничтожается безъ права, какъ въ другихъ случаяхъ, прибѣгать къ регистраціи con riserva (съ оговоркой) [1]).

Съ этой первой предварительной по отношенію къ платежнымъ ордерамъ обязанностью итальянская счетная палата соединяетъ другую, очень характерную и новую для насъ.

Всѣ королевскіе декреты [2]), всѣ министерскія постановленія, однимъ словомъ—всѣ правительственные акты, могущіе затронуть государственные финансы, какъ, напр., договоры, сдачи съ торговъ, контракты по вольному найму, назначенія пенсій, организація личнаго состава и т. д. до ихъ

---

[1]) Revue politique et parlementaire отъ 10 марта 1896 г. Статья итальянскаго сенатора Лампертико.

[2]) Законъ 14 августа 1862 г. постановляетъ, что всѣ королевскіе декреты безъ различія будутъ сообщаться счетной палатѣ. «Ст. 13. Всѣ королевскіе декреты, отъ какого бы министра они ни исходили и каково бы ни было ихъ содержаніе, представляются счетной палатѣ, чтобы она наложила на нихъ свою визу и зарегистрировала ихъ». «Однако декреты, относящіеся къ распущенію коммунальныхъ совѣтовъ, къ разрѣшеніямъ на бракъ, къ выдачѣ exequatur освобождаются отъ этой формальности. Само собою разумѣется, что обнародованіе законовъ не подлежитъ визированію счетной палаты. (Статья сенатора Лампертико).

ЦАБ "Автограф"

исполненія сообщаются счетной палатѣ, которая должна разсмотрѣть ихъ съ точки зрѣнія соотвѣтствія съ постановленіями закона.

Смотря по результатамъ разсмотрѣнія, палата или визируетъ и регистрируетъ акты или отказываетъ имъ и въ визѣ и въ регистраціи. Когда она принимаетъ послѣднее рѣшеніе—что, конечно, происходитъ лишь въ видѣ исключенія—причины отказа излагаются въ мотивированномъ постановленіи, передаваемомъ компетентному министру. Если, однако, послѣдній настаиваетъ на исполненіи своего рѣшенія, если совѣтъ министровъ, которому онъ долженъ объ этомъ немедленно донести, раздѣляетъ его мнѣніе, то палата въ соединенномъ засѣданіи всѣхъ отдѣленій приступаетъ къ новому обсужденію. Въ случаѣ, если и новое обсужденіе приводитъ къ тѣмъ же результатамъ, что прежнія, счетная палата регистрируетъ актъ, но съ оговоркой. Затѣмъ она сообщаетъ мотивы своего рѣшенія президентамъ сената и палаты депутатовъ. Тогда парламенту, вниманіе котораго обращено на актъ исполнительной власти, остается высказаться о немъ въ формѣ, которую онъ найдетъ наиболѣе удобной.

Сначала по закону 14 августа 1862 г., учредившему счетную палату, предполагалось сообщать парламенту всѣ регистраціи con riserva только разъ въ годъ, въ январѣ. Позднѣйшій законъ 15 августа 1867 г. предписалъ дѣлать сообщенія каждыя двѣ недѣли, чтобы болѣе длинный промежутокъ не отдѣлялъ нарушеніе отъ парламентскаго контроля.

Этотъ парламентскій контроль нынче, какъ кажется, нѣсколько измѣнилъ своему призванію. Лампертико говоритъ о невниманіи палаты депутатовъ и сената королевства по отношенію къ декретамъ или актамъ, о которыхъ доведено до его свѣдѣнія, но которыя покоются въ картонахъ. Кажется даже, что въ виду этого невниманія правительство усвоило привычку дѣйствовать и съ актами, зарегистрированными съ оговоркой, ни о чемъ не заботясь.

Помимо того, правительство издаетъ еще decreti-legge (декреты-законы), живое названіе которыхъ избавляетъ его отъ предварительнаго контроля.

Это, впрочемъ, критика, вызванная обстоятельствами минуты, относящаяся къ временному положенію, созданному нынѣ низвергнутымъ самовластнымъ министерствомъ. Вообще же говоря—пишетъ авторъ—замѣчанія счетной палаты относительно актовъ и декретовъ «не остаются мертвой буквой; они часто возбуждаютъ неизбѣжное противодѣйствіе», въ особенности послѣ того, какъ нѣкоторыя постановленія сената напомнили правительству о его обязанностяхъ [1]).

---

[1]) Предварительная система контроля въ Италіи черезъ счетную палату излагалось въ различныхъ документахъ. Во-первыхъ, въ рѣчи, про-

ЦАБ "Автограф"

Два вида контроля слѣдятъ въ Италіи за строгимъ соблюденіемъ предписаній закона, оба переданы въ руки счетной палаты. Первый, стремящійся воспрепятствовать тому, чтобы на какой либо расходъ выданъ былъ ордеръ или онъ былъ бы оплаченъ помимо бюджетныхъ разрѣшеній, встрѣчается въ той или иной формѣ во всѣхъ странахъ. Второй видъ схватываетъ расходъ у самаго его источника, запрещаетъ ему рождаться ненадлежащимъ образомъ или, по крайней мѣрѣ, указываетъ парламенту на незаконность его рожденія въ тотъ самый моментъ, когда оно происходитъ; онъ составляетъ особенность Италіи.

Этотъ предварительный контроль, направленный противъ зачатія расходовъ, встрѣчаетъ во Франціи страстную критику.

«Для предупрежденія злоупотребленій—говорятъ при этомъ—достаточно контроля послѣдующаго. Хорошо осуществляемый, онъ больше предупреждаетъ, чѣмъ контроль предварительный, который всегда остается неизбѣжно поверхностнымъ, неспособнымъ опираться на всю совокупность полныхъ документовъ... Судебное учрежденіе, вмѣшивающееся въ теченіе административныхъ дѣлъ, мѣшаетъ имъ, замедляетъ ихъ, затрудняетъ движеніе колесъ и путаетъ ходъ дѣлъ. Или для скорости предварительный контроль ослабляется и спокойно пропускаетъ все... счетная палата, уже связанная своимъ предварительнымъ одобреніемъ актовъ, по мѣрѣ того, какъ они происходятъ, не можетъ позднѣе судить вполнѣ независимо отчеты... Основной принципъ парламентскаго режима—отвѣтственность министровъ—не можетъ мириться съ предварительной системой и т. д.». Недавно первый президентъ счетной палаты заявилъ, что, «не внося въ нынѣшнюю организацію *опасныя* начала предварительнаго контроля», было бы возможно дать странѣ все еще отсутствующія гарантіи.

Въ общемъ, возраженія сводятся къ слѣдующему [1]):

изнесенной генеральнымъ адвокатомъ Біоллеемъ при открытіи счетной палаты 2 ноября 1882 г. Во-вторыхъ, въ серіи докладовъ генеральнаго инспектора и финансоваго инспектора, посланныхъ въ Италію со спеціальной командировкой, изъ которыхъ Bulletin de statistique министерства финансовъ опубликовалъ извлеченія въ августѣ 1888 г. Викторъ Марсэ, аудиторъ счетной палаты, напечаталъ въ Annales de l'ecole des sciences politiques отъ 15 апрѣля, 15 іюля и 15 октября 1890 г. очень подробную работу объ итальянской счетной палатѣ. Уже цитированная статья Лампертико опирается на данныя ученаго труда сенатора Гаспара Финали Comptabilité d'etat. Наконецъ, интересное сочиненіе Contrôle des budgets Эммануэля Бессона изучаетъ весьма подробно организацію итальянской счетной палаты.

[1]) Эти возраженія извлечены изъ рѣчи генеральнаго адвоката при счетной палатѣ Біоллея, произнесенной 3 ноября 1882 г., изъ работъ

ЦАБ "Автограф"

1) Предварительный контроль остается поверхностнымъ потому, что осуществляемый на спѣхъ, на ходу событій, онъ разсматриваетъ каждый фактъ только изолировано: онъ лишенъ сразу и общаго взгляда и сосредоточенности.

2) Предварительный контроль, вслѣдствіе ежедневнаго соприкосновенія со злобами дня, подвергаетъ счетную палату опасности подчиниться вліянію страстей и интересовъ минуты.

3) Предварительное одобреніе, даваемое правительственнымъ актамъ во время ихъ дѣйствія, грозитъ связать или даже извратить рѣшенія, которыя счетная палата должна постановить позднѣе a posteriori, а эти рѣшенія всегда въ концѣ концовъ представляютъ самый существенный элементъ ея задачи.

Помимо того, реформа *опасна*, какъ указываетъ первый президентъ, по одному тому, что составляетъ нововведеніе неизбѣжно тревожное въ силу той доли неизвѣстнаго, которую содержитъ.

Указанныя возраженія, какъ можно видѣть, основываются скорѣе на гипотетическихъ опасеніяхъ, чѣмъ на категорическихъ препятствіяхъ Вполнѣ возможно было бы, наоборотъ, предположить: 1) что предварительный контроль, относящійся къ пунктамъ, точно опредѣленнымъ, указывающій вполнѣ опредѣленныя нарушенія, не будетъ поверхностнымъ; 2) что счетная палата, благодаря своему высокому положенію, всегда останется чуждой вліяніямъ, страстямъ и интересамъ минуты; 3) что послѣдующій контроль ни въ коемъ случаѣ не будетъ извращенъ предварительнымъ одобреніемъ правительственныхъ актовъ, потому что это одобреніе. состоя только въ отсутствіи отказа въ визѣ, т. е. въ отрицательномъ дѣйствіи, не смогло бы связать окончательное рѣшеніе. Эти контръ-гипотезы обладаютъ, быть можетъ, большею правдоподобностью, чѣмъ предыдущія.

Въ своей совокупности вопросъ ставится такъ. Язва превышеній кредитовъ постоянно распространяется; необходимы быстро дѣйствующія средства. Никто этого не оспариваетъ. Съ другой стороны, предварительный контроль обладаетъ признаннымъ превосходствомъ не только въ силу общаго правила, что предупреждать лучше, чѣмъ наказывать, но что по отношенію къ распорядителямъ наказаніе не будетъ никогда имѣть другой санкціи, кромѣ отвѣтственности министровъ, признанной иллюзорной. Одинъ итальянскій авторъ Джіованни Джіанквинто, цитируемый Викто-

---

Виктора Марсэ, аудитора счетной палаты, цитированныхъ на протяженіи этой книги, изъ рѣчи перваго президента счетной палаты, произнесенной 2 апрѣля 1896 г. въ торжественномъ засѣданіи, и изъ сочиненія Эмм. Бэссона.

ЦАБ "Автограф"

ромъ Марсэ, вполнѣ правильно замѣчаетъ: «Послѣдующаго контроля достаточно для подотчетныхъ чиновниковъ, потому что они вносятъ залогъ. Но министры не даютъ залога, который обезпечилъ бы государству ущербъ, причиненный ими. Необходима, слѣдовательно, гарантія, которая бы *вовремя* приводила въ дѣйствіе ихъ отвѣтственность».

Если необходимость предварительнаго контроля допущена, кѣмъ же долженъ онъ осуществляться? Министръ финансовъ несетъ уже у насъ бремя, болѣе чѣмъ достаточное для той власти, которой онъ облеченъ. Парламентъ не могъ бы взять на себя этотъ предварительный контроль, на чемъ настаиваютъ нѣкоторые современные проекты, иначе, какъ цѣной самаго пагубнаго смѣшенія властей, возрождающаго обычаи Революціи. Остается, слѣдовательно, какъ послѣднее прибѣжище, счетная палата, способная, очевидно, исполнять эту роль во Франціи, потому что она исполняетъ ее въ другихъ мѣстахъ, поставленная исключительно для того, чтобы слѣдить за министрами, будучи властью коллективной, чуждой ежедневной жизни управленій, независимой отъ исполнительной власти, сотрудничая съ парламентомъ, окруженная всеобщимъ уваженіемъ, внушая всѣмъ спасительный страхъ. Если превышенія кредитовъ найдутъ когда либо своего укротителя, они найдутъ его только тутъ: помимо вмѣшательства счетной палаты возможны только или палліативы или опасныя комбинаціи.

Казначейство въ Италіи управляется въ каждой провинціи особымъ интендантомъ, который централизуетъ въ своихъ рукахъ всѣ финансовыя вѣдомства. Вмѣсто нашихъ многочисленныхъ департаментскихъ деректоровъ и главныхъ казначеевъ, Италія въ своихъ 69 провинціяхъ поручаетъ одному единственному финансовому агенту одновременное управленіе соляными акцизомъ, прямыми налогами, государственными имуществами и другими управленіями, отчетностью, казначействомъ и выдачей ордеровъ. Съ канцеляріями, включающими одного начальника отчетности и отдѣленіе служащихъ-спеціалистовъ для каждаго управленія, онъ одинъ на всемъ протяженіи провинціи представляетъ министра финансовъ. Выдаваемые имъ платежные ордера берутся изъ реестра съ талонами и адресуются агентамъ, производящимъ уплату, которые оставляютъ ихъ у себя, такъ какъ кредитора достаточно предупредить при помощи простого извѣщенія. Эта система реестра съ талонами и мандатовъ, невручаемыхъ кредиторамъ, имѣетъ то удобство, что устраняетъ опасность потери или подлога и облегчаетъ въ концѣ года составленіе таблицъ остающихся платежей.

Національный банкъ несетъ въ большей части провинцій за вознагражденіе матеріальную службу казначействъ, при чемъ при каждомъ агентствѣ находится контролеръ отъ интендантства.

ЦАБ "Автограф"

На верху министръ казначейства обладаетъ надъ отчетностью своихъ товарищей контролемъ, о которомъ мы уже говорили въ виду его большого значенія (см. стр. 80.) Министръ казначейства назначаетъ самъ, съ согласія подлежащаго министра, всѣхъ начальниковъ отчетности въ другихъ министерскихъ департаментахъ. «Начальники отчетности различныхъ министерствъ назначаются по предложенію министра казначейства по соглашенію съ министромъ, отъ котораго зависитъ вѣдомство». (Законъ 18 февраля 1884 г. ст. 21.) Кромѣ того, министръ казначейства подчиняетъ этихъ начальниковъ отчетности регламентамъ, какіе найдетъ нужными, и ревизуетъ ихъ черезъ центральныхъ инспекторовъ государственной отчетности. «Подотчетные чиновники различныхъ министерствъ ведутъ свои книги тѣмъ же способомъ, какъ и главное управленіе отчетности и въ этихъ видахъ подчинены надзору главнаго директора». (Законъ 17 февраля 1884 г. ст. 22.) Главный директоръ отчетности имѣетъ даже возможность призывать къ себѣ, когда найдетъ нужнымъ, начальниковъ отчетности министерствъ, требовать у нихъ разъясненій и вѣдомостей, въ которыхъ имѣетъ надобность, давать имъ словесныя и письменныя инструкціи, какія найдетъ необходимыми. (Декретъ о государственной отчетности отъ 4 мая 1885 г., ст. 192.) Кромѣ того онъ время отъ времени предсѣдательствуетъ на ихъ собраніяхъ.

Такъ какъ эти начальники отчетности не только ведутъ книги о собранныхъ доходахъ и сдѣланныхъ расходахъ, но также и получаютъ сообщенія о контрактахъ, конвенціяхъ или какихъ-либо актахъ, «изъ коихъ вытекаютъ обязательства, относимыя на главы бюджета, тягости, падающія на государство» (ст. 196 того же самого декрета), то главный директоръ отчетности черезъ ихъ посредство могъ бы въ случаѣ надобности господствовать надъ всѣми министерствами, выдающими ордера, если бы такое господство было бы сколько-нибудь правдоподобно.

Въ *Пруссіи* точно также государственныя кассы открываются только передъ платежными документами, покрытыми надлежащими визами.

Въ каждомъ изъ 34 округовъ Пруссіи находится одна центральная касса, почти аналогичная нашему департаментскому казначейству, развѣ только округа значительно больше нашихъ департаментовъ да цѣлая категорія расходовъ остается внѣ дѣйствія центральныхъ кассъ, такъ какъ министерства иностранныхъ дѣлъ, армія, флотъ и т. д. обладаютъ своими спеціальными кассами. Французскіе финансовые инспекторы въ своихъ отчетахъ о командировкахъ критикуютъ эту сложность кассъ, которая приводитъ къ тому, что капиталъ почти въ сорокъ милліоновъ марокъ остается безъ движенія.

При каждой кассѣ три рода чиновниковъ: директоръ, бухгалтеръ и

ЦАБ "Автограф"

кассиръ. Деньги выдаются ими получающимъ сторонамъ только по предъявленіи ордеровъ, покрытыхъ визой *кураторовъ кассъ*, членовъ административныхъ правленій. Административное правленіе равнозначуще нашимъ префектурамъ и су-префектурамъ.

Кураторы прилагаютъ свою визу только послѣ того, какъ убѣдятся, что расходъ не заключаетъ ни превышенія кредитовъ, ни ложныхъ данныхъ.

Вездѣ, слѣдовательно, между министромъ-расходчикомъ и плательщикомъ помѣщена третья власть, которая защищаетъ права парламента и обезпечиваетъ уваженіе къ его вотумамъ. Нигдѣ касса не предоставляется въ безконтрольное пользованіе распорядителя кредитовъ. И чѣмъ большей властью обладаетъ посредникъ, отдѣляющій одного отъ другого, тѣмъ совершеннѣе представляется финансовый организмъ.

ЦАБ "Автограф"

ЧЕТВЕРТАЯ ЧАСТЬ.

Контроль бюджета.

ГЛАВА ДВАДЦАТЬ ШЕСТАЯ.

Заключеніе смѣтныхъ періодовъ.

§ 1. Въ прежнее время смѣтные періоды оставались всегда открытыми. Злоупотребленія, вытекавшія отъ этого при старомъ режимѣ; произволъ во время революціи и въ началѣ вѣка. Ликвидаціи 1791, 1793, XI года и 1816 г.—§ 2. Ордонансъ 14 сентября 1822 г., изданный во время управленія Вилиеля. Онъ назначаетъ сроки заключенія для всѣхъ операцій смѣтнаго періода, не нанося ущерба правамъ кредиторовъ. Послѣдовательно производимыя сокращенія промежутковъ времени между сроками заключенія періода и концомъ года. Увеличеніе числа случаевъ заключенія. Современное законодательство по закону 25 января 1889 г.— § 3. Механизмъ отчетности по заключеннымъ смѣтнымъ періодамъ. Ордонансъ 1822 г. и законъ 1834 г. Вѣдомость остающихся платежей. Глава „pour mémoire“ (для памяти), вносимая въ текущіе бюджеты Кредиты, открываемые закономъ объ окончательномъ урегулированіи —§ 4. Пятилѣтняя давность по закону 1831 г. для запаздывающихъ кредиторовъ. Исключенія. Расходы за счетъ погашенныхъ смѣтныхъ періодовъ Ежегодно одинъ бюджетъ совершенно исчезаетъ изъ отчетности —§ 5 Заключеніе счетовъ по календарному періоду въ Англіи. Простота операцій Долги, подлежащіе въ теченіе трехъ мѣсяцевъ уплатѣ изъ запасовъ, ассигнованныхъ главному казначею (paymaster general). Итальянская система Ежегодный счетъ констатированныхъ правъ Счетъ остатковъ. Теоретическая правильность такой организаціи. Злоупотребленія, къ которымъ она повела на практикѣ Проектированныя реформы.

Раньше, чѣмъ приступать къ этой послѣдней части, озаглавленной «контроль бюджета», необходимо заключить смѣтный періодъ (clore l'exercice).

Смѣтный періодъ, открытіе котораго мы разсматривали въ началѣ нашей работы, теперь дошелъ до высшей точки своего существованія.

ЦАБ "Автограф"

Для регламентаціи заключенныхъ и погашенныхъ **смѣтныхъ періодовъ** созданы были правила, имѣющія важное значеніе [1]).

§ 1.—Произвольныя ликвидаціи, къ которымъ приводило до 1822 г. отсутствіе заключенія смѣтныхъ періодовъ.

Въ теченіе долгаго времени Франція не назначала никакого срока для заключенія смѣтныхъ періодовъ, которые оставались безконечно открытыми. Начинаясь вмѣстѣ съ началомъ года, который давалъ ему имя, смѣтный періодъ продолжался безъ конца до своего истощенія.

Это понятіе смѣтнаго періода безукоризненное, быть можетъ, въ теоріи, на практикѣ приводило къ серьезнѣйшимъ злоупотребленіямъ.

Во первыхъ, операціи никогда не заключались даже послѣ составленія и опубликованія отчетовъ. Такъ незадолго до Революціи, несмотря на то, что царствованіе Людовика XV длилось 59 лѣтъ, отчетность продолжала включать расходы временъ Людовика XIV.

Съ этой точки зрѣнія нѣтъ ничего любопытнѣе объемистой переписки между Каллономъ и Неккеромъ. Каждый разъ, когда одинъ изъ двухъ министровъ ссылается на результаты предшествующихъ годовъ, даже засвидѣтельствованные провѣренными отчетами (comptes au vrai), его противникъ противопоставляетъ ему другія данныя, почерпнутыя, какъ онъ говоритъ, изъ болѣе достовѣрныхъ, потому что новѣйшихъ, источниковъ [2]). Каллонъ кончаетъ признаніемъ, что и самъ главный контролеръ не можетъ тутъ разобраться. «Кажется, что министру финансовъ было бы очень легко составить точный отчетъ о годичныхъ доходахъ и расходахъ. Но спутанность различныхъ смѣтныхъ періодовъ, почти неизбѣжное смѣшеніе текущаго, прежняго и будущаго, ассигновки переносимыя изъ года въ годъ... всѣ эти причины дѣлаютъ чрезвычайно затруднительнымъ различеніе того, что принадлежитъ каждому году». (Докладъ Каллона собранію нотаблей, 22 февраля 1787 г.).

Фавориты пріобрѣтали въ свою пользу старые обезцѣненные долги, пережившіе нѣсколько давностей. Податливые министры могли однако постоянно превращать ихъ въ подлежащіе платежу. Въ своемъ отчетѣ королю

---

[1]) Глава V, всецѣло посвященная финансовому смѣтному періоду, даетъ ему слѣдующее опредѣленіе: «Смѣтный періодъ—это совокупность обязательствъ и правъ одного и того же года, вытекающихъ какъ изъ операцій этого года, такъ и изъ позднѣйшихъ». См. стр. 103.

[2]) См. „Исторію финансовъ стараго режима и революціи“, гдѣ излагаются подробности этого знаменитаго спора.

ЦАБ "Автограф"

въ 1781 г. Неккеръ клеймитъ эти «пріобрѣтенія по дешевой цѣнѣ старыхъ долговъ, принятіе ихъ въ уплату по займу и много другихъ способовъ»...

Послѣ 1789 г., когда новая администрація почувствовала потребность ограничиться отъ дѣйствій предыдущей, то, вслѣдствіе того, что дѣйствовавшая система не знала правильныхъ перерывовъ, ничего не оставалось, какъ прибѣгнуть къ чрезвычайной ликвидаціи. Декретъ 22 декабря 1790 г. поручилъ ликвидаціонной комиссіи окончательно установить счеты, предшествующіе 1789 г., изучить каждый расходъ съ точки зрѣнія времени его происхожденія, установить, къ какому смѣтному періоду онъ относится, чтобы отбросить, съ одной стороны, все, что родилось раньше 1789 г., а съ другой стороны, все, что относится къ новому режиму. Декретъ 17 апрѣля 1791 г. дополнилъ эту мѣру, отнеся окончательно къ 1 января 1791 г. начало новой финансовой эры. «Смѣтный періодъ 1791 г. предстанетъ освобожденный отъ всей прежней путаницы». (Докладъ Лебрена отъ имени финансоваго комитета, 15 ноября 1790 г.). Всѣ расходы предшествовавшіе 1791 г. были тогда отнесены на счетъ кассы чрезвычайныхъ расходовъ, снабжавшейся при помощи ассигнацій: это значило, что недоимки будутъ оплачены бумажными деньгами. Такимъ образомъ, эти первыя ликвидаціи 1790 и 1791 г., которыя по внѣшности не должны были нарушать правъ кредиторовъ и по буквѣ закона представляли только пріемъ внутренней отчетности, на дѣлѣ очень сильно ударили кредиторовъ. Позднѣйшія ликвидаціи болѣе радикальнаго характера, долженствовавшія, какъ и прежнія, разграничить отчетность, назначили въ то же время и сроки для отказовъ по истеченію давности и для прекращенія правъ кредиторовъ. Въ такомъ новомъ направленіи изданы были законы 1793 г., VI года, 1808 и 1809 и 1817 г.г.

Законъ 24 августа 1793 г., создавшій большую долговую книгу, постановилъ, что запоздавшіе кредиторы будутъ лишены процентовъ съ 1-го января, а капитала—съ 1 іюля 1794 г. Такъ какъ въ то время было много отсутствующихъ эмигрантовъ, осужденныхъ и т. д., то эта мѣра очистила съ большой экономіей государственный долгъ [1]).

Въ IV году министръ Рамель, чтобы избавиться отъ недоимокъ временъ Революціи, закономъ 24 фримэра VI года отдѣлилъ новое счетоводство отъ стараго. Немного позднѣе законъ 8 фримэра VII года, изданный во исполненіе предыдущаго, постановилъ, что держатели долговыхъ бумагъ, подлежащихъ ликвидаціи «должны представить свои бумаги не позднѣе 1-го жерминаля подъ угрозой *признанія ихъ недѣйствительными*».

---

[1]) См. Les Finances le l'ancien régime et de la Révobition, chap. XXVI.

ЦАБ "Автограф"

Точно также и консульство при своемъ водвореніи порвало съ прошлымъ при помощи исключительныхъ и насильственныхъ мѣръ, а именно закона 30 вантоза IX года, подробности котораго мы изложили въ гл. V. (См. стр. 108). Слѣдуетъ также вспомнить о ликвидаціяхъ, проведенныхъ законами и декретами 1808, 1809 и 1810 г.

Въ 1816 г. Реставрація, ощущая потребность провести разграничительную черту между своимъ управленіемъ и управленіемъ предшествовавшихъ правительствъ, объявила заключенными всѣ смѣтные періоды до 1816 года. Законъ 25 марта 1817 г., вызванный барономъ Луи, постановилъ, что министръ финансовъ составитъ общую таблицу недоимокъ по 1816 г., которая будетъ сообщена палатамъ въ слѣдующую сессію». (Ст. 9). Ст. 5-ая того же закона предварительно приказывала «кредиторамъ по неоплаченному долгу представить въ шестимѣсячный срокъ со дня опубликованія закона свои бумаги. По истеченіи означеннаго срока онѣ приниматься болѣе не будутъ». Срокъ погашенія, установленный сначала закономъ 1817 г. въ шесть мѣсяцевъ, былъ послѣдовательно продленъ до 1-го апрѣля 1823 г. закономъ 17 августа 1822 г. и затѣмъ—до 1-го января 1832 г.—закономъ 29 января 1831 г. Наконецъ законъ 4 мая 1834 г. провозгласилъ окончательно завершенной ликвидацію всѣхъ долговъ, происхожденіе которыхъ относится къ болѣе раннему сроку, чѣмъ 1816 г. Слѣдовательно, только 1 іюля 1834 г., спустя восемнадцать лѣтъ, былъ установленъ окончательный срокъ, который опредѣлилъ неизмѣнно въ 653,000,000 фр. неоплаченный долгъ, созданный до 1816 года.

Къ такимъ безпорядкамъ, а въ иныхъ случаяхъ, и къ злоупотребленіямъ и къ насильственнымъ мѣрамъ [1]) вело отсутствіе правильнаго заключенія смѣтныхъ періодовъ, пока реставрація не поняла, наконецъ, не обходимости реформы, осуществленной ордонансомъ 14 сентября 1822 г.

Чтобы съ толкомъ разобраться въ нововведеніи, введенной въ нашу бюджетную отчетность ордонансомъ 1822 г., надо замѣтить, что ранѣе цитированныя ликвидаціи дѣлятся на двѣ категоріи: однѣ имѣютъ въ виду исключительно заключить счеты государства, а другія, болѣе радикальныя, не боятся и мѣръ, которыя ведутъ къ уничтоженію правъ просрочившихъ кредиторовъ.

Ордонансъ 14 сентября 1822 г. имѣетъ въ виду только первую цѣль, онъ занятъ только заключеніемъ записей. Десять лѣтъ спустя въ 1831 г. законодатель коснулся и вопроса объ утратѣ кредиторами ихъ правъ.

---

[1]) Достаточно прочесть въ сборникахъ по юриспруденціи то, что сказано тамъ подъ годами изданія выше указанныхъ законовъ и декретовъ. чтобы замѣтить слѣды ущерба, понесеннаго заинтересованными лицами.

ЦАБ "Автограф"

§ 2.—Заключеніе смѣтныхъ періодовъ. Ордонансъ 1822 г. Законъ 1889 г.

Какъ и всѣмъ важнымъ мѣрамъ, ордонансу 14 сентября 1822 г., изданному подъ вліяніемъ Виллеля, предшествовалъ рядъ неудачныхъ попытокъ.

Въ 1820 г. одинъ депутатъ объяснялъ, что пять бюджетовъ оставались одновременно открытыми, именно бюджеты 1816, 1817 и 1818 гг., урегулированные закономъ, но не заключенные, потому что срока заключенія бюжетовъ не существовало, и недавно вотированные бюджеты 1819 и 1820 г. Ихъ насчитывалось бы больше, если бы, какъ сказано было выше, бюджеты, предшествовавшіе 1816 г., не были ликвидированы огуломъ. Дабы положить конецъ такой путанницѣ, [1]) было потребовано сначала, чтобы отнынѣ законъ установилъ заключеніе смѣтнаго періода 1-го ноября его второго года. «Эта мѣра—сказалъ авторъ—освободитъ насъ впредь отъ той безъисходной сѣти недоплатъ, которая нынче такъ тяготитъ насъ». (Предложеніе Биньона, Палата депутатовъ, 18 августа 1820 г.). Но министръ финансовъ Руа воспротивился принятію проекта, приведя такіе мотивы: «Мѣра вамъ предложенная имѣла бы своимъ послѣдствіемъ смѣшеніе всѣхъ смѣтныхъ періодовъ. Она не дозволила бы впредь слѣдить за фактами каждаго изъ нихъ и провѣрять, не превысилъ ли какой-нибудь министръ свои кредиты. Факты и расходы истекшаго смѣтнаго періода смѣшивались бы съ фактами и расходами текущаго періода. Во всемъ этомъ нельзя было бы разобраться». Г. Руа предвидѣлъ очень реальную опасность [2]). Несомнѣнно, что заключеніе смѣтнаго періода огуломъ перебрасываетъ въ слѣдующій періодъ все, что надлежало получить или заплатить въ прежнемъ періодѣ. Это можетъ породить путаницу, если не принять надлежащихъ мѣръ предосторожности для поддержанія различія между текущимъ періодомъ и тѣмъ, что относится къ прошлому, а въ осо-

---

[1]) „Пока, господа, остается открытымъ кредитъ на предыдущій смѣтный періодъ министерство можетъ по своему желанію распоряжаться этимъ кредитомъ, остающимся свободнымъ. Вы уже имѣете доказательства, что кредиты, назначенные для оплаты прежнихъ расходовъ шли на расходы, совершенно чуждые тому смѣтному періоду, для котораго они были первоначально ассигнованы". (Рѣчь Биньона, 18 апрѣля 1820 г.).

[2]) Это былъ тотъ самый графъ Руа, который, какъ мы увидимъ, въ качествѣ докладчика палаты пэровъ предложилъ въ 1834 г. дополнительныя мѣры, вызывавшіяся съ этой точки зрѣнія ордонансомъ 1822 г.

ЦАБ "Автограф"

бенности для констатированія размѣровъ свободныхъ кредитовъ за счетъ этого прошлаго смѣтнаго періода [1]).

Однако въ 1822 г. Виллель, предоставивъ практикѣ разрѣшить позже всѣ эти сомнѣнія, сразу ордонансомъ 14 сентября установилъ слѣдующія правила: «Всѣ расходы каждаго смѣтнаго періода должны быть подсчитаны и разнесены по ордерамъ въ теченіе девяти мѣсяцевъ слѣдующихъ за истеченіемъ смѣтнаго періода». (Ст. 10). Статья 12-ая того же ордонанса прибавляла: «Если кредиторы не потребуютъ слѣдуемаго имъ платежа до 31 декабря, то выданные въ ихъ пользу ордера будутъ признаны недѣйствительными, *безъ нанесенія однако ущерба ихъ правамъ и безъ воспрещенія вторичной выдачи ордеровъ*».

Права кредиторовъ, какъ мы заранѣе указывали, здѣсь сохранены въ полной мѣрѣ: правило касается только внутренняго порядка счетоводства; самое большее, чѣмъ рискуютъ просрочившіе, это претерпѣть нѣкоторую задержку вслѣдствіе вторичной выдачи оръеровъ. Съ этой точки зрѣнія заключеніе смѣтнаго періода можетъ быть опредѣлено, какъ «административная операція, въ силу которой доходы и расходы по истеченіи извѣстныхъ сроковъ перестаютъ приписываться къ тому году, который видѣлъ ихъ рожденіе».

Ордонансъ 14 сентября 1822 г. говорилъ только о двухъ случаяхъ заключенія смѣтныхъ періодовъ: одинъ—предусматривалъ подсчеты и выдачу ордеровъ, другой—платежи. Это безспорно два наиболѣе важныхъ случая, которые и нынче привлекаютъ къ себѣ наибольшее вниманіе регламентовъ. Но, какъ мы сейчасъ увидимъ, возможны и другіе случаи; мы увидимъ также, что и размѣры сроковъ въ дальнѣйшемъ постоянно сокращались. Созданіе другихъ случаевъ и сокращеніе сроковъ—вотъ въ чемъ состоитъ шагъ впередъ, созданный законодательствомъ послѣ 1822 года

Сначала декретомъ 11 августа 1850 г., затѣмъ закономъ 25 января 1888 г. срокъ для окончательныхъ подсчетовъ и выдачи ордеровъ былъ съ 30 сентября перенесенъ на 31 іюля.

Срокъ для платежей съ 31 декабря былъ сокращенъ до 31 ноября—въ 1825 году, до 31 октября въ 1833 году, до 31 августа—выше цитированнымъ декретомъ 11 августа 1850 г. и, наконецъ—до 30 апрѣля закономъ 25 января 1889 г.

Далѣе, ордонансъ 31 мая 1838 г. ввелъ новый случай отсрочки

[1]) Въ Италіи дефициты по счету активныхъ и пассивныхъ остатковъ произошли именно поэтому. Мы поговоримъ о нихъ далѣе И во Франціи въ нынѣшнее время нерѣдко настоящія превышенія кредитовъ констатируются по заключеннымъ смѣтнымъ періодамъ. (См по этому поводу докладъ депутата Бюрдо отъ 12 марта 1889 г.)

ЦАБ "Автограф"

для того, чтобы «закончить въ предѣлахъ открытыхъ кредитовъ матеріальныя работы, начатое исполненіе которыхъ не могло бы быть закончено до 31 декабря вслѣдствіе непреодолимой силы или ради общественныхъ интересовъ». Такое окончаніе работъ можетъ имѣть мѣсто въ теченіе мѣсяца послѣ окончанія года т. е. до 31 января слѣдующаго года.

Доходы, также какъ и расходы, включаются въ границы заключенія смѣтныхъ періодовъ въ силу того же ордонанса 31 мая 1838 г., восполнившаго по этому пункту пробѣлъ ордонанса 1822 г.

Наконецъ, законъ 25 января 1889 г. установилъ четвертый и пятый сроки заключенія смѣтнаго періода, 30 іюня и 31 іюля второго года, для разрѣшенія дополнительныхъ кредитовъ и для завершенія нѣкоторыхъ операцій внутренняго бухгалтерскаго порядка. Въ дальнѣйшемъ мы дадимъ нѣкоторыя объясненія на этотъ счетъ.

Исторія занимающаго насъ теперь законодательства можетъ быть сведена къ слѣдующей таблицѣ:

Законы и декреты	Окончаніе работъ.	Выдача ордеровъ	Платежи.	Поступленія.	Дополнит кредиты	Бухгалтерскія исправленія
Ордонансъ 14 Сентября 1822 г.	—	30 Сент.	31 Дек.	—	—	—
Ордонансъ 31 Августа 1825 г.	—	—	30 Н.	—	—	—
Ордонансъ 11 іюля 1833 г.	—	—	31 Окт.	—	—	—
Декретъ 11 августа 1850 г.	—	31 Іюля	31 Авг.	—	—	—
Декреты 31 Мая 1838 и 1862 г.г.	1 Фев.	—	—	31 Авг	—	30 Н.
Законъ 25 Янв. 1889 г.	31 Янв.	31 Мар	30 Апр.	30 Апр.	30 Іюня	31 Іюля

Законъ 25 января 1889 г., регулирующій въ настоящее время эту область, установилъ въ концѣ концовъ слѣдующіе пять сроковъ заключенія смѣтныхъ періодовъ:

31 января второго года смѣтнаго періода—для окончанія производящихся работъ;

31 марта—для выдачи ордеровъ на расходы [1]);

30 апрѣля—для поступленій доходовъ и для платежа расходовъ;

[1]) Мы перестаемъ наряду съ выдачей ордеровъ говорить объ „окончательномъ подсчетѣ“ только для краткости; окончательный подсчетъ въ этомъ случаѣ имѣетъ, впрочемъ, только второстепенное значеніе.

ЦАБ "Автограф"

30 іюня—для разрѣшенія и упорядоченія нѣкоторыхъ расходовъ при помощи добавочныхъ кредитовъ;

31 іюля—для бухгалтерскихъ исправленій и упорядоченій.

Три первыхъ срока, относящіеся къ производящимся работамъ, выдачѣ ордеровъ и производству платежей, представляющія наибольшую важность, приближены въ настоящее время, насколько возможно къ концу года [1]): въ этомъ лежитъ главнѣйшая реформа, введенная закономъ 1889 г., о которой намъ пришлось бы здѣсь много говорить, если бы въ главѣ V вопросъ о добавочныхъ срокахъ не обсуждался уже очень пространно [2]). Какъ мы только что сказали, сроки были сокращены *насколько возможно*: кажется, что идти дальше, не упраздняя самого понятія смѣтнаго періода, невозможно. Остающіяся еще злоупотребленія присущи, слѣдовательно, самой системѣ.

Два послѣднихъ случая, внесенныхъ въ законъ 1889 г., представляютъ любопытныя запутанныя особенности. По поводу четвертаго случая можно задать вопросъ, для чего нужны разрѣшенные съ 30 апрѣля по 30 іюня дополнительные кредиты, если въ теченіе этого періода не дозволяется ни выдавать ордеровъ, ни производить платежи?. Къ какого рода расходамъ относятся эти посмертныя разрѣшенія? Къ расходамъ, уже произведеннымъ безъ кредитовъ; толкованія закона говорятъ объ этомъ ясно. Значитъ, это только упорядоченія. Эти упорядоченія естественно обставлены ограничительными правилами; онѣ касаются лишь «расходовъ, относящихся къ повинностямъ, ставшихъ обязательными въ силу финансоваго закона, но величина которыхъ можетъ быть опредѣлена только послѣ исполненія». Рѣчь идетъ значитъ, исключительно объ *исчисляемыхъ кредитахъ* [3]). Самъ законъ регламентируетъ заранѣе гипотезу, которая въ его глазахъ должна бы представляться невѣроятной, гипотезу превышенія кредитовъ. Доклады, предшествовавшіе закону 1889 г. [4]), редактированные бюджетными комиссіями, даютъ по этому пункту пространныя разъясненія, къ которымъ, какъ и къ очень подробной работѣ Виктора Марсэ, мы и отсылаемъ читателя [5]).

---

[1]) Для производящихся работъ срокъ остается, какъ былъ и раньше, 31 января; законъ 1889 г. внесъ нововведенія только для выдачи ордеровъ и для платежей.

[2]) См. стр. 110 и сл.

[3]) Какъ напримѣръ, расходы уголовной юстиціи, преміи торговому флоту и т. д.

[4]) См, въ особенности докладъ депутата Жоржа Кошри отъ 28 декабря 1888 г.

[5]) Notice sur la loi du 25 janvier 1889 relative à l'exercice financier par Victor Marcé. Extrait de l'Annuaire de législation francaise.

ЦАБ "Автограф"

Пятый случай открываетъ до 31 іюля второго года послѣдній срокъ для того, чтобы администрація имѣла время исправить ошибки въ разнесеніи расходовъ и доходовъ по главамъ, произвести операціи перестановки кредитовъ изъ одного министерства въ другое, сдѣлать различныя исправленія, требуемыя текущими операціями смѣтнаго періода и т. д. Какъ говорилъ главный директоръ государственной отчетности Шеврей-Рамо, «проходитъ извѣстное время, въ теченіе котораго администрація собирается съ мыслями, производитъ нѣчто въ родѣ экзамена своей совѣсти раньше, чѣмъ предстать передъ своими судьями. Въ этотъ-то моментъ и исправляются всѣ неправильныя зачисленія». (Засѣданіе сената 14 ноября 1887 г. [1].)

Какъ только продѣлана эта послѣдняя работа исправленія, смѣтный періодъ заключенъ по отношенію ко всѣмъ заинтересованнымъ лицамъ, поставщикамъ, подрядчикамъ, кредиторамъ, распорядителямъ, плательщикамъ, парламенту и самой администраціи.

§ 3.—Механизмъ счетоводства по заключеннымъ смѣтнымъ періодамъ.

Ордонансъ 14 сентября 1822 г. по поводу заключенныхъ смѣтныхъ періодовъ, говоритъ слѣдующее: «если среди расходовъ, произведенныхъ для какого-либо смѣтнаго періода встрѣтятся такіе, по отношенію къ которымъ

---

[1]) Рѣчь Шеврей-Рамо въ 1887 г. заслуживаетъ того, чтобы привести изъ нея болѣе цитатъ. Хотя даты, на которыя она указывала, и были измѣнены закономъ 1889 г., ея умныя замѣчанія все еще прекрасно освѣщаютъ дѣйствія механизма заключенія смѣтнаго періода: „Мой многоуважаемый предшественникъ дозволитъ мнѣ спросить его, что понимаетъ онъ подъ *заключеніемъ смѣтнаго періода? Заключеніе смѣтнаго періода—понятіе* неопредѣленное. Я знаю большое число такихъ заключеній и, не желая кичиться эрудиціей, попрошу все-таки разрѣшенія процитировать ихъ.

«Существуетъ первое заключеніе смѣтнаго періода и, по моему мнѣнію, самое важное—это заключеніе смѣтнаго періода 31 декабря того года, который носитъ имя смѣтнаго періода. Съ этого времени нельзя уже болѣе зачинать расходы за счетъ смѣтнаго періода... Есть и второе заключеніе смѣтнаго періода, 31 января... чтобы продолжать въ предѣлахъ открытыхъ кредитовъ расходы на матеріальную часть. 15 іюля существуетъ заключеніе смѣтнаго періода для второстепенныхъ распорядителей-расходчиковъ, 31 іюля наступаетъ новое заключеніе смѣтнаго періода для главныхъ распорядителей. 20 августа—заключеніе смѣтнаго періода для подчиненныхъ подотчетныхъ чиновниковъ; 31 августа—для главныхъ подотчетныхъ чиновниковъ. Наконецъ, 30 ноября наступаетъ окончательное заключеніе операцій. Съ 31 августа, отъ срока, когда могутъ быть произведены *послѣднія уплаты, до 30 ноября проходитъ извѣстное время*, въ теченіе котораго, если можно такъ выразиться, администрація собирается съ мы-

ЦАБ "Автограф"

подсчетъ, выдача ордеровъ и платежъ не будутъ произведены раньше заключенія счетовъ, то эти расходы могутъ быть оплачены только въ силу королевскаго ордонанса, разрѣшающаго отнесеніе ихъ на текущій смѣтный періодъ». (Ст. 21.)

Остатки отъ истекшихъ смѣтныхъ періодовъ относятся, слѣдовательно, на текущій смѣтный періодъ: это правило и теперь въ силѣ. Но ордонансъ 1822 г. установилъ это правило, не подкрѣпивъ никакой дополнительной мѣрой предосторожности. Онъ не указывалъ вполнѣ точно границъ, въ предѣлахъ которыхъ должны были происходить эти посмертныя отнесенія; тѣмъ самымъ онъ далъ министрамъ свободу относить на текущій смѣтный періодъ всякій запоздавшій расходъ, который они сочли бы нужнымъ приписать къ нему; страхи, высказывавшіеся въ 1820 г. г-мъ Руа, осуществились; [1])безпорядокъ и путаница не замедлили возникнуть, какъ засвидѣтельствовали это составители закона 1834 г. [2]): «Вслѣдствіе серьезнаго злоупотребленія, разныя министерства стали производить расходы безъ всякаго законодательнаго кредита, и эти платежи дошли до 12 милліоновъ фр. на всю сумму недоплаченныхъ остатковъ въ 24 милліона. Министры считали себя въ правѣ оплачивать всѣ расходы, даже превышающіе сумму предварительно открытыхъ кредитовъ, не испрашивая для этого никакого новаго кредита». (Рѣчь депутата Мобурга, 24 апрѣля 1834 г.)

Лекарство противъ указанной тутъ болѣзни состояло въ запрещеніи всякаго платежа за счетъ заключеннаго смѣтнаго періода безъ предварительнаго законодательнаго кредита. Законъ 23 мая 1834 г. [3]) обезпечилъ такимъ образомъ исполненіе принципа, ордонансомъ 14 сентября 1822 г. только выставленнаго. Вотъ въ чемъ заключаются его постановленія:

слями, производитъ нѣчто въ родѣ экзамена своей совѣсти раньше, чѣмъ предстать передъ своими судьями. Въ этотъ то моментъ и исправляются всѣ неправильныя зачисленія»... (Сенатъ 14 ноября 1887 г.).

[1]) См. стр. 471 и сл.

[3]) «Согласно общему финансовому отчету за 1833 г. на 24,454,442 фр. долговъ, которые должны быть уплачены послѣ заключенія различныхъ смѣтныхъ періодовъ, еще не погашенныхъ давностью, имѣется сумма въ 12.065,599 фр., относящаяся къ долгамъ, которые были констатированы только по заключеніи смѣтнаго періода и которые, такимъ образомъ, не подлежали контролю палатъ, когда внесеніе закона о заключеніи счетовъ призывало палаты сравнить произведенные расходы съ открытыми кредитами и своимъ голосованіемъ сказать слово о результатахъ такого сравненія». (Докладъ Кальмона отъ имени бюджетной комиссіи. Палата депутатовъ 18 апрѣля 1834 г.)

[4]) Предварительно ордонансъ 12 октября 1833 г. установилъ аналогичныя же правила, но Палата сочла ихъ недостаточно точными.

ЦАБ "Автограф"

Въ концѣ смѣтнаго періода, когда наступилъ срокъ, позднѣе котораго не дозволено ни производить окончательные подсчеты, ни выдавать ордера, ни платить, всѣ просроченные долги объявляются уничтоженными, т. е. временно теряютъ всякую силу по отношенію къ государственнымъ кассамъ. Чтобы министры могли выдать на нихъ новые ордера, необходимо снабдить ихъ новымъ разрѣшеніемъ, такъ какъ не надо забывать, что слова «безъ ущерба для правъ государственныхъ кредиторовъ» господствуютъ надъ всею областью вопроса.

Съ этою цѣлью вѣдомость этихъ подлежащихъ уплатѣ долговъ, составленная во время заключенія смѣтнаго періода, вносится въ законъ объ урегулированіи счетовъ смѣтнаго періода, [1]) который и беретъ на себя обязанность открыть необходимые для ихъ оплаты кредиты. Въ сила этого новаго разрѣшенія по закону объ урегулированіи, и только въ его предѣлахъ, министры и выдаютъ новые ордера.

Каждая повторная выдача ордера должна относиться только къ тому, что остается доплатить по главѣ согласно постановленіямъ предшествующаго бюджета и что санкціонировано закономъ объ упорядоченіи.

Однако, такъ какъ законъ объ упорядоченіи всегда запаздываетъ, то было допущено, что даже до голосованія простое внесеніе вѣдомости подлежащихъ платежу остатковъ въ *проектъ закона* можетъ дать министрамъ право приступить къ выдачѣ ордеровъ. Декретъ 31 мая 1862 г. такъ говоритъ объ этомъ разрѣшеніи: «Однако, на расходы, которые по счетамъ представляются подлежащими уплатѣ остатками послѣ заключенія смѣтнаго періода, и которые были разрѣшены правильно открытыми кредитами, могутъ быть министрами выданы ордера за счетъ суммъ текущихъ бюджетовъ раньше, чѣмъ будетъ вотированъ законъ объ упорядоченіи этого смѣтнаго періода». Отступленіе, допущенное ст. 125-ой декрета 31 мая 1862 г., ставшее нынче обычнымъ правиломъ, не мѣшаетъ однако, закону объ упорядоченіи счетовъ открывать затѣмъ необходимые для оплаты заключенныхъ періодовъ кредиты при помощи слѣдующей формулы: «На платежи для покрытія расходовъ обыкновеннаго бюджета смѣтнаго періода... будутъ выданы ордера за счетъ капиталовъ текущихъ смѣтныхъ періодовъ».

---

[1]) *Примѣчаніе переводчика.* Loi des comptes, loi de réglement des comptes, loi de réglement, законъ о заключеніи счетовъ, законъ объ упорядоченіи, объ урегулированіи счетовъ, законъ объ окончательномъ утвержденіи исполненія бюджета, законъ объ окончательномъисправленіи бюджета-все это разныя названія закона, окончательно заключающаго смѣтный періодъ, loi portant réglement définitif de l'excice .., которому посвящена глава XXX.

ЦАБ "Автограф"

Что же касается долговъ, незанесенныхъ въ вѣдомость подлежащихъ платежу остатковъ, включенную въ проектъ или въ окончательный текстъ закона объ упорядоченіи, то ихъ можно платить только въ силу вотируемыхъ палатами дополнительныхъ кредитовъ. Законъ 23 мая опредѣленно говоритъ объ этомъ. «Въ тѣхъ случаяхъ, когда долги, надлежашимъ образомъ констатированные за счетъ заключеннаго смѣтнаго періода, не составляютъ части подлежащихъ платежу остатковъ, занесенныхъ въ законъ объ упорядоченіи, удовлетвореніе ихъ возможно только при помощи дополнительныхъ кредитовъ» [1]), которые согласно закону 30 марта 1902 г. должны быть представлены палатѣ особо. Итакъ, кредиты за счетъ заключенныхъ періодовъ открываются всегда закономъ.

Спеціальная глава бюджета каждаго министерства, къ которой относятся ордера на расходы по заключеннымъ смѣтнымъ періодамъ, производимые министрами, какъ было сказано, изъ суммъ текущаго смѣтнаго періода, глава, носящая названіе «*Расходы заключенныхъ смѣтныхъ періодовъ*», не обладаетъ никакой цифрой кредитовъ; кредитъ открывается только «для памяти» (pour mémoire). Настоящія цифры кредитовъ помѣщаются въ законахъ или объ упорядоченіи или о дополнительныхъ кредитахъ [2]).

---

[1]) „Необходимо, чтобы для всѣхъ долговъ, удостовѣренныхъ закономъ о заключеніи счетовъ, этотъ самый законъ содержалъ бы и разрѣшеніе на производство платежа до срока окончательнаго погашенія. Что же касается долговъ, констатированныхъ послѣ упорядоченія смѣтнаго періода, то тутъ только дополнительный кредитъ можетъ придать платежу отсутствующую у него санкцію законности. Таковы основы системы: по расходамъ заключенныхъ періодовъ не производится платежа иначе какъ съ законодательнаго разрѣшенія, которое дается или закономъ объ упорядоченіи счетовъ или закономъ о дополнительныхъ кредитахъ". (Докладъ депутата Кальмона, 18 апрѣля 1834 г.). „Отнынѣ министры должны будутъ держать ордера, выдаваемые на текущій смѣтный періодъ за счетъ заключенныхъ періодовъ, въ границахъ кредитовъ, открываемыхъ закономъ объ упорядоченіи для расходовъ, остающихся послѣ заключенія смѣтнаго періода. Внѣ этого требуются дополнительные кредиты. Эти правила являются слѣдствіемъ ранѣе вотированныхъ законовъ. Онѣ заключаютъ такія мѣры внутренняго распорядка, выгоды которыхъ очевидны". (Докладъ графа Руа въ палатѣ пэровъ, 17 мая 1834 г.).

[2]) Докладчикъ Кальмонъ такъ объяснилъ въ 1834 г. смыслъ этой формулы „для памяти": „Если бы къ текущему бюджету присоединяли суммы, необходимыя для платежа просроченныхъ расходовъ, то очевидно велся бы двойной счетъ одного и того же. Расходы по главѣ заключенныхъ періодовъ должны быть оплачены при помощи капиталовъ, оставшихся свободными отъ предыдущихъ бюджетовъ. Каждый смѣтный періодъ оставляетъ въ наслѣдство слѣдующимъ за нимъ періодамъ частицу своихъ рас-

ЦАБ "Автограф"

Законъ 23 мая 1834 г. резюмируетъ очень удачно въ своей 8-ой статьѣ всю только что нами изложенную теорію: «Для расходовъ, подлежащихъ платежу послѣ заключенія смѣтнаго періода, министры обязаны при выдачѣ ордеровъ на текущій смѣтный періодъ, но за счетъ заключенныхъ періодовъ, держаться въ границахъ кредитовъ, аннулированныхъ по главамъ закономъ объ упорядоченіи.

«Эти ордера относятся на спеціальную главу, открытую для памяти и для порядка въ бюджетѣ каждаго министерства безъ спеціальнаго ассигнованія суммъ.

«Сумма платежей, произведенныхъ въ теченіе каждаго года за счетъ заключенныхъ періодовъ, вносится въ кредитъ этой спеціальной главы и засчитывается въ число законодательныхъ кредитовъ послѣ окончательнаго утвержденія смѣтнаго періода».

§ 4.—Пятилѣтняя давность. Законъ 1831 г. Погашенные смѣтные періоды.

Административное заключеніе смѣтнаго періода оставляетъ нетронутыми, какъ мы говорили, права кредиторовъ. Пока предметъ регулировался только ордонансомъ 14 сентября 1822 г., государственные кредиторы могли предъявлять свои права, добиваться ихъ окончательнаго подсчета, выдачи ордеровъ и платежей, если не безконечно, то во всякомъ случаѣ въ границахъ обычныхъ правилъ о давности, содержащихся въ Code civil. Это вело къ тому, что администрація въ теченіе десяти, двадцати и тридцати лѣтъ оставалась незащищенной отъ неожиданныхъ требованій, никогда не могла въ нужное время приступить къ окончательной очисткѣ своихъ законодательныхъ дѣйствій. Мы уже видѣли, при помощи какихъ насильственныхъ ликвидаціонныхъ мѣръ въ началѣ вѣка нѣкоторыя правительства отдѣлывались отъ своихъ недоплатъ. Общественное развитіе заставило скоро понять, что гораздо лучше создать правильную систему краткосрочной давности въ пользу казначейства; это и было осуществлено закономъ 29 января 1831 года. «Ст. 9. Будутъ покрыты давностью и совершенно погашены въ пользу государства... всѣ долги, которые, не будучи оплачены до закрытія кредитовъ того смѣтнаго періода, къ которому они принадлежатъ, не могли за отсутствіемъ надлежащихъ

ходовъ вмѣстѣ съ соотвѣтствующими средствами.. Спеціальная глава, открываемая съ надписью „для памяти“, есть скорѣе бухгалтерскій пріемъ чѣмъ элементъ бюджета“. (Докладъ 18 апрѣля 1834 г.).

ЦАБ "Автограф"

удостовѣреній быть подсчитаны, занесены въ ордеръ и оплачены въ теченіе пяти лѣтъ со дня открытія смѣтнаго періода для кредиторовъ, живущихъ въ Европѣ, и шести лѣтъ для кредитовъ, живущихъ внѣ европейской территоріи». (Ст. 126 декрета 31 мая 1862 г.).

Согласно этимъ постановленіямъ каждый расходъ, который по истеченіи пяти лѣтъ не подсчитанъ окончательно, не занесенъ на ордеръ и не оплаченъ, тѣмъ самымъ признается уже погашеннымъ. Здѣсь имѣется, какъ мы уже говорили, созданіе спеціальной давности въ пользу государства [1]). По истеченіи пяти лѣтъ недоплата признается совершенно очищенной, безо всякихъ насильственныхъ мѣръ, единственно въ силу того, что *прошло пять лѣтъ*.

Однако законъ 29 января 1831 г. прибавилъ: «ст. 10. Постановленія предшествующихъ статей неприложимы къ долгамъ, составленіе *ордеровъ и оплата которыхъ не могли имѣть мѣста по винѣ* администраціи или вслѣдствіе обжалованія въ государственный совѣтъ». Государство не можетъ, дѣйствительно, объявить своихъ кредиторовъ пропустившими срокъ, когда замедленіе произошло по его винѣ.

Въ трехъ случаяхъ возможенъ, по исключенію, платежъ и по истеченіи пятилѣтняго срока: 1) при проживаніи кредитора внѣ Европы, что на годъ удлиняетъ давность; 2) по винѣ администраціи; 3) при обжалованіи въ государственный совѣтъ.

Смѣтный періодъ, дожившій до конца своего пятаго года, тѣмъ не менѣе исчезаетъ изъ отчетности. «Смѣтный періодъ, дошедшій до срока давности, перестаетъ фигурировать въ счетоводствѣ министерствъ»—говоритъ ст. 134 декрета 31 мая 1862 г. Такимъ образомъ, ежегодно одинъ смѣтный періодъ совершенно отбрасывается въ сторону. 1-го января 1900 г., напримѣръ, изъ реестровъ счетоводства исчезъ смѣтный періодъ 1895 года, 1-го января 1906 г.,—смѣтный періодъ 1901 г. Такимъ путемъ изъ года въ годъ всѣ смѣтные періоды переходятъ и будутъ переходить изъ официальныхъ картоновъ въ архивы исторіи.

Что касается долговъ, оплачиваемыхъ и позднѣе въ силу трехъ вышеуказанныхъ исключеній, они получаютъ названіе *долговъ за счетъ погашенныхъ смѣтныхъ періодовъ* и очищаются изъ кредитовъ, открытыхъ «для памяти» въ главѣ текущаго бюджета каждаго министерства, озаглавленной: *расхода погашенныхъ смѣтныхъ періодовъ, непо-*

---

[1]) Не слѣдуетъ смѣшивать эту спеціальную давность въ пять лѣтъ, относящуюся въ силу закона 1831 г., ко всѣмъ долгамъ государства, съ пятилѣтнею давностью купоновъ отъ ренты, установленной ст. 2277 Code civil.

ЦАБ "Автограф"

крытые давностью [1]). Спеціальные законы, представляемые отдѣльно, согласно ст. 77-ой закона 30 марта 1902 г., опредѣляютъ ихъ цифры, которыя въ теченіе смѣтнаго періода подставляются въ спеціальную главу вмѣсто надписи «для памяти».

Смѣтные періоды заканчиваются во Франціи двояко: 1) въ нѣдрахъ администраціи 30 апрѣля, 30 іюня или 31 іюля второго года съ составленіемъ по неуплаченнымъ долгамъ новыхъ ордеровъ за счетъ заключенныхъ періодовъ; 2) въ силу пятилѣтней давности, уничтожающей всѣ просроченные долги, за исключеніемъ временныхъ изъятій, допускаемыхъ, какъ расходы погашенныхъ смѣтныхъ періодовъ.

§—5. Заключеніе бюджетовъ въ Англіи.—Счеты остатковъ въ Италіи.

Въ Англіи, гдѣ счетоводство ведется не по смѣтному, а по календарному годовому періоду, заключеніе операцій въ концѣ финансоваго года происходитъ очень просто. Всѣ непотребленные кредиты тогда уничтожаются. «Кредиты могутъ служить только для платежей, произведенныхъ въ теченіе финансоваго года»—говоритъ сэръ Стаффордъ Норткотъ въ уже цитированной статьѣ въ Dictionnaire de la Politique. Новое голосованіе за счетъ слѣдующаго года возстановляетъ кредиты, относящіеся къ неоплаченнымъ долгамъ, если это необходимо [2]).

Англія, слѣдовательно, не знаетъ счетоводства по заключеннымъ смѣтнымъ періодамъ. Послѣ того, какъ 31 марта вечеромъ кончается финансовый годъ, его операціи не продолжаются ни подъ какой формой. Новый годъ, открывающійся 1-го апрѣля, видитъ, какъ въ его нѣдрахъ смѣшиваются безъ различія происхожденія всѣ платежи, произведенные съ перваго до послѣдняго дня.

Нѣкоторыя приспособленія ослабляютъ, однако, то, что было бы че-

---

[1]) Бюджетъ каждаго министерства заканчивается слѣдующими двумя главами:

Расходы погашенныхъ смѣтныхъ періодовъ, непокрытые давностью. . . . . Pour memoire (для памяти)
Расходы заключенныхъ смѣтныхъ періодовъ. . . .
. . . . . Idem (тоже)

[2]) До 1862 г., гражданскія вѣдомства могли въ концѣ года переносить свои непотребленные кредиты. Въ настоящее время ни гражданскія вѣдомства, ни военное, ни морское этого дѣлать не могутъ за исключеніемъ все таки тѣхъ случаевъ, когда передъ началомъ затяжныхъ работъ вотируется планъ смѣты всей ихъ стоимости. Въ границахъ этого плана работы продолжаются изъ года въ годъ.

ЦАБ "Автограф"

резчуръ рѣзкимъ во внезапной остановкѣ записей, имѣющей мѣсто, какъ было сказано, 31 марта вечеромъ. Читатель уже видѣлъ, что рядомъ со счетомъ казначейства въ англійскомъ банкѣ существуетъ спеціальный счетъ на имя главнаго казначея (paymaster general). При приближеніи конца финансоваго года этотъ счетъ главнаго казначея получаетъ со законнаго разрѣшенія главнаго контролера-аудитора и бюро казначейства запасъ въ 50 или 55 милліоновъ франковъ, предназначенный для платежа въ теченіе трехъ мѣсяцевъ расходовъ истекшаго года послѣ его заключенія, если ордера на эти расходы были выданы до 1-го апрѣля.

Такимъ образомъ, счетъ казначейства, надлежащимъ образомъ вполнѣ и безповоротно закрытый въ вышеуказанный срокъ 31 марта вечеромъ, оставляетъ въ активѣ частнаго счета главнаго казначея остатокъ денегъ, достаточный для оффиціозной ликвидаціи недоплатъ. Благодаря такому бухгалтерскому фокусу англичане разрѣшаютъ практически безъ путаницы трудности, присущія переносу операцій изъ одного года въ другой, вызываемому заключеніемъ каждаго бюджета.

Италія, въ которой также преобладаетъ отчетность по календарнымъ періодамъ, выпуталась не такъ счастливо, какъ Англія, изъ затрудненій такого перехода. Въ теоріи, когда знакомишься только съ текстомъ регламентовъ, ея организація кажется безупречной. Она даже скомбинирована съ большой ученостью, какъ видно будетъ дальше. Только злоупотребленія, приключившіяся на практикѣ, временно запятнали ее.

Счетоводство по календарному періоду въ теченіе составляющихъ его двѣнадцати мѣсяцевъ, съ 1 іюля по 30 іюня, въ Италіи не обнимаетъ только, какъ въ Англіи, кассовыхъ операцій, оно включаетъ также и права, констатированныя въ теченіе этого періода [1]).

Итальянскій законодатель хотѣлъ подойти возможно ближе къ истиннымъ фактамъ, подводя въ послѣдній день финансоваго года итогъ не только фактическихъ денежныхъ выдачъ и поступленій, но также и констатированій, т. е., съ одной стороны, правъ, пріобрѣтенныхъ казначействомъ на лицъ, ему должныхъ, а съ другой стороны, правъ, пріобрѣтенныхъ государственными кредиторами на казначейство. Онъ вполнѣ справедливо предположилъ, что если матеріальная реализація этихъ пріобрѣтенныхъ обязательствъ и можетъ пройти съ нѣкоторымъ ущербомъ, то въ хорошо построенномъ организмѣ этотъ ущербъ будетъ имѣть лишь ничтожное значеніе.

Но изъ этой отправной точки развилась мысль вести параллельно съ

---

[1]) Мы уже изложили въ главѣ V на стр. 113 и сл. все, что касается отчетности по календарному періоду въ Италіи и Англіи.

ЦАБ "Автограф"

бюджетами и простые бухгалтерскіе счеты (comptes d'ordre). А бухгалтерскіе счеты всегда опасны потому, что правители не могутъ устоять передъ искупленіемъ внести туда то, что къ нимъ не подходитъ. Конечно, необходимо, чтобы отчетность, включивъ въ бюджеты, замкнутые 30 іюня, часть констатированныхъ правъ, по которымъ не было еще поступленій или платежей, слѣдила затѣмъ за фактомъ этихъ поступленій или платежей, и чтобы, какъ слѣдствіе этого, были открыты внѣ бюджета *счеты активныхъ и пассивныхъ остатковъ* (comptes des reliquats actifs et passifs). «Доходы констатированные, но не поступившіе, расходы констатированные, подсчитанные, занесенные въ ордера, но неуплаченные составляютъ активные и пассивные остатки смѣтнаго періода»—гласитъ ст. 17 декрета 4 мая 1885 г. [1]).

Связь этихъ счетовъ, [2]) повидимому, вполнѣ правильная. Выдача ордеровъ на расходы подчинена здѣсь тѣмъ же самымъ правиламъ, что и по отношенію къ расходамъ текущаго смѣтнаго періода; она также подчинена предварительному визированію счетной палаты, контролирующей оправдательные документы и правильность бюджетныхъ кредитовъ. Оставшаяся свободной часть первоначальныхъ кредитовъ переносится, впрочемъ, въ концѣ года въ соотвѣтствующія главы бюджета остатковъ [3]). Тексты

---

[1]) Не только *констатированные* расходы, но и *зачатые* (engagés), кажется, составляютъ въ Италіи часть финансоваго года, если судить по буквѣ закона 17 іюля 1889 г.: „Кредиты, относящіеся къ обыкновеннымъ расходамъ бюджета, которые не будутъ использованы въ концѣ года, будутъ аннулированы. Будутъ признаваться использованными суммы, которыя государство обязалось заплатить или въ силу договоровъ, или за работы и поставки, которыя были исполнены въ теченіе смѣтнаго періода".

Счетъ остатковъ составляетъ особый счетъ, отдѣльный отъ счета доходовъ и расходовъ, свойственныхъ текущему смѣтному періоду, такъ что ни одинъ расходъ, относящійся къ подлежащимъ платежу остаткамъ, не можетъ быть зачисленъ за счетъ кредитовъ текущаго смѣтнаго періода и обратно. (ст. 32 закона 17 февраля 1884 г.).

[2]) Главный директоръ государственной отчетности въ Италіи Чербони писалъ въ 1885 г.: „Въ Италіи смѣтный періодъ состоитъ въ простомъ констатированіи правъ и обязательствъ казначейства, не упуская при этомъ изъ виду и кассовыхъ результатовъ... такъ что послѣ закрытія дѣйствій кассъ 30 іюня каждаго года движеніе остатковъ передается счетоводству наступающаго года просто *какъ движеніе кредита и дебета казначейства*.

[3]) Расходы, отнесенные такимъ образомъ въ счетъ остатковъ могутъ быть подсчитаны и оплачены начиная съ 1 іюля, не дожидаясь голосованія парламента, который одобряетъ ихъ въ общемъ окончательномъ отчетѣ (ст. 59 закона 17 февраля 1884 г.).

ЦАБ "Автограф"

итальянскаго закона 17 февраля 1884 г., и общаго регламента отчетности 4 мая 1885 г., казалось бы, повторяемъ, давали полную гарантію противъ злоупотребленій [1]).

Эти злоупотребленія, однако, появились и развились до того, что дискредитировали всю систему. Благодаря болѣе или менѣе правильному толкованію законовъ объ отчетности, особенно статьи 310-ой декрета 1885 г., администрація нашла возможнымъ считать начатыми до заключенія смѣтнаго періода и, слѣдовательно, подлежащими отнесенію въ счетъ остатковъ нѣкоторые расходы, размѣры которыхъ не были даже окончательно подсчитаны. Подъ прикрытіемъ этой возможности министры заднимъ числомъ измѣняли цифры первоначально констатированныхъ остатковъ, исправляли окончательные подсчеты и приступали къ новымъ констатированіямъ, якобы болѣе точнымъ. Какъ писалъ 2 февраля 1888 г. министръ финансовъ Магліани, долги государства, помѣщаемые среди остатковъ «не должны были бы, *смотря съ технической точки зрѣнія*, подвергаться какому-либо измѣненію». Но министръ тутъ же прибавляетъ, что этотъ идеалъ не соблюдался и что требованія административной жизни постоянно заставляли прибѣгать къ исключеніямъ. Особенно перерасходы въ сферѣ общественныхъ работъ давали мѣсто большимъ превышеніямъ кредитовъ, долгое время скрывавшимся въ счетѣ остатковъ. «На практикѣ—говоритъ онъ—не всѣ министерскіе департаменты съ одинаковымъ стараніемъ сообразовались со счетомъ остатковъ».

Дѣйствительно, за десятилѣтній періодъ съ 1877 по 1887 годъ превышенія расходовъ по счету остатковъ дошли до 104½ милліоновъ. Ежегодная средняя въ 10 милліоновъ, вытекающая изъ этого итога, рѣзко уменьшается по мѣрѣ приближенія къ концу періода. Въ 1885—1886 г., превышеніе расходовъ равно 7.363.000 фр., а въ 1886—1887 только 1.867.000 фр. Зло мало-по-малу исчезало.

Въ настоящее время послѣ нѣкоторыхъ реформъ, введенныхъ закономъ 17 іюля 1889 г., пробѣлы прежнихъ регламентовъ какъ будто заполнены, что позволяетъ предположить, что чрезвычайныя злоупотребленія стараго времени болѣе не повторятся.

Если это такъ, то итальянская система сохранитъ только свои положительныя стороны, главная изъ которыхъ была бы драгоцѣнна для насъ, именно быстрота въ представленіи отчетовъ.

---

[1]) Статистическій бюллетень министерства финансовъ **опубликовалъ** въ номерѣ отъ августа 1888 г. извлеченіе изъ доклада объ **итальянской** отчетности, **откуда** мы и почерпнули различныя свѣдѣнія.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА ДВАДЦАТЬ СЕДЬМАЯ.

Необходимость контроля.—Распорядители и подотчетные чиновники.—Контроль подотчетныхъ чиновниковъ.

§ 1.—Отсутствіе контроля приводитъ къ варварскимъ способамъ дѣйствія. Судьба первыхъ финансовыхъ суперъ-интендантовъ: Ангерана-де-Мариньи, Ля-Гетта, Реми, де-Жіака и т. д.; позднѣе Жака Кера, Санблянсэя, Фукэ. Палаты правосудія, учреждаемыя противъ откупщиковъ. Въ 1794 г. революціонный трибуналъ судитъ и приговариваетъ къ смертной казни бывшихъ главныхъ откупщиковъ. § 2.—Распорядители и подотчетные чиновники. Первые сдаютъ анонимные отчеты по смѣтнымъ періодамъ, вторые—именные отчеты по календарнымъ періодамъ. Первые не предсгавляютъ ни залога, ни законной гипотеки, слѣдовательно освобождаются безъ произнесенія рѣшенія. Вторые, наоборотъ, должны подвергнуться суду. § 3.—Контроль надъ подотчетными чиновниками въ его трехъ классическихъ формахъ. Контроль административный. § 4.—Счетоводство по правиламъ двойной бухгалтеріи. § 5.—Контроль судебный. § 6.—Контроль законодательный.

Контроль государственныхъ расходовъ и доходовъ осуществлялся въ различные періоды нашей исторіи въ условіяхъ чрезвычайно неравныхъ; его успѣхи совпадали съ успѣхами финансоваго благополучія страны; контроль и финансовое благополучіе идутъ вмѣстѣ; контроль открываетъ и порождаетъ финансовое благополучіе, онъ есть въ одно и тоже время и его показатель и причина.

§ 1.—Жестокія мѣры, вызывавшіяся въ прежнее время отсутствіемъ контроля.

Въ варварскіе съ финансовой точки зрѣнія періоды конца феодальной монархіи, о которыхъ уже говорилось во второй главѣ этой книги, контроля не было. Добросовѣстныя работы Адольфа Вюитри [1]) о финансо-

[1]) Etudes sur le régime financier de la France. Nouvelle série, 2 vol., 1883.

ЦАБ "Автограф"

вой политикѣ Филиппа Красиваго и первыхъ Валуа съ трудомъ открываютъ въ это время зачатки счетоводства. «При восшествіи на престолъ Филиппа Красиваго финансовой администраціи вовсе не существовало или, по крайней мѣрѣ, она смѣшивалась съ общей администраціей страны». При преемникахъ Филиппа Красиваго совершился нѣкоторый прогрессъ. Но подойдя къ концу своей работы, къ 1380 году при Карлѣ V, Вюитри заявляетъ, что въ общемъ «затрудненія, обнаружившіяся тогда въ операціяхъ казначейства, происходили не отъ недостатка средствъ, а отъ неудовлетворительности пріемовъ и правилъ, примѣняемыхъ при управленіи государственнымъ достояніемъ и распоряженіи королевскими деньгами».

Это отсутствіе контроля влекло за собой присущее ему зло; финансисты захватывали народные пожитки и обращали въ свою пользу деньги, предназначенныя для казначейства. Но когда ихъ грабежи превышали мѣру, ихъ вѣшали: таковъ былъ въ то время суммарный пріемъ контроля a posteriori. Въ этомъ утвержденіи нѣтъ никакого преувеличенія [1]); чтобы убѣдиться въ его правильности, достаточно познакомиться съ хронологіей первыхъ финансовыхъ суперъ-интендантовъ.

Ангеранъ-де-Мариньи (1301—1315 гг.) послѣ смерти своего покровителя Филиппа Красиваго былъ арестованъ въ Луврѣ, заключенъ въ Тампль и оттуда въ кандалахъ перевезенъ въ Венсеннъ. Его обвиняли въ порчѣ монеты, въ отягощеніи народа налогами, въ вымогательствѣ у покойнаго короля путемъ хитрости громадныхъ подарковъ, въ томъ, что онъ укралъ 40,000 экю назначавшихся папѣ, испортилъ лѣса, согласился за подкупъ привести къ неудачѣ приготовленія къ послѣдней войнѣ противъ Фламандцевъ, и т. д... Объявленный виновнымъ и сознавшимся во всѣхъ своихъ преступленіяхъ [2]), онъ былъ осужденъ собраніемъ изъ принцевъ,

---

[1]) „При королях, когда министры финансовъ плохо справлялись съ дѣломъ, съ ними раздѣлывались очень легко. Имъ или рубили головы или ихъ ссылали. Отъ Ангерана-де-Мариньи до Неккера насчитывается 37 колесованныхъ, повѣшенныхъ, обезглавленныхъ или сосланныхъ министровъ, потому что они перестали нравиться. Въ наше время министры финансовъ отдѣлываются дешевле". (Рѣчь общаго докладчика бюджета на 1890 г. сенатъ 11 іюля 1889 г.).

[2]) Многіе историки видятъ въ осужденіи Ангерана-де-Мариньи только результатъ политической интриги. Однако ни одинъ изъ нихъ не взялъ бы на себя гарантіи за его неподкупность. Пьеръ Клеманъ въ замѣткѣ, которую онъ со своей обычной эрудиціей посвятилъ Ангеранъ-де-Мариньи, какъ будто склоненъ его оправдывать. Тѣмъ не менѣе и онъ сообщаетъ о цифрѣ его имущества, „наибольшаго, которымъ когда либо частное лицо обладало во Франціи", подробности, порождающія серьезныя сомнѣнія о происхожденіи такихъ богатствъ.

ЦАБ "Автограф"

пэровъ королевства, бароновъ и прелатовъ и т. д. къ повѣшенію. 30 апрѣля 1315 г., наканунѣ Вознесенія, передъ восходомъ солнца приговоръ былъ приведенъ въ исполненіе, и его тѣло отправлено въ Монфоконъ.

Вторымъ по списку идетъ де-Ля-Геттъ (1316—1322). Обвиненный послѣ смерти Филиппа V, называемаго Длиннымъ, его преемникомъ Карломъ IV Красивымъ въ хищеніи 1,200,000 ливровъ изъ казначейства (болѣе 30 милліоновъ на наши деньги), онъ былъ брошенъ въ тюрьму и тамъ подвергся пыткѣ на деревянномъ конѣ. Пытка была такъ жестока, что онъ умеръ отъ нея спустя нѣсколько дней.

Третій, Пьеръ Реми (1322—1328), обвиняемый въ расхищеніи королевскихъ и національныхъ имуществъ, сдѣлалъ признаніе въ застѣнкѣ. Онъ былъ казненъ 25 апрѣля 1328 г. Его тѣло висѣло на Монфоконской висѣлицѣ, которую онъ незадолго до того самъ велѣлъ исправить.

Позже, Монтэгю (1381—1409) былъ обвиненъ въ хищеніяхъ. Комиссары, назначенные для суда надъ нимъ, заставили его подъ пыткой сознаться въ своемъ преступленіи. 17 октября 1409 года ему отрубили топоромъ голову.

Пьеръ-дез'Эссаръ (1410—1412) подвергся суду парламента. Ему отрубили голову 1 іюля 1413 г. на Рынкахъ.

Пьеръ-де-Жіакъ (1425) при Карлѣ VII, схваченный со своей постели въ Иссудюнѣ, былъ по приговору суда въ январѣ 1426 года брошенъ съ веревкой на шеѣ въ рѣку.

Мы, слѣдовательно, вовсе не преувеличивали, когда говорили, что первые финансовые суперъ-интенданты всѣ были или повѣшены, или казнены, или утоплены. [1])

Подобные акты насилія продолжались и позднѣе. Въ 1450 г. Жакъ Керъ, несмотря на свои прежнія заслуги, былъ обвиненъ въ лихоимствѣ, и у него были конфискованы его замки, земли, галеры, галіоны, мебель, посуда и т. д. И только произнесенный ему смертный приговоръ былъ замѣненъ пожизненной тюрьмой.

При Франциске I) Санблянсэй, старикъ, котораго король называлъ

Ад. Вюитри ограничивается такими словами: „Ангеранъ-де-Мариньи палъ жертвой ненависти и политическихъ интригъ. Двое другихъ, Жераръ де Ля-Геттъ и Пьеръ Реми были, какъ кажется, болѣе правдоподобно обвинены въ подкупахъ и хищеніяхъ".

[1]) Нынѣшніе подотчетные чиновники, размышляя объ этомъ, безъ сомнѣнія отдадутъ предпочтеніе передъ этими средневѣковыми пріемами тщательнымъ ревизіямъ финансовой инспекціи, мелочнымъ придиркамъ своего начальства и замѣчаніямъ счетной палаты.

ЦАБ "Автограф"

своимъ отцомъ, навлекши на себя подозрѣніе [1]), былъ повѣшенъ въ 1522 г. [2]).

Каждый слыхалъ про величіе, роскошь и процессъ Фукэ, преданнаго суду комиссіи изъ двадцати двухъ членовъ по обвиненію въ преступленіяхъ по должности. Приговоръ былъ вынесенъ только черезъ три года. «Славьте Бога и благодарите его—пишетъ m-me Севинье-нашъ бѣдный другъ спасенъ, я внѣ себя отъ радости». На самомъ дѣлѣ, несмотря на давленіе короля, Фукэ не былъ приговоренъ къ смерти, но все же до конца дней своихъ, девятнадцать лѣтъ, провелъ въ заключеніи въ Пиньерольской крѣпости [3]).

---

[1]) Пьеръ Клеманъ старается также оправдать Бонъ-де-Санблянсэя. «Нѣтъ доказательствъ—говоритъ онъ—что онъ былъ виновенъ въ явныхъ, признанныхъ хищеніяхъ, такъ какъ постановленія двухъ судившихъ его комиссій не имѣютъ никакой нравственной цѣны. Санблянсэй тѣмъ не менѣе пріобрѣлъ на своей должности большое имущество, и если его обвиненіе можетъ считаться слѣдствіемъ мести принцессы Ангулемской и зависти канцлера Дюпра, то выставленные противъ него факты лихоимства все же трудно опровержимы.

[2]) Въ концѣ шестнадцатаго вѣка Сюлли въ своихъ мемуарахъ говорилъ слѣдующее о хищничествѣ финансистовъ: «Въ эти смутныя времена королевскія деньги были добычей перваго захватчика. Доходы короля не удовлетворяли жадности финансистовъ, которые обогащались на счетъ народной нищеты... Мнѣ стоило большихъ трудовъ разоблачить тайны дѣльцовъ. Я вскрылъ всѣ секретные ходы сборщиковъ. Ихъ было очень много: выдаваніе одного за другое, мнимыя недоимки, путевыя издержки, подарки и т. д. всѣ эти расходы на служащихъ, сильно вздутые, поглощали часть доходовъ... Откупщики и казначеи Франціи извлекали почти вдвое больше того, что было имъ отдано съ торговъ».

[3]) Генеральный прокуроръ при счетной палатѣ Птижанъ въ своей вступительной рѣчи 3 ноября 1876 г. занялся спеціально чрезвычайнымъ трибуналомъ 1661 г., которому поручено было судить Фукэ. Онъ приводитъ вступительныя слова эдикта, образовавшаго этотъ трибуналъ, гласившія, что «король желалъ укрѣпить свое правленіе подавленіемъ злоупотребленій, совершенныхъ въ финансовой области. Нѣкоторое число лицъ въ теченіе этихъ послѣднихъ лѣтъ пользовались незаконными путями для внезапнаго созданія себѣ огромныхъ богатствъ»... Г. Птижанъ дальше замѣчаетъ: «Нельзя отрицать злоупотребленій Фукэ. При правительствѣ, высказывавшемъ твердое намѣреніе возстановить порядокъ въ финансахъ, хищенія требовали, хотя бы для примѣра, суроваго наказанія".

Интересныя подробности, собранныя Шерюэлемъ въ его работѣ Mémoires sur la vie publique et privée de Fouquet о процессѣ финансоваго суперъ-интенданта, подтверждаютъ только что цитированное нами мнѣніе хотя самъ авторъ не счелъ нужнымъ высказать свой личный взглядъ на виновность Фукэ. Эта виновность по крайней мѣрѣ по отношенію къ расхищенію государственной казны, обнаруживается болѣе явственно изъ работъ двухъ юристовъ, которые, критикуя самую форму процесса, согласно признаютъ, что въ своей основѣ обвиненіе было правильно. (Вступитель-

ЦАБ "Автограф"

Позже за очистку счетовъ въ минуты кризисовъ, когда исчезали всѣ другіе пріемы контроля, брались палаты правосудія, палаты, судившія еретиковъ (chambres ardentes). Наиболѣе извѣстная изъ нихъ, учрежденная въ 1716 г. [1]) послѣ смерти Людовика XIV, потребовала къ себѣ на судъ всѣхъ разбогатѣвшихъ финансистовъ. Чтобы получить лучшія свѣдѣнія о размѣрахъ и происхожденіи состояній, она поощряла доносы, обѣщая доносчикамъ часть добычи, введя предательство въ нѣдра семей. Эти низкіе пріемы дозволили насчитать на 219 милліоновъ незаконныхъ обогащеній. Къ несчастью изъ 4.410 лицъ, на которыхъ сдѣланы были начеты, большинство воздержалось отъ уплаты, пользуясь потворствомъ придворныхъ. Приговоры, по одному извѣстному выраженію, сдѣлались поводами для сдѣлокъ между людьми, нуждавшимися въ протекціи, и могущими ее продать.

Послѣ паденія Лоу новая палата правосудія, созданная указомъ 16 января 1721 г., визировала всѣ цѣнности, обращавшіяся во время дѣйствія системы. Эта виза направлена была скорѣе противъ частныхъ лицъ, чѣмъ противъ подотчетныхъ чиновниковъ, имѣла цѣлью отличить добросовѣстныхъ акціонеровъ отъ ажіотаторовъ, разобраться въ происхожденіи имуществъ, чтобы вернуть каждаго по возможности къ прежнему его состоянію. Она была примѣнена къ 2,452 милліоновъ ливровъ, принадлежащимъ 511,000 собственниковъ: только 1.700.793,294 ливровъ были консолидированы. Это означало уменьшеніе почти на 700 милліоновъ, увеличенное еще чрезвычайной поголовной податью въ 187.893,661 ливровъ, наложенной на извѣстнѣйшихъ миссисипцевъ.

Такимъ образомъ, до средины XVIII вѣка насильственныя и произвольныя мѣры, примѣнявшіяся въ видѣ исключенія, когда зло достигало своего апогея, замѣняли отсутствіе организаціи правильнаго контроля. Послѣдній такой примѣръ мы видимъ во время Революціи. Она не могла обойтись безъ такихъ мѣръ.

Провѣрка отчетовъ тридцати двухъ прежнихъ главныхъ откупщиковъ, пріостановленная надолго вслѣдствіе отсутствія ревизоровъ, была возобновлена конвентомъ, не задумавшимся передать дѣло своимъ соединеннымъ комитетамъ общественной безопасности, счетному и финансовому. Изъ

ныя рѣчи на конференціи адвокатовъ, произнесенныя одна въ Парижѣ Леономъ Деруа, 27 ноября 1882 г., другая въ Марсели г-мъ Пижота, 7 ноября 1882 г.)

[1]) Палаты правосудія существовали задолго до 1716 г. Одинъ эдиктъ отъ іюня 1625 г. установилъ даже опредѣленно, чтобы онѣ назначались правильно каждыя десять лѣтъ, «дабы злоупотребленія подотчетныхъ чиновниковъ и дѣльцовъ при взиманіи, распоряженіи и распредѣленіи государственныхъ денегъ никогда не оставались безнаказанными».

ЦАБ "Автограф"

этой среды избранъ былъ докладчикъ для составленія свода жалобъ на прежнихъ подотчетныхъ лицъ, жалобъ исключительно финансовыхъ, вродѣ неправильныхъ пріемовъ при исчисленіи элементовъ доходовъ и расходовъ, неточной оцѣнки результатовъ прежнихъ смѣтныхъ періодовъ, неоправданныхъ расходовъ, поздняго внесенія капиталовъ въ казначейство, вычисленія процента обложенія въ 10 со ста вмѣсто 6 или 4 и т. д. Такъ какъ рѣчь шла о точности массы цифръ, о разрѣшеніи самыхъ трудныхъ вопросовъ счетоводства, то комитеты конвента не нашли ничего лучшаго, какъ предложить передать бывшихъ главныхъ откупщиковъ на судъ уголовнаго революціоннаго трибунала.

Собраніе безъ возраженій приняло это странное заключеніе и уголовный революціонный трибуналъ, дѣйствительно, разобралъ это дѣло.

По обвинительному акту Фукье-Тенвилля, не останавливаясь ни на объясненіяхъ обвиняемыхъ, ни на словахъ ихъ казенныхъ защитниковъ, революціонный трибуналъ тутъ же въ засѣданіи объявилъ главныхъ откупщиковъ индивидуально и коллективно виновными въ злоупотребленіяхъ, въ подлогахъ книгъ, въ незаконныхъ прибыляхъ, въ расхищеніи капиталовъ, въ недоимкахъ и т. д.! Безъ всякаго иного разслѣдованія имъ вынесенъ былъ смертный приговоръ и въ тотъ же самый день послѣ засѣданія, въ пять часовъ, всѣ они, числомъ 28, взошли на эшафотъ [1]). (19 флореаля II года, 8 мая 1784 г.).

---

[1]) Среди главныхъ откупщиковъ, отправленныхъ на эшафотъ, былъ и знаменитый Лавуазье, которому посвященъ замѣчательный трудъ Эдуарда Гримо (Lavoisier, 1743—1794. Paris, 1888 г.). Говоря о своемъ героѣ, Эдуардъ Гримо разсказываетъ и обо всемъ процессѣ главныхъ откупщиковъ. „Докладчикъ—говоритъ онъ—не ставилъ въ упрекъ подсудимымъ никакого противо гражданскаго акта. Съ какой же стати требовалъ онъ передачи ихъ трибуналу, созданному исключительно для того, чтобы карать контръ-революціонныя преступленія?“

Дальше Гримо разбираетъ гекстъ приговора революціоннаго трибунала. „Какая статья законовъ могла быть выдвинута противъ главныхъ откупщиковъ? На какомъ основаніи требовать обвиненія? Хитроумный геній Коффингаля, бывшаго прокурора Шатле, формой вопросовъ, поставленныхъ присяжнымъ, восполнилъ недостатокъ законовъ: существовалъ ли заговоръ противъ французскаго народа, стремившійся содѣйствовать всѣми возможными способами врагамъ Франціи, подвергая французскій народъ всѣмъ видамъ лихоимства и вымогательства, подмѣшивая въ табакъ воду и вредныя для здоровья гражданъ примѣси, взимая 6 и 10% въ то время, какъ законъ дозволяетъ только 4, удерживая въ своихъ рукахъ капиталы, назначавшіеся для національнаго казначейства, чтобы такимъ путемъ отнять у націи огромныя суммы, необходимыя для войны, предпринятой деспотами противъ республики, и передать деньги этимъ послѣднимъ?

ЦАБ "Автограф"

Такъ были очищены ихъ счеты [1]).

§ 2.—Распорядители кредитовъ и подотчетныя лица.

Эти ужасные примѣры слишкомъ ясно указываютъ на необходимость организаціи постояннаго и правильнаго контроля, который предупреждалъ бы злоупотребленія, каралъ во-время виновныхъ и обезпечивалъ бы безопасность честнымъ служащимъ.

Однако, только въ XIX вѣкѣ, при началѣ Реставраціи контроль пріобрѣлъ во Франціи указанное солидное основаніе. Изучимъ его современную организацію, прослѣдивъ происхожденіе каждаго изъ отдѣльныхъ распоряженій.

Учебники административнаго права различаютъ контроль административный, судебный и законодательный.

Административный контроль осуществляется въ административномъ порядкѣ высшей администраціей надъ своими подчиненными. Судебный контроль отправляется счетной палатой въ отношеніи къ подотчетнымъ лицамъ, ей подвѣдомственнымъ. Законодательный контроль отправляется парламентомъ надъ министрами, которымъ поручено исполненіе бюджета.

Въ нашемъ изложеніи мы познакомимся со всѣми этими тремя видами контроля. Предварительно, вмѣсто того, чтобы разбирать ихъ теперь же одинъ за другимъ, продолжимъ, согласно принятому до сихъ поръ плану, обзоръ порядка бюджетныхъ операцій

Распорядители кредитовъ и подотчетные чиновники, совмѣстно работавшіе надъ исполненіемъ бюджета, послѣ того, какъ оно закончено, должны, и тѣ и другіе, доказать, что они правильно выполнили свои обязанности. Но эти доказательства пріобрѣтаютъ различную форму, смотря по тому, отъ какого класса агентовъ они требуются [2]). Главнѣйшія различія могутъ быть такъ классифицированы:

Такимъ путемъ Коффингаль безъ всякаго доказательства имѣлъ наглость обвинять главныхъ откупщиковъ въ сообщничествѣ съ иностранцами, въ преступленіи, достойномъ смерти .. потому, что проценты, неправильно взимавшіеся до 1789 г., лишали націю суммъ, необходимыхъ для войны 1794 года!"

[1]) «Народъ шумно аплодировалъ, когда упали эти 28 головъ, какъ нѣкогда вокругъ Монфоконской висѣлицы толпа ругала повѣшенныхъ казначеевъ Франціи. Это—старая традиція». (Les fermiers généraux, par Capefigue).

[2]) Декретъ 31 мая 1862 г. такъ опредѣляетъ распорядителей и подотчетныхъ: «Администраторамъ и распорядителямъ кредитовъ (ordonnateurs), поручается установленіе и обращеніе ко взиманію пошлинъ и сборовъ

ЦАБ "Автограф"

1) Подотчетныя лица сдаютъ отчеты по календарнымъ періодамъ своей дѣятельности (par gestion), распорядители кредитовъ—по смѣтнымъ періодамъ (par exercice).

Кассовыя операціи слѣдуютъ одна за другой исключительно въ хронологическомъ порядкѣ; во всякую минуту онѣ завершены; ихъ останавливаютъ моментально и окончательно, не дожидаясь никакихъ дополненій, никакихъ позднѣйшихъ присоединеній. Вслѣдствіе этого въ концѣ года счеты подотчетныхъ лицъ безповоротно закрываются.

Распорядители не могутъ, подобно подотчетнымъ лицамъ, записывать свои дѣйствія отъ даты къ датѣ. Они вынуждены считаться съ дополненіями или позднѣйшими присоединеніями, которыя влекутъ за собой ихъ дѣйствія; они должны розыскивать и группировать всѣ разсѣянныя части одной и той же операціи, чтобы представить ее въ видѣ единаго цѣлаго, допускающаго сравненіе съ цифрами кредитовъ, разрѣшившихъ операцію. Ихъ отчетъ—не исключительно цифровый, это—отчетъ раціональный, который не могъ бы составиться изъ мгновенно остановленнаго отрывка записей.

Соотвѣтственно этому и по аналогичнымъ мотивамъ личность распорядителя кредитовъ въ его отчетахъ исчезаетъ: распорядитель сдаетъ не свой собственный отчетъ, а отчетъ смѣтнаго періода. Онъ самъ остается анонимнымъ. Подотчетное лицо, наоборотъ, видитъ, какъ его имя, прописанное всѣми буквами, фигурируетъ на обложкѣ его отчетовъ по календарному періоду; отъ срока до срока оно владѣетъ суммами своей кассы, и отвѣчаетъ за нихъ; его личность всегда на первомъ планѣ.

2) Подотчетныя лица нуждаются въ томъ, чтобы ихъ отчетность была очищена особымъ приговоромъ, тогда какъ для освобожденія распорядителей не требуется никакого судебнаго рѣшенія.

Само свойство подотчетнаго лица ставитъ его въ положеніе нѣкоторымъ образомъ подсудимаго. Его недвижимыя имущества, на которыя сразу же накладывается общая законная гипотека, подлежатъ еще и спеціальнымъ привилегіямъ, устанавливаемымъ въ пользу казначейства [1]).

равно какъ окончательный подсчетъ расходовъ и выдача на нихъ ордеровъ".

Отвѣтственнымъ подотчетнымъ лицамъ (comptables) поручается реализація взиманія и платежей». (ст. 14).

[1]) Государство въ силу ст. 2121 Code civil имѣетъ законную гипотеку на имѣнія подотчетныхъ лицъ. Ст. 2098 предоставляетъ еще ему кромѣ того привилегію на движимыя и недвижимыя имущества подотчетныхъ лицъ, спеціально регламентированную закономъ 5 сентября 1807 г.

ЦАБ "Автограф"

По отношенію къ распорядителю ничего подобнаго. Ни привилегія, ни законная гипотека не тяготѣютъ надъ имуществами. Онъ не вноситъ залога [1]). Никакая матеріальная связь не привязываетъ его къ должности, онъ всегда сохраняетъ свободу распоряженія своимъ имуществомъ. Если онъ возвращается къ частной жизни, то на другой же день, безъ всякой формальности, несмотря на милліонные расходы, на которые онъ выдалъ ордера, онъ немедленно же становится вполнѣ независимымъ и его

[2]) Помимо подотчетныхъ лицъ нѣкоторое число администраторовъ, распорядителей и начальниковъ вѣдомства въ разныхъ странахъ подчинены обязательству представлять залоги. Во Франціи въ прежнее время подобная мѣра имѣла широкое распространеніе; она примѣняется еще и теперь по отношенію къ департаментскимъ директорамъ регистраціи и таможень (5000 фр.), къ департаментскимъ директорамъ косвенныхъ налоговъ (10,000), инспекторамъ того же вѣдомства (5000 фр.), къ таможеннымъ директорамъ, инспекторамъ, субъ-инспекторамъ и т. д.

Можно спросить, почему эта мѣра не обобщена. Логично ли, что чиновники, начальники вѣдомства или распорядители, которые однимъ росчеркомъ пера вовлекаютъ въ расходы государственные финансы и открываютъ кассы подотчетныхъ лицъ, не обязаны подобно послѣднимъ, вносить залогъ? Вотъ какіе доводы приводятъ для оправданія различія въ условіяхъ, въ которыя поставлены начальники вѣдомствъ, администраторы или распорядители, и подотчетные чиновники.

Во первыхъ, подотчетныя лица могутъ потерпѣть матеріальныя потери, кражу монетъ или прочеты, и должны уже съ этой точки зрѣнія, оставляя въ сторонѣ всякіе вопросы о честности, гарантировать внесеніемъ залога цѣлость своей кассовой наличности. Во вторыхъ, такъ какъ видъ драгоцѣннаго металла возбуждаетъ опасную алчность, то залогъ гарантируетъ казначейство и противъ возможныхъ искушеній и нечестности.

Въ отношеніи къ администраторамъ и распорядителямъ нельзя бояться ничего подобнаго. Ихъ нельзя обворовать, какъ они не могутъ совершить и матеріальныхъ ошибокъ, выражающихся въ потерѣ денегъ: у нихъ нѣтъ кассы. Что касается ихъ честности, то она по меньшей мѣрѣ ограждена отъ ежедневнаго держанія въ рукахъ золота-искусителя.

Съ другой стороны, если вступить на дорогу истребованія залоговъ со всѣхъ чиновниковъ, имѣющихъ отношеніе къ государственнымъ финансамъ, то какой агентъ государства оказался бы свободнымъ отъ залога?

Прежде всего министры, стоящіе на вершинѣ лѣстницы, должны были бы обезпечить внесеніемъ большихъ залоговъ честное употребленіе милліардовъ, которыми они распоряжаются. Спускаясь до самыхъ мелкихъ служащихъ, можно видѣть, что болѣе или менѣе значительная часть государственнаго достоянія находится и въ ихъ рукахъ. Всѣ обязаны были бы представлять залоги.

Это послѣднее основаніе не менѣе, чѣмъ предыдущія, побудило правительство ограничить требованіе залога почти исключительно подотчетными чиновниками.

ЦАБ "Автограф"

покоя никто не тревожитъ. Однимъ словомъ, его личность не *освобождается* только въ тѣхъ исключительныхъ случаяхъ, когда противъ него выдвинуты неясные принципы отвѣтственности, занесенные въ наши законы; только тогда, въ виду опредѣленныхъ фактовъ, можно взывать къ этой отвѣтственности, но послѣдняя не существуетъ заранѣе, постояннымъ образомъ, какъ по отношенію къ подотчетнымъ лицамъ и, слѣдовательно, не нуждается и въ очисткѣ судебнымъ рѣшеніемъ [1]).

Эти различія въ относительномъ положеніи распорядителей и подотчетныхъ лицъ диктуютъ соотвѣтствующія различія и въ способахъ контроля, прилагаемаго къ каждому изъ нихъ.

Будемъ же разсматривать ихъ раздѣльно, и изъ двухъ классовъ сработниковъ по исполненію бюджета изучимъ сначала классъ подотчетныхъ лицъ.

§ 3.—Административный контроль надъ подотчетными лицами.

Подотчетныя лица всецѣло подчинены указаннымъ выше тремъ видамъ контроля: административному, судебному и законодательному.

Административный контроль осуществляется надъ ними въ теченіе исполненія бюджета постояннымъ образомъ при посредствѣ различныхъ пріемовъ, описанныхъ въ предыдущихъ частяхъ этой книги.

Во первыхъ, они составляютъ періодически каждые десять дней или каждый мѣсяцъ вѣдомости о состояніи и освѣдомительныя записки, чтобы освѣдомлять своихъ іерархическихъ начальниковъ о кассовомъ движеніи, о ходѣ поступленій и платежей, о бухгалтерскомъ балансѣ и т. д., представляя сравнительныя данныя за годъ или за мѣсяцъ, отмѣчая недоборы или переборы, подкрѣпляя выводы своими замѣчаніями. Эти вѣдомости о состояніи или записки вмѣстѣ съ оправдательными документами о доходахъ и расходахъ, ордерами, оплаченными мандатами, исчерпанными реестрами съ талонами, визированными квитанціями и т. д.

---

[1]) „Пока не поставленъ вопросъ спеціально объ отвѣтственности распорядителя, послѣдній не имѣетъ дѣла ни съ какимъ судомъ, кромѣ только суда общественнаго мнѣнія, которому всѣ подсудны. Во время отправленія своей должности онъ сохраняетъ полностью свободное распоряженіе своимъ имуществомъ. Его честность и его познанія составляютъ единственные залоги, которые онъ даетъ общественному довѣрію. И когда онъ возвращается къ частной жизни, то не обязанъ подчиняться никакимъ формальностямъ, чтобы воспользоваться полнымъ отдыхомъ". (Докладъ маркиза Гарнье о проектѣ закона утвержденія смѣтныхъ періодовъ 1815, 1816 и 1817 г. Палата пэровъ, 17 іюня 1819 г.).

ЦАБ "Автограф"

отсылаются къ департаментскому директору или вице-директору, или въ окружную доходную кассу или въ главное казначейство, смотря потому, идетъ ли дѣло объ агентахъ финансовыхъ управленій, или о подотчетныхъ лицахъ непосредственно зависящихъ отъ казначейства. Главные казначеи, надъ которыми въ департаментѣ нѣтъ начальства, отправляютъ тѣ же самыя вѣдомости о состояніи въ министерство финансовъ въ Парижъ.

Во вторыхъ, подотчетныя лица провѣряются на мѣстѣ своими начальниками, которые въ извѣстное время, болѣе или менѣе неожиданно являются въ ихъ бюро, считаютъ деньги въ кассѣ, цѣнности—въ портфелѣ, заключаютъ реестры, просматриваютъ текущія записи и разузнаютъ состояніе всѣхъ частей службы.

Наконецъ, главная финансовая инспекція провѣряетъ сначала высшихъ подотчетныхъ лицъ, надъ которыми располагается только центральная администрація, а затѣмъ и возможно большее число второстепенныхъ подотчетныхъ чиновниковъ, подчиненныхъ уже инспекціи своихъ мѣстныхъ начальниковъ.

Административный контроль, слѣдовательно, составляется:

1) изъ періодическихъ пересылокъ вѣдомостей о состояніи доходовъ и расходовъ съ оправдательными документами;

2) изъ провѣрокъ на мѣстахъ, производимыхъ начальниками въ порядкѣ іерархіи;

3) изъ неожиданныхъ провѣрокъ со стороны главной финансовой инспекціи.

§ 4.—Счетоводство по двойной бухгалтеріи.

Счетоводство по двойной бухгалтеріи такъ опредѣлено въ ст. 1440 общей финансовой инструкціи 20 іюня 1859 г.:

«Съ 1808 г. книги главныхъ и окружныхъ пріемщиковъ ведутся по двойной бухгалтеріи.

Пріемъ записей по двойной бухгалтеріи сводится къ тому, что для описанія каждой операціи употребляются два агента или счета, одинъ изъ которыхъ дебитуется, другой—кредитуется. На самомъ дѣлѣ каждая операція счетоводства неизбѣжно составляется изъ двухъ противоположныхъ интересовъ и оттѣняетъ ихъ противоположность; фактъ, освобождающій одного, обязываетъ другого, и вслѣдствіе этого для одной и той же операціи всегда существуютъ агентъ-кредиторъ и агентъ-дебиторъ; тотъ, кто долженъ, получаетъ или получилъ—есть дебиторъ; тотъ, кому должны, кто платитъ или заплатилъ—есть кредиторъ».

Эта цитата содержитъ почти исчерпывающій трактатъ о предметѣ;

ЦАБ "Автограф"

она, во всякомъ случаѣ, переходитъ за границы простого опредѣленія. Не слѣдуетъ удивляться совершенству ея редакціи потому, что авторомъ ея является самъ Молліенъ, который буквально вписалъ ее въ составленный имъ отчетъ казначейства за XIV годъ, откуда ее, по всей вѣроятности, и извлекла инструкція 1859 г. Вотъ вызываемыя ею комментаріи.

Простая бухгалтерія, отъ которой всегда надо отправляться раньше, чѣмъ браться за изученіе ея младшей сестры, представляетъ элементарное счетоводство, состоящее въ простомъ описаніи операцій такъ, какъ въ порядкѣ онѣ слѣдуютъ одна за другой, въ книгѣ-журналѣ (дневникѣ), раздѣляя доходы и расходы. Простая бухгалтерія «родилась нѣкогда у домашняго очага и была, безъ всякаго сомнѣнія, изобрѣтена тѣми полезными личностями, которымъ часто приписывали миссію пусканія въ ходъ языка». Такъ выражался Леонъ Сэй въ своей прелестной статьѣ, къ которой мы еще вернемся.

Простая бухгалтерія начинаетъ, слѣдовательно, съ записыванія въ книгѣ-журналѣ (дневникѣ) въ ихъ послѣдовательномъ порядкѣ всѣхъ операцій по мѣрѣ того, какъ онѣ производятся. Чтобы сгруппировать и сдѣлать раціональную сводку этихъ операцій, ихъ разносятъ затѣмъ по вспомогательнымъ книгамъ, гдѣ онѣ располагаются методически по категоріямъ, по видамъ, по различнымъ подраздѣленіямъ.

Такъ, напр., сборщики (percepteurs), которые ведутъ записи еще по простой бухгалтеріи, отмѣчаютъ всѣ свои доходы по мѣрѣ взносовъ плательщиковъ въ журналѣ съ талонами. Затѣмъ позже, немного отдохнувши, они разбираютъ этотъ журналъ съ талонами и разносятъ его записи по разнымъ графамъ, установленнымъ сообразно требованіямъ статистики, въ *сводную книгу* (livre récapitulatif) и въ *книгу различныхъ счетовъ по вѣдомствамъ* (livre des comptes divers par service).

Но вотъ въ чемъ несовершенство системы. Какъ удостовѣриться, что эти вспомогательныя книги хорошо ведутся? Какъ узнать, всегда ли точно переносились туда извлеченія изъ книги-журнала? Существуетъ ли контроль, способный сообщить увѣренность на этотъ счетъ? Жанъ-Баптистъ Сэй, удивительно умѣющій освобождать счетоводство отъ окутывающихъ его тумановъ, такъ формулировалъ это возраженіе: «Вы понимаете, что если по забывчивости писца или по опискѣ какая либо статья опущена, или если она ненадлежаще помѣщена, то нѣтъ условій, чтобы вы *неизбѣжно* были предупреждены объ этой ошибкѣ».

Конечно, кассовая наличность контролируетъ итоги книги-журнала. Это очень доказательная провѣрка, но она—единственная, доставляемая счетоводствомъ по простой бухгалтеріи. Записи, внѣ ихъ сравненія съ кассовой наличностью, сами по себѣ не обладаютъ автоматическимъ спосо-

ЦАБ "Автограф"

бомъ провѣрять достовѣрность. Если вспомогательныя книги плохо ведутся, то никакой признакъ не предупреждаетъ объ этомъ подотчетнаго чиновника. Послѣдній не имѣетъ другой гарантіи точности своихъ переносовъ, кромѣ большей или меньшей внимательности, съ которой работаетъ онъ самъ или его писцы.

Счетоводство по двойной бухгалтеріи, наоборотъ, придаетъ всѣмъ счетамъ, каковы бы они ни были, кассовые или же дополнительные счеты, полную достовѣрность, ту самую авоматическую достовѣрность, о которой мы только что говорили. Жанъ-Баптистъ Сэй излагаетъ это опять-таки очень ясно: «При веденіи книгъ по системѣ двойной бухгалтеріи каждая статья контролируется другой соотвѣтствующей статьей, такъ что необходимо совершить двѣ ошибки на одинаковую сумму и уравновѣшивающія одна другую, чтобы объ этомъ не послѣдовало автоматическаго увѣдомленія». Отсюда и вытекаетъ автоматическая достовѣрность всѣхъ цифръ.

Во-вторыхъ, двойная бухгалтерія даетъ большую ясность въ описаніи операцій. Жанъ-Баптистъ Сэй говоритъ: «Та же метода позволяетъ, помимо того, составить болѣе ясное представленіе о результатѣ каждой операціи или каждаго вида операцій, потому что ихъ олицетворяютъ, потому что у нихъ, такъ сказать, требуютъ отчета въ томъ, что онѣ должны, и составляютъ отчетъ о томъ, что имъ должно».

Барремъ въ 1721 г. уже говорилъ: «Двойная бухгалтерія пригодна для всѣхъ дѣлъ, заключающихъ много подробностей» [1]).

Счетоводство по системѣ двойной бухгалтеріи имѣетъ, слѣдовательно, два преимущества надъ своею соперницей: оно придаетъ абсолютную достовѣрность всѣмъ записямъ; оно изображаетъ многочисленныя стороны операцій съ той точки зрѣнія, съ которой онѣ наиболѣе замѣтны, причемъ это многообразіе освѣщеній никогда не вредитъ точности цифръ.

Леонъ Сэй такъ описываетъ эту систему: «Современное счетоводство—говоритъ онъ—это искусство, носящее отпечатокъ итальянскаго и греческаго генія... Это чудесное изобрѣтеніе, родъ миѳологіи. Пастухи древней Греціи, утоляя жажду водой источника, думали, что они видятъ нимфу

---

[1]) Traité des parties doubles, par M. Barrême. Paris, 1721. Авторъ добавлялъ: «Г-нъ Кольберъ всегда желалъ вести по системѣ двойной бухгалтеріи всѣ дѣла короля; онъ не могъ выполнить этотъ большой проектъ потому, что не нашелъ людей, которые могли бы ввести систему двойной бухгалтеріи въ старинную финансовую систему и въ способъ счетоводства счетной палаты... Господа Парисы ввели это прекрасное изобрѣтеніе въ счетоводство откуповъ и главныхъ доходныхъ кассъ: нѣтъ ничего прекраснѣе начертаннаго ими плана; ничего нѣтъ болѣе подходящаго для истинныхъ интересовъ его величества, чѣмъ его исполненіе».

ЦАБ "Автограф"

водъ; они населяли природу множествомъ существъ, посреди которыхъ они жили, какъ въ обществѣ, болѣе высокомъ, чѣмъ человѣческое. Когда нація пастуховъ стала націей торговцевъ, она перенесла на дѣла свою приверженность къ фикціямъ. Касса и магазинъ стали миѳологическими личностями, не особенно знатными богами, у которыхъ однако не было недостатка въ алтаряхъ»...

Этотъ красивый этюдъ, прочитанный авторомъ въ трехмѣсячномъ засѣданіи пяти академій 6 января 1886 г. и всѣмъ извѣстный, мы охотно процитировали бы цѣликомъ. Въ особенности мы желаемъ использовать здѣсь заключенія, къ которымъ пришелъ Леонъ Сэй въ своей работѣ:

«Можно олицетворять свои дѣла: это помогаетъ хорошо изучить ихъ. Но не надо давать имъ двухъ физіономій и бѣдности преподносить маску богатства.

«И такъ какъ я говорилъ о миѳологіи и о баснѣ, то и въ заключеніе употреблю ихъ языкъ, чтобы сказать подотчетнымъ лицамъ, которыя попытались бы злоупотребить системой двойной бухгалтеріи, что если хорошо оживлять Галатею, то дурно соблазнять ее».

Этотъ послѣдній намекъ вскрываетъ опасности счетоводства по двойной бухгалтеріи, опасности, не грозящія подотчетному лицу только въ томъ случаѣ, если его намѣренія честны. Наоборотъ, самъ подотчетный чиновникъ всегда найдетъ, какъ мы говорили, въ двойной бухгалтеріи вѣрный палладіумъ противъ ошибокъ. Но если онъ самъ не обманывается, то можетъ при ея помощи обмануть другихъ.

На самомъ дѣлѣ, если операція, раньше чѣмъ найти свой окончательный противовѣсъ, должна пройти семь или восемь листовъ большой книги, если при каждомъ превращеніи она закутывается въ новое названіе, если ея первоначальныя цифры раздѣлены, разложены, возстановлены сообразно нуждамъ открытыхъ счетовъ, то какъ можно съ увѣренностью слѣдить за этой нитью. Какъ дойти, не заблудившись, до чистаго итога записей? Масса различныхъ перекрещивающихся личностей, разнообразіе надѣваемыхъ ими масокъ постоянно смущаютъ ревизора, отвращаютъ его отъ цѣли, скрываютъ отъ него прямую линію и усложняютъ изысканія.

Поэтому, чтобы ясно установить состояніе кассы и счетовъ подотчетнаго чиновника, чтобы, однимъ словомъ, сквозь его цифры добраться до полной истины, первая забота ревизора сводится къ прозаическому превращенію этого ученаго счетоводства по двойной бухгалтеріи въ счетоводство по простой бухгалтеріи. Какъ только главная финансовая инспекція принимается за ревизію окружного пріемщика или главнаго казначея, она торопится *обнажить балансъ*, т. е., какъ говоритъ сама инструкція, «перевести на простую бухгалтерію балансъ, установленный по системѣ

ЦАБ "Автограф"

двойной бухгалтеріи». Послѣ того, какъ произведено это вульгарное преображеніе и счеты сведены къ ихъ элементарному выраженію, инспекторъ чувствуетъ себя въ силѣ съ пользой продолжать свои дѣйствія, проливающія на все свѣтъ.

Счетоводство по двойной бухгалтеріи не препятствуетъ тому, что самый опытный глазъ не можетъ разобраться въ цифрахъ подозрительныхъ балансовъ. Суды констатировали, что офиціальные отчеты, опубликованные «Учетной конторой» и «Обществомъ вкладовъ и текущихъ счетовъ» наканунѣ ихъ краха, не позволяли никоимъ образомъ акціонерамъ раскрыть состояніе дѣлъ этихъ учрежденій. Счетоводство по двойной бухгалтеріи не доставляетъ ревизору той моральной увѣренности, которую находитъ въ ней подотчетное лицо: она создается только для послѣдняго. Поэтому мы со всѣми оговорками помѣщаемъ его среди способовъ административнаго контроля.

§ 5.—Судебный контроль надъ подотчетными лицами.

За контролемъ текущихъ операцій, совершаемыхъ день за днемъ въ продолженіе исполненія бюджета, слѣдуетъ для подотчетныхъ лицъ по истеченіи срока ихъ дѣйствій контроль судебный, простирающійся на операціи только что закончившагося періода.

Когда годъ законченъ, или чаще въ случаѣ прекращенія службы [1]) каждое подотчетное лицо составляетъ отчетъ о своихъ дѣйствіяхъ, предназначенный служить базой для сужденій счетной палаты, и который согласно сакраментальной формѣ долженъ представлять:

1) состояніе дѣлъ при открытіи календарнаго періода;

2) доходы и расходы всѣхъ видовъ, произведенные въ теченіе календарнаго періода;

3) положеніе при истеченіи календарнаго періода съ указаніемъ остатка цѣнностей въ кассѣ и въ портфелѣ. (ст. 23 декрета 31 мая 1862 г.).

Отчеты содержатъ увѣреніе въ искренности и въ правдивости, подписываются, датируются и передаются власти, которой поручено разсмотрѣніе ихъ, сообразно формамъ и срокамъ, предписаннымъ регламентами. Они должны быть составлены такъ, чтобы было возможно ихъ разсмотрѣ-

---

[1]) Въ началѣ главы V-ой мы объяснили, что такое отчетъ по годовому періоду (compte de gestion annuelle) и личный календарный отчетъ (compte de gestion personnelle). См. стр. 105 и дальше.

ЦАБ "Автограф"

ніе, и подкрѣпляться оправдательными документами, расположенными согласно методическому порядку операцій (ст. 27 того же декрета).

Представляемые по календарному годовому періоду, за исключеніемъ служебныхъ перерывовъ, когда они замѣняются личными календарными отчетами, эти отчеты содержатъ двѣ части: первую, относящуюся къ добавочнымъ операціямъ *истекшаго* смѣтнаго періода, вторую—относящуюся къ операціямъ перваго года *текущаго* смѣтнаго періода (ст. 317 того же декрета). Это дѣленіе впослѣдствіи дозволяетъ перейти отъ отчетовъ по календарному періоду къ отчетамъ по смѣтному. Въ концѣ помѣщается сводъ, который резюмируетъ вмѣстѣ обѣ части.

Центральная администрація, получивши эти отчеты, передаетъ ихъ для первой провѣрки въ бюро главной финансовой отчетности. Затѣмъ она передаетъ ихъ въ счетную палату, которая приступаетъ къ ихъ разсмотрѣнію съ соблюденіемъ судебныхъ формъ, описываемыхъ дальше. Вытекающій отсюда приговоръ объявляетъ подотчетное лицо или свободнымъ (quitte), или въ авансѣ (en avance) или должникомъ (en débet). Въ двухъ первыхъ случаяхъ подотчетный чиновникъ провозглашается окончательно очищеннымъ. Если онъ оставилъ службу, эта очистка содержитъ въ себѣ снятіе запрещеній и ипотечныхъ записей, имѣвшихся на его имуществѣ. Въ случаѣ же признанія должникомъ, онъ присуждается къ уплатѣ начтенныхъ на него суммъ, и министръ финансовъ добивается исполненія приговора. (Ст. 418 декрета 31 мая 1862 г.)

§ 6.—Законодательный контроль надъ подотчетными лицами.

Третій видъ контроля, которому подвержены подотчетныя лица, контроль законодательный, осуществляется путемъ сравненія совокупности ихъ записей съ результатами общаго финансоваго отчета и общими деклараціями счетной палаты.

Общій финансовый отчетъ будетъ описанъ въ слѣдующей главѣ. Затѣмъ мы увидимъ, какъ счетная палата дѣлаетъ двѣ общихъ деклараціи: одну, касающуюся смѣтнаго періода, другую—годичнаго періода. Послѣдняя имѣетъ преимущественное значеніе для подотчетныхъ лицъ, отчеты которыхъ по календарнымъ періодамъ она сравниваетъ съ цифрами общаго финансоваго отчета.

Дальнѣйшія главы, посвященныя счетной палатѣ, подробнѣе изложатъ эти операціи законодательнаго контроля, а здѣсь мы только указываемъ ихъ мѣсто въ ряду другихъ.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА ДВАДЦАТЬ ВОСЬМАЯ

Контроль надъ распорядителями кредитовъ.

§ 1. Распорядители кредитовъ, въ особенности главные распорядители, не подвергаются, собственно говоря, никакому административному контролю. Ни главные, ни второстепенные распорядители не подлежатъ судебному контролю.—§ 2. Разнообразныя формы законодательнаго контроля по отношенію къ нимъ. Отчеты министровъ. Законы 1816, 1817 и 1818 годовъ. Ордонансъ 1823 г.—§ 3. Общій финансовый отчетъ. Характеръ содержащихся въ немъ свѣдѣній. Отчеты раздѣлены въ немъ на двѣ части, чтобы можно было переходить отъ календарнаго къ смѣтному періоду. Отчеты по классамъ подотчетныхъ лицъ. Статистическіе документы.—§ 4. Комиссія по провѣркѣ министерскихъ отчетовъ. Ея внѣ-парламентскій составъ и ея полномочія.—§ 5. Общія декларацiи счетной палаты о согласованности дѣлаемыя относительно годового и смѣтнаго періодовъ. Ежегодный докладъ счетной палаты главѣ государства по поводу нарушеній, допускаемыхъ распорядителями.—§ 6. Недостаточность контроля надъ распорядителями во Франціи. Замѣчанія, сдѣланныя по этому поводу г-мъ Монклю въ 1840 г. и позднѣе различными парламентскими комиссіями. Случаи, когда нарушенія со стороны распорядителей устраняются и караются и въ настоящее время. Распорядителямъ предоставлена еще чрезмѣрная свобода.

§ 1.—Отсутствіе административнаго и судебнаго контроля надъ распорядителями.

Второстепенные распорядители подчинены административному контролю, который постоянно производятъ надъ ними ихъ начальники по министерствамъ въ теченіе исполненія бюджета, согласно предписаніямъ ст. 297—302 декрета 31 мая 1862 г.

Что же касается главныхъ распорядителей, которыми состоятъ сами министры, то они не подвергаются никакому административному контролю, да по своему положенію и не могли бы подлежать никакому.

ЦАБ "Автограф"

Супрематія министра финансовъ надъ своими товарищами, о которой мы уже говорили, не имѣетъ ни въ коемъ случаѣ по отношенію къ нимъ характера административнаго контроля [1]).

Съ точки зрѣнія судебнаго контроля положеніе еще яснѣе, если это возможно: судебный контроль не знакомъ какъ второстепеннымъ, такъ и главнымъ распорядителямъ. „Счетная палата ни въ коемъ случаѣ не можетъ присваивать себѣ юрисдикціи надъ распорядителями",—таковъ принципъ закона 16 сентября 1807 года, принципъ, согласный съ нашими предыдущими заключеніями, устанавливающими, что распорядители не имѣютъ надобности проходить черезъ судъ. Мы увидимъ однако, что на практикѣ нѣкоторые пріемы ловко и не безрезультатно обходятъ теоретическое препятствіе.

Итакъ, по отношенію къ распорядителямъ административный контроль существуетъ только для второстепенныхъ, а контроль судебный отсутствуетъ для всѣхъ по принципу.

§ 2.—Законодательный контроль надъ распорядителями.—Отчеты министровъ.

Распорядители подчинены только контролю законодательному во всей его полнотѣ.

Такъ какъ основнымъ элементомъ всякаго контроля является отчетъ, составленный творцомъ подлежащихъ контролю операцій, то министры-распорядители ежегодно вносятъ въ парламентъ слѣдующіе отчеты: [2]) 1, окончательные отчеты о расходахъ; 2, окончательные отчеты о доходахъ; 3, общій финансовый отчетъ.

Законъ 28 апрѣля 1816 г., первый въ этой области, постановилъ: «Ст. 122. Отчеты о расходахъ каждаго министерства будутъ отпечатаны». Затѣмъ законъ 25 марта 1817 г. въ своемъ титулѣ XII, озаглавленномъ: «Постановленія объ отчетахъ, подлежащихъ представленію въ палаты», повторилъ предписаніе министрамъ представлять въ каждую сессію печатный отчетъ объ ихъ операціяхъ въ теченіе предшествовавшаго года (ст. 148). Ст. 149-ая ввела общій финансовый отчетъ, изучаемый дальше.

---

[1]) См. ст. 59 и сл., стр. 434 и сл.

[2]) Только министры, главные распорядители, представляютъ законодательные отчеты. Вслѣдствіе этого, въ свои отчеты они включаютъ совокупность операцій второстепенныхъ распорядителей.

ЦАБ "Автограф"

Наконецъ, ст. 150-ая закона 25 марта 1817 г. опредѣляетъ подробно тѣ свѣдѣнія, которыя должны заключать министерскіе отчеты. «Министры-распорядители всѣхъ вѣдомствъ представятъ отчеты о расходахъ въ теченіе ихъ управленія и проведутъ сравненіе съ ордерами, выданными ими въ теченіе того же промежутка времени, и съ отдѣльными кредитами, открытыми по каждой главѣ ихъ бюджетовъ».

Законъ 15 мая 1818 г., установивъ о ежегодномъ регулированіи операцій каждаго смѣтнаго періода, предписалъ присоединять къ этому закону, какъ оправдательные документы, отчеты министровъ.

Наконецъ, ордонансъ 10 декабря 1823 г., которымъ Виллель дополнилъ свой предыдущій ордонансъ объ отчетности отъ 14 сентября 1822 г., начерталъ опредѣленную программу того, что должны заключать отчеты министровъ [1]) и создалъ, кромѣ того, комиссію для провѣрки этихъ отчетовъ, о которой скоро пойдетъ рѣчь.

Въ силу этихъ распоряженій министры-распорядители каждаго вѣдомства обязаны ежегодно публиковать окончательные отчеты о расходахъ, произведенныхъ ими въ теченіе предыдущаго смѣтнаго періода, при чемъ эти отчеты, составленные по формамъ, предписаннымъ регламентами, напечатанные и розданные членамъ палатъ, составляютъ наиболѣе существенные элементы для проекта закона окончательнаго утвержденія исполненія бюджета.

Министры присоединяютъ къ этимъ отчетамъ различныя вѣдомости, приложеніе которыхъ предписано закономъ, какъ напр.:

Спеціальная таблица по смѣтнымъ періодамъ аннулированныхъ кредитовъ, произведенныхъ расходовъ, и т. д. (законъ 23 мая 1834 г.).

Вѣдомость квартиръ, отводимыхъ въ государственныхъ зданіяхъ. (Законъ 23 апрѣля 1883 г.).

Перечень отданныхъ табачныхъ лавокъ. (Законъ 27 іюля 1870 г.).

Списокъ стипендіатовъ, принятыхъ въ учебныя заведенія, и т. д.

Что касается министра финансовъ, то онъ публикуетъ не только, какъ его товарищи, окончательный отчетъ о расходахъ своего вѣдомства, но и, кромѣ того, два отчета исходящихъ исключительно отъ него, окончательный отчетъ о доходахъ и общій финансовый отчетъ.

Окончательный отчетъ о доходахъ представляетъ точную цифру сборовъ, полученныхъ и констатированныхъ въ теченіе смѣтнаго періода, и (для контроля и статистики) указаніе цѣнности, предметовъ и количествъ подвергавшихся обложенію. Статья 149-ая закона 25 марта

[1]) Эти постановленія были воспроизведены въ ст. 160 декр. 31 мая 1862 г.

ЦАБ "Автограф"

1817 г. въ такихъ выраженіяхъ предписываетъ его составленіе: «министръ финансовъ представитъ... 4) отчетъ о поступленіи валовой выручки отъ прямыхъ и косвенныхъ налоговъ».

§ 3.—Общій финансовый отчетъ.

Общій финансовый отчетъ требуетъ болѣе длинныхъ объясненій. Заключая два тома in—4, онъ заслуживаетъ вниманія уже по своимъ размѣрамъ и не меньшаго по своему содержанію [1]).

Раньше закона 25 марта 1817 г., давшаго отчету его нынѣшнюю форму, существовали, начиная съ VII года, два ежегодныхъ отчета: одинъ—казначейства, другой—финансовъ, публикуемыхъ одновременно стараніями министровъ казначейства и финансовъ.

Съ 1817 г. общій финансовый отчетъ становится единственнымъ; но лишь послѣ того, какъ его раздѣлили на два тома, въ немъ оказалось возможнымъ размѣстить такъ много дополненій. Попробуемъ же передать вкратцѣ его содержаніе. Для этого вмѣсто того, чтобы слѣдовать указаніямъ «предварительныхъ замѣчаній», помѣщаемыхъ впереди текста и устанавливающихъ полный списокъ *общихъ* и *спеціальныхъ отчетовъ* [2]), ограничимся комментированіемъ слѣдующихъ его частей:

1. Календарнаго отчета за годъ по вѣдомствамъ;
2. Такого же отчета по классамъ подотчетныхъ лицъ;
3. Многочисленныхъ статистическихъ свѣдѣній.

Первый отчетъ по вѣдомствамъ обнимаетъ, какъ и отчеты самихъ подотчетныхъ лицъ, рядъ операцій, произведенныхъ съ 1 января по 31 декабря, раздѣленныхъ на операціи перваго года смѣтнаго періода и на дополнительныя операціи предшествующаго смѣтнаго періода. Записи откры-

---

[1]) Министръ финансовъ сдѣлалъ удачное нововведеніе, публикуя сводъ изъ общаго отчета въ видѣ томика въ 150 страницъ, который появляется слѣдомъ за большимъ общимъ отчетомъ, всегда выходящимъ въ двухъ томахъ in—4

[2]) „Предварительныя замѣчанія“ дѣлятъ общіе отчеты на шесть частей: 1, отчетъ объ операціяхъ за годъ, 2, отчетъ о государственныхъ доходахъ и налогахъ, 3, отчетъ о государственныхъ расходахъ, 4, отчетъ казначейства, 5, отчетъ о бюджетахъ, 6, общее финансовое положеніе. Спеціальные отчеты касаются многочисленныхъ и разнообразныхъ статистическихъ данныхъ.

ЦАБ "Автограф"

ваются и заканчиваются состояніемъ казначейства въ началѣ и въ концѣ года. [1])

«Общій отчетъ финансоваго управленія отмѣчаетъ годичныя движенія и состояніе въ концѣ и въ началѣ года всѣхъ финансовыхъ отраслей государства»—говорятъ «Предварительныя замѣчанія».

При помощи отдѣла смѣтныхъ періодовъ, сохраняющагося при годовыхъ календарныхъ отчетахъ, возможно возстановить связь, которая должна существовать между счетами по годовому и по смѣтному періодамъ. Въ этомъ и цѣль перваго отчета. Мы видѣли, что подотчетныя лица дѣйствуютъ по календарнымъ періодамъ, а распорядители—по смѣтнымъ. (См. стр. 105.) Такъ какъ въ концѣ все-таки необходимо сблизить ихъ взаимныя операціи, то общій отчетъ и доставляетъ для этого средство.

«Точность отчетовъ по смѣтнымъ періодамъ можетъ быть вполнѣ доказана только согласованностью ихъ съ отчетами агентовъ по сбору доходовъ и производству расходовъ. Между послѣдними, ведущимися по календарному періоду, и первыми, ведущимися по смѣтному періоду, необходимо установить извѣстное соотношеніе, которое позволило бы переходить отъ однихъ къ другимъ для контроля». (Докладъ королевскаго комиссара Беранже, 1819 г.) Общій отчетъ, однимъ словомъ, свидѣтельствуетъ о достовѣрности операцій распорядителей, давая имъ опору въ лицѣ операцій подотчетныхъ лицъ.

Сложенія итоговъ первой части по календарному періоду съ итогами ея дополнительной части слѣдующаго года достачно для возстановленія смѣтнаго періода. Общій отчетъ, впрочемъ, самъ дѣлаетъ дальше эту сводку по отношенію къ послѣднему истекшему смѣтному періоду. Такъ, напримѣръ, общій отчетъ за 1904 годъ, послѣ того какъ въ первой своей части онъ далъ подробные результаты только что закончившагося 1904-го года, возстанавливаетъ на дальнѣйшихъ страницахъ результаты смѣтнаго періода 1903 года, истекшаго уже нѣсколько мѣсяцевъ тому назадъ, доставляя такимъ образомъ доказательство того, что цѣль, преслѣдуемая подраздѣленіями его отчетовъ, сводится дѣйствительно къ возможности перехода отъ года къ смѣтному періоду.

Второй рядъ документовъ распредѣляетъ операціи, входящія въ отчетъ по календарному періоду, по классамъ главныхъ подотчетныхъ лицъ [2]).

---

[1]) Общій финансовый отчетъ, изъятая бюджетныя операціи и операціи казначейства въ теченіе года, даетъ въ итогѣ отъ 47 до 48 милліардовъ доходовъ и расходовъ.

[2]) Большая часть учебниковъ и даже декретъ 31 мая 1862 г. не упоминаютъ про эту вторую часть общаго отчета. Это объясняется тѣмъ, что они ограничиваются рабскимъ воспроизведеніемъ первоначальныхъ под-

ЦАБ "Автограф"

Этотъ новый пріемъ имѣетъ въ виду облегчить сравненіе министерскихъ отчетовъ съ итогами отдѣльныхъ рѣшеній, вынесенныхъ счетной палатой. Законодательный контроль, установленный ордонансомъ 14 сентября 1822 г., о которомъ мы сейчасъ должны будемъ говорить болѣе подробно, могъ при осуществленіи наткнуться на большія затрудненія: счетная палата терялась въ безконечной массѣ цифръ, которыя она одна должна была сопоставлять съ итогами счетовъ всѣхъ подотчетныхъ лицъ, подлежащихъ ея суду [1]). Чтобы прійти ей на помощь, ордонансъ 9 іюля изданный также по предложенію Виллеля, предписалъ разложить ежегодныя операціи въ новую серію таблицъ по классамъ подотчетныхъ лицъ, согласно порядку рѣшеній счетной палаты. Съ тѣхъ поръ послѣдняя, встрѣчая помощь на каждомъ шагу своей работы, можетъ довести его до благополучнаго конца.

Ордонансъ 9 іюля 1826 г. предписываетъ, кромѣ того, министру финансовъ представлять ежегодно въ канцелярію *общій* сводъ *переводовъ счетовъ*, чтобы счетная палата могла измѣнить результаты своихъ записей сообразно измѣненіямъ въ отнесеніи доходовъ и расходовъ, послѣдовавшихъ позднѣе въ счетоводствѣ министерствъ. Спеціальный агентъ составляетъ и провѣряетъ подъ своей отвѣтственностью этотъ общій сводъ, который счетная палата тоже провѣряетъ и обсуждаетъ раньше, чѣмъ использовать его.

Такимъ образомъ, всегда поддерживается полное согласіе между итогами административныхъ и судебныхъ отчетовъ: послѣдніе могутъ контролировать первые.

Наконецъ, въ отдѣлѣ «статистическихъ документовъ» помѣщаются многочисленныя свѣдѣнія, не имѣющія, какъ предшествующія, характера данныхъ, подлежащихъ отчету, не составляющія необходимой части офиціальнаго ряда законодательныхъ контролей, но большинство которыхъ

раздѣленій, означенныхъ ордонансомъ 10 декабря 1823 г., который, конечно, не могъ говорить о введенномъ ордонансомъ 9 іюля 1826 г. подраздѣленіи записей по классамъ подотчетныхъ лицъ. Редакторы декрета 1862 г., компилируя старинные тексты, должны были бы потрудиться ихъ изучить.

[1]) Это пріемщики регистраціи, гербовыхъ сборовъ и государственныхъ имуществъ, таможенные пріемщики, пріемщики косвенныхъ налоговъ пріемщики почты и телеграфа, подотчетный агентъ національной сберегательной кассы, главные финансовые казначеи-плательщики, центральный кассиръ-плательщикъ государственнаго казначейства, плательщикъ государственнаго долга, армейскіе плательщики, подотчетныя лица морского вѣдомства, финансовые подотчетные чиновники въ Алжирѣ, казначеи-плательщики въ колоніяхъ, подотчетный агентъ по переводамъ счетовъ.

ЦАБ "Автограф"

тѣмъ не менѣе представляетъ большой интересъ; иныя фигурируютъ тамъ даже по предписанію закона, конечно, въ качествѣ статистическаго матеріала. Главнѣйшія изъ нихъ слѣдующія:

уже упомянутый окончательный отчетъ о послѣднемъ истекшемъ смѣтномъ періодѣ, группирующій части операцій, включаемыя въ два слѣдующихъ другъ за другомъ календарныхъ періода;

II отчетъ казначейства, излагающій со всѣми подробностями выпуски и поступленія векселей и разныхъ бумагъ, равно какъ движеніе денежныхъ суммъ въ теченіе года; отчетъ, обнимающій операціи на 41—42 милліарда;

балансъ и общее положеніе финансоваго управленія, представляющіе по вѣдомствамъ результаты операцій, касающихся доходовъ, расходовъ и казначейства для вычисленія чистаго остатка (сальдо) въ кассѣ и портфелѣ казначейства къ 1-му января. Составленный по книгамъ подотчетныхъ лицъ, этотъ балансъ обнимаетъ, какъ въ активѣ, такъ и въ пассивѣ, отъ 45 до 47 милліардовъ;

счетъ бюджетовъ, который представляетъ съ начала XIX вѣка свѣдѣнія объ окончательномъ результатѣ каждаго смѣтнаго періода, выразившемся въ равновѣсіи, избыткѣ или дефицитѣ;

отчетъ о долгѣ, представляющій своды данныхъ о выпускѣ 5, 4, $4^1/_2$, $3^1/_2$, 3—процентныхъ бумагъ, ихъ конверсіи, ихъ погашеніи, числѣ владѣльцевъ именныхъ рентъ, на предъявителя и т. д.;

отчетъ о монетахъ, перечисляющій количество золотыхъ и серебряныхъ монетъ по размѣрамъ и по лицевымъ изображеніямъ, отчеканенныхъ, начиная съ 1795 г.; ежегодные доходы и расходы по чеканкѣ и т. д.;

вѣдомости о движеніи дефицитовъ казначейства, спеціальныхъ счетовъ, актива и пассива казначейства, колебаній текучаго долга и т. д.; таблица, относящаяся къ заключеннымъ смѣтнымъ періодамъ, предписанная ст. 10-ой закона 23 мая 1834 г.; счеты 3% погашаемыхъ рентъ, ежегодныхъ выкупныхъ платежей желѣзнодорожнымъ компаніямъ, гарантіи процентовъ, денежныхъ залоговъ, гражданскихъ пенсій, спорныхъ долговъ и обязательствъ, старинаго чрезвычайнаго домэна и т. д.;

Эта статистическая часть была бы лучше использована, если бы ея формы, ея размѣры, ея предварительныя замѣчанія были бы доступнѣе для справокъ [1]).

---

[1]) Составленіе финансоваго статистическаго ежегодника малаго формата имѣло бы ту выгоду, что освобождало бы общій отчетъ отъ черезъ-

ЦАБ "Автограф"

§ 4.—Комиссія для провѣрки министерскихъ отчетовъ.

Въ окончательныхъ отчетахъ о расходахъ министровъ, въ окончательномъ отчетѣ о доходахъ и въ общемъ финансовомъ отчетѣ—мы имѣемъ основной фундаментъ контроля, то, что подлежитъ контролю. Посмотримъ теперь, какъ осуществляется этотъ контроль въ дѣйствительности.

Во первыхъ, ордонансъ 10 декабря 1823 г. учредилъ ежегодную комиссію, носящую имя *комиссіи для провѣрки министерскихъ отчетовъ*, составляемую изъ девяти членовъ, избираемыхъ главой государства изъ состава сената, палаты депутатовъ и счетной палаты [1]) и обязанную заключить 31 декабря журналъ и главную книгу государсувенной отчетности министерства финансовъ, сравнить ихъ итоги съ отчетами, публикуемыми министрами, и съ центральными записями, ведущимиея въ каждомъ изъ министерскихъ департаментовъ.

Существо ея работъ состоитъ, слѣдовательно, въ констатированіи *на мѣстахъ* согласія между отчетами, публикуемыми министрами (окончательные отчеты о доходахъ и расходахъ, общій финансовый отчетъ) и записями какъ общей финансовой отчетности, такъ и центральной отчетности каждаго министерства. По выраженію одного изъ ея протоколовъ, «ей поручено доказать, что результаты, выставляемые министерскими отчетами, составляютъ точное выраженіе дѣйствительныхъ фактовъ».

Что же касается окончательныхъ отчетовъ о расходахъ, произведенныхъ каждымъ министерствомъ—распорядителемъ, то комиссія раньше, чѣмъ сопоставить ихъ съ простѣйшими записями, на основаніи которыхъ они составились, провѣряетъ ихъ внутреннюю правильность. Такъ же точно поступаетъ она и съ окончательнымъ отчетомъ о доходахъ и съ общимъ финансовымъ отчетомъ, привлекающимъ ея особое вниманіе. Затѣмъ она просматриваетъ балансы финансоваго управленія, заключаетъ журналы и главную книгу государственной отчетности, провѣряетъ съ одной стороны, согласуется ли журналъ съ вспомогательными книгами, заключаетъ ли точное воспроизведеніе счетовъ, установленныхъ на осно-

---

чуръ громоздкихъ свѣдѣній, которыя тамъ трудно розыскать, и знакомило бы общество съ предметами, знаніе которыхъ для него такъ важно.

[1]) Ордонансъ 10 декабря 1823 г. въ принципѣ составилъ комиссію только изъ членовъ государственнаго совѣта и счетной палаты. Ордонансъ 8 декабря 1830 г. ввелъ туда членовъ обѣихъ законодательныхъ палатъ, чтобы придать больше конституціонныхъ гарантій ея дѣйствіямъ.

ЦАБ "Автограф"

ваніи записей простого счеговодства, а съ другой, воспроизводитъ ли главная книга государственной отчетности всѣ результаты, внесенные въ журналъ. Наконецъ, когда установлена, такимъ образомъ, точность основныхъ элементовъ провѣрки, она сравниваетъ ихъ съ ранѣе указанными документами, согласованность которыхъ она можетъ послѣ того удостовѣрить въ отпечатанномъ протоколѣ, оффиціально сообщаемомъ министру финансовъ, сенату и палатѣ депутатовъ.

Во время своихъ работъ комиссія заключаетъ, въ видѣ добавленія, книги консолидированнаго долга, вѣдомости долговъ и обязательствъ, взиманіе и покрытіе которыхъ поручено агенту казначейства, и общіе счеты матеріаловъ каждаго министерства.

§ 5.—Общія декларацiи и ежегодный докладъ счетной палаты.

За провѣркой этой внѣ-парламентской комиссіи [1]) слѣдуетъ контроль счетной палаты, механизмъ котораго, очерченный раньше въ общихъ чертахъ, будетъ нами еще разъ описанъ при изученіи всего института.

Счетная палата, разсмотрѣвъ по формѣ, которая будетъ изложена дальше, отчеты всѣхъ подотчетныхъ лицъ, сравниваетъ итоги цифръ, признанныхъ ея рѣшеніями, съ итогами министерскихъ отчетовъ. Отсюда проистекаютъ общія декларацiи déclarations générales de conformité двоякаго рода. Первая общая декларація, *касающаяся отчетовъ по календарному годовому періоду* [2]), имѣетъ въ виду удостовѣрить точность записей подотчетныхъ лицъ. Съ этой точки зрѣнія мы и имѣли поводъ упомянуть о ней раньше.

Вторая общая декларація о согласованности и *объ окончательномъ положеніи истекшаго смѣтнаго періода* [3]), имѣетъ болѣе близкое

---

[1]) Комиссія кромѣ того сравниваетъ результатъ отдѣльныхъ отчетовъ, представленныхъ на разсмотрѣніе счетной палаты, съ министерскими отчетами, съ окончательнымъ отчетомъ о доходахъ и съ общимъ финансовымъ отчетомъ.

[2]) Общая декларація о годовыхъ отчетахъ гласитъ слѣдующее: Счетная палата... имѣя въ виду... съ ниже означенными оговорками... заявляетъ: 1) Что общій финансовый отчетъ финансоваго управленія за годъ... согласуется... съ рѣшеніями, произнесенными по поводу отдѣльныхъ отчетовъ представленныхъ подотчетными финансовыми агентами за указанный годъ.

[3]) Общая декларація объ окончательномъ положеніи смѣтнаго періода гласитъ слѣдующее: Счетная палата..., имѣя въ виду... полагая... заявляетъ Что доходы и расходы, указанные въ министерскихъ отчетахъ за смѣтный періодъ... согласуются съ результатами рѣшеній, вынесенныхъ отно-

ЦАБ "Автограф"

отношеніе къ распорядителямъ. Такъ какъ общій финансовый отчетъ представилъ средства къ переходу отъ отчетовъ по календарному къ отчетамъ по смѣтному періоду, то счетная палата можетъ успѣшно устанавливать согласованность своихъ отдѣльныхъ рѣшеній о календарныхъ отчетахъ подотчетныхъ лицъ съ цифрами документовъ, представленныхъ министрами—распорядителями. Эти общія декларацiи, переданныя министру финансовъ, отпечатанныя и сообщенныя сенату и палатѣ депутатовъ послужатъ впослѣдствіи оправдательными документами для проекта закона объ окончательномъ утвержденіи исполненія бюджета.

Наконецъ, ежегодно счетная палата представляетъ главѣ государства докладъ, въ которомъ излагаетъ «общій результатъ ея работъ и ея предположенія о реформахъ и улучшеніяхъ въ различныхъ частяхъ отчетности». Несмотря на свою столь скромную программу ежегодный докладъ счетной палаты представляетъ одно изъ самыхъ могущественныхъ средствъ контроля надъ распорядителями. Такъ какъ онъ въ то же время облекаетъ счетную палату и законодательными функціями, то мы будемъ говорить о немъ довольно подробно въ слѣдующей главѣ. Здѣсь же ограничимся только предварительнымъ указаніемъ на его роль въ общемъ механизмѣ контроля надъ распорядителями.

Мы уже указывали на ту исключительную неприкосновенность, которой эти послѣдніе пользуются въ теченіе исполненія бюджета. Конечно, ихъ ордера проходятъ черезъ руки министра финансовъ, который покрываетъ ихъ своею визой; конечно, оправдательные документы ихъ расходовъ разсматриваются плательщиками. Но помимо этого, ни одинъ ревизоръ не имѣетъ постояннаго надзора за ихъ дѣйствіями въ финансовой области, никто не провѣряетъ, соблюдаютъ ли они законодательныя разрѣшенія. Послѣ исполненія бюджета никакой послѣдующій контроль, производимый по документамъ или иныхъ образомъ, не указываетъ на неправильности, которыя они могли сдѣлать. Законъ даже формально воспрещаетъ счетной палатѣ всякое вмѣшательство; когда, перелистывая документы по отчетности, она испытываетъ такое искушеніе, статья закона прямо напоминаетъ ей, что «счетная палата не можетъ ни въ коемъ случаѣ приписывать себѣ юрисдикціи надъ распорядителями».

Однако въ косвенной формѣ, не нося судейскаго обличья, не говоря ни о какой санкціи, ежегодный докладъ главѣ государства стремится восполнить этотъ пробѣлъ. Онъ излагаетъ сначала предположенія о реформахъ

сительно соотвѣтствующихъ операцій, занесенныхъ въ отчеты подотчетныхъ финансовыхъ агентовъ и опирающихся на оправдательные документы служащіе имъ доказательствами.

ЦАБ "Автограф"

и улучшеніяхъ, которыя могли возникнуть при разсмотрѣніи различныхъ частей отчетности; затѣмъ шагъ за шагомъ, не считая, что переходитъ границы своей программы, онъ указываетъ на неправильности распорядителей, раскрытыя мимоходомъ при провѣркѣ расходныхъ документовъ. Члены счетной палаты не присваиваютъ себѣ никакой юрисдикціи, они только формулируютъ свои замѣчанія.

Президентъ республики, имѣя докладъ въ рукахъ, проситъ каждое министерство дать объясненія по поводу касающихся его неправильностей. Все вмѣстѣ, замѣчанія счетной палаты и отвѣты затронутыхъ вѣдомствъ, составляютъ ежегодно томъ, печатаемый и раздаваемый членамъ сената и палаты депутатовъ.

Такой контроль проникаетъ иногда очень глубоко. Благодаря ему, мы уже могли цитировать много примѣровъ фиктивныхъ мандатовъ, неправильныхъ расходовъ, превышеній кредитовъ, ненадлежаще добытыхъ средствъ, скрытыхъ продажъ матеріаловъ, идущихъ на переработку, переносовъ изъ главъ или смѣтныхъ періодовъ, дѣйствій, влекущихъ скрытое счетоводство, преувеличеній, различныхъ нарушеній законодательныхъ разрѣшеній, раскрытыхъ въ дѣйствіяхъ распорядителей [1]). Если бы не было ежегодныхъ докладовъ счетной палаты, то большинство фактовъ такого рода (хотя и теперь, конечно, только малая часть ихъ могла быть обнаружена [2]) остались бы совершенно неизвѣстными парламенту и даже правительству.

---

[1]) Къ неправильностямъ, указаннымъ счетной палатой, можно прибавить еще слѣдующіе примѣры, взятые изъ ея послѣднихъ докладовъ: Не полное представленіе оправдательныхъ документовъ по выручкѣ отъ конверсіи Моргановскаго займа.-Выпускъ 3%-ой погашаемой ренты безъ указанія курса.—Покупки на биржѣ 5%ныхъ рентъ наканунѣ октябрьскихъ выборовъ 1877 г. для поддержанія курса.—Выдача служащимъ вознагражденія изъ суммъ, назначенныхъ на поощреніе мануфактуръ и коммерціи.—Выдача наградныхъ различнымъ агентамъ центральной администраціи, отнесенныхъ на кредиты на матеріалы для большихъ общественныхъ работъ.—Уплата вознагражденія привратникамъ, садовникамъ, сторожамъ и т. д., взятаго изъ кредитовъ на ремонтъ гражданскихъ зданій.—Отнесеніе на кредиты на тонкинскую экспедицію ремонта подъемнаго моста у Венсенскаго патроннаго завода.—Покупка часовъ на деньги изъ главы съѣстныхъ припасовъ.—Заимствованіе изъ главы фуража средствъ на поставку хлѣба, мяса, кофе.

[2]) Нѣсколько разъ пытались соединить всѣ замѣчанія, сдѣланныя счетной палатой, чтобы уничтожить финансовую организацію, при которой возможно столько нарушеній: это нечестный доводъ и къ тому же неточный. Во-первыхъ, и при самой совершенной системѣ нарушенія неизбѣжно будутъ очень многочисленны. Во-вторыхъ, открываемыя контролемъ непра-

ЦАБ "Автограф"

Вѣдомства въ своихъ отчетахъ оправдываются, какъ могутъ, иногда оспариваютъ существованіе неправильностей, а, когда признаютъ ихъ, обѣщаютъ въ неопредѣленныхъ выраженіяхъ впредь лучше соблюдать правила. По внѣшности нерѣдко это можно было бы счесть за лицемѣріе. Но такимъ путемъ добыты, тѣмъ не менѣе, цѣнные результаты. Рѣчь генеральнаго прокурора въ 1888 г. [1]) это прямо признала. Сдѣлавъ сводку документовъ, прокуроръ пришелъ къ такому заключенію: «я могъ бы представить вамъ еще болѣе длинное перечисленіе реформъ и улучшеній, достигнутыхъ въ каждомъ министерскомъ департаментѣ. Я могъ бы процитировать вамъ еще большее число подробныхъ замѣчаній о неправильныхъ и недопустимыхъ фактахъ по многимъ пунктамъ, по которымъ администрація признала справедливость вашей критики; но я уже довольно говорилъ объ этомъ и цитированныхъ примѣровъ достаточно для вывода тѣхъ заключеній, къ которымъ я стремился придти».

§ 6.—Недостаточность контроля надъ распорядителями.

Протоколы комиссіи для провѣрки министерскихъ отчетовъ, общія декларації и ежегодный докладъ счетной палаты составляютъ только приготовленія къ окончательному регулированію бюджета, вотированіе котораго принадлежитъ парламенту; дѣйствіе этихъ предварительныхъ провѣрокъ зависитъ, слѣдовательно, отъ того болѣе или менѣе добросовѣстнаго употребленія, которое сдѣлаютъ изъ нихъ позднѣе палаты. Послѣднія же, стоящія очень высоко. то пренебрегаютъ деталями, то, съ исключительной страстью привязываются къ фактамъ политическимъ, то, занятыя другими предметами, забываютъ использовать свои финансовыя полномочія. Опытъ доказываетъ, что въ этой картинѣ нѣтъ ничего преувеличеннаго.

Кромѣ того, отвѣтственность министровъ, единственная санкція законодательнаго контроля, до сихъ поръ, какъ мы уже нерѣдко отмѣчали, не нашла ни опредѣленія, ни примѣненія.

Это положеніе предоставляетъ распорядителямъ чрезмѣрную независимость. «Въ то время, какъ умножаютъ виды контроля надъ подотчетными

вильности не только не вызываютъ безпокойства, но наоборотъ представляютъ побѣду надъ безпорядкомъ. Только тѣ нарушенія, которыя, къ несчастью, въ большомъ количествѣ, остаются незамѣченными, должны бы обращать на себя вниманіе истинныхъ друзей хорошаго финансоваго порядка.

[1]) Торжественное засѣданіе 16 октября 1888 г. Рѣчь генеральнаго прокурора Рено, представившаго сводку примѣровъ благодѣтельнаго вліянія замѣчаній счетной палаты съ 1870-го года.

ЦАБ "Автограф"

лицами, распорядителямъ дозволяютъ свободно двигаться и они остаются независимыми и не подлежащими начетамъ. Судятъ орудіе, но не судятъ руку, которая его пускаетъ въ ходъ. Въ дѣйствіяхъ подотчетныхъ лицъ ошибка въ одинъ сантимъ безпощадно вскрывается. Дѣйствія распорядителей стоятъ выше всякаго разслѣдованія: самыя грубыя ошибки, самые мошенническіе пріемы могутъ имѣть мѣсто безъ того, чтобы финансовая юстиція нашла нужнымъ вмѣшаться». Такъ говорилъ еще въ 1840 году бывшій кассиръ казначейства Мовклю [1]), въ словахъ котораго, конечно, много преувеличеній; распорядители не могутъ, какъ утверждаетъ Монклю. употреблять самые мошенническіе пріемы подъ защитой безнаказанности, не находя ни судей, ни наказаній.

Прежде всего декретъ объ отчетности 31 мая 1862 г. говоритъ прямо: «ст. 35. Администраторы отвѣтственны за точность удостовѣреній, выдаваемыхъ ими». Статьи 174, 175 и 177 уголовнаго кодекса санкціонируютъ эту отвѣтственность. Затѣмъ почти всегда силою вещей распорядитель, нарушающій долгъ, вмѣшивается болѣе или менѣе и въ счетоводство: онъ присваиваетъ, себѣ деньги, образуетъ тайную кассу, или организуетъ ненадлежащія скрытыя дѣйствія, касающіяся счетоводства. Это дѣлаетъ его, когда онъ попадается, подотчетнымъ лицомъ въ полномъ размѣрѣ и примѣняетъ къ нему всѣ обязательства, лежащія на подотчетныхъ: гипотеки, представленія отчетовъ, подвѣдомственность суду, и т. д. Административныя запрещенія обрушиваются тогда на него и безжалостно связываютъ, пока рѣшеніе въ надлежащей формѣ не освободитъ его. «Скрытое счетоводство подсудно той же самой юрисдикціи и влечетъ ту же самую отвѣтственность, что и явное»· (Ст. 25 декрета 31 мая 1862 г.) Во многихъ случаяхъ это постановленіе тяжело обрушивалось на распорядителей и превращало ихъ мнимую безнаказанность (по Монклю) въ суровое подчиненіе законамъ объ отчетности [2]).

---

[1]) Въ работѣ г-на Монклю, носящей названіе De la comptabilitè publique en France, (Paris 1840) въ другомъ мѣстѣ говорится слѣдующее; „платежъ—дѣло сложное; въ немъ надо требовать отчета у болѣе чѣмъ одного агента. Не будемъ терпѣть такихъ зрѣлищъ, какъ выдача распорядителемъ ложныхъ мандатовъ на оплату путевого вознагражденія измышленнымъ солдатамъ, какъ фабрикація другимъ мандатовъ на несуществующихъ священниковъ, какъ выдача третьимъ денегъ режиссеру, который употребляетъ ихъ на свои личные расходы... и всѣ эти чиновники, небрежность которыхъ граничитъ съ злоупотребленіями, облекаются въ тогу своего достоинства, не доступнаго нападкамъ!.. Пусть распорядители отвѣчаютъ за свои дѣйствія. Если они плохо поступали, пусть ихъ судятъ!“..

[2]) Не только распорядитель, растративший деньги, признается

ЦАБ "Автограф"

Но если г. Монклю въ своемъ увлеченіи и преувеличиваетъ, то все-таки его замѣчанія,—и этого нельзя отрицать, — заключаютъ большую дозу истины. Фактъ, что распорядители не подлежатъ суду, несомнѣненъ. «Чиновники имѣютъ право при помощи простой своей подписи раскрывать кассы и эти люди не подлежатъ суду по вопросу о томъ, какое употребленіе сдѣлали они изъ своего права!»—повторяетъ одинъ болѣе новый документъ (проектъ закона, исходившій отъ парламентской иниціативы, отъ 18 ноября 1882 г.). Затѣмъ, какъ мы видѣли, даже на судъ пар-

---

подотчетнымъ, но и тотъ также, кто содѣйствовалъ такой растратѣ. „Распорядитель, выпустившій фиктивный мандатъ, кредиторъ, оплатившій его, агенты, выдавшіе ложныя удостовѣренія,—всѣ они считаются сообщниками по веденію скрытаго счетоводства. Ихъ всѣхъ объявляютъ подотчетными и на ихъ имущества налагается гипотека. Штижанъ, генеральный прокуроръ при счетной палатѣ, въ своей рѣчи о скрытомъ счетоводствѣ (3 марта 1877 г.) утверждалъ, что такова была практика счетной палаты, практика, призванная, по его мнѣнію, оказывать очень спасительное вліяніе на дѣйствія распорядителей. Одинъ изъ преемниковъ Штижана подтверждаетъ его мнѣніе въ такихъ словахъ:

„Распорядитель, если онъ выдастъ завѣдомо фиктивный мандатъ, становится матеріально отвѣтственнымъ вмѣсто подотчетнаго лица, которое можетъ судить о правильности мандата только по внѣшнимъ признакамъ“. (Вступительная рѣчь генеральнаго прокурора Одибэра, 3 ноября 1881 г.).

Однако Викторъ Марсэ въ своемъ очеркѣ о скрытомъ счетоводствѣ (Comptabilités occultes, 1887) оспариваетъ эту теорію и съ сожалѣніемъ признавая, что она дѣйствуетъ на практикѣ, не считаетъ ее согласнымъ ни съ декретомъ 31 мая 1862 г. (ст. 25), ни съ муниципальнымъ закономъ 5 апрѣля 1884 г. (ст. 155). Эти законы—говоритъ онъ признаютъ виновными въ веденіи скрытаго счетоводства только лицъ, вмѣшавшихся въ *завѣдываніе* (maniement) государственными деньгами. По мнѣнію Марсэ слово „завѣдываніе“ (maniement) надо понимать исключительно въ матеріальномъ смыслѣ.

Примѣчаніе переводчика. Comptabilité occulte—веденіе скрытаго счетоводства—оригинальный французскій институтъ. Если лицо, не являющееся подотчетнымъ, вмѣшивается въ неотносящіяся до него денежныя и счетоводныя дѣла, то оно обвиняется въ скрытомъ счетоводствѣ, объявляется comptable occulte, подвергающимся всѣмъ ограниченіямъ, которыя лежатъ на обыкновенныхъ comptables, подотчетныхъ лицахъ. Если лицо присваиваетъ себѣ средства для употребленія ихъ по своему усмотрѣнію, внѣ контроля, оно обвиняется въ созданіи отдѣльной кассы (caisse particulière). Виновнымъ въ веденіи скрытаго счетоводства можетъ быть признано и подотчетное лицо, если оно займется не надлежащими операціями. Скрытое счетоводство не равносильно хищенію, но оно во всякомъ случаѣ является нарушеніемъ закона и преслѣдуется, какъ таковое, хотя бы дѣйствія лица были добросовѣстны.

ЦАБ "Автограф"

ламента и общественнаго мнѣнія распорядители привлекаются не прямымъ путемъ.

Объ исчезновеніи чего особенно заботился Монклю, такъ это—фикціи отвѣтственности министровъ, покрывающей акты начальниковъ вѣдомствъ и дѣлающей ихъ почти неприкосновенными. Съ этою цѣлью онъ предлагаетъ провести различіе въ виду степеней отвѣтственности, не возлагая ее всегда и во всемъ объемѣ на одного министра, въ нѣдрахъ котораго она совершенно исчезаетъ. «Отдѣлимъ сначала—говоритъ онъ—дѣйствія министра отъ дѣйствій его подчиненныхъ. Объявимъ, что министръ не отвѣчаетъ лично за то, что дѣлается ниже его. Скажемъ, за что онъ отвѣтственъ, и опредѣлимъ, въ чемъ состоитъ отвѣтственность его агентовъ. При помощи этого раздѣленія вопросъ уяснится и сдѣлается, быть можетъ, очень простымъ.

«Что было бы съ нами—спрашиваю я,—если бы относительно подотчетныхъ лицъ разсуждали такъ, какъ разсуждаютъ до сихъ поръ относительно распорядителей? Понятно, министра финансовъ нельзя было сдѣлать отвѣтственнымъ за незаконные сборы или за расхищеніе денегъ; объ этомъ нельзя было и думать... Однако создали отвѣтственныхъ агентовъ на всѣхъ ступеняхъ и подчинили ихъ и ихъ имущества хорошимъ и солиднымъ гарантіямъ. То, что было сдѣлано для министерства, которое получаетъ, можетъ быть сдѣлано «для министерствъ, которыя расходуютъ».

Необходимо, несомнѣнно, заполнить большіе пробѣлы, осуществить серьезныя улучшенія, хотя эти вопросы и не переносятъ предложенныхъ выше радикальныхъ рѣшеній. Никогда, напримѣръ, съ точки зрѣнія контроля и отвѣтственности [1]), нельзя будетъ отожествить распорядителей съ подотчетными лицами; никогда не будутъ требовать залоговъ отъ начальниковъ всѣхъ вѣдомствъ; никогда счетная палата не будетъ судить по документамъ дѣйствія всѣхъ гражданскихъ и военныхъ администраторовъ и т. д. [2]).

Примѣръ иностранныхъ государствъ доказываетъ, что можно найти средство, по крайней мѣрѣ лучше, чѣмъ во Франціи, держать въ уздѣ распорядителей, подавлять нарушенія съ ихъ стороны, противоставить ихъ попыткамъ перейти границы серьезную преграду, усиленную страхомъ

---

[1]) Комиссія по пересмотру декрета 31 мая 1862 г., изучая вопросъ объ отвѣтственности распорядителей, устранила всякую мысль объ ихъ денежной отвѣтственности. Дисциплинарныя наказанія, понпженіе по службѣ, перемѣщеніе, отстраненіе отъ должности, увольненіе—кажутся ей единственными мѣрами репрессіи, подходящими къ положенію и полномочіямъ распорядителей.

[2]) См. стр. 502.

ЦАБ "Автограф"

передъ законодательной властью. Главное управленіе государственной отчетности, когда оно подчиняетъ своему надзору центральную отчетность во всѣхъ министерствахъ, пробиваетъ власти министра финансовъ дорогу въ нѣдра окончательныхъ подсчетовъ и выдачи ордеровъ. Отчетность по зачатымъ расходамъ, выдвинутая въ качествѣ опыта закономъ 1890 г., могла бы быть практически улучшена, чтобы сдѣлать серьезнымъ ея примѣненіе. Сверхъ всего этого счетная палата, вмѣшиваясь во время самаго исполненія бюджета съ точно опредѣленными полномочіями, представила бы могущественный оплотъ противъ увлеченія производствомъ неправильныхъ расходовъ.

Этотъ вопросъ о контролѣ надъ распорядителями составляетъ жизненный интересъ бюджетовъ и заслуживаетъ того, чтобы на немъ останавливались, какъ мы это дѣлаемъ. Здѣсь находится тотъ деликатный пунктъ финансоваго законодательства, на которомъ сконцентрировано теперь общественное вниманіе. Составлять бюджетъ съ такими предосторожностями, такъ тщательно обсуждать и вотировать его, такъ внимательно слѣдить за кассовымъ его исполненіемъ, когда администраторамъ, слабо контролируемымъ, предоставлена полная возможность послѣ всего этого ниспровергнуть все это старательно возведенное зданіе—значитъ тратить понапрасну свой трудъ, какъ довольно справедливо утверждаютъ.

Слѣдующія главы дадутъ новыя разъясненія по тому же вопросу.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА ДВАДЦАТЬ ДЕВЯТАЯ.

Счетная палата.

§ 1. Старинныя счетныя камеры. Недостатокъ въ нихъ единства: злоупотребленія, среди которыхъ они дѣйствовали, запаздыванія въ представленіяхъ отчетовъ, намѣренныя неправильности, покровительство, оказываемое недобросовѣстнымъ подотчетнымъ лицамъ; докладъ перваго президента парижской камеры въ 1879 году. Упраздненіе счетныхъ камеръ въ 1790 г.—§ 2. Бюро отчетности, учрежденное въ 1791 г. Національное собраніе оставило за собой разсмотрѣніе отчетовъ; оно не разбирало ни одного. Неправильное примѣненіе правильнаго принципа. Созданіе комиссій по отчетности въ III году Запозданія, имѣвшія мѣсто противъ ихъ воли. Появленіе двухъ новыхъ принциповъ: единство трибунала и окончательное сужденіе объ отчетахъ въ парламентѣ.—§ 3 Созданіе счетной палаты въ 1807 г. Ея судебныя полномочія были тогда же окончательно установлены, за исключеніемъ нѣсколькихъ позднѣйшихъ добавленій.—§ 4 Парламентскія полномочія счетной палаты, установленныя впервые при Реставраціи. Общія декларацiи. Докладъ главѣ государства о дѣйствіяхъ распорядителей: споры по этому вопросу. Законъ 1831 г.—§ 5. Отличительныя особенности счетныхъ палатъ или аналогичныхъ учрежденій за границей. Онѣ составляютъ часть администраціи въ Англіи. Полномочія прежняго Audit-office и нынѣшняго главнаго контролера-аудитора. Министерство контроля въ Россіи. Ревизіи на мѣстахъ въ Россіи и въ Пруссіи. Прусская высшая счетная палата. Предварительный контроль въ Бельгіи и въ Италіи. Суммарный контроль министерскихъ отчетовъ, производимый ради скорости въ Италіи.—Примѣры, изъ которыхъ можно бы почерпнуть полезныя указанія для улучшенія дѣятельности счетной палаты во Франціи.

§ 1.—Старинныя счетныя камеры (Chambres des comptes).

Необходимость приговора, который освобождалъ бы подотчетныхъ лицъ, ощущалась также хорошо при старомъ режимѣ, какъ и нынче, такъ какъ законная гипотека и тогда тяготѣла надъ ихъ имѣніями и тогда требова-

ЦАБ "Автограф"

лось отъ нихъ представленіе залога [1]). Этотъ приговоръ выносился счетными камерами.

Не восходя для описанія организаціи счетныхъ камеръ къ Филиппу V Длинному, который въ своемъ ордонансѣ отъ 28 іюля 1318 г. говорилъ: «мы приказали, что мы будемъ ревизовать каждаго изъ нашего государства одинъ разъ черезъ посредство нашихъ счетныхъ чиновниковъ» [2]),— («nous voirons chascun an nostre Estat une fois par les gens de nos comptes»). изучимъ только ихъ состояніе во время, непосредственно предшествовавшее революціи 1789 г.

Счетныхъ камеръ стараго режима въ концѣ XVIII вѣка было тринадцать [3]). Парижская камера въ силу ея нахожденія въ столицѣ, обладала нѣкоторыми спеціальными полномочіями, какъ, напр., регистраціей контрактовъ королевскихъ браковъ, мирныхъ договоровъ, указовъ о чрезвычайныхъ податяхъ—совмѣстно съ парламентомъ и т. д. Въ старинныхъ документахъ ее называютъ ковчегомъ титуловъ и знаменъ короны и секретовъ государства, стражемъ коронныхъ преимуществъ и хранительницей правъ и домэновъ короля. Помимо того извѣстность нѣкоторыхъ изъ ея членовъ придавала ей особую авторитетность.

Во время перваго устачовленія счетной палаты во Дворцѣ правосудія въ 1807 г. генеральный прокуроръ Гарнье такъ перечислялъ имена знаменитыхъ людей, нѣкогда сидѣвшихъ на этомъ мѣстѣ: «Эти стѣны, эти дворцы—говорилъ онъ—полны внушающихъ уваженіе воспоминаній. Здѣсь, на этомъ мѣстѣ предсѣдательствовала древняя семья Николаи, которая, изъ царствованія въ царствованіе, отъ поколѣнія къ поколѣнію, давала постоянный примѣръ просвѣщенія, соединеннаго съ добродѣтелью. Соперники Ламуаньоновъ и Малэ, они были равны имъ по достоинству и по заслугамъ. Здѣсь отправлялъ свои обязанности государственнаго прокурора

---

[1]) Августовскій эдиктъ 1669 г., „устанавливающій правила для гипотекъ его величества на имѣнія подотчетныхъ служащихъ, откупщиковъ и другихъ, имѣющихъ въ своихъ рукахъ завѣдываніе его деньгами“.

[2]) Счетная палата, изъ весьма законнаго чувства уваженія къ прошлому, ежегодно воспроизводитъ эту архаическую надпись въ заголовкѣ своихъ общихъ декларацій. Однако она не должна забывать, что ея истинная знатность очень недавняго происхожденія, такъ какъ самыя важныя ея прерогативы идутъ отъ установленія парламентскаго режима въ началѣ XIX вѣка.

[3]) Это были камеры въ Руанѣ, Дижонѣ, Греноблѣ, Нантѣ, Нанси, Мецѣ По, Безансонѣ, Баръ-ле-Дюкѣ, Монпелье, Э, Лиллѣ и Парижѣ включая сюда и парламенты и палаты, разбиравшія налоговыя дѣла, которымъ были переданы функціи счетныхъ камеръ.

ЦАБ "Автограф"

Этьеннъ Паскье, извѣстный своею преданностью своему королю, своей обширной эрудиціей, своими историческими изслѣдованіями» [1]), (рѣчь генеральнаго прокурора Гарнье, 5 ноября 1807 г.).

Въ болѣе близкое къ намъ время одна вступительная рѣчь, посвященная различнымъ перемѣщеніямъ счетной палаты, описываетъ съ большей сдержанностью «исчезнувшія зданія, гдѣ засѣдали наши знаменитые предшественники: Анри-де-Сюэли, Оливье-де-Лонгей, Мишель-де-л'Опиталь, Этьеннъ Паскье, Николаи и много другихъ знаменитыхъ магистратовъ, уважаемыя имена которыхъ украшаютъ наши лѣтописи» (рѣчь генеральнаго адвоката Біоллея, 16 октября 1886 г.).

Помимо этихъ почетныхъ преимуществъ, парижская счетная камера не обладала никакой дѣйствительной супрематіей надъ двѣнадцатью провинціальными камерами. Состоя, какъ и послѣднія, изъ президентовъ, старшихъ совѣтниковъ (maîtres), справщиковъ (correcteurs) и аудиторовъ, она исключительно разсматривала, какъ и тѣ, счеты подотчетныхъ лицъ ея округа [2]), соблюдая слѣдующія формы:

---

[1]) Здѣсь ораторъ, увлеченный лиризмомъ эпохи, прибавилъ: „О! если бы онъ жилъ въ царствованіе Наполеона (онъ жилъ при Генрихѣ III), онъ посвятилъ бы свои таланты описанію великой эпохи, свидѣтелями которой мы являемся, описанію чудесныхъ судебъ имперіи!“

[2]) По „королевскому альманаху“ 1788 г. парижская счетная камера составлялась изъ слѣдующихъ лицъ: 1 перваго президента, 12 президентовъ, 78 старшихъ совѣтниковъ (maîtres), 38 совѣтниковъ-справщиковъ, 80 совѣтниковъ-аудиторовъ, 3 королевскихъ чиновниковъ: генеральнаго адвоката, генеральнаго прокурора и его товарища, 2 начальниковъ канцелярій, 1 регистратора. Кромѣ того были хранители книгъ, плательщики залоговъ, контролеры, пристава, прокуроры, курьеръ и проводникъ для церемоній и т. д.

Число членовъ парижской счетной камеры (212 совѣтниковъ, президентовъ и королевскихъ чиновниковъ) кажется чрезмѣрнымъ для одной изъ тринадцати камеръ, между которыми было раздѣлено государство; нынѣшняя счетная палата одна на всю Францію включаетъ только 134 магистрата. Но это большое число президентовъ, старшихъ совѣтниковъ, совѣтниковъ-справщиковъ, совѣтниковъ-аудиторовъ парижской счетной камеры перестаетъ васъ удивлять, когда вы узнаете, что эти магистраты поочередно на половину бездѣйствовали. Каждый изъ нихъ въ „королевскомъ альманахѣ“ обозначенъ или буквой H, или E. Буква H обозначаетъ исключительно зимнюю службу (Hiver), буква E—исключительно лѣтнюю (Eté). Зимній семестръ начинался 1 января и кончался въ послѣдній день іюня, лѣтній семестръ начинался 1 іюля и кончался въ послѣдній день декабря. Члены зимней сессіи смѣняли своихъ коллегъ по лѣтней сессіи и обратно. Только первый президентъ, генеральный адвокатъ, генеральный прокуроръ и начальники канцелярій обозначены одновре-

ЦАБ "Автограф"

Отчеты, представляемые черезъ посредство прокуроровъ, сперва передавались на разсмотрѣніе совѣтниковъ-аудиторовъ [1]), которые наблюдали за законностью («legislation») счетовъ, т. е. изслѣдовали, достаточно ли оправдана, согласно постановленіямъ законовъ въ данной области, каждая статья доходовъ и расходовъ. Согласно докладу ревизора-аудитора, камера старшихъ совѣтниковъ высказывалась о принятіи или утвержденіи отчета. Когда этотъ первый приговоръ былъ благопріятенъ для отчета, послѣдній переходилъ въ руки справщиковъ, которые провѣряли содержаніе («materiel») счетовъ, т. е. точность цифръ и исчисленій, и представляли свой докладъ камерѣ старшихъ совѣтниковъ; тогда послѣдняя, если находила возможнымъ, превозглашала свой quitus (очистку счетовъ). Старшіе совѣтники при старомъ режимѣ, какъ и нынче, являлись настоящими судьями.

Несмотря на эти общія всѣмъ формы, каждая прежняя счетная камера дѣйствовала изолированно и никогда не было общаго свода, который бы дозволилъ сравнить совокупность ихъ рѣшеній съ итогомъ счетовъ казначейства. Правда, провинціальные генеральные прокуроры должны были по инструкціи пересылать парижской счетной камерѣ списки приговоровъ, произнесенныхъ ихъ камерами. Но эти сообщенія, всегда представлявшіяся неаккуратно, никогда не были использованы.

Къ этому пробѣлу въ организаціи присоединились крупныя злоупотребленія въ практикѣ.

Во-первыхъ, постоянныя запаздыванія съ представленіемъ отчетовъ. «Ничто не могло бы оправдать запаздыванія въ 15 и болѣе лѣтъ, которыя укоренились въ отчетности... Есть отчеты, запаздывающіе отъ 8 до 16 лѣтъ, многіе на 15, на 12, очень многіе на 10 лѣтъ. Безпорядки въ финансахъ и въ отчетности были всегда нераздѣльны. Долгое время они росли одинъ за счетъ другого: они исчезнутъ только вмѣстѣ сразу» (докладъ, прочитанный въ національномъ собраніи о запозданіяхъ отчетности отъ имени центральнаго ликвидаціоннаго комитета Бомецомъ, 25 мая 1791 г.).

Во-вторыхъ, поразительныя неправильности затрагивали отвѣтственность гораздо болѣе высокопоставленныхъ лицъ, чѣмъ подотчетные чиновники. «Казалось, нарочно смѣшивали другъ съ другомъ наиболѣе далекіе

менно и буквой H и буквой E. Кромѣ того, вся камера не засѣдала еженедѣльно по четвергамъ и субботамъ; она расходилась на время отъ страстнаго вторника до вѣминого понедѣльника, и отъ субботы пятидесятницы до слѣдующаго дня послѣ Троицы, а также на время вакацій отъ 21 сентября до 10 октября.

[1]) Нынѣшніе совѣтники-референдаріи.

ЦАБ "Автограф"

смѣтные періоды, чтобы воспрепятствовать всякой провѣркѣ. Нѣтъ никакого постояннаго порядка, который позволялъ бы установить связь одного года съ другимъ въ дѣлѣ доходовъ и расходовъ. Наконецъ,—что еще важнѣе,—мы уже говорили объ acquits au comptant [1]): ихъ прискорбное увеличеніе отъ Кольбера до нашихъ дней достигло ужасающихъ размѣровъ... Надо было только, чтобы счетные документы представляли груду безформенныхъ, фабрикуемыхъ распорядителями въ случаѣ надобности бумагъ, чтобы романъ о доходахъ и расходахъ Франціи былъ законченъ».

Въ-третьихъ, произволъ и фаворитизмъ пріостанавливали часто исполненіе важнѣйшихъ приговоровъ. То королевскій совѣтъ требовалъ къ себѣ нѣкоторые особенно подозрительные отчеты, чтобы непосредственно, помимо судебной власти, очистить ихъ [2]). То высокія вліянія добивались пріостановки окончательныхъ приговоровъ. «Преступленія, сводившіяся къ ложнымъ удостовѣреніямъ, въ которыхъ было замѣшано очень много сообщниковъ, такъ поздно становились предметомъ преслѣдованія, что старанія камеры дѣлались напрасными и безплодными. Администраторы и подотчетныя лица, совершившіе вмѣстѣ подлогъ, успѣвали всѣ умереть раньше того времени, пока рѣшались начать о нихъ дѣло... Такъ, напр., одинъ подотчетный чиновникъ, обвиняемый въ расхищеніи 800.000 ливровъ и заключенный за это въ Консьержери, получилъ освобожденіе, обманомъ добытое у короля и подписанное министромъ; онъ посмѣялся, такимъ образомъ, надъ закономъ» [3]). И—что особенно огорчило камеру, такъ это то, что выпущенное лицо, какъ говорятъ, немедленно получило пенсію.

«Въ теченіе двадцати лѣтъ пятьдесятъ подотчетныхъ лицъ совершили преступленія. Потерю казначейства можно вычислить въ 30 милліоновъ; потери подданныхъ неисчислимы... Ни одно изъ этихъ хищеній не было наказано. Старанія камеры всегда встрѣчали препоны».

Итакъ: 1) значительныя запозданія въ представленіи отчетовъ; 2) пробѣлы и скандальныя неправильности въ формѣ отчетовъ; 3) безнаказанность виновныхъ. Все это констатируется буквальными выдержками изъ

---

[1]) Acquits au comptant были простые билеты, посредствомъ которыхъ король или генеральный контролеръ приказывали уплатить извѣстную сумму лицу, для имени котораго часто оставлялось бланковое мѣсто, во всякомъ случаѣ въ билетѣ не указывалось ни мотивовъ, ни оправдательныхъ документовъ. См. по поводу acquits au comptant нашу исторію финансовъ стараго режима и революціи.

[2]) Главное управленіе податей (Régie générale des Aides) добилось даже того, что совершенно ушло изъ-подъ видѣнія счетной камеры; оно отчитывалось всегда передъ королевскимъ совѣтомъ.

[3]) Рѣчь идетъ о Дюпиль-де-Сэнъ-Северенъ, войсковомъ казначеѣ королевскаго дома.

ЦАБ "Автограф"

доклада парижской счетной камеры, представленнаго ея первымъ президентомъ 23 іюля 1789 г. національному собранію (Observations sur la comptabilité et sur la juridiction de la chambre des comptes, 1789, Biblioth. nat. L. f. 27—36).

Камера въ концѣ доклада говорила: «Палата не ограничивалась причитаніями. Она безпрестанно обивала ступени трона. Ея магистраты постоянно осаждали кабинетъ министровъ. Ея комиссіи пытались проникнуть въ канцеляріи. Она не щадила никакихъ усилій, не отказывалась ни отъ какихъ замѣчаній... Чиновники нашего вѣдомства съ преданностью посвятили себя (пользуемся терминами старинныхъ ордонансовъ) обязанностямъ «чрезвычайно меланхоличнымъ» [1]). Только желаніе послужить своимъ согражданамъ поддерживало ихъ въ этихъ тяжелыхъ трудахъ и заставило отказаться отъ всѣхъ иллюзій самолюбія».

Въ этомъ мѣстѣ рѣчи вскрываются истинныя цѣли доклада. Придя добровольно въ національное собраніе, чтобы раскрыть вѣковыя злоупотребленія, камера хотѣла забѣжать впередъ и укрыться отъ переворотовъ, неизбѣжность которыхъ она предвидѣла. Но такими запоздавшими причитаніями не удалось подкупить учредительное собраніе. Вскорѣ декретъ 7 сентября 1790 г. постановилъ: «Ст. 12. Счетныя камеры будутъ упразднены, какъ только будетъ устроена новая система отчетности». Законъ 4 іюля 1791 г. подтвердилъ это упраздненіе, объявивъ, что, начиная съ этого дня, онѣ прекратятъ свои функціи» (ст. 1) [2]).

§ 2.—Счетныя комиссіи, созданныя при Революціи.

На ихъ мѣстѣ учредительное собраніе создало бюро отчетности, полномочія котораго достаточно выясняются изъ слѣдующаго текста закона: «Будетъ учреждено бюро отчетности изъ пятнадцати членовъ, назначаемыхъ королемъ. Эти комиссары будутъ получать всѣ отчеты, перечень которыхъ будетъ приведенъ ниже, и будутъ составлять доклады. Каждый докладъ подписывается тремя комиссарами, которые и будутъ отвѣтственны за удостовѣренные ими факты. Означенные отчеты, послѣ разсмотрѣнія ихъ въ бюро отчетности, будутъ разсматриваться и окончательно очи-

[1]) Обязанности, о которыхъ идетъ рѣчь, не всегда были столь «чрезвычайно меланхоличными» Несмотря на «внутренніе вздохи», члены камеры покупали свои мѣста за большія деньги или передавали ихъ, какъ имущество, отъ отца къ сыну.

[2]) Въ ноябрѣ 1792 г. старыя бумаги счетныхъ камеръ были проданы на вѣсъ.

ЦАБ "Автограф"

щаться законодательнымъ національнымъ собраніемъ, согласно постановленіямъ ст. 1-ой настоящаго титула», (законъ 17 сентября 1791, ст. ст. 2, 3, 4, и 5 титула II).

Судя по первой статьѣ этого закона 17 сентября 1791 г., «національное собраніе само будетъ разсматривать и окончательно очищать національные отчеты», рѣчь шла, па самомъ дѣлѣ, о передачѣ отнынѣ въ руки самой націи контроля надъ операціями доходовъ и расходовъ. Какъ говорилъ докладчикъ, «справедливо, чтобы представители народа, могущіе распоряжаться доходами и расходами, знали ихъ назначеніе и употребленіе» (докладъ Кошара 7 сентября 1791 г.).

Конечно, народные представители въ послѣднемъ счетѣ обладаютъ правомъ самостоятельно провѣрять и очищать національные отчеты, но подъ условіемъ, чтобы раньше ихъ какой либо трибуналъ правильно судилъ подотчетныхъ лицъ. «Отчетъ—это не такое дѣло, которое улаживается по дружбѣ—говорилъ Малуэ: необходимъ судъ, необходима дѣйствительная провѣрка подлежащихъ отчету документовъ. Созданіе трибунала неизбѣжно, такъ какъ только трибуналъ имѣетъ право судить» (рѣчь Малуэ, 8 сентября 1791 г.).

Учредительное собраніе, не понявъ тогда, какимъ образомъ его собственный законодательный контроль могъ и даже долженъ былъ существовать вмѣстѣ съ контролемъ трибунала, отвергъ эту идею; ложное понятіе объ универсальности его власти породило въ немъ вѣру, что оно все должно дѣлать само. Однако, такъ какъ дѣло это было физически ему непосильное, то нужда заставила его передать подготовительныя работы другимъ сотрудникамъ. «Нельзя допустить—говорилъ одинъ депутатъ—чтобы законодательный корпусъ лишился отъ 40 до 60 депутатовъ, которые употребляли бы все свое время на разсмотрѣніе тысячъ документовъ (рѣчь Данбрэ)... Наша обязанность устанавливать правила очистки, но не наше дѣло заниматься спорными вопросами по поводу счетоводства... (Рѣчь Кошара)... Комиссія должна производить подготовительную работу, а въ законахъ надо сказать, что отчеты будутъ *окончательно* очищаться націей» (засѣданіе 4 іюля 1791 г.).

Вслѣдствіе этого особые чиновники образовали, подъ руководствомъ собранія, *бюро отчетности*, описанное въ вышецитированныхъ текстахъ. Событія не замедлили обнаружить ненормальность такого положенія.

Учредительное собраніе посреди всяческихъ осаждавшихъ его заботъ, невольно потеряло изъ виду работу по провѣркѣ отчетовъ. «Очевидно—говорилъ Камюсъ—что если вы обяжете собраніе очистить въ одну сессію 1800 отдѣльныхъ счетовъ, то ни одинъ изъ нихъ не будетъ разсмотрѣнъ». (8 сентября 1791 г.). Хотя бюро отчетности съ 1792 по 1794 г. под-

ЦАБ "Автограф"

готовило очень много докладовъ, ни одинъ изъ нихъ не былъ ни разобранъ, ни судимъ. «Бюро отчетности постоянно провѣряло, но собраніе никогда не судило», (рѣчь Жакминьера, докладчика трибуната, сентябрь 1807 г.).

Такому положенію вещей положенъ былъ конецъ въ III году созданіемъ *комиссіи національной отчетности* (законъ 28 плювіоза III года, 10 февраля 1795 г.) взамѣнъ бюро отчетности, безсиліе котораго было доказано. Новой комиссіи было поручено окончательно судить самой отчеты подотчетныхъ лицъ. Комиссары, назначаемые палатами, по предложенію финансоваго комитета, сначала въ числѣ пятнадцати, затѣмъ—въ силу конституціи III года,—пяти [1]), а въ силу конституціи III года—семи [2]), составляли нѣчто въ родѣ счетнаго суда, если бы имъ были присвоены несмѣняемость и другія почетныя привилегіи магистратуры. Они исполняли, какъ могли лучше, свою задачу. За время своего долгаго существованія они очистили много отчетностей. «Было бы несправедливо упрекать ихъ въ томъ, что они медленно судили и очищали отчеты... Достаточно вспомнить огромные размѣры лже-цѣнностей, отягчавшихъ счеты во время господства бумажныхъ денегъ и расходовъ всякаго рода, вызываемыхъ обстоятельствами, чтобы признать, что являвшееся лишь обычнымъ трудомъ при хорошемъ управленіи въ то время должно было обусловливать работу, превышавшую средніе силы» (рѣчь члена государственнаго совѣта Дефермона въ законодательномъ корпусѣ въ сентябрѣ 1807 г.).

Однако, несмотря на эти похвальныя усилія, комиссіи накопили большую недоимку. Въ 1807 г. тысячи подотчетныхъ лицъ по напрасну ждали восемь или десять лѣтъ, чтобы приговоромъ была снята законная гипотека, лежавшая на ихъ имуществахъ. Неудобства, испытывавшіяся вслѣдствіе

---

[1]) Конституція 5 фруктидора III года, установившая директорію (22 августа 1795 г.), гласитъ: «Ст. 321. Назначается пять комиссаровъ національной отчетности, избираемыхъ законодательнымъ корпусомъ въ то же время и въ одинаковыхъ формахъ и условіяхъ, что и комиссары казначейства. Ст. 323. Комиссары отчетности доводятъ до свѣдѣнія законодательнаго корпуса о злоупотребленіяхъ, хищеніяхъ и обо всѣхъ случаяхъ отвѣтственности, которыя они откроютъ во время своихъ операцій; съ своей стороны, они предлагаютъ мѣры, согласныя съ интересами республики. Ст. 324. Результаты заключенныхъ комиссарами отчетности счетовъ печатаются и обнародываются во всеобщее свѣдѣніе».

[2]) Консульская конституція 22 фримэра VIII года гласитъ: «Ст. 89 Комиссія національной отчетности исправляетъ и провѣряетъ отчеты о доходахъ и расходахъ республики. Эта комиссія составлена изъ семи членовъ, избираемыхъ сенатомъ по національному списку».

ЦАБ "Автограф"

этого большимъ числомъ семей, были даже одной изъ причинъ, вызвавшихъ созданіе счетной палаты [1]).

Раньше, чѣмъ приступить къ изученію этого великаго дѣла, подчеркнемъ два новыхъ принципа, смутно выдѣлившихся изъ неудавшихся попытокъ Революціи. Во-первыхъ, окончательная очистка отчетовъ принадлежитъ народнымъ представителямъ. Вотъ—истина, провозглашенная въ 1791 г. и нынѣ неоспариваемая. Во-вторыхъ, въ 1791 же году идея многочисленныхъ судилищъ уступила мѣсто точной идеѣ единаго суда.

Присвоеніе окончательной очистки отчетовъ народнымъ представителямъ, порученіе суда надъ отчетами подотчетныхъ лицъ единой власти—это главнѣйшія основы современной системы, и законодателямъ 1807 г. оставалось только развивать ихъ зародыши.

§ 3.—Счетная палата.—Ея судебныя полномочія.

Счетной палатѣ, которую создалъ законъ 16 сентября 1807 г. и устроилъ декретъ 28 сентября 1807 г., было поручено исключительно судить отчеты подотчетныхъ лицъ. Позже, при Реставраціи мы увидимъ, какъ она стала помощницей законодательной власти. Но въ 1807 г. въ апогеѣ императорской власти не могло быть и вопроса о такихъ полномочіяхъ. «Цѣль учрежденія—говорилъ членъ государственнаго совѣта докладчикъ въ законодательномъ корпусѣ—помогать, а не мѣшать дѣйствіямъ правительства, направить строгость разслѣдованія на подотчетныхъ лицъ, а не на распорядителей. Оно не можетъ судить правительство» [2]). (Рѣчь члена государственнаго совѣта Дефермона, [3]) сентябрь 1807 г.).

---

[1]) „Никакое прилежаніе не могло до 1807 г. низвергнуть колоссъ этихъ запаздываній, постоянно растущихъ, который насчитывалъ болѣе полувѣка существованія. Онъ внушалъ такой ужасъ, что нѣсколько неблагоразумныхъ совѣтниковъ предложили даже сжечь всю груду документовъ и реестровъ, копившихся въ теченіе стольких лѣтъ въ вашихъ галлереяхъ". (Рѣчь перваго президента Барбэ-Марбуа, 2 ноября 1831 г.).

„Множество семей получили снова право распоряжаться своею недвижимостью, а въ теченіе столькихъ лѣтъ они были лишены этихъ привиллегій собственности. Тысячи подотчетныхъ лицъ были освобождены. Эта огромная услуга, которой Франція обязана счетной палатѣ, стоитъ болѣе, чѣмъ завоеваніе провинціи". (Mémoires d'un ministre du Trésor)

[2]) Спрашивается, почему императоръ сдѣлалъ счетную палату единственнымъ трибуналомъ, если онъ предоставлялъ ей только провѣрку отдѣльныхъ отчетовъ? Предчувствовалъ ли онъ, что это единство сможетъ нѣкогда обезпечить палатѣ болѣе широкую роль? Или не думалъ ли онъ скорѣе о созданіи большого учрежденія, предназначеннаго увеличить блескъ его трона и служить пріютомъ для его сановниковъ?

[3]) Дефермонъ, бывшій членъ конвента, не преминулъ прибавить:

ЦАБ "Автограф"

Если единственная обязанность, возложенная на счетную палату во время первой имперіи, состояла въ судѣ надъ подотчетными лицами, то все-же необходимо прибавить, что законъ и декретъ 1807 г. трактовали этотъ вопросъ въ совершенствѣ. Это была цѣльная, законченная работа, которой не надо было передѣлывать.

Счетная палата, по волѣ императора, должна была быть выдающейся судейской корпораціей. Съ этою цѣлью законъ 16 сентября 1807 г. постановлялъ, что она «занимаетъ мѣсто непосредственно послѣ кассаціоннаго суда и пользуется тѣми же прерогативами» (ст. 7). Ея члены обладаютъ несмѣняемостью. «Члены счетной палаты назначаются императоромъ пожизненно» (ст. 6). Ея кадры торжественно составлены изъ перваго президента, трехъ президентовъ, 18 старшихъ совѣтниковъ (maîtres des comptes), 80 референдаріевъ, одного генеральнаго прокурора, одного главнаго начальника канцеляріи (ст. 2).

Такова же и современная организація, прибавлено только 20 аудиторовъ, введенныхъ въ 1856 г. Обязанности каждой изъ категорій магистратовъ не измѣнялись послѣ 1807 года.

Первое разсмотрѣніе отчетовъ и составленіе докладовъ возлагается на совѣтниковъ-референдаріевъ, которымъ нынче въ этомъ трудѣ оказываютъ содѣйствіе аудиторы, могущіе получить полномочіе и на непосредственное составленіе докладовъ [1]). Эти доклады распредѣляются президентомъ камеры между старшими совѣтниками. Каждая камера, состоящая изъ шести старшихъ совѣтниковъ и президента, заслушиваетъ докладъ старшаго совѣтника, причемъ докладчикъ референдарій присутствуетъ съ совѣщательнымъ голосомъ. Старшій совѣтникъ-докладчикъ первый излагаетъ свое мнѣніе, затѣмъ слѣдуютъ остальные въ порядкѣ ихъ назначенія. Президентъ записываетъ рѣшеніе на поляхъ доклада и объявляетъ приговоръ. (Декретъ 28 сентября 1807 г. ст. 31).

Старшіе совѣтники остаются, слѣдовательно, какъ и при старомъ режимѣ, единственными судьями, только имъ принадлежитъ право выска-

---

„Ничто способное принести пользу не можетъ ускользнуть отъ генія, который нами управляетъ. Его величество не менѣе скупъ на потъ своего народа, какъ и на кровь своихъ дѣтей".

[3]) Декретъ 23 октября 1855 г., создавшій аудиторовъ при счетной палатѣ, гласитъ слѣдующее: „Признавая необходимость созданія при счетной палатѣ класса аудиторовъ, которые по своимъ подготовительнымъ работамъ представляли бы гарантіи способности отправленія должности совѣтниковъ-референдаріевъ при указанной палатѣ... (ст. 2.) Аудиторы будутъ подчинены первому президенту, который можетъ прикомандировывать ихъ къ совѣтникамъ-референдаріямъ для участія въ работахъ по разслѣдованію и провѣркѣ, порученныхъ этимъ магистратамъ".

ЦАБ "Автограф"

зывать мнѣніе и подавать голосъ. Референдаріи со своими помощниками аудиторами, по примѣру старинныхъ совѣтниковъ справщиковъ и ревизоровъ, только подготовляютъ матеріалы для суда.

Генеральный прокуроръ, при которомъ нынче состоитъ помощникомъ генеральный адвокатъ, по закону 1807 г. представляетъ въ счетной палатѣ министра финансовъ и правительство. Онъ обезпечиваетъ регулярное представленіе отчетовъ подотчетными лицами и настаиваетъ на наложеніи каръ на запоздавшихъ; онъ разсматриваетъ дѣла, которыя покажутся ему требующими спеціальнаго разслѣдованія; констатируетъ правильность собраній камеръ, аккуратность работъ референдаріевъ и аудиторовъ; пересылаетъ министру финансовъ приговоры палаты; даетъ свои заключенія по нѣкоторымъ важнымъ дѣламъ; ведетъ переписку съ различными министрами; доставляетъ требуемыя свѣдѣнія и т. д.

Организованный закономъ и декретомъ 1807 г. порядокъ, касающійся сроковъ, формы представленія отчетовъ, предварительныхъ приговоровъ, объявляемыхъ съ повелѣніями (о представленіи свѣдѣній), окончательныхъ приговоровъ и освободительныхъ, отмѣны приговоровъ путемъ пересмотра или при помощи кассаціи въ государственномъ совѣтѣ, все это осталось точно также нетронутымъ и понынѣ. То же самое надо сказать и о правилахъ, въ силу которыхъ счетная палата не даетъ дальнѣйшихъ послѣдствій своимъ приговорамъ. Ея сужденія устанавливаютъ только, что подотчетныя лица или сквитовались (quittes) или въ авансѣ (en avance) или въ долгу (en débet). Въ послѣднемъ случаѣ искъ предъявляется спеціальнымъ судейскимъ чиновникомъ казначейства. Дѣла о подлогахъ и лихоимствѣ передаются въ обыкновенные суды министромъ юстиціи. Счетная палата никогда не можетъ сдѣлать казначейство повиннымъ въ какомъ либо долгѣ, даже когда она объявляетъ подотчетныхъ лицъ состоящими въ авансѣ. Ни въ одномъ изъ этихъ пунктовъ позднѣйшія распоряженія не измѣнили закона 1807 года.

Въ 1843 году юрисдикція счетной палаты была расширена на область матеріальныхъ отчетовъ. «Счеты матеріаловъ подчиняются контролю счетной палаты» говоритъ ст. 14 закона 6 іюня 1843 г. Ордонансъ 26 августа 1844 г. изданный во исполненіе закона 1843 г., регламентировалъ способъ контроля, прилагаемый къ государственнымъ матеріаламъ, идущимъ на потребленіе и на передѣлки. Затѣмъ декретъ 19 ноября 1871 г. спеціально занялся военнымъ министерствомъ и попытался установить тамъ соотвѣтствіе между денежными счетами и счетами матеріаловъ, чтобы можно было постоянно слѣдить за измѣненіями государственнаго имущества, когда оно изъ кассъ казначейства переходитъ въ

ЦАБ "Автограф"

магазины и въ арсеналы [1]). Послѣ того были изданы законы 23 августа 1876 г., декреты 16 декабря 1876 г., 23 ноября 1887 г., 6 сентября 1888 г., относящіеся къ доставкѣ провіанта и къ флотскимъ работамъ и т. д. [2]).

Таковы единственныя нововведенія въ грандіозномъ созданіи 1807 г. Самое большее, на что можно было бы еще указать, это на постановленія нѣкоторыхъ ордонансовъ временъ Реставраціи, на декретъ 12 августа 1854 г. и 7 января 1856 г., предписавшіе дѣлить отчеты, отсылаемые въ счетную палату, на двѣ части, одну, касающуюся отчетовъ по годовому періоду, другую, обнимающую дополнительныя операціи смѣтнаго періода, съ общей ихъ сводкой и т. д.

---

[1]) См. по этому вопросу интересную статью Бушара, президента счетной палаты въ Revue des Deux Mondes, февраль 1872 г.

[2]) Несомнѣнно, что организація матеріальный отчетности всегда будетъ труднымъ дѣломъ. Давно констатированныя запаздыванія въ представленіи матеріальныхъ отчетовъ достаточно доказываютъ это.

Въ торжественномъ засѣданіи 10 апрѣля 1891 г. генеральный прокуроръ при счетной палатѣ удостовѣрилъ, что „въ области матеріальныхъ отчетовъ, не надо это забывать, запозданіе очень велико“. Онъ прибавляетъ, что представляются отчеты не въ полномъ видѣ и указалъ, какъ примѣръ, что министерство земледѣлія не присылало матеріальныхъ отчетовъ послѣ отчетовъ за 1882 годъ (это въ апрѣлѣ 1891 г.)! Такая недоимка достаточно вскрываетъ, въ какой мѣрѣ забываютъ объ упомянутой отчетности, отдѣленной отъ денежной отчетности.

Чтобы установить порядокъ въ этой области, которая, впрочемъ, съ трудомъ ему поддается, надо было бы связать постоянной цѣпью деньги съ матеріалами. Въ этомъ заслуга счета „Patrimoine“ (государственное достояніе) въ Италіи, соединяющаго въ единомъ итогѣ все имущество страны и тѣмъ самымъ заставляющее всѣ финансовые доклады группировать на своихъ столбцахъ два элемента, столь мало поддающіеся сложенію, какъ матеріалы и деньги. Какъ говоритъ Чербони, «счетъ государственнаго достоянія, который по итальянскому закону обнимаетъ одновременно бюджетные результаты и результаты управленія имуществомъ и матеріалами, принадлежащими государству, дѣлаетъ изъ всего этого одинъ организмъ, соотвѣтствующій тому, что намъ дѣйствительно являетъ административная жизнь“.

Но этотъ счетъ государственнаго достоянія, несмотря на явныя и безспорныя выгоды, возбуждаетъ серьезныя практическія возраженія. Многіе утверждаютъ, что эти результаты суть только иллюзіи и ничѣмъ другимъ быть не могутъ.

См. что говоритъ объ этомъ покойный Леонъ Сэй въ своей книгѣ „Finances“, гдѣ онъ со своимъ обычнымъ благоразуміемъ приводитъ доводы и за, и противъ. См. также „Comptabilité patimoniale en Italie“, прекрасную главу изъ сочиненія Бессона.

ЦАБ "Автограф"

§ 4.—Парламентскія полномочія счетной палаты.

Полномочій, придающихъ счетной палатѣ характеръ помощницы законодательной власти, совершенно не существовало при первой имперіи. Эта новая роль, которую уже предвидѣло учредительное собраніе, когда создавало бюро отчетности, получила свое полное развитіе только при реставраціи. Это полномочіе осуществлялось посредствомъ преданія гласности документовъ двухъ родовъ: *общихъ декларацій о согласованности* и *ежегоднаго доклада.*

Мы уже анализировали каждый изъ нихъ съ точки зрѣнія подробнаго его содержанія (см. стр. 509 и сл.). Если мы здѣсь возвращаемся къ нимъ, то исключительно для того, чтобы представить краткій историческій очеркъ ихъ происхожденія и развитія.

Ордонансъ 14 сентября 1822 г., такими выраженіями опредѣлилъ общія декларацiи: «счетная палата будетъ констатировать и удостовѣрять передъ нами, исходя отъ единичныхъ отчетовъ, точность общихъ отчетовъ, публикуемыхъ министровъ финансовъ и каждымъ министромъ-распорядителемъ». Послѣ того, какъ нѣкоторыя трудности, встрѣтившіяся на практикѣ, были устранены ордонансомъ 9 іюля 1826 г., (см. стр. 506), общія декларацiи, вполнѣ развившіяся, дозволили счетной палатѣ, согласно предписаніямъ Виллеля, удостовѣрять точность министерскихъ отчетовъ, не только адресуясь къ главѣ государства, какъ указывалъ ордонансъ 1822 г., но и къ законодательнымъ палатамъ. (Постановленіе 21 ноября 1848 г., предписывающее министру финансовъ отпечатать общія декларацiи и сообщить ихъ національному собранію).

Второй атрибутъ помошницы законодательнаго корпуса выпалъ на долю счетной палаты тогда, когда было предписано официально опубликовывать ея ежегодный отчетъ главѣ государства. Законъ 16 сентября 1807 г. уполномочилъ «референдаріевъ записывать замѣчанія, вытекающія изъ сравненія свойствъ доходовъ съ законами и свойствъ расходовъ съ кредитами», (ст. 20). Представляя эти замѣчанія референдаріевъ, «принцъ архи-казначей (architrésorier) въ январѣ мѣсяцѣ каждаго года предложитъ императору избрать четырехъ комиссаровъ, которые вмѣстѣ съ первымъ президентомъ составятъ особый комитетъ, обязанный разсмотрѣть замѣчанія, сдѣланныя за прошлый годъ рефендаріями. Этотъ комитетъ обсуждаетъ указанныя замѣчанія, устраняетъ тѣ, которыя не находитъ основательными, составляетъ на основаніи другихъ докладъ, который передается президентомъ принцу архи-казначею, а послѣднимъ доводится до свѣдѣнія императора» (ст. 22).

ЦАБ "Автограф"

Это было только средствомъ освѣдомлять лично императора о дѣйствіяхъ распорядителей. «Въ особенности смотрите, чтобы я былъ освѣдомленъ обо всемъ. Императоръ, находящійся въ глубинѣ своего дворца, можетъ знать только то, о чемъ захотятъ ему сказать. Счетная палата меня будетъ освѣдомлять»,—сказалъ Наполеонъ. Отъ такого конфиденціальнаго отчета, очевидно, было далеко до публичнаго печатнаго и розданнаго палатамъ отчета, предписаннаго законами 1819 и 1832 годовъ [1]).

Въ 1819 г. законъ 27 іюня постановилъ: «Ст. 20. Ежегодный финансовый отчетъ будетъ сопровождаться вѣдомостью о состояніи работъ счетной палаты». Дебаты, предшествовавшіе внесенію этой статьи, покажутъ лучше, чѣмъ ея редакція, намѣреніе парламента присоединить съ этого момента счетную палату къ законодательной власти путемъ періодическаго сообщенія послѣдней работъ первой.

«Счетная палата не соединена съ палатами никакой связью: даже результатъ ея работъ имъ не сообщается. Учрежденіе, которое могло бы лучше другихъ быть использовано въ общественныхъ интересахъ для надзора за расходами, занимается, въ послѣднемъ счетѣ, только ошибками въ срокахъ или въ вычисленіяхъ, или неправильностью въ именахъ, отступленіями отъ формъ цертификатовъ, квитанцій или довѣренностей. При помощи разумныхъ распоряженій закона оно могло бы сдѣлаться самымъ полезнымъ орудіемъ порядка, контроля и надзора». (Докладъ о проектѣ закона объ утвержденіи смѣтныхъ періодовъ 1815, 1816 и 1817 годовъ, внесенный депутатомъ Руа).

«Чтобы окончательно указать счетной палатѣ на ея истинное назначеніе и чтобы завязать между палатами и счетной палатой такія отношенія, которыя должны существовать между ними, необходимо, чтобы комиссія, которая по закону 1807 г. должна приступить къ разбору свода замѣчаній, приложила эти замѣчанія къ вѣдомости о состояніи работъ счетной палаты и чтобы все это было предано гласности и роздано палатамъ». (Рѣчь Шовлена, 10 мая 1819 г.).

«Роль счетной палаты не должна ограничиваться судомъ надъ отдѣльными счетами, доставляемыми ей каждымъ изъ агентовъ службы доходовъ или расходовъ... Организація счетной палаты должна быть приведена въ гармонію съ нашей формой правленія, чтобы извлечь изъ этого учрежденія всѣ выгоды, которыхъ можно отъ него ожидать». (Рѣчь Биньона, 11 мая 1819 г.).

---

[1]) Тѣмъ болѣе, что статья 18-ая закона 16 сентября 1807 г., гласившая, что „счетная палата ни въ коемъ случаѣ не можетъ присваивать себѣ юрисдикціи надъ распорядителями“, давала тонъ всему закону.

ЦАБ "Автограф"

Сама счетная палата смотритъ на ст. 20-ую закона 27 іюня 1819 г., какъ на отправной пунктъ публичности ея докладовъ, потому то ежегодно во главѣ каждаго изъ нихъ она приводитъ этотъ законъ.

Эта статья, однако,—надо въ этомъ признаться-не выражала съ достаточной ясностью благихъ намѣреній ея творцовъ; такъ что въ теченіе реставраціи ежегодные отчеты счетной палаты «направлялись въ библіотеку министра юстиціи, замѣнившаго съ 1815 г. архи-казначея, гдѣ и пропадали». Напрасно законодательныя комиссіи требовали ихъ; правительство всегда находило какой либо предлогъ, чтобы отложить ихъ представленіе и помѣшать имъ перешагнуть черезъ порогъ парламента.

Въ 1829 г. [1]) депутатъ Шонень представилъ законопроектъ, имѣвшій цѣлью ввести печатаніе и раздачу этихъ отчетовъ палатамъ. «Странная аномалія,—говорилъ онъ—все публикуется: министерскіе отчеты, финансовые отчеты, отчеты кассы погашенія, доклады различныхъ комиссій Только одинъ документъ не публикуется. Что я говорю,—онъ даже не сообщается вамъ, и подъ самыми ничтожными предлогами заставляютъ ваши комиссіи обходиться безъ него. Но вѣдь это докладъ независимаго учрежденія по общей отчетности королевства, работа, которая должна быть вамъ наиболѣе извѣстна и давать вамъ возможность съ полнымъ знаніемъ дѣла разбираться въ грандіозномъ бюджетномъ вопросѣ»... (Засѣданіе 20 мая 1829 г.).

Предложеніе Шонена, отвергнутое въ 1829 г. палатой депутатовъ, было снова поднято въ 1832 г. депутатомъ Тайландье во время общаго обсужденія бюджета. Тогда оно восторжествовало, но не безъ труда, такъ какъ самъ Шоненъ, сдѣлавшійся генеральнымъ прокуроромъ при счетной палатѣ, энергично воспротивился принятію поправки Тайландье, которая представляла однако текстуальное воспроизведеніе его собственнаго предложенія 1829 года. Напрасно г-ну Шонену напоминали о его собственной рѣчи, онъ утверждалъ, что обстоятельства измѣнились и, присоединяясь безъ оговорокъ къ ранѣе выраженному мнѣнію одного изъ магистратовъ счетной палаты, своего новаго коллеги, находившаго публикацію доклада королю излишней, онъ прибавлялъ: «Вы, конечно, можете, господа, приказать предать гласности путемъ печати докладъ королю. Но отсюда можетъ послѣдовать, что возложенная вами на счетную палату обязанность публиковать докладъ отразится на этомъ докладѣ и что

[1]) Уже въ 1828 г. депутатъ Огюстенъ Перье, докладчикъ закона объ окончательномъ утвержденіи исполненія бюджета 1826 г., требовалъ въ своемъ докладѣ представленія работъ счетной палаты. Поправка въ этомъ смыслѣ была сдѣлана Биньономъ во время общаго обсужденія. Оба предложенія не имѣли тогда никакихъ послѣдствій.

ЦАБ "Автограф"

вмѣсто того, чтобы заключать нѣкоторые яркіе факты, которые могутъ повести далеко, онъ будетъ лишь блѣдной копіей того, чѣмъ могъ бы быть безъ этой публичности». (Засѣданіе 2 апрѣля 1832 г. [1]).

Отсюда видно, съ какимъ трудомъ установившіяся корпораціи принимаютъ реформы, которыя должны наиболѣе усилить ихъ же престижъ!

Статья 15 закона 21 апрѣля 1832 г. была тѣмъ не менѣе вотирована; она гласитъ слѣдующее: «Докладъ, составляемый каждый годъ счетной палатой въ силу ст. 22-ой закона 16 сентября 1807 г., будетъ отпечатанъ и розданъ палатамъ». Отнынѣ счетная палата обязана была безъ всякихъ обиняковъ печатать и сообщать парламенту черезъ посредство главы государства свои замѣчанія по поводу дѣйствій распорядителей. Она стала такимъ образомъ помошницей законодательной власти съ двухъ сторонъ, въ силу своихъ общихъ декларацій о согласованности и въ силу своего ежегоднаго доклада.

5.—Счетныя палаты или аналогичныя учрежденія въ Англіи, Бельгіи, Россіи, Пруссіи и Италіи.

Авторы нѣкоторыхъ предложеній, какъ было сказано раньше [2]), хотѣли бы итти дальше. Опираясь на примѣры иностранныхъ учрежденій, они утверждаютъ, что поле дѣятельности счетной палаты, такой, какъ она учреждена во Франціи, могло бы быть значительно расширено въ сторону болѣе дѣйствительнаго контроля надъ государственными финансами.

Посмотримъ, исходя изъ этой точки зрѣнія, какими существенными чертами каждая изъ счетныхъ палатъ или аналогичныхъ учрежденій заграницей отличается отъ нашей. Эти характерныя черты можно классифицировать слѣдующимъ образомъ.

Во Франціи счетная палата обладаетъ тремя отличительными чертами: она представляетъ *судъ*, который судитъ исключительно *по документамъ* и судитъ эти документы *a posteriori*.

Въ нѣкоторыхъ другихъ странахъ контроль отчетовъ не принадлежитъ суду, а составляетъ только одну изъ отраслей администраціи.

Въ другихъ мѣстахъ контроль отчетовъ, производимый независимымъ

---

[1]) Въ 1829 году тотъ же Шоненъ говорилъ: „Господа, я не могу серьезно отнестись къ мысли, что докладъ счетной палаты, составленный втайнѣ, будетъ болѣе правдивъ, чѣмъ если онъ будетъ предназначенъ для опубликованія. Нѣтъ! судьи не имѣютъ двухъ языковъ, они знаютъ только языкъ долга и истины“! (Засѣданіе 20 мая 1829 г.). Трудно на протяженіи трехъ лѣтъ такъ противорѣчить самому себѣ.

[2]) См. главу XXV. § 2, стр. 451 и сл.

ЦАБ "Автограф"

судомъ, производится не только по документамъ, но и на мѣстахъ при помощи перемѣщеній и разслѣдованій.

Наконецъ, въ Бельгіи и въ Италіи послѣднее нововведеніе сдѣлало контроль счетной палаты предварительнымъ.

Англія передаетъ контроль надъ отчетами всѣхъ подотчетныхъ лицъ королевства въ руки одного чиновника, главнаго контролера-аудитора, о которомъ мы уже говорили [1]) и который теперь исполняетъ одинъ функціи, принадлежавшіе до 1866 г. цѣлому совѣту, Audit office.

Генеральный контролеръ-аудиторъ, назначаемый короной и оплачиваемый изъ консолидированнаго фонда, можетъ быть уволенъ въ отставку только въ силу заключеній, представленныхъ въ адресахъ обѣихъ палатъ. Въ крайнемъ случаѣ, если казначейство пропускаетъ законные сроки, онъ имѣетъ право представлять непосредственно свои отчеты палатѣ общинъ. Поэтому старались обезпечить ему возможно большую независимость. Однако онъ, тѣмъ не менѣе, остается чиновникомъ, подчиненнымъ казначейству [2]), которое, какъ мы нѣсколько разъ указывали, насчитываетъ въ своей средѣ высшихъ лицъ государства, перваго лорда казначейства, канцлера казначейства, (Exchequer), и т. д.

Съ другой стороны, главный контролеръ-аудиторъ является единымъ судьей. Замѣняемый въ случаѣ надобности своимъ ассистентомъ, онъ одинъ произноситъ рѣшенія по дѣламъ его вѣдомства [3]). Законъ сознательно домогался этого единства, чтобы «отвѣтственность однимъ чиновникомъ ощущалась глубже, чѣмъ если бы она была распредѣлена между пятью или шестью лицами».

Англія не считала необходимымъ для освобожденія подотчетныхъ лицъ устраивать торжественную процедуру и произносить приговоры. Достаточно было простого административнаго рѣшенія, исходившаго отъ власти, которую старались сдѣлать, на сколько было возможно, независимой.

Выгода этой системы—въ быстротѣ. Провѣрки, производимыя административно, слѣдуютъ насколько возможно ближе за фактами. То же

---

[1]) Глава XXV, относящаяся къ контролю государственныхъ расходовъ, сообщаетъ подробности о полномочіяхъ главнаго контролера-аудитора стр. 455 и сл.

[2]) Казначейство непосредственно назначаетъ служащихъ главнаго контролера-аудитора. Оно одобряетъ его инструкціи до ихъ отсылки подотчетнымъ лицамъ. Оно оставляетъ даже за собой право въ извѣстныхъ случаяхъ освобождать подотчетныхъ лицъ отъ отказовъ въ очисткѣ или отъ каръ, наложенныхъ на нихъ въ результатѣ провѣрки ихъ отчетовъ.

[3]) Ниже главнаго контролера-аудитора стоятъ только служащіе, инспекторы, разслѣдователи, ихъ помощники, обязанные провѣрять для него отчетные документы и подготовлять дѣла.

ЦАБ "Автограф"

самое происходитъ и у насъ во Франціи, когда главное управленіе отчетности изслѣдуетъ отчеты подотчетныхъ чиновниковъ тотчасъ послѣ полученія ихъ до отсылки въ счетную палату. Въ Англіи дальше такого перваго разслѣдованія не идутъ: всякое повторное дѣйствіе въ контролѣ избѣгается. Такъ что черезъ двадцать восемь мѣсяцевъ послѣ израсходованія перваго шиллинга—говоритъ одинъ французскій чиновникъ, отправленный въ командировку въ Лондонъ,—окончательная ликвидація операцій смѣтнаго періода завершена.

Такая скорость должна пробуждать въ насъ зависть. Но режимъ административнаго контроля, подходящій для Англіи въ виду организаціи ея общественныхъ властей [1]), можетъ ли, смотря на дѣло съ той же точки зрѣнія, быть введенъ во Франціи? У насъ политическія колебанія, кажется, еще надолго сдѣлаютъ необходимымъ учрежденіе для суда надъ отчетами высокопоставленной магистратуры, независимой отъ исполнительной власти.

Въ *Россіи*, гдѣ контроль также переданъ въ руки администраціи, существуетъ особое министерство контроля, подъ прямымъ управленіемъ котораго въ провинціяхъ работаютъ шестьдесятъ контрольныхъ палатъ, поставленныхъ внѣ вліянія мѣстныхъ губернаторовъ. Эти палаты ревизуютъ операціи подотчетныхъ лицъ по сбору доходовъ и производству расходовъ, получаютъ отчетные документы по мѣрѣ ихъ составленія и сами на основаніи этихъ документовъ составляютъ отчеты. Кромѣ того члены ихъ періодически и внезапно являются въ канцеляріи подотчетныхъ лицъ, производятъ ревизію кассы, приступаютъ къ мѣстнымъ разслѣдованіямъ и т. д.

Этотъ второй видъ полномочій русскаго контроля приводитъ насъ къ разбору второго отличія французской системы, отмѣченной вначалѣ: воз-

---

[1]) Генеральный прокуроръ при счетной палатѣ Казабіанка въ 1865 г. изложилъ тѣ критическія возраженія, которыя вызываются англійской системой организаціи контроля отчетовъ. Въ то время существовалъ еще Audit office. Его замѣчанія нынче по отношенію къ единому контролеру имѣли бы еще больше вѣса. Онъ кончилъ свою рѣчь такими очень основательными соображеніями: „Почему эти учрежденія, въ которыхъ функціи административныя смѣшиваются съ функціями судебными, еще держатся въ Великобританіи? Потому, что эти министры, эти лорды казначейства являются вождями могущественной и уважаемой олигархіи, вѣковые интересы которой никогда не переставали сливаться съ интересами государства. Довѣріе, которое они внушаютъ даже своимъ политическимъ противникамъ, оправдывается растущимъ благополучіемъ и глубокой безопасностью, которыми пользуется Англія подъ ихъ управленіемъ. (вступительная рѣчь, произнесенная 3 ноября 1865 г.).

ЦАБ "Автограф"

можности для агентовъ перемѣщаться и производить провѣрки на мѣстахъ.

Этотъ фактъ встрѣчается не только въ Россіи, но и въ *Пруссіи*, гдѣ онъ тѣмъ болѣе поразителенъ для насъ, что прусская высшая счетная палата почти во всѣхъ отношеніяхъ представляетъ полную аналогію съ нашей счетной палатой, въ чемъ нетрудно убѣдиться изъ нижеслѣдующаго.

Члены высшей счетной палаты не подчинены ни какому министру; они представляютъ несмѣняемую магистратуру, которая зависитъ непосредственно отъ императора. Подотчетныя лица представляютъ свои отчеты со всѣми оправдательными документами. Высшая палата произноситъ по поводу каждаго изъ нихъ отдѣльные приговоры, сводку которыхъ она дѣлаетъ затѣмъ, чтобы удостовѣрить путемъ общихъ декларацій о согласованности точность министерскихъ отчетовъ. Она сообщаетъ далѣе ландтагу въ особомъ докладѣ о замѣченныхъ нарушеніяхъ финансоваго законодательства со стороны администраторовъ.

Сверхъ этихъ полномочій прусская высшая счетная палата обладаетъ, какъ мы сказали, правомъ пополнять свои провѣрки при помощи матеріальныхъ ревизій кассъ, инвентарей магазиновъ, при помощи поѣздокъ на мѣста, состязательныхъ разслѣдованій и т. д. [1]).

Подходящими были ли бы для насъ такія дополнительныя функціи? Во-первыхъ, наша счетная палата утратила бы при этомъ свое свойство трибунала, судящаго въ торжественной формѣ представляемые ему для разсмотрѣнія отчеты. Во-вторыхъ, въ своихъ поѣздкахъ совѣтники палаты рисковали бы встрѣтиться съ членами общей финансовой инспекціи, которымъ во Франціи отведены такого рода порученія.

Въ *нѣкоторыхъ странахъ* контроль счетной палаты бываетъ предварительнымъ. Если бы это свойство, самое замѣчательное изъ всѣхъ, не было уже описано въ главахъ, относящихся къ исполненію бюджета [2]), то здѣсь пришлось бы подробно говорить о немъ. Пусть читатель припомнитъ наши замѣчанія по этому *вопросу*.

Въ *Бельгіи* предварительный контроль счетной палаты осуществляется надъ выдачей ордеровъ и платежами. Въ *Италіи* онъ примѣняется, кромѣ того, и къ дѣйствіямъ государственныхъ властей, къ министерскимъ декретамъ и постановленіямъ. Въ этой своей новой формѣ онъ

---

[1]) Маркесъ ди Брага въ Ежегодникѣ иностраннаго законодательства за 1873 г. далъ переводъ закона 27 марта 1872 г., касающагося устройства и полномочія счетной палаты въ Пруссіи.

[2]) См. главу XXV, стр. 458 и сл.

ЦАБ "Автограф"

захватываетъ неправильности у самаго ихъ источника, мѣшаетъ министрамъ зачинать расходы безъ кредитовъ,—расходы, которые у насъ, какъ совершившійся фактъ, приходится непремѣнно утвердить и оплатить [1]),—и обезпечиваетъ, слѣдовательно, насколько возможно, дѣйствительно строгое исполненіе законныхъ разрѣшеній. Мы не станемъ возвращаться къ подробностямъ этого вопроса, указаннымъ уже въ гл. XXV.

Достаточно только добавить, что если бы итальянская предварительная система дѣйствовала во Франціи, то различныя превышенія кредитовъ, примѣры которыхъ были приведены выше [2]), не могли бы имѣть мѣста. Слѣдуетъ особенно отмѣтить одинъ многознаменательный фактъ въ этой области. 20 января 1886 г. морской министръ рѣшилъ собственною властью, путемъ простого постановленія, что впредь предѣльный возрастъ штатскаго личнаго состава его департамента будетъ пониженъ на три года. Немедленнымъ слѣдствіемъ этого было то, что 62 чиновника, почти всѣ высшихъ ранговъ, преждевременно получили пенсіи, величина которыхъ внезапно обременила бюджетъ суммами, на много превышающими законные кредиты. Хотя палата въ концѣ 1886 г. мимоходомъ выразила порицаніе этой мѣрѣ [3]), министръ тѣмъ не менѣе продолжалъ до своей отставки, т. е. до іюля мѣсяца 1887 г., приводить въ исполненіе свое постановленіе отъ 20 января 1886 г. Въ результатѣ этого въ концѣ концовъ получилось превышеніе кредита въ 547.516 франковъ, покрытія которыхъ потребовалъ въ концѣ 1888 г. проектъ закона о дополнительныхъ кредитахъ. Палаты возмутились, узнавъ цифру, и выразили энергично порицаніе министру [4]), даже заявивъ платонически, что ставится вопросъ объ его отвѣтственности. Но онѣ не пошли дальше, потому что имъ сказали, что зло уже сдѣлано, что власть принялъ новый министръ, а въ особенности, что пенсіонеры ждутъ своихъ пенсій. Короче сказать, дополнительные кредиты были вотированы; таково всегда неизбѣжное рѣшеніе.

---

[1]) І. Чербони, главный директоръ отчетности въ Италіи, писалъ вполнѣ справедливо: «вы отлично знаете, что если расходъ зачатъ, то его надо оплатить per fas et nefas» (9 іюня 1888 г.).

[2]) См. особенно случаи, приведенные въ главѣ XXV, на стр. 448 и сл.

[3]) Палата депутатовъ въ засѣданіи 25 ноября 1886 г. не только не одобрила министерскаго постановленія отъ 20 января, но чтобы облечь свое порицаніе во плоть, уменьшила на 787,000 фр. цифру кредитовъ на пенсіи морского вѣдомства, сумма которыхъ доходитъ до 26 276.000 фр.

[4]) Докладчикъ въ сенатѣ выражался такъ: «Дѣйствія министра послужили предметомъ строгаго порицанія... Нельзя сомнѣваться, что вопросъ объ его отвѣтственности ставится на очередь» (докладъ бюджетной комиссіи, 29 ноября 1888 г.).

ЦАБ "Автограф"

Въ Италіи такое постановленіе не могло бы появиться на свѣтъ, а тѣмъ болѣе продержаться два года. Въ виду неправильности его происхожденія, виза счетной палаты съ самаго начала лишила бы его жизни [1]). Не лучше ли на самомъ дѣлѣ предупреждать зло предварительнымъ veto, чѣмъ послѣ совершившагося факта заниматься безсильными жалобами!

Къ тремъ отличительнымъ свойствамъ за-граничныхъ счетныхъ палатъ, только что перечисленнымъ, итальянская счетная палата присоединяетъ четвертое, спеціально ей свойственное, состоящее въ провѣркѣ, мѣсяцъ за мѣсяцемъ, въ теченіе смѣтнаго періода министерскихъ отчетовъ. Съ этой цѣлью министръ казначейства передаетъ счетной палатѣ ежемѣсячно, по мѣрѣ совершенія операцій, списокъ доходовъ и расходовъ, сопровождаемые при доходахъ докладами различныхъ инспекторовъ финансовыхъ вѣдомствъ и при расходахъ—документами объ оплаченныхъ расходахъ. Счетная палата немедленно провѣряетъ эти списки, не затрагивая этимъ судебнаго контроля отчетовъ подотчетныхъ лицъ, къ которому она приступитъ послѣ исполненія бюджета [2]). Такимъ путемъ по истеченіи 12 мѣсяцевъ она въ состояніи опредѣлить точность итоговъ министерскихъ докладовъ.

Конечно, эти выводы основываются на данныхъ, предварительно спѣшно провѣренныхъ. Ихъ цифры могутъ подвергнуться поправкамъ, когда будутъ сведены приговоры, касающіеся отдѣльныхъ отчетовъ; тогда палата представитъ итоги точные почти до одного сантима. Но раньше этого, въ то время, когда отдѣльные отчеты, большею частью, не могутъ еще быть представлены, парламентская отчетность очищается въ Италіи съ весьма приблизительной точностью. Если цифры не обладаютъ абсолютной точностью, то онѣ хоть приходятъ во-время. Во Франціи, въ силу сроковъ, установленныхъ регламентомъ [3]), счетная палата должна представить свои общія декларація только черезъ 28 мѣсяцевъ

[1]) Предварительное визированіе постановленій о пенсіяхъ спеціально оговорено въ итальянскомъ законѣ объ отчетности.

[2]) Обыкновенныя формы суда надъ отчетами подотчетныхъ лицъ въ Италіи тѣже самыя, что установились и у насъ. Третье отдѣленіе счетной палаты спеціально занято этимъ судебнымъ контролемъ. Первое отдѣленіе вѣдаетъ предварительный контроль; второе—разсмотрѣніе декретовъ или постановленій объ отставкахъ, устраненіяхъ отъ должности и т. д. и о пенсіяхъ.

[3]) Законъ 25 января 1889 г. гласитъ слѣдующее: «ст. 7. До 1 мая года слѣдующаго за заключеніемъ смѣтнаго періода, счетная палата передаетъ министру финансовъ общую декларацію о согласованности, касающуюся того періода для того, чтобы она была отпечатана и роздана сенату и палатѣ депутатовъ».

ЦАБ "Автограф"

послѣ начала смѣтнаго періода. Она точно исполняетъ это [1]). Но все же мы теряемъ около года, а извѣстно, какъ выигрываетъ контроль отъ близости къ фактамъ.

Итакъ, французская счетная палата, по сравненію съ иностранными счетными палатами или аналогичными учрежденіями, обладаетъ слѣдующими отличительными признаками:

Она не составляетъ вѣтви администраціи; это—независимая судебная корпорація.—Она не перемѣщается: она судитъ исключительно по документамъ въ своемъ центральномъ мѣстѣ пребыванія.—Она не отправляетъ предварительнаго контроля во время исполненія бюджета: она только судитъ a posteriori заключенные смѣтные періоды.—Наконецъ, она подтверждаетъ точность министерскихъ отчетовъ, только провѣривши всѣ отдѣльные счеты подотчетныхъ лицъ, не предпосылая этому окончательному контролю предшествующаго болѣе быстраго контроля.

По двумъ послѣднимъ пунктамъ примѣры иностранныхъ государствъ кажутся соблазнительными. Поговоримъ же особенно о предварительномъ контролѣ.

Никто не можетъ удивляться, что наша счетная палата столь солидно построенная, въ 1807 г. столь законно гордящаяся своими многолѣтними почетными традиціями, колеблется взять на себя новую роль. Это стоило бы ей оставленія своего исключительно судейскаго кресла, отказа отъ достовѣрности своихъ провѣрокъ заключенныхъ періодовъ, отъ строгой точности своихъ декларацій, дѣлаемыхъ a posteriori.

Но такого самопожертвованія у нея и не требуютъ. Рѣчь идетъ только о томъ, чтобы пополнить добавочными привилегіями, болѣе под-

[1]) Долгое время работы счетной палаты терпѣли значительныя запаздыванія, приписывавшіяся запаздываніямъ 1870—1871 годовъ, затрудненіямъ при перемѣщеніяхъ и т. д. Въ настоящее время, благодаря похвальнымъ усиліямъ, все приведено въ порядокъ. Въ 1889 г старшій изъ президентовъ могъ заявить: «Теперь состояніе работъ счетной палаты дозволяетъ намъ громко подтвердить, что въ скоромъ времени, черезъ какіе-нибудь нѣсколько мѣсяцевъ, вы будете въ состояніи дѣлать ваши общія декларацiи точно въ указанные регламентомъ сроки» (рѣчь Руа, 6 іюдя 1889 г.). Нынче общая декларація дѣлается даже мѣсяцемъ раньше законнаго срока и первый президентъ громко гордится этимъ, говоря: «Нѣсколько лѣтъ тому назадъ счетная палата, обремененная трудной ликвидаціей смѣтныхъ періодовъ, слѣдовавшихъ за событіями 1870 г, не могла заканчивать свои провѣрки безъ запозданія на десять-одинадцать мѣсяцевъ Эти запаздыванія, благодаря вашей неустанной дѣятельности, постепенно уменьшались и въ настоящее время мы уже опережаемъ нормальный срокъ контролированія смѣтнаго періода» (торжественное засѣданіе, 2 апрѣля 1896 г.)

ЦАБ "Автограф"

ходящими для современнаго состоянія нашего финансоваго организма, ея нынѣшнія полномочія, которыя останутся нетронутыми. Утвержденіе парламентскаго режима создало новыя контрольныя нужды, которыя дѣлаютъ недостаточными отдаленные барьеры контроля a posteriori. При все растущей массѣ операцій, касающихся доходовъ и расходовъ, при постоянныхъ смѣнахъ лицъ, стоящихъ во главѣ министерствъ, при непрерывающемся вмѣшательствѣ депутатовъ въ государственныя дѣла, провѣрщики должны болѣе непосредственно проникать въ самыя нѣдра происходящихъ событій. Они должны касаться вопросовъ объ отвѣтственности распорядителей, должны освѣдомлять палаты день за днемъ и въ особенности бороться шагъ за шагомъ противъ превышенія кредитовъ, которыя ниспровергаютъ первоначальныя нормы, и становятся привычкой, разрушающей всякое бюджетное равновѣсіе. Во Франціи никакая власть не могла бы выполнить эту миссію лучше счетной палаты.

Не колеблемся повторить здѣсь заключенія, приведенные уже въ главѣ *XXV*, для того, чтобы еще разъ настаивать на ихъ необходимости [1]).

[1]) См. стр. 463 и сл.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА XXX.

Урегулированіе бюджета [1]).

§ 1. Введеніе законовъ объ урегулированіи бюджетовъ въ 1818 г. Важность этого учрежденія. Подготовительныя работы, облегчающія парламенту санкціонированіе исполненія бюджета.—§ 2. Парламентская процедура. Запозданія въ вотированіи законовъ о заключеніи счетовъ во Франціи. Бюджеты регулируются очень долго спустя послѣ ихъ исполненія Примѣры, относящіяся къ смѣтнымъ періодамъ отъ 1871 до 1898 г. Неудобства отъ этихъ запаздываній. Возбуждаемые ими протесты. —§ 3. При Реставраціи бюджеты правильно регулировались спустя около шести мѣсяцевъ послѣ ихъ исполненія, ежегодно непосредственно передъ вотированіемъ будущаго бюджета. Вслѣдствіе этого обсужденіе законовъ объ урегулированіи возбуждало интересные вопросы и вело къ серьезнымъ реформамъ.—§ 4. Урегулированіе счетовъ въ Англіи. Документы, публикуемые финансовыми администраціями. Роль главнаго контролера-аудитора. Комитеты государственныхъ отчетовъ. Доклады этихъ комитетовъ. Сборники этихъ докладовъ составляютъ кодексъ отчетности. Палата общинъ не произноситъ спеціальнаго вотума относительно бюджетныхъ отчетовъ. Фактъ внесенія доклада комитета, не сопровождаемаго замѣчаніями, достаточенъ самъ по себѣ, чтобы даровать отчетомъ законодательную санкцію.

§ 1.—Установленіе закона объ урегулированія бюджета въ 1818 г.

Вотированіе закона объ окончательномъ утвержденіи исполненія бюджета, называемаго также закономъ о заключеніи счетовъ (loides comptes), заканчиваетъ серію бюджетныхъ контролей.

До 1818 г. администрація публиковала въ таблицахъ, приложенныхъ къ каждому закону о финансахъ, болѣе или менѣе полный отчетъ о состояніи истекшихъ смѣтныхъ періодовъ. Но не было никакого законодательнаго акта, который бы окончательно регулировалъ ихъ цифры. [2])

[1]) *Примѣчаніе переводчика.* См. наше примѣчаніе на стр. 477.

[2]) Каждый законъ о финансахъ опредѣлялъ заднимъ числомъ цифры доходовъ и расходовъ предыдущихъ смѣтныхъ періодовъ, но эти опредѣ-

ЦАБ "Автограф"

Законъ 15 мая ввелъ слѣдующее постановленіе: «Ст. 102. Окончательное урегулированіе предшествующихъ бюджетовъ будетъ впредь предметомъ особаго закона, предлагаемаго палатамъ раньше внесенія ежегоднаго финансоваго закона».

Съ 1819 г. мѣра эта стала осуществляться. Докладчикъ перваго проекта закона объ урегулированіи, относящагося къ смѣтнымъ періодамъ 1815, 1816 и 1817 г.г., говорилъ слѣдующее: «Предыдущій законъ о финансахъ требовалъ, чтобы окончательное урегулированіе предшествующихъ бюджетовъ было впредь предметомъ особаго закона, внесеніе котораго должно бы сопровождаться отчетами, предписанными закономъ 25 марта 1817 г. Теперь это постановленіе закона впервые приводится въ исполненіе. «Пора оцѣнить его значеніе». (Докладъ депутата Руа, апрѣль 1819 г.).

Важность закона о заключеніи счетовъ не можетъ быть, на самомъ дѣлѣ, отрицаема. Однако въ началѣ Реставраціи нѣкоторые члены крайнихъ партій отрицали его необходимость, утверждая даже, что въ немъ скрывается покушеніе на права короны. Урегулированіе счетовъ—говорили они—принадлежитъ исполнительной власти. Законодательное собраніе призвано только къ созданію законовъ т. е. къ выраженію воли, къ предписыванію своихъ требованій. Отчетъ есть не что иное, какъ изложеніе серіи фактовъ, а факты не констатируются законами. Вслѣдствіе этого разслѣдованіе отчета не можетъ сдѣлаться предметомъ закона.

Эти реакціонныя теоріи, аналогичныя тѣмъ, которыя мы уже отмѣтили по поводу права вотированія расходовъ (см. стр. 39 и сл.), имѣли тогда такое значеніе, что казалось необходимымъ посвящать много времени на ихъ опроверженіе. Рѣчь графа Дарю въ палатѣ пэровъ, 22 іюня 1819 г., старается на 15 или 20 страницахъ доказать, что «требовать отчетовъ для палатъ это не значитъ наносить ущербъ королевской власти... что право разслѣдовать и контролировать государственные расходы неразрывно связано съ правомъ вотировать суммы назначенные для ихъ удовлетворенія, что невозможно вотировать новые налоги, не зная употребленія прежнихъ налоговъ...» и т. д.

Законъ о заключеніи счетовъ составляетъ необходимое увѣнчаніе бюджетнаго закона. Одинъ предвидитъ и разрѣшаетъ государственные доходы и расходы, другой—санкціонируетъ ихъ реализацію. Одинъ чертитъ путь исполненія бюджета, другой разслѣдуетъ, строго ли слѣдовали этому пути. «Въ этомъ вторичномъ экзаменѣ, которому бюджетъ подвергается

леніе не были окончательными. Такъ напр., смѣтные періоды 1814 и 1815 г.г. были урегулированы, и постоянно съ новыми цифрами, послѣдовательно тремя бюджетными законами 1816, 1817 и 1818 годовъ.

ЦАБ "Автограф"

передъ вами—говорилъ Мольенъ—то, что осуществилось, сближается съ тѣмъ, что обѣщалось. Факты творятъ судъ надъ предположеніями». (Докладъ о проектѣ урегулированія смѣтнаго періода 1828 г. Палата пэровъ, 27 декабря 1830 г.). Однимъ словомъ законъ о заключеніи счетовъ, когда онъ ставитъ бюджетъ послѣ его исполненія передъ лицомъ парламента, ясно отводитъ каждому его мѣсто. Составленіе и исполненіе остались въ рукахъ исполнительной власти, но контроль, какъ и вотированіе, остаются удѣломъ палатъ и не могли бы быть у нихъ оспариваемы.

Однако законъ о заключеніи счетовъ, несмотря на всю его важность, долго насъ не задержитъ. Въ этой области было уже собрано нами столько подготовительныхъ документовъ, что работа кажется почти законченной. Напомнимъ списокъ этихъ подготовительныхъ документовъ, разсмотрѣнныхъ уже въ предшествующихъ главахъ:

1. Отчеты министровъ-распорядителей, окончательный отчетъ о доходахъ и общій финансовый отчетъ, составленные въ силу закона 25 марта 1817 г. и ордонанса 20 декабря 1823 г.;

2. Доклады и протоколы комиссіи по провѣркѣ министерскихъ отчетовъ, установленные орданансомъ 20 декабря 1823 г.;

3. Общія декларацiи о согласованности Счетной палаты, выпускаемыя въ силу ордананса 14 сентября 1822 г., дополненнаго орданансомъ 9 іюля 1826 г.;

4. Ежегодный отчетъ Счетной палаты главѣ государства, публикуемый и раздаваемый палатамъ согласно предписаніямъ закона 21 апрѣля 1832 г.;

5. Наконецъ, объяснительная записка и проектъ закона, составленные правительствомъ въ виду самого урегулированія бюджета.

Благодаря всѣмъ этимъ свѣдѣніямъ, парламентъ видитъ передъ собой совсѣмъ готовую дорогу. Въ первыхъ фактическая точность цифръ министерскихъ отчетовъ удостовѣрена внѣ—парламентской комиссіей для провѣрки и сводными работами Счетной палаты. Оперировать съ вѣрными цифрами и это уже много! Во вторыхъ, документы, внесенные въ палаты поднимаютъ или разрѣшаютъ большое число вопросовъ: декларацiи Счетной палаты обозначаютъ въ спеціальной таблицѣ «неправильности и нарушенія законовъ и регламентовъ по государственной отчетности»; ежегодный докладъ президенту республики оцѣниваетъ финансовыя дѣйствія подотчетныхъ лицъ и распорядителей; разъясненія, доставленныя различными администрацiями въ отвѣтъ на вопросы, дозволяютъ при помощи сопоставленія оцѣнить основательность сдѣланныхъ замѣчаній. Вооруженный всѣми этими важными свѣдѣніями, парламентъ можетъ со знаніемъ дѣла осудить или одобрить случившіеся факты, ввести новыя правила, диктуе-

ЦАБ "Автограф"

мыя опытомъ прошлаго, опредѣлить отвѣтственность лицъ, однимъ словомъ съ присвоенной ему верховной властью вывести изъ документовъ, представленныхъ на его разсмотрѣніе, тѣ уроки и тѣ рѣшенія, которыя вытекаютъ изъ операцій, совершенныхъ правительствомъ за время истекшаго смѣтнаго періода.

«Національное собраніе судитъ и окончательно очищаетъ національные счеты»—гласилъ законъ 17 сентября 1791 г. Эта формула, которую провозгласило Учредительное Собраніе, не приведя ее въ исполненіе, нынче становится дѣйствительностью. Парламентъ судитъ и очищаетъ національные счеты. Бюджетъ, исходящій отъ народныхъ представителей, возвращается къ нимъ въ силу однѣхъ и тѣхъ же прерогативъ, чтобы отъ нихъ получить и свою окончательную санкцію.

§ 2.—Парламентская процедура.—Запаздыванія законовъ о регулированіи во Франціи.

Парламентская процедура вотированія закона о заключеніи счетовъ та же, что и вотированія бюджета, механизмъ которой мы уже описывали.

Министръ финансовъ, составивъ проектъ, вноситъ его вмѣстѣ со своей объяснительной запиской въ бюро палаты депутатовъ, которая, собравшись по своимъ бюро, поручаетъ комиссіи изъ тридцати трехъ членовъ изучить его [1]). Комиссія составляетъ свой докладъ и предлагаетъ собранію текстъ закона. Результатомъ общаго обсужденія и обсужденія по статьямъ въ публичномъ засѣданіи является вотированіе по статьямъ [2]), а затѣмъ и вотированіе всего закона. Текстъ, вотированный палатой, переносится тогда въ сенатъ. Когда послѣдній приметъ его въ свою очередь, онъ становится государственнымъ закономъ, обнародуемымъ правительствомъ въ обыкновенной формѣ.

Вопросы процедуры имѣютъ тутъ, впрочемъ, небольшое значеніе. Порядокъ назначенія комиссіи, ея составъ, ея программа работъ, спеціализа-

[1]) Законодательная комиссія, избираемая для разсмотрѣнія закона о заключеніи счетовъ, утилизируетъ, главнымъ образомъ, вышеозначенные подготовительные акты контроля. Она играетъ въ извѣстной мѣрѣ ту самую роль, которую, какъ мы увидимъ, играетъ въ Англіи Committe of public accounts.

[2]) Вотированіе расходовъ, внесенныхъ въ приложенныя таблицы, не производится при обсужденіи закона объ урегулированіи по главамъ министерствъ; здѣсь ограничиваются послѣдовательнымъ вотированіемъ статей, одна за другой. Вотированіе закона цѣликомъ всегда производится публичнымъ голосованіемъ.

ЦАБ "Автограф"

ція вотированія по главамъ, статьямъ или параграфамъ, первенство палаты депутатовъ надъ сенатомъ, порядокъ обсужденія—все это не составляетъ теперь, какъ составляло при бюджетѣ, парламентскихъ гарантій, препятствій, воздвигнутыхъ противъ вторженій исполнительной власти. Поэтому эти формальности можно отставить на второй планъ, чтобы заняться исключительно сутью и разсмотрѣть, какимъ образомъ наши современныя палаты выполняютъ свою роль контролера отчетовъ.

Всѣ вышеописанные подготовительные виды контроля стремятся добыть отъ парламента санкцію, которую только онъ можетъ дать контролю. Если такой санкціи не дается, рушится все зданіе. По причинѣ запозданій, превышающихъ всякую мѣру, и вслѣдствіе поверхностнаго разсмотрѣнія, обусловленнаго этими запаздываніями, во Франціи парламентъ, можно сказать, не исполняетъ своей роли.

Въ вопросѣ о запаздываніи вотированія законовъ о заключеніи счетовъ сроки сами говорятъ за себя. Достаточно будетъ напомнить главнѣйшіе изъ нихъ. Бюджеты смѣтныхъ періодовъ 1871, 1872, 1873 и 1874 годовъ были урегулированы законами 23 іюля, 1, 11 и 14 августа 1885 г. т. е. десять, одинадцать, двѣнадцать и тринадцать лѣтъ послѣ заключенія бюджетовъ.

Эти четыре различныхъ срока, 23 іюля, 1, 11 и 14 августа представляютъ, впрочемъ, только обманъ [1]), въ дѣйствительности одного засѣданія было достаточно для урегулированія четырехъ запоздавшихъ бюджетовъ,—и засѣданія безъ всякихъ преній. Въ палатѣ депутатовъ четыре проекта, относившихся къ смѣтнымъ періодамъ 1871, 1872, 1873 и 1874 годовъ, поставленные для формы на обсужденіе общее и по статьямъ, въ виду того, что ни одинъ ораторъ не взялъ слова, были немедленно вотированы одинъ за другимъ (засѣданіе 23 октября 1884 г.). И въ сенатѣ непрерывное чтеніе статей, принятыхъ затѣмъ сидѣніемъ и вставаніемъ и голосованіемъ закона цѣликомъ, заняло тоже только одно засѣданіе (9 іюля 1885 г.).

Урегулированіе бюджета 1875 г., сдѣланное закономъ 22 іюля 1887 г., произошло тоже десять лѣтъ послѣ заключенія смѣтнаго періода [2]).

---

[1]) Правительство обнародовало эти законы съ промежутками, во-первыхъ, чтобы сберечь мѣсто въ официальныхъ газетахъ, а во-вторыхъ также для того, чтобы дать каждому закону отдѣльную дату.

[2]) Часто истекаютъ нѣсколько законодательныхъ періодовъ, а дѣло не доходитъ до вотированія проекта урегулированія, внесеннаго правительствомъ. Тогда послѣднее переиздаетъ свои объяснительныя записки. Такъ напр., для урегулированія смѣтнаго періода 1875 г. послѣ того, какъ пер-

ЦАБ "Автограф"

Законы объ урегулированія бюджетовъ 1876, 1877, 1878 и 1879 гг., вотированные палатой черезъ восемь, девять, десять и одинадцать лѣтъ послѣ заключенія бюджетовъ (25 марта 1889 г.) точно также, всѣ четыре, задержали палату не болѣе, чѣмъ на одно засѣданіе.

При обсужденіи смѣтнаго періода 1876 г., когда общее обсужденіе и по статьямъ были одновременно открыты и закрыты безъ единаго замѣчанія, добавочное предложеніе, касающееся отвѣтственности одного бывшаго министра по дѣлу о спеціальномъ поѣздѣ для донъ-Карлоса, о чемъ мы уже говорили [1]), вызвало дебаты, отравленные ядомъ политики. Что же касается урегулированія бюджета 1877 г., то его статьи, прочитанныя среди молчанія или, скорѣе, среди разговоровъ собранія, точно также прошли безъ дебатовъ. Бюджеты 1878, 1879 и даже 1880 г., присоединеннаго къ нимъ, вызвали замѣчанія, интересныя сами по себѣ, касающіяся непредставленныхъ оправдательныхъ документовъ о выпускѣ погашаемыхъ рентъ, отчетовъ по выставкѣ 1878 г., способа распредѣленія черезъ посредство префектовъ пособій, ассигнуемыхъ въ случаѣ бѣдствій, и т. д. Но индифферентизмъ палаты къ контролю вообще и къ столь позднему контролю въ особенности ускорилъ вотированіе, которое было закончено въ два съ половиной засѣданія.

Вечеромъ одна газета остроумно вышучивала это собраніе археологовъ, занимающихся раскопками на древней и почитаемой почвѣ. «Регулированіе бюджета, производимое десять или двѣнадцать лѣтъ послѣ реализаціи его доходовъ и расходовъ, есть не болѣе какъ невинное времяпровожденіе. Ученые могутъ находить въ этомъ удовольствіе, какъ и въ разрытіи какой либо до-исторической могилы» [2]).

Бюджеты 1881 и 1882 г. были при подобныхъ же обстоятельствахъ оба урегулированы въ одно засѣданіе палатой депутатовъ спустя восемь и девять лѣтъ послѣ ихъ исполненія. (Засѣданіе 17 іюля 1890 г. Законы 7 и 14 іюня 1791 г.).

А сенатъ въ началѣ засѣданія 25 мая 1891 г. раньше, чѣмъ перейти къ своему обычному порядку дня, быстро вотировалъ, точно дѣло шло о проектахъ мѣстнаго интереса, урегулированіе трехъ бюджетовъ 1881,

---

вый проектъ былъ внесенъ 22 марта 1879 г., а сессія, закончилась, не разсмотрѣвъ его, былъ представленъ 11 ноября 1881 г. второй проектъ. Такъ какъ и къ обсужденію этого новаго проекта не было приступлено въ теченіе четырехъ лѣтъ этой легислатуры, то 5 декабря 1885 г. былъ внесенъ третій проектъ, которому, наконецъ, въ видѣ закона 22 іюля 1887 г. и удалось урегулировать смѣтный періодъ 1875 г.

[1]) См. изложеніе этого инцидента въ гл. XIII, стр. 262.

[2]) Газета Temps отъ 27 марта 1889 г.

ЦАБ "Автограф"

1882 и 1883 г. Одинъ только ораторъ поднялся, чтобы указать на значеніе этихъ законовъ, «которые мы вотируемъ,—замѣтилъ онъ—такъ сказать, стоя на одной ногѣ».

29 іюня 1899 г. два проекта, относящіеся къ смѣтнымъ періодамъ 1889 и 1890 г.г., 21 и 23 іюня 1900 г.—три проекта, относящіеся къ смѣтнымъ періодамъ 1891, 1893 и 1895 г.г., продефилировали, статья за статьей, передъ палатой и ни единое замѣчаніе не прервало монотоннаго чтенія президента. Въ 1902 г., почти двѣнадцать лѣтъ спустя послѣ заключенія смѣтнаго періода, было вотировано урегулированіе бюджета 1889 г., равно какъ семь другихъ законовъ объ утвержденіи, чтобы очиститься отъ недоимки, при чемъ, большею частью, это происходило передъ рѣдкой, невнимательной аудиторіей, почти безъ замѣчаній, не считая замѣчанія одного члена, заявившаго, что палата не въ надлежащемъ числѣ.

Такимъ образомъ, въ началѣ засѣданія въ нѣсколько минутъ порядокъ дня освобождается отъ законопроектовъ, которые, наоборотъ, требовали бы самаго внимательнаго разсмотрѣнія. Сколько могло бы быть сдѣлано полезныхъ замѣчаній, сколько указано нарушеній, сколько ихъ устранено и предупреждено! Сколько фактовъ, раскрытыхъ счетной палатой, касающихся, напримѣръ, спеціальныхъ счетовъ казначейства, употребленія воспособленій казнѣ, оплаты коммунами расходовъ на казармы, оправдательныхъ документовъ по выручкѣ отъ домэновъ и т. д. могли бы дать поводъ къ полезнымъ дебатамъ! Сколько можно было сдѣлать замѣчаній и извлечь уроковъ изъ разсмотрѣнія личнаго состава центральныхъ учрежденій, изданій центральной Меленской тюрьмы, продажи городской казармы городу Парижу, и т. д., или по поводу продажи лошадей военнымъ вѣдомствомъ, показавшейся намъ настолько типичной, что мы цитировали ее раньше! (см. стр. 136).

Докладчики въ своихъ писанныхъ трудахъ предчувствуютъ это. «Эти злоупотребленія—говорятъ они—требуютъ полной бдительности со стороны правительства и строгости—со стороны палатъ... Мы снова встрѣчаемъ тѣ же самые пріемы, столько разъ разоблаченные передъ палатой, имѣющіе цѣлью или отвратить отъ надлежащаго назначенія ассигнованные вами кредиты или произвести расходы, которыхъ вы не разрѣшали. Мы ждемъ, что министры проявятъ достаточную энергію для устраненія этихъ постоянно повторяющихся злоупотребленій»...

Безъ этихъ писанныхъ докладовъ бюджетныхъ комиссій, безъ декларацій и доклада главѣ государства счетной палаты, получающихъ нѣкоторую публичность, можно было бы счесть парламентскій контроль бюджетовъ мертвой буквой. Члены бюджетныхъ комиссій, болѣе привязанные къ

ЦАБ "Автограф"

своему дѣлу, чѣмъ парламентъ [1]), не переставали констатировать съ огорченіемъ, что «по мѣрѣ того, какъ удаляются отъ фактовъ, контроль становится менѣе дѣйствительнымъ, отвѣтственность стирается или ослабѣваетъ, санкція исчезаетъ. Дѣло перестаетъ быть злобой дня и отходитъ въ исторію, а рѣшенія государственныхъ властей напоминаютъ болѣе научныя разсужденія, чѣмъ акты власти». (Докладъ сенатора Клямажерана объ урегулированіи смѣтнаго періода 1871 г.—25 іюня 1885 г.). «Протекло девять лѣтъ послѣ заключенія смѣтнаго періода, объ урегулированіи котораго идетъ рѣчь. Въ теченіе этого промежутка времени мѣнялись министры, обновлялись въ частяхъ палаты, воспоминаніе о прежнихъ финансовыхъ фактахъ постоянно ослабѣвало, и законодательный контроль, направленный на столь отдаленныя дѣйствія, въ такой же мѣрѣ походитъ на ученое изысканіе, какъ и на дѣйствительный надзоръ за употребленіемъ кредитовъ, открытыхъ парламентомъ». (Докладъ сенатора Маркиса объ урегулированіи смѣтнаго періода 1875 г. отъ 14 іюня 1887 г.). «Очевидно, господа, что о дѣйствительной отвѣтственности не можетъ быть и рѣчи, и я вынужденъ представить вамъ только платоническія замѣчанія». (Рѣчь сенатора Блавье, 25 мая 1891 г.). «Вы высказались въ нѣсколько минутъ, ничего не выслушавъ, ничего не обсудивъ о бюджетѣ, реализованномъ уже десять лѣтъ тому назадъ». Въ результатѣ такой системы «съ изумленіемъ видятъ, какъ тѣ же самыя злоупотребленія держатся съ поразительнымъ упорствомъ, тѣ же нарушенія законовъ и нашихъ финансовыхъ регламентовъ, неустанно указываемыя въ докладахъ счетной палаты». (Рѣчь депутата Фернанда Фора, 25 марта 1889 г.). «Главный директоръ отчетности однажды сказалъ мнѣ, что счеты для трехъ періодовъ, находящихся на обсужденіи сената, доходящіе до 30 милліардовъ, до сихъ поръ по книгамъ значатся неокончательными». (Вышецитированная рѣчь Блавье, 25 мая 1891 г.). «Неизвѣстно ни какимъ образомъ, ни у кого надо требовать отчета!» (Рѣчь сенатора Буланже, 25 марта 1895 г.).

«Печально, видѣть, съ какой легкостью парламентъ иногда въ одно засѣданіе безъ единаго замѣчанія передъ пустыми скамьями регулируетъ расходы въ 10 — 12 милліардовъ!» (Рѣчь депутата Бозеріана, 14 мая 1895 г.). По данному вопросу особенно поучительно

[1]) Доклады законодательныхъ комиссій составляются почти всегда въ указанные сроки: запозданіе въ обсужденіи зависитъ отъ палаты. Эти доклады заключаютъ и комментируютъ много документовъ Для смѣтнаго періода 1889 г. комиссія даже ввела спеціальный докладъ о военномъ министерствѣ, неправильности котораго оказались столь многочисленными, что могли заполнить особый томъ. (Докладъ 8 декабря 1894 г.)

ЦАБ "Автограф"

прочесть введеніе къ общему докладу Шарля Преве о бюджетѣ 1900 г. (Сенатъ, 23 марта 1900 г.).

§ 3.—Законъ объ урегулированіи при Реставраціи.

Палаты временъ Реставраціи относились къ этой части своихъ обязанностей совершенно иначе. Во-первыхъ, всѣ законы объ урегулированіи при Реставраціи обсуждались и издавались съ замѣчательной точностью. Ежегодно, безъ исключенія, одинъ изъ такихъ законовъ занималъ свою очередь передъ закономъ о будущемъ бюджетѣ. Дата изданія этихъ законовъ о заключеніи счетовъ мало удаляется отъ средины третьяго года смѣтнаго періода. Такъ какъ смѣтный періодъ оканчивался тогда 31 декабря второго года, то, слѣдовательно, уже шесть мѣсяцевъ спустя послѣ его заключенія палаты заканчивали обсужденіе и вотированіе законовъ объ утвержденіи. Объ этомъ можно судить по слѣдующей таблицѣ:

Урегулированіе смѣтнаго періода 1815, 1816 и 1817 г.г. Законъ 27 іюня 1819 г.

Урегулированіе	смѣтнаго	періода	1818 г.	Законъ	28 мая	1820 г.	
»	»	»	1819 »	»	28 апрѣля	1821	»
»	»	»	1820 »	»	31 марта	1822	»
»	»	»	1821 »	»	8 апрѣля	1823	»
»	»	»	1822 »	»	13 іюля	1824	»
»	»	»	1823 »	»	21 мая	1825	»
»	»	»	1824 »	»	21 іюня	1826	»
»	»	»	1825 »	»	6 іюня	1827	»
»	»	»	1826 »	»	6 августа	1828	»
»	»	»	1827 »	»	26 іюля	1829	» [1]

[1]) Приведемъ здѣсь для сравненія съ предыдущей таблицей сводку датъ законовъ объ окончательномъ утвержденіи бюджетовъ, изданныхъ начиная съ 1870 г.:

Смѣтный періодъ	1867 г.	Законъ	20 мая	1873 г.
„ „	1868 и 1869 г.	„	16 ноября и 27 дек.	1875
„ „	1870	„	5 августа	1882
„ „	1871, 1872, 1873 и 1874	„	23 іюля, I, 11 и 14 авг.	1885
„ „	1875	„	22 іюля	1887
„ „	1876, 1877, 1878 и 1879	„	6, 13 20 и 27 марта	1890
„ „	1880	„	27 іюня	1890

ЦАБ "Автограф"

Кромѣ того, согласно вышецитированному основному закону 15 мая 1818 г., внесеніе законовъ объ урегулированіи при Реставраціи всегда предшествовало или сопровождало предложеніе о будущемъ бюджетѣ, такъ что палаты могли контролировать прошлое раньше, чѣмъ обязаться на будущее время. Уроки опыта приносили такимъ образомъ нѣкоторую пользу. «Прошлое освѣщаетъ будущее». (Докладъ Перье объ урегулированіи бюджета 1826 г., отъ 28 мая 1828 г.) «Разслѣдованіе отчетовъ за 1825 г. связывается съ проектомъ финансоваго закона на 1828 г., который долженъ неустанно занимать наше вниманіе». (Докладъ Барбе-Марбуа объ урегулированіи бюджета 1825 г., отъ 21 мая 1827 г.)

Въ качествѣ примѣра, приведемъ проектъ урегулированія смѣтнаго періода 1822 г., представленный совмѣстно съ проектомъ бюджета 1825 г. 5 апрѣля 1824 г.; проектъ урегулированія смѣтнаго періода 1827 г., представленный вмѣстѣ съ проектомъ бюджета 1830 г. 11 марта 1829 г. Въ 1833 году послѣдовало разрѣшеніе отсрочивать на два мѣсяца въ видѣ исключенія въ особыхъ случаяхъ внесеніе закона объ урегулированіи счетовъ (ст. 14 закона 28 іюня 1833 г.) И при этой отсрочкѣ въ два мѣсяца министръ финансовъ Юманъ, представляя 10 марта 1834 г. проектъ заключенія счетовъ за 1832 г., извинялся за то, что онъ первый воспользовался новой законной возможностью. Какъ далеки мы теперь отъ такой щепетильности! (Замѣтимъ, что законы 1818 и 1833 годовъ все еще въ силѣ). Законы объ урегулированіи временъ Реставраціи сопровождались торжественными дебатами, живой слѣдъ которыхъ хранятъ парламентскіе архивы той эпохи. Всѣ крупные финансовые факты нашли тамъ свой отголосокъ; тамъ обмѣнивались мнѣніями знаменитые ораторы. Моментъ казался имъ особенно удачно выбраннымъ; настолько близкимъ къ событіямъ, чтобы память о нихъ не исчезла, настолько далекимъ однако отъ тогдашнихъ страстей, чтобы можно было отъ нихъ освободиться. Сколько важныхъ вопросовъ были обсуждены по

Смѣтный періодъ	1881, 1882 и 1883 . . .	7, 14 и 21 іюня 1891
„ „	1884, 1885 и 1886 . . .	23 марта, 21 апр. и 20 іюля 1895
„ „	1887 и 1888 . . .	16 апр. и 18 мая 1896.
„ „	отъ 1889 до 1896 . . .	Восемь, слѣдующихъ одинъ за другимъ законовъ въ 1902 году.

Итакъ, въ то время, какъ при Реставраціи законы объ урегулированіи слѣдовали правильно изъ года въ годъ, теперь они издаются серіями и отдѣлены промежутками въ десять, двѣнадцать и тринадцать лѣтъ отъ смѣтныхъ періодовъ, къ которымъ относятся.

ЦАБ "Автограф"

поводу этихъ законовъ выдающимися умами! Стоитъ припомнить дебаты о формахъ займа, заключаемаго для освобожденія территоріи [1]), о вмѣшательствѣ министра въ биржевыя дѣла, о помѣщеніи въ репортъ свободныхъ капиталовъ казначейства, о причинахъ дефицита Матео, объ отвѣтственности за договоры съ Увраромъ, о ликвидаціи счетовъ по испанской войнѣ, о результатахъ концессій на каналы, о превышеніяхъ министрами кредитовъ и о способахъ воздѣйствія на виновниковъ, о финансовыхъ правахъ палатъ и т. д., въ которыхъ принимали участіе баронъ Луи Виллель, Руа, Ройе-Коляръ, Бенжаменъ Констанъ, Молльенъ, Дарю, Барбе-Марбуа, Казимиръ Перье и т. д.

Не только каждые дебаты кончались рѣшеніями, относящимися къ данному дѣлу, но общія правила, выведенныя изъ нихъ, хорошо изученныя, громко напоминаемыя, обновленныя и исправленныя, въ короткое время привели нашу систему бюджетной отчетности на ея высшую ступень совершенства Всѣ наши главные регламенты счетоводства родились во время выработки законовъ о заключеніи счетовъ, произошли или прямо изъ предписаній, внесенныхъ въ текстъ самихъ законовъ, или косвенно, отъ мѣръ принятыхъ при ихъ обсужденіи [2]). Знаменитые ордонансы, изданные по распоряженію Виллеля въ 1822, 1823, 1826 и 1827 г.г.,

---

[1]) Возраженія, выставленныя тогда противъ операцій Корветто, били гораздо дальше личности даннаго министра: рѣчь шла объ установленіи современныхъ принциповъ государственнаго кредита. Такъ что, когда въ 1821 и 1823 г.г. надо было прибѣгнуть къ новымъ займамъ для оплаты отсроченной части ликвидаціи, эти принципы были такъ разъяснены и такъ прочно обосновались, благодаря предварительному обсужденію законовъ объ урегулированіи, что продажа по подпискѣ 25½ милліоновъ рентъ совершилась при условіяхъ наиболѣе благопріятныхъ для нашихъ интересовъ и для нашего престижа.

[2]) Законъ объ урегулированіи смѣтныхъ періодовъ 1815, 1816 и 1817 установилъ ежегодную публикацію работъ счетной палаты (ст. 20). Тотъ же самый законъ предписалъ обращать въ ближайшую сессію палатъ въ проекты законовъ ордонансы, касающіеся чрезвычайныхъ и неотложныхъ расходовъ. (Ст. 21 закона 27 іюня 1819 г.) Законъ объ урегулированіи 1820 г. приказалъ завести общій счетъ залоговыхъ капиталовъ (ст. 8 закона 31 марта 1822 г.) Законъ объ урегулированіи смѣтнаго періода 1825 г. установилъ переводъ изъ одного смѣтнаго періода въ другой неиспользованныхъ суммъ, происходящихъ изъ сбора сантимовъ на оказаніе помощи въ случаѣ града, пожаровъ и т. д. (Ст. 8 закона 21 іюня 1826 г.). Законъ объ урегулированіи смѣтнаго періода 1827 г. ввелъ ежегодные инвентари, констатирующіе положеніе движимаго имущества, передаваемаго государствомъ департаментамъ и различнымъ чиновникамъ. (Ст. 8 закона 29 іюля 1829 г.) и т. д.

ЦАБ "Автограф"

составляютъ практическое заключеніе изъ замѣчаній и принциповъ, выдвинутыхъ во время обсужденія предыдущихъ законовъ объ окончательномъ утвержденіи исполненія бюджетовъ [1]).

Эти дебаты никогда не шли въ ущербъ дебатамъ о бюджетныхъ смѣтахъ, напротивъ [2]). По поводу бюджета палаты рѣшаютъ, какъ добиться будущаго равновѣсія; онѣ изслѣдуютъ финансовый горизонтъ и стараются высмотрѣть лучшую дорогу, по которой бы направить государственное достояніе. Такъ какъ они составляютъ планъ, то главное качество требуемое отъ нихъ—это предусмотрительность. Законы о заключеніи счетовъ смотрятъ, наоборотъ, вспять, анализируютъ и классифицируютъ точные факты, опредѣленныя цифры. Здѣсь главнѣйшее качество не предусмотрительность, открывающая будущее, но духъ порядка, регулирующій прошлое.

Пуская въ ходъ одно за другимъ два такихъ качества, Реставрація добилась финансовыхъ результатовъ, подобныхъ которымъ намъ не дала никакая другая эпоха. Ея бюджеты приводили къ избыткамъ доходовъ, переносимыхъ изъ одного смѣтнаго періода въ другой, къ погашеніямъ, превысившимъ величину сдѣланныхъ ею долговъ. «Установленіе послѣ созданія государственнаго бюджета серьезнаго и дѣйствительнаго контроля надъ государственными доходами и расходами, обезпеченіе быстраго и правильнаго исполненія тѣхъ и другихъ, укрѣпленіе основъ государственнаго кредита—таковъ финансовый балансъ Реставраціи и этотъ балансъ навсегда составитъ ея неоспоримую почетную страницу». (Histoire parlementaire des finances de la Restauration, par A. Calmon).

§ 4.—Урегулированіе счетовъ въ Англіи.

Можно предположить, что въ Англіи, гдѣ въ теченіе долгаго времени такъ удачно поддерживается бюджетное равновѣсіе, мы, соотвѣтственно этому, найдемъ и прекрасный контроль. Такъ оно и есть на самомъ дѣлѣ,

---

[1]) Точно также ордонансъ 1832 г. и законъ 1833 г., относящіеся къ контролю квитанцій казначейства, обязаны своимъ происхожденіемъ изложенію исторіи дефицита Кесснера, описаннаго въ докладѣ счетной палаты объ отчетахъ 1831 г., и вытекшимъ отсюда дебатамъ въ палатѣ депутатовъ.

[2]) „Если, составляя бюджетныя предположенія, вы исполняете одну часть вашей задачи, то она завершается только окончательнымъ урегулированіемъ, которое предлагается вамъ въ законѣ о заключеніи счетовъ". (Докладъ депутата Огюстена Перье объ урегулированіи бюджета 1826 г. отъ 28 мая 1828 г.).

ЦАБ "Автограф"

но поверхностный обзоръ англійской системы **можетъ привести къ** противоположному мнѣнію.

Англійскій парламентъ не издаетъ, собственно говоря, закона объ окончательномъ утвержденіи исполненія бюджета. Палата общинъ, не смотря на чувство своего всемогущества въ финансовой области, не считаетъ необходимымъ требовать къ себѣ второй разъ бюджеты, чтобы проконтролировать ихъ послѣ исполненія. Контроль, какъ мы увидимъ, отъ этого ничего не теряетъ.

Британскія власти публикуютъ, во первыхъ, очень ясные ежегодные отчеты о своихъ операціяхъ, частью въ качествѣ простой статистики, частью въ качествѣ матеріаловъ, подлежащихъ отчетности. Къ числу этихъ отчетовъ относятся: Statistical abstract, содержащій ежегодно перечень государственныхъ доходовъ и расходовъ, долга, ввоза и вывоза, навигаціоннаго движенія, банковыхъ операцій, желѣзныхъ дорогъ, трамваевъ, разсчетныхъ палатъ, почты и телеграфовъ и т. д. Это—документъ полезный всѣмъ и въ которомъ всякій наводитъ нужныя ему справки [1]).

Ежегодные доклады таможенныхъ комиссаровъ [2]), комиссаровъ внутренняго долга [3]), главнаго директора почтъ [4]) и т. д., фигурируютъ точно также среди статистическихъ документовъ. Эти небольшія голубыя книжки [5]), необходимыя для всякаго, кто занимается изученіемъ англійскихъ финансовъ, доставляютъ самыя драгоцѣнныя свѣдѣнія о періодическомъ ходѣ государственныхъ доходовъ.

---

[1]) Statistical abstract for the United Kingdom in each of the last fifteen years. Англійское правительство публикуетъ также Statistical abstract for the principal and other foreign countries, дающій для иностранныхъ государствъ свѣдѣнія, аналогичныя тѣмъ, которыя вышецитированный Statistical abstract содержитъ для Великобританіи.

[2]) Report of the commissioners of her majesty's customs, on the customs (for the year ended 31 march).

[3]) Report of the commissioners of her majesty's inland revenu (for the year ended 31 march).

[4]) Post office general report.

[5]) Эти маленькія голубыя книжки, несмотря на множество заключающихся въ нихъ свѣдѣній, стоятъ каждая только 5 или 6 пенсовъ т. е. 0,50 или 0,60 сантимовъ, Онѣ такимъ образомъ, доступны всѣмъ. Англійскій плательщикъ податей, если желаетъ, можетъ дешево получать самыя полныя свѣдѣнія о характерѣ, значеніи и распредѣленіи налоговъ, которые онъ платитъ. Кромѣ того обязанность издавать ежегодные отчеты побуждаетъ каждое вѣдомство составлять сводку своихъ дѣйствій, появляться передъ публикой, по крайней мѣрѣ, разъ въ годъ.

Съ этихъ различныхъ точекъ зрѣнія было бы полезно, чтобы французскія вѣдомства разъ въ годъ публиковали подобные доклады. Когда-нибудь это и будетъ сдѣлано къ всеобщей выгодѣ. Но надо бы поспѣшить.

ЦАБ "Автограф"

Финансовый отчетъ (Finance accounts) [1]), публикуемый ежегодно казначействомъ, открываетъ списокъ документовъ, подлежащихъ отчетности. Онъ представляетъ таблицу поступленій и выдачъ казначейства (Exchequer) съ 1 апрѣля по 31 марта и балансы казначейства въ началѣ и въ концѣ года. Всѣ операціи доходовъ и расходовъ подробно спеціализированы по главамъ [2]). Finance accounts не составляетъ однако еще того, что называютъ *аудитированнымъ отчетомъ* т. е. отчетомъ покрытымъ санкціей главнаго контролера-аудитора. Бюро казначейства одно подъ своею отвѣтственностью составляетъ такой отчетъ [3]).

Подлинные аудитированные отчеты, предназначенные служить офиціальной базой для парламентскаго контроля суть отчеты *усвоенія* (Appropriation accounts). Мы уже упоминали слово «усвоеніе» (appropriation) по поводу вотированія бюджетовъ, говоря о биллѣ усвоенія, который дѣлаетъ сводъ всѣхъ ранѣе открытыхъ предварительныхъ кредитовъ и усваиваетъ ихъ каждой изъ главъ, или спеціальнымъ вотумамъ, между которыми должны быть распредѣлены расходы. Усвоеніе состояло тогда въ классификаціи смѣтъ расходовъ по главамъ. Здѣсь же, послѣ того, какъ расходы произведены, усвоеніе имѣетъ цѣлью представить ихъ парламенту сгруппированнымъ и сравненными съ предварительными смѣтами (estimates), чтобы дозволить дѣлать выводы.

Каждое вѣдомство составляетъ при помощи документовъ стараніями подотчетнаго чиновника свой отчетъ усвоенія и передаетъ его главному контролеру-аудитору.

Главный контролеръ-аудиторъ, чтобы приступить къ *очисткѣ* (audit) счетовъ вѣдомствъ, утилизируетъ свои предыдущія рѣшенія по поводу отдѣльныхъ счетовъ подотчетныхъ лицъ; затѣмъ онъ отправляется даже въ помѣщенія вѣдомствъ, гдѣ ему сообщаются всѣ книги. Счеты гражданскихъ вѣдомствъ составляютъ предметъ подробной очистки. Счеты военнаго и морского вѣдомствъ и финансовыхъ управленій очищаются только по пробамъ, случайно выбраннымъ.

Послѣ того какъ замѣчанія главнаго контролера-аудитора, сопровождаемыя докладами этого высокопоставленнаго чиновника, соединены въ

---

[1]) Finance accounts of the United Kingdom of Great Britain and Ireland for the financial year... ended 31 march.

[2]) Таблицы въ приложеніи излагаютъ, кромѣ того, состояніе государственнаго долга и займовъ, гарантированныхъ англійскимъ правительствомъ.

[3]) Онъ подписывается такъ: Treasury Chambers, Whitehall, 21 june 1905 Victor C. W. Cavendish.

ЦАБ "Автограф"

одинъ томъ, *отчеты усвоенія* [1]) становятся отправной точкой парламентскаго контроля. Палата общинъ [2]) поручаетъ спеціальной парламентской комиссіи, называемой *комиссіей государственныхъ отчетовъ* [3]), размотрѣть ихъ.

Эта комиссія [4]) не только разсматриваетъ отчеты усвоенія, подкрѣпленные замѣчаніями главнаго контролера-аудитора, но призываетъ къ себѣ одного за другимъ подотчетныхъ чиновниковъ каждаго вѣдомства для допроса. Одна зала въ вестминстерскомъ дворцѣ спеціально отведена для такихъ допросовъ. Когда отчеты такимъ образомъ обсуждены, пересмотрѣны если надо, проголосованы во всѣхъ своихъ подробностяхъ, законодательная комиссія составляетъ свой докладъ. Предсѣдатель, онъ же и докладчикъ, вноситъ свой докладъ частями, послѣдняя изъ которыхъ появляется около двухъ лѣтъ послѣ начала финансоваго дѣйствія. Онъ вноситъ его въ бюро палаты, которое печатаетъ его и раздаетъ.

Этимъ заканчивается рядъ операцій, относящихся къ законодательному контролю. Докладамъ комиссіи государственныхъ отчетовъ не дается никакой официальной санкціи. Вся палата не обсуждаетъ и не вотируетъ этого вопроса. Только каждый членъ палаты общинъ сохраняетъ личное

---

[1]) Книга отчетовъ усвоенія раздѣлена на три части, относящіяся къ военному, морскому и гражданскимъ вѣдомствамъ.

[2]) Внесеніе отчетовъ усвоенія черезъ посредство казначейства въ палату общинъ имѣетъ мѣсто въ слѣдующіе сроки: для военнаго вѣдомства—25 февраля, для другихъ вѣдомствъ—21 января; эти сроки считаются, конечно, послѣ 31 марта, когда заканчивается финансовый годъ.

Съ другой стороны главный контролеръ-аудиторъ долженъ получить тѣ же отчеты для военнаго вѣдомства къ 31 декабря, а для другихъ—къ 31 ноября.

[3]) Committee of public accounts. Эти комитеты или комиссіи государственныхъ отчетовъ созданы были при Вильгельмѣ III на другой день послѣ Революціи 1688 г. Послѣ нѣкоторой пріостановки въ теченіе XVIII вѣка, они были возстановлены при министерствѣ Питта въ 1786 г. Въ началѣ ихъ обязанности были такъ опредѣлены: „Представлять доклады о такихъ регламентахъ, которые по ихъ мнѣнію надо будетъ создать съ тою цѣлью, чтобы вотируемые налоги и подати взимались и прилагались наиболѣе полезнымъ для государственныхъ дѣлъ королевства способомъ".

[4]) Члены комиссіи государственныхъ отчетовъ назначаются спикеромъ палаты общинъ.

Они засѣдаютъ каждую среду, отъ двухъ часовъ до открытія публичнаго засѣданія. Докладъ изъ котораго мы заимствуемъ часть этихъ свѣдѣній, замѣчаетъ, кромѣ того, что англійскій парламентъ считаетъ дѣломъ чести ввести въ комиссію нѣкоторое число членовъ оппозиціи и доводитъ свою щепетильность до того, что даже избираетъ предсѣдателя всегда изъ ихъ среды.

ЦАБ "Автограф"

право возбудить инцидентъ, внести предложеніе по спеціальнымъ вопросамъ которые онъ считаетъ нужнымъ поднять съ трибуны: этимъ правомъ пользовались нерѣдко [1]).

Замѣчанія, заключающіяся въ докладахъ, имѣютъ большое значеніе; сборникъ ихъ представляетъ истинный кодексъ англійской отчетности, давая по каждому важному или спорному вопросу рѣшеніе, которое должно составлять основу для толкованій для администраціи. Ежегодно печатаются и раздаются, серіями, одна за другой, тетрадки этихъ государственныхъ отчетовъ, Public accounts, съ подробными таблицами, Index to reports, и съ протоколами засѣданій, Minutes of evidence, во время которыхъ допрашивались подотчетные чиновники. Вопросы и отвѣты дѣлаются крайне поучительными, почти офиціальными комментаріями административныхъ и счетоводныхъ вопросовъ [2]).

Общій выводъ сдѣлаемъ словами одного высшаго французскаго агента, имѣвшаго спеціальную командировку въ Англію: «Если въ Англіи нѣтъ, какъ во Франціи, столь торжественнаго утвержденія исполненія бюджета закономъ, то англійскій парламентъ все же не менѣе внимательно слѣдитъ за тѣмъ, чтобы корона строго исполняла законъ о финансахъ. Постоянное, касающееся каждой мелочи, вмѣшательство комитета государственныхъ отчетовъ служитъ стимуломъ для всѣхъ заинтересованныхъ. Выдающейся чертой англійской системы является ея быстрота, полная ликвидація смѣтнаго періода черезъ 28 мѣсяцевъ послѣ того, какъ издержанъ первый шиллингъ» [3]).

---

[1]) Дѣло Скюдамора, въ 1873 г., относящееся къ превышенію кредита въ 20,300,000 фр. управленіемъ почтъ при выкупѣ телеграфовъ, цитируется какъ примѣръ. На него было указано въ докладѣ комиссіи государственныхъ отчетовъ, а парламентъ на основаніи спеціальнаго предложенія поставилъ его на очередь и изъ за него возникли оживленные дебаты.

[2]) Сборникъ докладовъ комиссій отчетовъ съ 1857 по 1887 г. былъ, благодаря стараніямъ главнаго контролера-аудитора, выпущенъ въ свѣтъ подъ названіемъ: Handbook to the reports from the committee of public accounts, with an index, prepared and edited under the directions of the comptroller, and auditor general. Ordered by the House of Commons to be printed, 14 march 1888. Это сочиненіе начинается алфавитнымъ оглавленіемъ, занимающимъ 87 страницъ и дающимъ краткое резюмэ каждаго рѣшенія. Для ознакомленія съ подробностями оно отсылаетъ къ самому тексту докладовъ, раздѣленныхъ на пропумерованные параграфы по рубрикамъ, относящіеся каждый къ особому правилу, рѣзко постановленному. Вся книга содержитъ 558 страницъ in—8. Это самое полезное руководство для справокъ по англійской бюджетной отчетности. Подобные выпуски дѣлались и впослѣдствіи.

[3]) Bulletin de statistique du ministère des finances, août 1888.

ЦАБ "Автограф"

Мы имѣемъ слѣдовательно право удивляться старинному процвѣтанію англійскихъ финансовъ, опирающемуся, какъ и во всѣхъ правильно организованныхъ странахъ, на солидный фундаментъ прочно поставленнаго законадательнаго контроля.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА ПОСЛѢДНЯЯ.

Сводъ бюджетныхъ формальностей.

§ 1.—Сводъ формальностей, относящихся къ составленію, вотированію, исполненію и контролю бюджетовъ.—§ 2. Значеніе этихъ формальностей; ихъ происхожденіе и ихъ цѣль Однѣ представляютъ якобы—матеріальное препятствіе противъ увлеченій государственныхъ властей. Другія направлены къ выясненію положенія. Выгоды такого уясненія; оно позволяетъ распознать прямую дорогу, которой всѣ хотятъ идти, какъ только ее увидятъ. Наконецъ, бюджетныя формальности стараются осуществлять волю народныхъ представителей и заставляютъ уважать ихъ финансовую власть.

§ 1.—Сводъ бюджетныхъ формальностей.

Формальности бюджетной процедуры, освобожденныя отъ коментаріевъ, относящихся къ ихъ историческому происхожденію или къ ихъ конституціонному значенію, представляютъ, какъ уже говорилось въ началѣ книги, только сухія предписанія. Поэтому, чтобы еще разъ напомнить объ этихъ предписаніяхъ, достаточно немногихъ строкъ.

Жизнь бюджетовъ составляется изъ четырехъ періодовъ, слѣдующихъ одинъ за другимъ: составленія, вотированія, исполненія и контроля.

Каждый министръ составляетъ бюджетъ своего вѣдомства съ помощью управленій и іерархической лѣстницы агентовъ, зависящихъ отъ нихъ. Это составленіе, когда оно производится во время очень отдаленное отъ открытія финансоваго года, лишено точности въ своихъ предположеніяхъ. Поэтому большинство государствъ, чтобы сблизить сроки, отказались отъ гражданскаго года и перенесли начало финансоваго года на апрѣль или іюль—реформа до сихъ поръ не осуществленная у насъ.—Министръ финансовъ дѣлаетъ сводку бюджетовъ своихъ коллегъ и иногда облекается

ЦАБ "Автограф"

даже властью пересматривать и контролировать ихъ. Во всякомъ случаѣ, къ ихъ смѣтамъ расходовъ онъ присоединяетъ свои смѣты доходовъ и вноситъ въ парламентъ общій проектъ государственнаго бюджета, предпосылая ему свой объяснительный докладъ, устный или письменный.

Бюджетная отчетность ведется или по календарному или по смѣтному періодамъ. Каждая страна находитъ въ той или иной системѣ спеціальныя удобства. Отчетность по календарнымъ періодамъ рекомендуется вслѣдствіе своего драгоцѣннаго качества—быстроты. Во всѣхъ правильныхъ бюджетахъ доходы и расходы выписываются полностью безъ вычетовъ или зачетовъ. Это—система универсальности, противополагаемая системѣ спеціализаціи.—Доходы во Франціи вычисляются автоматически по результатамъ послѣдняго извѣстнаго смѣтнаго періода. Въ другихъ мѣстахъ ихъ вѣроятное поступленіе исчисляется просто по доброй совѣсти, на основаніи раціональныхъ предположеній о ходѣ дѣлъ.—Исчисленія расходовъ по самой своей природѣ плохо подчиняются регламентаціи. Однако составители бюджетовъ различаютъ кредиты исчисляемые и кредиты предѣльные для того, чтобы можно было судить о значеніи правительственныхъ предложеній.

Книга проекта бюджета содержала во Франціи до сихъ поръ пять различныхъ бюджетовъ. Нынче бюджеты обыкновенный и чрезвычайный слиты въ одинъ, называемый общимъ бюджетомъ. Рядомъ съ нимъ существуютъ только присоединенные бюджеты. За границей господствуетъ единство. Чрезвычайные бюджеты повсюду стремятся къ исчезновенію.

Вотированію бюджета въ парламентѣ предшествуютъ различныя подготовительныя работы. Законодательныя комиссіи, постоянныя или годичныя, открытыя или закрытыя, изслѣдуютъ прежде всего правительственный проектъ. Составленный комиссіями докладъ становится точкой отправленія для публичнаго обсужденія, общаго и по статьямъ. Вотированіе производится по болѣе или менѣе мелкимъ подраздѣленіямъ бюджета расходовъ, именуемыхъ во Франціи главами. Доходы вотируются только послѣ расходовъ. Когда первая палата, составленная изъ непосредственныхъ представителей страны, кончаетъ свое дѣло, вмѣшивается верхняя палата съ ея особыми правами, которыя ей даетъ конституція каждой страны. Послѣ того, какъ законъ о бюджетѣ окончательно вотированъ—отказъ въ бюджетѣ есть только угроза—могутъ обнаружиться еще непредвидѣнныя потребности; онѣ обусловливаютъ добавочные кредиты и регламенты стремятся предупредить ихъ излишества, если естественное благоразуміе парламентовъ самостоятельно не поставитъ имъ препятствій.

Исполненіе бюджета поручается исполнительной власти. Министръ фи-

ЦАБ "Автограф"

нансовъ снова получаетъ тогда во всѣхъ странахъ преобладающую роль, начальствуя во главѣ цѣлой арміи подотчетныхъ лицъ надъ взиманіемъ доходовъ и платежемъ расходовъ. Онъ централизуетъ рессурсы государства, чтобы направлять ихъ на удовлетвореніе государственныхъ нуждъ во всѣхъ частяхъ территоріи. Распорядители кредитовъ, большею частью, исчезаютъ изъ подъ его воздѣйствія. По отношенію къ нимъ каждая страна организовала болѣе или менѣе дѣйствительныя системы надзора, чтобы гарантировать точное соблюденіе законодательныхъ предписаній. Система предварительнаго контроля обладаетъ съ этой точки зрѣнія важными преимуществами. Повсюду между кассой и агентомъ, имѣющимъ возможность открывать ее своею подписью, стоитъ власть, именуемая Счетной палатой въ Бельгіи и Италіи, общимъ движеніемъ суммъ—во Франціи, куратором кассъ—въ Пруссіи, государственнымъ контролемъ—въ Россіи, главнымъ контролеромъ-аудиторомъ—въ Англіи.

Бюджетный смѣтный періодъ въ странахъ, придерживающихся такой системы отчетности, заключается по истеченіи опредѣленныхъ льготныхъ сроковъ. Кромѣ того просрочившіе кредиторы подлежатъ спеціальной давности, погашающей бюджетъ, и болѣе короткой, чѣмъ давность, предписанная гражданскимъ кодексомъ.

Затѣмъ наступаетъ контроль бюджета въ его трехъ формахъ-административнаго, судебнаго и законодательнаго контроля. Подотчетные чиновники подчиняются всѣмъ тремъ. Послѣ того, какъ ихъ операціи закончены, они представляютъ свои отчеты на судъ трибунала, Счетной палаты или аналогичнаго учрежденія. Распорядители знаютъ только законодательный контроль, если означенный выше предварительный контроль не распространяется на нихъ.

Чтобы выполнить свою роль высшаго контролера бюджетовъ, парламентъ опирается, съ одной стороны, на результаты провѣрокъ, исходящихъ отъ административныхъ и судебныхъ властей, а съ другой стороны, на представленіе министрами—распорядителями своихъ отчетовъ. Сравненіе этихъ двухъ классовъ документовъ дозволяетъ законодательнымъ комиссіямъ опредѣлить точность правительственныхъ цифръ. По докладамъ этихъ комиссій парламентъ, въ опредѣленной или въ подразумѣвающейся формѣ, провозглашаетъ утвержденіе исполненія бюджета истекшаго смѣтнаго періода.

Таковъ, такъ сказать, скелетъ главнѣйшихъ формальностей. Чтобы дать имъ жизнь, надо теперь разсмотрѣть смыслъ ихъ существованія и ихъ цѣль, что, собственно говоря, и дѣлала настоящая книга на протяженіи предыдущихъ тридцати главъ.

ЦАБ "Автограф"

§ 2. Цѣль бюджетныхъ формальностей.

Соблюденіе бюджетныхъ правилъ порождаетъ ли само собою финансовое процвѣтаніе? Или же финансовое процвѣтаніе проистекаетъ изъ болѣе высокихъ источниковъ: мудрости, благоразумія, экономіи?

Никто не оспариваетъ преимущественнаго значенія этихъ добродѣтелей. Но, какъ и всѣ добродѣтели, онѣ трудно достижимы и отличаются большой хрупкостью. Столько враговъ набрасываются на нихъ, что необходимо постоянно слѣдить за ихъ рожденіемъ и за ихъ сохранностью. Бюджетныя формальности именно и выполняютъ эти обязанности отеческаго попеченія. Безъ ихъ попеченія ни мудрость, ни благоразуміе, ни экономія и не рождались бы, или, едва родившись, были бы унесены ураганомъ. Итакъ, если формальности не представляютъ результатовъ, то зато они по крайней мѣрѣ составляютъ благотворную среду, въ которой эти результаты могутъ распуститься и существовать [1]).

Ихъ предохранительная миссія осуществляется тремя способами, ясно различимыми, если привести краткій сводъ подробностей, развитыхъ въ этой книгѣ.

Среди этихъ формальностей нѣкоторыя воздвигаютъ якобы матеріальныя преграды противъ попытокъ злоупотребленій: другія уже однимъ фактомъ проливаемаго ими свѣта разоблачаютъ опасные пріемы; послѣднія, наконецъ, охраняютъ права парламента.

Пересмотримъ съ этихъ трехъ точекъ зрѣнія главнѣйшіе виды регламентированія.

Когда бюджетныя формальности возстаютъ, какъ препятствія, передъ государственными властями, послѣднія вынуждены остановиться, по крайней мѣрѣ, хоть на минуту, на тѣхъ пунктахъ, гдѣ дорога загорожена.

Напримѣръ, торжественность, съ которой дается санкція доходамъ и расходамъ раньше приведенія ихъ въ исполненіе, заставляетъ народныхъ представителей уважать собственную работу; равновѣсіе, которое они трудолюбиво воздвигали при помощи ряда публичныхъ дебатовъ, за которыми

---

[1]) Барбе-Марбуа взялъ настоящую ноту, когда онъ писалъ: „Порядокъ есть первое условіе достиженія экономіи. Но онъ не есть экономія; величайшая расточительность можетъ быть согласована съ превосходнѣйшей системой. Эта внимательность при счетѣ, эти отчеты, такъ прочно опирающіеся на оправдательные документы, только подготовляютъ то, чего вы должны ожидать отъ министра". (Докладъ объ урегулированіи бюджета 1827 г., отъ 21 мая 1829 г.)

ЦАБ "Автограф"

слѣдовали офиціальныя голосованія, не можетъ быть опрокинуто по малѣйшему капризу; необходимо усиліе, чтобы разрушить зданіе.

Такое стремленіе иногда обнаруживается и заключившіе союзъ интересы пробиваются черезъ проломъ; но самъ фактъ пріобрѣтаетъ тогда извѣстную важность: онъ волнуетъ страну; чѣмъ строже вычислены были бюджетныя смѣты, тѣмъ большее противодѣйствіе встрѣчаетъ разрушеніе ихъ предварительнаго зданія, тѣмъ болѣе отзвука находитъ оно въ странѣ.

Что касается исполнительной власти, то бюджетныя постановленія связываютъ ее безъ послабленія. Каждое подраздѣленіе финансоваго закона, какъ только парламентъ его вотировалъ, становится для нея островкомъ, границами котораго она безусловно ограничена, если не желаетъ совершать недозволительныхъ нарушеній.

Точно также всякій ордеръ на платежъ, превышающій законные кредиты, матеріально наталкивается на отказъ въ визированіи, который его уничтожаетъ; всякое неправильное требованіе денегъ видитъ, какъ государственныя кассы рѣзко закрываются передъ нимъ.

Въ нѣкоторыхъ странахъ палаты добровольно воспрещаютъ себѣ инціативу предложеній увеличенія расходовъ или уменьшенія доходовъ. Считая, что проѣздъ по части ихъ владѣній можетъ быть опасенъ, онѣ имѣютъ благоразуміе воспретить туда доступъ своимъ членамъ.

По отношенію къ добавочнымъ кредитамъ, особо опаснымъ, первое правило абсолютно изгоняетъ изъ ихъ ограды исполнительную власть; за исключеніемъ случаевъ крайней настоятельности, она туда вовсе не проникаетъ. Законодательное всемогущество, правда, распоряжается тамъ свободно, хотя нѣкоторыя стѣсненія ограничиваютъ и ея дѣйствія, если они грозятъ превратиться въ злоупотребленія.

Наконецъ, контроль во всѣхъ его формахъ удерживаетъ руку агентовъ исполнительной власти, противодѣйствуетъ нарушеніямъ, парализуетъ дурныя намѣренія, обязываетъ каждаго отчитываться передъ самимъ собой раньше, чѣмъ отчитываться передъ властями, призванными его судить.

Итакъ, узда производитъ или полную остановку, которая дѣлаетъ злоупотребленіе невозможнымъ, или составляетъ временную преграду въ помощь идеямъ мудрости, благоразумія и экономіи.

Ясность возбуждаетъ всеобщія симпатіи, каждый проповѣдуетъ ее и болѣе или менѣе искренно утверждаетъ, что примѣняетъ ее на практикѣ. Она служитъ предлогомъ для всѣхъ нововведеній, ею оправдываются всѣ проекты реформъ, она фигурируетъ во главѣ программъ. Ея господство никогда не встрѣчало явныхъ противниковъ.

Чѣмъ объясняется это всеобщее признаніе ясности, которая сама по себѣ не составляетъ никакого дѣйствительнаго преимущества, такъ какъ

ЦАБ "Автограф"

ограничивается раскрытіемъ существующаго положенія? И послѣ того, какъ пролитъ яркій свѣтъ, задача государственныхъ властей остается той же самой.

Но эта задача тогда очень облегчена. Когда составныя части государственнаго достоянія освѣщены и въ частностяхъ и въ цѣломъ, наилучшія рѣшенія открываются сами собой. Прямая дорога дѣлается для всѣхъ очевидной, рѣчь идетъ только о томъ, чтобы имѣть честность идти по ней.

Конечно, если предположить существованіе невѣроятнаго собранія, рѣшившагося во что бы то ни стало добиться гибели своей страны, испытывающаго какое-то влеченіе къ умышленному разрушенію, то свѣтъ будетъ напрасно свѣтить для него. Но благодаря Бога, такого собранія представителей не встрѣчается... Даже въ конвентѣ причиной его ошибокъ были невѣжество его финансовыхъ вождей, усугубленное слабостью характеровъ, увлеченія умовъ и смута тогдашняго времени. Мы доказали это въ другой работѣ.

Внѣ парламента сама страна требуетъ, чтобы ей сообщали истину. Просвѣщеніе общественнаго мнѣнія,— какъ ни злоупотребляли этой формулой,—представляетъ не банальную панацею. Никто по доброй волѣ не стремится въ пропасть, каждый, наоборотъ, стремится къ благу, какъ только увидитъ ясно къ нему дорогу.

Поэтому кодексы отчетности изобилуютъ правилами, имѣющими въ виду «пролитіе свѣта». Единственно въ видахъ ясности провозглашены принципы универсальности и единства. Въ этихъ видахъ открытіе смѣтнаго періода приближено насколько возможно ко времени составленія смѣтъ; система отчетовъ по календарнымъ періодамъ предпочитается системѣ по смѣтнымъ; пятилѣтняя давность очищаетъ просроченные долги; объяснительныя записки предшествуютъ проектамъ бюджетовъ; финансовые законы составляются и подраздѣляются по опредѣленной системѣ; министерскіе отчеты и общій финансовый отчетъ составляются по опредѣленнымъ программамъ; счетная палата представляетъ и публикуетъ свои декларації за годъ и за смѣтный періодъ; законы объ урегулированіи издаются въ торжественной формѣ, и т. д.

Перебирая страницу за страницей эту книгу, можно безъ пропусковъ процитировать совокупность мѣръ, предназначенныхъ для реализаціи прекрасной программы, изложенной барономъ Луи въ 1818 г. въ такихъ словахъ: «Управленіе финансами должно быть столь прозрачно, чтобы каждый плательщикъ могъ въ нѣкоторомъ родѣ судить о немъ, какъ о своихъ дѣлахъ, и слѣдить за ходомъ своей подати вплоть до назначенія, ради котораго онъ ее платилъ».

Наконецъ, мы указывали, какъ бюджетное право было завоевано въ конституціонныхъ государствахъ.

ЦАБ "Автограф"

Послѣ того, какъ эта побѣда одержана, усилія регламентовъ направлены на ея укрѣпленіе. Такова третья и послѣдняя цѣль бюджетныхъ формальностей. Онѣ заставляютъ уважать волю парламента. Вся работа составленія бюджета имѣетъ цѣлью приспособить проектъ къ законодательному вотированію, который долженъ дать ему санкцію. Правильное исчисленіе доходовъ, раздѣленіе расходовъ по министерствамъ, отдѣленіямъ и главамъ, опредѣленіе открытія финансоваго года, редакція объяснительной записки, форма книги бюджета, его подробности, и т. д.—все это скомбинировано исключительно для облегченія труда парламента.

Затѣмъ, когда бюджетъ начинаетъ примѣняться, статьи кодексовъ отчетности на каждомъ шагу сторожатъ исполнительную власть, чтобы она не могла безнаказанно отойти отъ проложенной колеи: запрещеніе взимать какую бы то ни было неразрѣшенную подать, производить расходъ, превышающій открытые кредиты, переходить за границы главъ, и т. д., и т. д. Наконецъ, всю массу совершившихся фактовъ контроль представляетъ ихъ окончательнымъ судьямъ, которыми являются опять-таки народные представители. Правительство представляетъ тогда свои отчеты и свои оправданія, чтобы творцы первоначальныхъ бюджетовъ санкціонировали операціи, совершенныя согласно ихъ приказаніямъ.

Если принять во вниманіе, что верховенство парламента насчитываетъ у насъ не болѣе 100 лѣтъ отъ роду, что и въ теченіе этого короткаго промежутка оно испытывало частыя нарушенія, то можно понять, насколько становятся необходимыми вышеизложенныя многочисленныя формальности для утвержденія власти еще столь слабой. Столь же молодая Италія чувствуетъ, какъ и мы, потребность предохранить себя при помощи тщательнаго кодекса отчетности. Въ Англіи, наоборотъ, гдѣ палата общинъ спокойно пользуется вѣковымъ преобладаніемъ, старинныя предписанія казначейства (Exchequer) существуютъ только какъ укрѣпленія, ставшія отчасти безполезными; поэтому-то насъ часто удивляла простота, почти полное отсутствіе, у англичанъ отчетности. Бюджетный механизмъ, являющійся поддержкой правъ парламента, соразмѣряетъ интенсивность своего дѣйствія съ большей или меньшей солидностью зданія, которое онъ призванъ подпирать.

Итакъ, бюджетъ составляется, имѣя въ виду народныхъ представителей; ими онъ вотируется; согласно ихъ предписаніямъ онъ исполняется; къ ихъ собранію онъ, наконецъ, возвращается для окончательнаго урегулированія.

Не возвращаясь снова къ тремъ видамъ заслугъ, приписываемыхъ бюджетнымъ формальностямъ (матеріальное препятствіе противъ нарушеній, ясность проливаемая на совокупность операцій; гарантія сохраненія бюджетной власти въ рукахъ ея законныхъ держателей), которыя всѣ три

ЦАБ "Автограф"

содѣйствуютъ порядку и процвѣтанію финансовъ, ограничимся еще разъ подтвержденіемъ верховныхъ правъ парламента, что провозглашала каждая глава этой книги. Констатированіе этой истины представляетъ самый практическій выводъ изъ того пространнаго изложенія правилъ, которымъ мы занимались. Если народные представители всемогущи, если завѣдываніе національнымъ достояніемъ принадлежитъ имъ, то изъ этого верховенства для нихъ проистекаетъ тяжелая отвѣтственность и страна всегда будетъ справедливо судить ихъ по ихъ работѣ въ области финансовъ.

КОНЕЦЪ.

ЦАБ "Автограф"

Наше законодательство о бюджетѣ.

Бюджетное законодательство имѣетъ въ настоящее время огромное значеніе въ двухъ отношеніяхъ. Во-первыхъ, современное государственное хозяйство настолько обширно и сложно, что безъ строгаго порядка и безъ установленія цѣлаго ряда формальностей немыслимо правильное и цѣлесообразное расходованіе народныхъ средствъ. Съ другой стороны, такъ какъ государственная казна пополняется изъ доходовъ населенія, то съ развитіемъ народнаго самосознанія и установленіемъ конституціоннаго строя идетъ рука объ руку расширеніе правъ народа въ области распоряженія государственными средствами. Такимъ образомъ создается политическое значеніе бюджетнаго права. Право населенія соглашаться на тѣ или иные сборы, на тѣ или иныя издержки становится въ рукахъ народныхъ представителей могучимъ средствомъ вліянія на направленіе всей внутренней и даже внѣшней политики. Не боясь преувеличенія, можно сказать, что въ бюджетномъ правѣ мы имѣемъ обыкновенно опору и основу реальной конституціи.

Но совершенно очевидно, что до тѣхъ поръ, пока населеніе только платитъ налоги и не имѣетъ участія ни въ общемъ управленіи, ни въ распоряженіи государственнымъ хозяйствомъ, до тѣхъ поръ произволу исполнителей и распорядителей не можетъ быть положено непреодолимыхъ препятствій, а, стало быть, о какихъ либо точныхъ и нерушимыхъ законодательныхъ нормахъ не можетъ быть рѣчи и по отношенію къ государственному хозяйству такъ же, какъ нѣтъ подобныхъ нормъ въ указанныхъ условіяхъ для иныхъ областей государственной жизни.

Справедливость этихъ общихъ замѣчаній подтверждается исторіей государственнаго бюджета въ Россіи. Не входя въ подробное изображеніе этой исторіи, мы отмѣтимъ лишь основныя черты того порядка, или, вѣрнѣе, безпорядка, который существовалъ до второй половины девятнадцатаго вѣка, до реформъ 60-хъ годовъ. Отсутствіе точныхъ данныхъ о совокупности доходовъ и расходовъ даже у высшей администраціи; признаніе финансовъ величайшей государственной тайной, подлежащею со-

ЦАБ "Автограф"

крытію не только отъ народа, но и отъ самихъ власть имущихъ, за очень немногими исключеніями; расцвѣтъ на этой почвѣ расточительности, безпорядочности, злоупотребленій и хищеній,—вотъ основныя черты государственнаго хозяйства въ интересующій насъ періодъ.

Характерную жалобу на безпорядокъ мы встрѣчаемъ въ началѣ восемнадцатаго вѣка. Въ 1718 г. генералъ-ревизоръ Зотовъ докладываетъ царю: «Годовыя вѣдомости ни откуда въ сенатъ не присылаются, безъ чего не видно, ни приходу, ни расходу, ни доимокъ, ни губернаторскихъ или другихъ подчиненныхъ неисправъ». При Екатеринѣ Великой, по свидѣтельству новѣйшаго историка, самостоятельно собирали и расходовали казенныя деньги едва ли не всѣ правительственныя мѣста и полнаго, точнаго отчета обо всемъ движеніи государственныхъ суммъ не собиралось ни въ какомъ учрежденіи. Не удавалось добиться отчетности, несмотря на то, что принимались самыя энергичныя мѣры. Изъ эпохи Елизаветинскаго царствованія приведемъ слѣдующій примѣръ: въ 1747 году сенатъ потребовалъ отъ всѣхъ мѣстъ, коллегій и канцелярій вѣдомости о приходѣ и расходѣ въ нихъ суммъ съ 1742 по 1747 года; 14 августа того же года камеръ-коллегія донесла сенату, что она «неусыпно старается сочинить» затребованныя генеральныя табели за 1742—1746 гг., «чего ради секретари и приказные служители держатся въ коллегіи неисходно, а нѣкоторые неисправные приказные служители скованы»; камеръ-коллегія прибавляла, что «хотя-де вышеписанныя вѣдомости весьма многотрудныя и съ прочими коллегіями и канцеляріями несравненныя, однако, по крайнему и наиприлежнѣйшему той коллегіи старанію уповательно, что и оныя весьма многотрудныя и состоящія во многихъ тетрадяхъ вѣдомости въ окончаніе приведены будутъ непродолжительно»; коллегія подтвердила «накрѣпко» губернаторамъ и воеводамъ «секретарей и приказныхъ служителей, доколѣ оныя вѣдомости будутъ сочинены, держать скованныхъ». Общее положеніе вещей характеризовалъ сенатъ въ наказѣ своему депутату въ екатерининскую комиссію по сочиненію проекта новаго уложенія: «Государственные доходы такъ спутаны и замѣшаны,—говоритъ сенатъ,—что едва по сіе время можно узнать о всѣхъ прямыхъ ихъ названіяхъ; къ сему доказательствомъ служитъ то, что въ сенатѣ, какъ первѣйшемъ правительствѣ, о названіи доходовъ никакого свѣдѣнія не было, а по посыланнымъ указамъ о семъ въ камеръ-коллегію оная объявила, что и у ней такого свѣдѣнія не имѣлось; и такъ оставались они вѣдомы только въ тѣхъ мѣстахъ, куда изъ плательщиковыхъ рукъ вступали, отъ чего и происходило, какъ нынѣ открывается, что нѣкоторые доходы, опредѣленные еще отъ временъ государя царя Іоанна Васильевича, никогда разсматриваны не были, а по разнымъ государственнымъ перемѣнамъ и учрежденіямъ болѣе вреда обществу, нежели го-

ЦАБ "Автограф"

сударственной казнѣ прибыли приносятъ» [1]). Совершенно ясно, что при обрисованныхъ условіяхъ ни о какомъ бюджетномъ правѣ, ни о какомъ бюджетномъ порядкѣ не могло быть и рѣчи.

Такъ какъ государственное дѣло считалось тогда дѣломъ «государевымъ», то естественно, что власть не признавала себя обязанной давать не только отчетъ, но и вообще какія бы то ни было свѣдѣнія о состояніи государственнаго хозяйства. Область финансовъ была окутана непроницаемой тайной. Въ соображеніяхъ Либераса объ учрежденіи коллегій мы читаемъ: «Чтобъ тайна ихъ, какъ главнаго нерва государства, оставалась скрытой отъ всѣхъ иностранцевъ, слѣдуетъ допускать къ финансовымъ дѣламъ только дѣйствительныхъ тайныхъ совѣтниковъ изъ совѣта». Однако вовсе не отъ однихъ иностранцевъ скрывали финансовое положеніе. Это видно хотя бы изъ того факта, что когда министру Канкрину, преподававшему науку о финансахъ наслѣднику престола, понадобилось показать своему ученику финансовые отчеты, государственную роспись и другіе документы того же рода, онъ долженъ былъ просить у государя особаго разрѣшенія. Насколько взглядъ на финансы, какъ на подлежащую строгому охраненію тайну, глубоко внѣдрился въ сознаніе того времени, показываетъ любопытный эпизодъ, относящійся ко времени перваго опубликованія государственной росписи, т. е. къ началу 60-хъ годовъ. Указъ объ обнародованіи росписи былъ отосланъ тому начальнику отдѣленія министерства финансовъ, у котораго хранились вообще всѣ росписи, съ предложеніемъ отправить указъ немедленно вмѣстѣ съ росписью въ сенатскую типографію. Вечеромъ въ тотъ же день къ министру финансовъ (М. Х. Рейтерну) является испуганный, взволнованный начальникъ отдѣленія Ключаревъ, чтобы узнать, правда ли, что роспись должна быть опубликована не ошибка ли это. Послѣ утвердительнаго отвѣта министра финансовъ Ключаревъ заявилъ, что обнародованіе росписи повлечетъ за собою революцію и что, «не желая быть причастнымъ столь страшному государственному преступленію», онъ проситъ уволить его въ отставку. Несмотря на всѣ увѣщанія, Ключаревъ остался при своемъ рѣшеніи...

Въ такой атмосферѣ безотчетности и таинственности должны были развиться расточительное, небрежное отношеніе къ государственнымъ средствамъ, съ одной стороны, злоупотребленія и хищенія, съ другой стороны. Расходы императорскаго двора, довольно крупные и въ настоящее время, были при Екатеринѣ II въ десять разъ больше по отношенію къ общему бюджету: они доходили до 10—12% всѣхъ расходовъ. Относительно хи-

[1]) Н. Д. Чечулинъ. Очерки по исторіи русскихъ финансовъ въ царствованіе Екатерины. СПБ. 1906 г. стр. 1; 40 и 41.

ЦАБ "Автограф"

щеній мы имѣемъ свидѣтельство такого компетентнаго въ данномъ случаѣ судьи, какъ императоръ Александръ I. Тогда еще наслѣдникъ престола, Александръ I писалъ въ 1796 году Лагарпу: «Непостижимо, что происходитъ: всѣ грабятъ, почти не встрѣчаешь честнаго человѣка—это ужасно». Въ письмѣ къ гр. Кочубею, относящемся къ тому же году, находимъ аналогичный отзывъ: «Въ нашихъ дѣлахъ господствуетъ неимовѣрный безпорядокъ: грабятъ со всѣхъ сторонъ».

Чтобы прикрыть злоупотребленія и чтобы, сохранивъ приличную внѣшность, скрыть дѣйствительное положеніе государственнаго хозяйства, приходилось прибѣгать къ составленію завѣдомо ложныхъ отчетовъ. И естественно, что смѣтныя предположенія не имѣли никакой серьезной цѣны. По отзыву Сперанскаго, «годовая смѣта была ни что иное, какъ пустой канцелярскій обрядъ, ничтожный въ общемъ ходѣ государственныхъ дѣлъ». Какъ составлялись росписи и въ какомъ видѣ онѣ поступали въ высшее учрежденіе, государственный совѣтъ, даже въ половинѣ девятнадцатаго вѣка, показываетъ слѣдующая справка изъ дѣлъ комитета финансовъ, относящаяся къ росписи на 1850 г. «Въ виду того,—читаемъ въ оффиціальномъ документѣ,—что дефицитъ по росписи 1849 г., составлявшій 28,6 милл. руб., былъ послѣдствіемъ необыкновенныхъ обстоятельствъ тогдашняго времени, угрожавшихъ всей Европѣ чрезвычайными событіями, и поэтому не могъ произвести особаго впечатлѣнія въ публикѣ, то комитету финансовъ и не представлялось необходимымъ умолчать о немъ передъ государственнымъ совѣтомъ, но тѣмъ не менѣе повтореніе этого дефицита въ 1850 г. при томъ на 10 милл. руб. болѣе, при невозможности сохранить это дѣло въ совершенной и непроницаемой тайнѣ, когда проектъ будетъ разсматриваемъ въ государственномъ совѣтѣ, можетъ имѣть весьма невыгодныя послѣдствія... и повредить государственному кредиту». Поэтому комитетъ финансовъ предлагаетъ: «представить на усмотрѣніе его императорскаго величества: не благоугодно ли будетъ повелѣть внести въ государственный совѣтъ проектъ росписи, съ отчисленіемъ на расходы военнаго министерства только оставшихся изъ общей массы обыкновенныхъ доходовъ на покрытіе части смѣты 60,4 милл. руб. и вмѣстѣ съ тѣмъ довести до свѣдѣнія совѣта, что расходы военнаго министерства... не могли быть приведены еще въ положительную извѣстность». Такъ и было сдѣлано, Комитетъ финансовъ не постѣснялся прибѣгнуть къ завѣдомой неправдѣ, къ обману государственнаго совѣта, лишь бы сохранить въ тайнѣ крупный дефицитъ на предстоящій годъ.

Зная эти факты, мы не найдемъ слишкомъ рѣзкой оцѣнку, сдѣланную историкомъ русскихъ финансовъ Бліохомъ, который говоритъ о господствѣ въ этотъ періодъ «азіатской безконтрольности». Само собою разумѣется,

ЦАБ "Автограф"

что финансовое управленіе не многимъ отличалось отъ общаго управленія. А каково было послѣднее—видно изъ одной записки, относящейся къ 1855 г., характеристика которой названа была въ приказѣ великаго князя Константина Николаевича «правдивыми словами». «Благопріятствуетъ ли развитію духовныхъ и вещественныхъ силъ Россіи нынѣшнее устройство нашего государственнаго управленія», спрашиваетъ авторъ. И отвѣчаетъ: «отличительныя черты его заключаются въ повсемѣстномъ недостаткѣ истины, въ недовѣріи правительства къ своимъ собственнымъ орудіямъ и въ небреженіи ко всему другому. Многочисленность формъ подавляетъ сущность административной дѣятельности и обезпечиваетъ всеобщую оффиціальную ложь. Взгляните на годовые отчеты—вездѣ сдѣлано все возможное, вездѣ пріобрѣтены успѣхи, вездѣ водворяется, если не вдругъ, то по крайней мѣрѣ, постепенно, должный порядокъ. Взгляните на дѣло, всмотритесь въ него, отдѣлите сущность отъ бумажной оболочки, то, что есть, отъ того, что кажется, правду отъ неправды и полуправды, и рѣдко гдѣ окажется плодотворная польза. Сверху блескъ, внизу—гниль. Въ твореніяхъ нашего оффиціальнаго многословія нѣтъ истины» [1]).

Одновременно съ попыткой уничтожить эту «гниль» изъ русской жизни вообще, проявилось и стремленіе внести новыя начала въ управленіе государственнымъ хозяйствомъ. Послѣ крымской войны наступилъ грандіозный финансовый крахъ, и потребности государственнаго кредита заставили обратиться къ коренному измѣненію системы бюджета и контроля. Но эта реформа испытала ту же участь, что и другія благія начинанія данной эпохи. Реформамъ 60 хъ годовъ не хватало прочности, не хватало законченности. Имъ не доставало того, что довольно долго называлось на языкѣ русскихъ либераловъ «увѣнчаніемъ зданія». Не было никакой гарантіи въ томъ, что настроеніе реформаторовъ не измѣнится самымъ существеннымъ образомъ и не сведетъ на нѣтъ сдѣланныхъ преобразованій: путемъ ли опредѣленныхъ перемѣнъ въ законодательствѣ или съ помощью обращенія законодательныхъ нормъ въ мертвую букву. Въ области государственнаго хозяйства 60-е годы ознаменовались крупными улучшеніями такъ относительно порядка составленія, разсмотрѣнія и исполненія росписи, такъ и относительно организаціи государственнаго контроля. Но упорядоченіе это въ существеннѣйшей части своей оказалось лишь внѣшнимъ и формальнымъ. Иначе, конечно, и быть не могло, потому что по прежнему распорядители-министры оставались въ дѣйствительности полновластными и безконтрольными. Не было главныхъ основъ правильнаго ве-

[1]) „Русская Старина“ 1891 г. кн. 5. Дневникъ гр. Валуева. Цитировано по книгѣ И. Х. Озерова—„Финансовое право“, вып. II, М. 1905 г. стр. 55—56.

ЦАБ "Автограф"

денія государственнаго хозяйства: отсутствовало опредѣленіе доходовъ и расходовъ самими плательщиками въ лицѣ ихъ представителей; не было контроля народныхъ представителей надъ соблюденіемъ законности и экономіи въ расходованіи средствъ; не было независимой и свободной печати, которая зорко слѣдила бы за нарушеніями закона и за злоупотребленіями тѣхъ, въ рукахъ кого находится распоряженіе государственной казною. До тѣхъ поръ, пока новыя начала не проникли въ основы нашего государственнаго устройства, не могло быть оздоровлено и упорядочено государственное хозяйство Россіи. Не удивительно поэтому, что подъ европейской внѣшностью сохранилась прежняя восточная, можно сказать, почти азіатская, сущность. Небрежность, хищенія, нарушенія закона—суть явленія всѣмъ извѣстныя и, къ сожалѣнію, не исключительныя, а «нормальныя». Вопросъ о томъ, какъ ведется въ настоящее время наше государственное хозяйство, выходитъ изъ рамокъ этой статьи и распространяться на эту тему мы не будемъ. Намъ важно было только отмѣтить, что до появленія въ Россіи конституціоннаго строя (существующаго пока больше на бумагѣ и въ надеждахъ народа), не могло быть мѣста правильной постановкѣ ни формальной стороны—бюджетнаго права, ни матеріальной—государственнаго хозяйства. Въ исторіи попытокъ упорядочить наши финансы мы встрѣчаемъ естественное совпаденіе этихъ реформаторскихъ стремленій съ намѣреніями обновить строй государственнаго управленія. Такъ было въ началѣ девятнадцатаго вѣка при Сперанскомъ; такъ было въ 60-е годы; то же самое происходитъ и на нашихъ глазахъ въ настоящее время, когда вмѣстѣ съ измѣненіемъ основъ государственнаго порядка происходитъ и коренная перемѣна въ способахъ составленія, разсмотрѣнія, утвержденія и исполненія росписи доходовъ и расходовъ.

I.

Разсматривая послѣдовательно различные фазисы бюджета, мы должны прежде всего остановиться на вопросѣ о составленіи росписи. Здѣсь на первомъ мѣстѣ мы встрѣчаемся съ задачей бюджетной классификаціи. Классификація расходовъ имѣетъ большое значеніе. При правильной ея постановкѣ ясно, какія суммы и на какія потребности тратитъ государство. Этимъ облегчается рѣшеніе вопроса о назначеніи собираемыхъ въ казну денегъ и упрощается въ значительной степени задача контроля. Дѣйствовавшая до настоящаго времени классификація была выработана въ 60-ыхъ годахъ и съ тѣхъ поръ подверглась значительнымъ измѣненіямъ, лишившимъ ее систематичности и планомѣрности. Несмотря на то, что недостатки классифи-

ЦАБ "Автограф"

кацiи нашихъ государственныхъ расходовъ давно уже давали себя знать и не разъ появлялись проекты улучшенiя, вопросъ этотъ остался открытымъ до 1906 года, когда онъ снова былъ поднятъ совѣщанiемъ, учрежденнымъ для разработки измѣненiй въ учрежденiи государственнаго совѣта, соотвѣтственно реформамъ послѣдняго времени. Для выполненiя работы по пересмотру классификацiи государственныхъ расходовъ, учреждено было при министерствѣ финансовъ, подъ предсѣдательствомъ директора департамента государственнаго казначейства, особое совѣщанiе изъ представителей всѣхъ вѣдомствъ. Въ статьѣ органа министерства финансовъ по поводу трудовъ этой комиссiи находимъ достаточно характерную критику прежняго порядка. «Главный недостатокъ нашихъ расходныхъ смѣтъ и росписи расходовъ въ настоящемъ ихъ видѣ заключается въ отсутствiи въ нихъ строго выдержанной системы и общаго плана распредѣленiя расходовъ по отдѣльнымъ потребностямъ, — читаемъ въ «Вѣстникѣ Финансовъ» (№ 42).—Такъ, напримѣръ, въ однѣхъ смѣтахъ содержанiе каждаго учрежденiя показано въ особомъ параграфѣ, въ другихъ въ—одномъ параграфѣ соединено содержанiе нѣсколькихъ учрежденiй, въ нѣкоторыхъ же смѣтахъ назначенiя, относящiяся къ содержанiю центральныхъ и мѣстныхъ учрежденiй, заключаются въ нѣсколькихъ параграфахъ, вмѣстѣ съ другими расходами; содержанiе учебныхъ заведенiй, расходы на учебныя пособiя и т. п. разсѣяны по всевозможнымъ подраздѣленiямъ, нерѣдко въ соединенiи съ расходами, не имѣющими ничего общаго съ учебными цѣлями; пособiя изъ казны разнымъ учрежденiямъ, обществамъ, сословiямъ и лицамъ, то соединены въ одномъ параграфѣ, хотя бы они назначались на совершенно разнородныя потребности (на учебныя цѣли, на поощренiе промышленности, на вознагражденiе за отошедшiе въ казну доходы и др.), то заключаются въ разныхъ параграфахъ, вмѣстѣ съ расходами, не имѣющими характера пособiй изъ казны. Въ особенно хаотическомъ состоянiи находятся такъ называемые разные расходы; подъ этимъ названiемъ въ одномъ и томъ же параграфѣ можно встрѣтить: разные виды расходовъ по содержанiю администрацiи—путевое довольствiе, награды чиновникамъ, канцелярскiе и хозяйственные расходы казенныхъ учрежденiй и др., расходы по учебной части, строительные расходы, всевозможные виды пособiй и вознагражденiй изъ казны и т. д. Такое безсистемное распредѣленiе смѣтнаго матерiала отнимаетъ у нашихъ смѣтъ значенiе точныхъ документовъ, по которымъ можно было бы составить сколько-нибудь правильные выводы о расходахъ на отдѣльныя государственныя потребности, каковы содержанiе управленiя, расходы на образованiе, на содержанiе армiи и проч. Само собою разумѣется, что сказанное о недостаткахъ расходныхъ смѣтъ относится въ одинаковой мѣрѣ и

ЦАБ "Автограф"

къ росписи расходовъ, статьи которой составляются изъ тѣхъ же смѣтъ. Поэтому, всѣ изслѣдованія, основанныя на нашихъ расходныхъ смѣтахъ или росписи расходовъ и на отчетахъ объ исполненіи ихъ, не могутъ почитаться точными». Изъ этихъ указаній ясно, что если бы расходныя смѣты были оставлены въ нынѣшнемъ ихъ состояніи, а номенклатура росписи не подверглась бы измѣненію, «наши законодательныя учрежденія лишены были бы возможности сознательно отнестись къ своему дѣлу, такъ какъ, голосуя нынѣшнія статьи росписи, они не могли бы ориентироваться въ цифрахъ бюджета, не имѣющаго правильнаго распредѣленія расходовъ по потребностямъ». Комиссіей Вебера были внесены серьезныя измѣненія въ классификацію государственныхъ расходовъ, которые предположено раздѣлить на девять слѣдующихъ группъ. Отдѣлъ первый—расходы по императорскому двору вмѣстѣ съ издержками на академію художествъ, императорскіе театры и другія учрежденія, содержимыя за счетъ смѣты министерства двора. Ко второму отдѣлу отнесены высшія государственныя учрежденія: государственный совѣтъ, государственная дума, сенатъ (кромѣ кассаціонныхъ департаментовъ), собственная его императорскаго величества канцелярія, канцелярія его величества по принятію прошеній и канцелярія совѣта министровъ. Отдѣлъ третій содержитъ расходы на церковное управленіе и духовенство. Отдѣлъ четвертый—гражданское управленіе; отдѣлъ пятый—оборона государства; отдѣлъ шестой—казенныя операціи (казенная продажа вина, казенныя желѣзныя дороги, лѣсныя, горнозаводскія и нѣкоторыя другія операціи); отдѣлъ седьмой—государственные долги; отдѣлъ восьмой—расходы по пенсіонному обезпеченію служащихъ и аренды; отдѣлъ девятый — невыполненные расходы прежнихъ лѣтъ. Какъ видно, бюджетъ раздѣляется на расходы общаго, военно-морского и церковнаго управленія, приближаясь болѣе всего къ англійской классификаціи расходовъ. Излишнее осложненіе внесено, однако, у насъ выдѣленіемъ церковнаго управленія и духовенства. Официальная мотивировка говоритъ, что «необходимость этого отдѣленія вызывается не только значительностью ассигнованій на содержаніе духовенства, но и высокимъ значеніемъ церкви въ воззрѣніяхъ русскаго народа, духовная жизнь котораго понынѣ тѣсно связана съ религіей». Мотивировка эта совершенно неосновательна: удобство бюджетной классификаціи и значеніе религіи—вещи столь несоизмѣримыя, что о соотвѣтствіи здѣсь не можетъ быть и рѣчи. Какое униженіе потерпитъ церковь или духовенство, если расходы на ихъ нужды не будутъ выдѣлены въ особый отдѣлъ, а войдутъ въ группу расходовъ общаго управленія—понять совершенно невозможно.

Наиболѣе крупные отдѣлы раздѣляются на главы: такъ, въ отдѣлѣ

ЦАБ "Автограф"

«гражданское управленіе» находимъ четырнадцать главъ: первая—общіе расходы по управленію; вторая—судъ и тюремная часть; третья—полиція; четвертая—внѣшнія сношенія; пятая—медицинская часть; шестая—ветеринарная часть; седьмая—просвѣщеніе, науки и искусства; восьмая—почта, телеграфъ и телефонъ. Почему послѣднія предпріятія государства не внесены въ отдѣлъ казенныхъ операцій—непонятно. Ссылка на то, будто «почтово-телеграфное дѣло ведется казной болѣе по государственнымъ соображеніямъ, нежели съ цѣлью извлеченія изъ него выгодъ», не выдерживаетъ никакой критики. Если не принимать въ разсчетъ того, что министерство внутреннихъ дѣлъ пользуется для своихъ цѣлей перлюстраціей корреспонденціи,—о государственныхъ соображеніяхъ въ управленіи почтой говорить не приходится. Извѣстно, что для извлеченія большаго дохода приносятъ въ жертву интересы населенія, прибѣгающаго къ услугамъ почтоваго вѣдомства. Чтобы согласиться съ этимъ, достаточно вспомнить о крайнемъ недостаткѣ почтовыхъ учрежденій не только въ деревняхъ, но и въ городахъ, о недостаточности служебнаго персонала и о высокихъ прибыляхъ, которыя получаетъ казна отъ почтово-телеграфнаго дѣла. Въ главу девятую отнесены расходы на пути сообщенія, кромѣ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, и порты; глава десятая содержитъ расходы по землеустройству и сельской промышленности; глава одиннадцатая—расходы на межевую часть; глава двѣнадцатая—расходы на поощреніе торговли и промышленности; глава тринадцатая—постройка зданій и пріобрѣтеніе недвижимыхъ имуществъ; глава четырнадцатая—пособія и вознагражденія по разнымъ случаямъ.

Отдѣлъ пятый (оборона государства) разбитъ на пятнадцать главъ, отдѣлъ шестой (казенныя операціи)—на три главы и т. д.

Таковъ общій порядокъ распредѣленія расходовъ. Но на 1907 годъ допущены нѣкоторыя изъятія. Такъ, расходы на содержаніе духовенства на судебную, медицинскую и ветеринарную части, по военному министерству оставлены въ числѣ кредитовъ на содержаніе войсковыхъ и другихъ частей; по смѣтѣ министерства внутреннихъ дѣлъ на 1907 годъ не предполагается выдѣлять въ особыя главы расходы на содержаніе полиціи, медицинской и ветеринарной части.

Расходныя смѣты раздѣлены на параграфы, которые подраздѣляются на статьи и литеры и имѣютъ свою порядковую для каждой смѣты нумерацію.

Для объединенія однородныхъ расходовъ, содержащихся въ разныхъ смѣтахъ, совѣщаніе предложило представлять въ законодательныя учрежденія при росписи предметный сводъ расходовъ. По формѣ этого свода всѣ расходы должны быть сгруппированы въ немъ по главамъ и отдѣламъ схемы классификаціи съ указаніемъ въ то же время назначеній по этимъ

ЦАБ "Автограф"

дѣленіямъ классификаціи каждому вѣдомству въ отдѣльности. Такимъ образомъ предметный сводъ расходовъ будетъ давать наглядное представленіе о размѣрѣ расходовъ на главныя потребности государства.

Несомнѣнно, что новая классификація вноситъ серьезныя и значительныя улучшенія. Несмотря на нѣкоторые недостатки, новыя правила, если они будутъ точно и неуклонно соблюдаться, положатъ начало порядку и ясности въ распредѣленіи нашихъ государственныхъ расходовъ и тѣмъ самымъ, давъ возможность опредѣлить, на какія потребности сколько тратится, будутъ содѣйствовать неотложной работѣ пересмотра нашего расходнаго бюджета по существу, по содержанію.

II.

Слѣдующей стадіей образованія бюджета является обсужденіе росписи и превращеніе ея въ законъ. Здѣсь прежде всего возникаетъ вопросъ о предѣлахъ компетенціи тѣхъ учрежденій, которыя обсуждаютъ и вотируютъ бюджетъ. Статья 31 закона 20 февраля гласитъ: «вѣдѣнію думы подлежатъ:... б) государственная роспись доходовъ и расходовъ вмѣстѣ съ финансовыми смѣтами министерствъ и главныхъ управленій, равно какъ денежныя изъ казны ассигнованія, росписью непредусмотрѣнныя,— на основаніи установленныхъ правилъ». Эти правила, изложенныя въ указѣ 8 марта 1906 г., вносятъ цѣлый рядъ ограниченій въ бюджетныя права государственной думы. Такъ, статья четвертая изъемлетъ изъ обсужденія кредиты на расходы министерства императорскаго двора и состоящихъ въ его вѣдѣніи учрежденій, если суммы этихъ кредитовъ не превышаютъ ассигнованій росписи на 1906 годъ. Не подлежатъ обсужденію и такія измѣненія указанныхъ кредитовъ, которыя обусловливаются постановленіями учрежденія объ императорской фамиліи, соотвѣтственно происшедшимъ въ ней перемѣнамъ. Статья 5 гласитъ, что расходы собственной его величества канцеляріи и канцеляріи по принятію прошеній, а также расходы, не предусмотрѣнные смѣтами на экстренныя въ теченіе года надобности, подлежатъ обсужденію лишь въ той мѣрѣ, въ которой превышаютъ назначеніе по росписи 1906 года. Сумма этихъ изъятій равна 27½ милл. руб. Согласно статьѣ 6, назначенія на платежи по государственнымъ долгамъ и по другимъ принятымъ на себя государствомъ обязательствамъ не подлежатъ сокращенію. Одни платежи по займамъ достигали по росписи на 1906 г.—334,7 милл. руб., а на 1907 г. они превысятъ 380 милл. руб. Такимъ образомъ свыше 400 милл. руб., т. е. приблизительно $^1/_6$ государственнаго бюджета, изъемлется изъ вѣдѣнія народныхъ представителей.

ЦАБ "Автограф"

Статья 8 лишаетъ членовъ думы весьма важныхъ правъ. Она гласитъ: «При обсужденіи проекта государственной росписи не могутъ быть исключены 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 управленія послѣдовавшихъ». Эта статья исключаетъ возможность при обсужденіи бюджета попутно вносить измѣненія въ существующее законодательство, и тѣмъ въ значительной мѣрѣ стѣсняетъ вліяніе народныхъ представителей на бюджетъ. Особенно существенную брешь въ правахъ народныхъ представителей пробиваютъ статьи правилъ, говорящія о неотложныхъ расходахъ. Статья 15 допускаетъ производство непредусмотрѣнныхъ росписью неотложныхъ расходовъ, если они не могутъ быть покрыты ни особымъ кредитомъ на непредусмотрѣнныя смѣтами, на экстренныя въ теченіе года надобности, ни сбереженіями въ предѣлахъ ассигнованій по главнымъ подраздѣленіямъ росписи,—допускаетъ не иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ, за исключеніемъ случаевъ, указанныхъ въ статьяхъ 16 и 17. Статья 16 буквально говоритъ слѣдующее: «Если испрошеніе въ порядкѣ, установленномъ для утвержденія росписи, разрѣшенія на производство неотложнаго расхода (ст. 15) представляется, по краткости времени, въ теченіи 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 смѣтамъ 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 миновании необходимости въ сохраненіи тайны». Для того, чтобы ясно представить себѣ значеніе этой статьи, слѣдуетъ имѣть въ виду, что она вовсе не относится къ чрезвычайнымъ расходамъ на потребности военнаго времени. Эти расходы, какъ и издержки на особыя приготовленія, предшествующія войнѣ, производятся, согласно статьѣ 17, порядкомъ, установленнымъ въ 1890 году, когда ни о какихъ народныхъ представителяхъ, разумѣется, законодатель и не помышлялъ. Трудно представить себѣ, чтобы возникли такіе расходы въ мирное время, которые не покрывались бы изъ фонда на экстренныя надобности и были бы столь неотложны, что даже во время сессіи думы ихъ нельзя было бы не

ЦАБ "Автограф"

только провести въ законодательномъ порядкѣ, но даже сдѣлать представленіе о нихъ думѣ до окончанія сессіи. Затѣмъ изъятія относительно кредитовъ, требующихъ тайны, открываютъ широкій просторъ для злоупотребленій. Какіе это кредиты? И кто будетъ судьей относительно того, требуютъ ли они дѣйствительно тайны, и того, когда необходимость въ сохраненіи этой тайны минуетъ? Нельзя не признать въ этихъ постановленіяхъ очевиднаго проявленія настойчиваго желанія сохранить какъ можно больше изъ стараго порядка и свести бюджетныя права народнаго представительства къ возможному минимуму. При извѣстномъ толкованіи съ помощью статей о неотложныхъ расходахъ можно подъ внѣшностью конституціонныхъ формъ сберечь старые бюрократическіе порядки въ сферѣ бюджета.

Для того, чтобы еще болѣе затруднить вліяніе народныхъ представителей на бюджетъ, нѣкоторыя изъ указанныхъ ограниченій перенесены въ основные законы, измѣняемые, какъ извѣстно, лишь по иниціативѣ верховной власти. Въ эту категорію отнесены статьи, трактующія о платежахъ по государственному долгу, о кредитахъ на расходы двора и о чрезвычайныхъ расходахъ на потребности военнаго времени.

Кромѣ этихъ ограниченій, бюджетное право думы умалено существованіемъ предѣльныхъ—военнаго и морского—бюджетовъ, размѣръ которыхъ установленъ на періодъ 1904—1908 года и не можетъ быть до истеченія указаннаго срока сокращаемъ.

Военные и морскіе расходы достигаютъ въ настоящее время около $^1/_4$ всего бюджета. Такимъ образомъ, принимая въ разсчетъ также тѣ изъятія, которыя отмѣчены выше, мы находимъ, что $^4/_5$ или около 40% всѣхъ расходовъ находятся, такъ сказать, внѣ предѣловъ досягаемости для народныхъ представителей.

Разсмотрѣвъ, что подлежитъ и что не подлежитъ вѣдѣнію государственной думы, остановимся теперь на вопросѣ о томъ, какъ народные представители могутъ пользоваться своими правами въ области, имъ отведенной.

Здѣсь намъ придется обратить вниманіе на тему о такъ называемой спеціализаціи кредитовъ. Для того, чтобы связать исполнительную власть и заставить ее точно исполнять установленный закономъ бюджетъ, дробятъ расходы на большее или меньшее число подраздѣленій, вотируя ихъ отдѣльно и запрещая переносить суммы изъ одного подраздѣленія въ другое. Правила 8 марта относительно вотированія росписи гласили: «Постановленія государственнаго совѣта и государственной думы составляются (голосуются) относительно доходовъ—по параграфамъ, а относительно расходовъ—по номерамъ (главнымъ подраздѣленіямъ) государственной

ЦАБ "Автограф"

росписи». Въ росписи на 1906 г. было 154 номера, если считать съ чрезвычайными расходами, и 149 номеровъ безъ чрезвычайныхъ расходовъ. На каждый номеръ приходилось, стало быть, отъ четырнадцати до 16 милл. руб. въ среднемъ; но отдѣльные номера достигали колоссальныхъ размѣровъ. Такъ № 1 (проценты по займамъ) равнялся 314 мил. руб., № 127 (расходы по эксплоатаціи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ) доходилъ до 378 милл. руб.; № 74 (казенная продажа питей) исчислялся въ 174 милл. руб. Въ такихъ широкихъ предѣлахъ давать право распоряженія министрамъ чрезвычайно опасно. Достаточно сказать, что даже правила 1862 г., изданныя при отсутствіи какого либо намека на конституцію, предоставляли меньше полномочій, устанавливая вотированіе по параграфамъ, тогда какъ номера правилъ 8 марта включаютъ въ себя, каждый, рядъ параграфовъ смѣты, а иногда даже нѣсколько параграфовъ изъ разныхъ смѣтъ. Имѣя въ виду эти соображенія, комиссія Вебера внесла поправки къ правиламъ вотированія бюджета, установленнымъ указомъ 8 марта. Роспись предположено теперь составлять изъ перечня всѣхъ параграфовъ каждой смѣты въ отдѣльности, причемъ голосованіе будетъ происходить по параграфамъ, и право передвиженія кредитовъ принадлежитъ исполнительной власти также лишь въ предѣлахъ параграфовъ. Какое значеніе имѣетъ это измѣненіе—видно изъ того, напримѣръ, что расходы по эксплоатаціи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, значащіеся въ росписи подъ однимъ номеромъ, въ соотвѣтствующей смѣтѣ на 1906 г. подраздѣляются на 29 параграфовъ, а расходы по казенной продажѣ питей дробятся на 15 параграфовъ. Но комиссія остановилась въ своихъ улучшеніяхъ на половинѣ дороги или, вѣрнѣе, установивъ лучшій порядокъ, поспѣшила въ значительной мѣрѣ парализовать его вліяніе: вмѣсто 595 смѣтныхъ параграфовъ, существовавшихъ до сихъ поръ, она опредѣлила лишь 420, сокративъ тѣмъ самымъ число подраздѣленій и вотумовъ на 30%, т. е. увеличивъ средній размѣръ параграфа почти на $^1/_3$. Обосновываетъ комиссія свое постановленіе опасеніемъ, что при большомъ количествѣ подраздѣленій законодательныя учрежденія не успѣютъ разсмотрѣть бюджета, такъ какъ на это занятіе удѣлено довольно мало времени: смѣты поступаютъ въ думу лишь къ 1 сентября, а роспись къ 1 октября. Но суть, разумѣется, не въ техникѣ бюджетной, а въ политическихъ соображеніяхъ, въ стремленіи дать возможно широкій просторъ исполнительной власти. Исторія показываетъ намъ, что спеціализація кредитовъ и количество бюджетныхъ вотумовъ измѣняются параллельно съ перемѣнами политическаго строя и со смѣной политической атмосферы. Особенно характерно проявляется это въ исторіи Франціи—странѣ, которую можно назвать финансовымъ музеемъ. Не вдаваясь въ историческія справки,

ЦАБ "Автограф"

отмѣтимъ лишь, что даже послѣ 1870 г. количество вотумовъ здѣсь чрезвычайно выросло: въ 1877 г. ихъ было 345, а въ 1906 г. уже 984. Германскій имперскій бюджетъ имѣетъ 1700 вотумовъ. Но комиссія на первый взглядъ можетъ опереться на англійскую практику, гдѣ бюджетъ знаетъ всего 250 подраздѣленій. Однако, примѣръ Англіи для насъ совершенно не убѣдителенъ. Разница въ количествѣ вотумовъ между Англіей и континентальными государствами есть не что иное, какъ одно изъ проявленій коренного несходства въ общихъ политическихъ условіяхъ. Конституціонный строй въ Англіи на столько непоколебимъ, что уже давно не является даже мысли о возможности покушенія на него со стороны правительства. Поэтому министерству, которое представляетъ собой комитетъ большинства народныхъ представителей, въ Англіи даютъ широкія права и полномочія, оказываютъ ему большое довѣріе до тѣхъ поръ, пока оно дѣйствуетъ законно и цѣлесообразно. Въ области бюджетнаго права этотъ порядокъ допустимъ еще и потому, что какъ справедливо указываетъ Маколей, въ сердцахъ англичанъ многовѣковая исторія выгравировала правила о допустимости взиманія налоговъ и производства расходовъ лишь съ согласія населенія. На континентѣ, гдѣ конституціонный строй—сравнительно новое явленіе, гдѣ онъ еще недостаточно укрѣпился, гдѣ постоянно имѣютъ мѣсто попытки то ограничить, то отнять совсѣмъ право народа на самоопредѣленіе,—здѣсь было бы неразумно и неосторожно давать большой просторъ правительству въ распоряженіи бюджетомъ; здѣсь народные представители сохраняютъ и должны сохранять возможно больше правъ при опредѣленіи расходовъ и должны давать болѣе подробный маршрутъ, болѣе подробныя приказанія исполнительной власти.

Имѣя въ виду эти соображенія, не приходится долго разсуждать надъ тѣмъ, какъ долженъ быть рѣшенъ вопросъ о спеціализаціи кредитовъ и количествѣ вотумовъ у насъ, въ Россіи. Не требуетъ доказательствъ, что для Россіи не только англійскій политическій строй, но и французскій и вообще континентальный является недосягаемымъ образцомъ; что недовѣріе къ исполнительной власти, нарушающей основные законы немедленно послѣ ихъ изданія, это воспитанное вѣками недовѣріе къ правительству, нынѣ почти явно стремящемуся къ возстановленію стараго режима,—въ Россіи сильнѣе и естественнѣе, чѣмъ гдѣ либо. И, разумѣется, не нормально, что, въ то время, какъ во Франціи средній размѣръ вотума около одного милліона рублей., въ Россіи онъ, по новымъ правиламъ, равенъ шести милліонамъ руб.

Обсуждаяя этотъ важный вопросъ даже съ точки зрѣнія бюджетной техники, нельзя признать правильными разсужденія комиссіи. Бюджетъ во

ЦАБ "Автограф"

Франціи запаздываетъ обычно не потому, что въ немъ много подраздѣленій; англійскій бюджетъ своевременно составляется опять таки не потому, что въ немъ гораздо меньше вотумовъ. Разница проистекаетъ изъ болѣ серьезныхъ и существенныхъ основаній. Прежде всего въ Англіи значительная часть бюджета не подвергается ежегодному обсужденію, составляя такъ называемый консолидированный фондъ: въ росписи на 1905—6 г. $^1/_5$ расходовъ и $^3/_5$ доходовъ изъяты изъ ежегоднаго вотированія. Затѣмъ въ Англіи нѣтъ права бюджетной иниціативы, которымъ очень широко пользуются французскіе депутаты, затягивая этимъ обсужденіе бюджета. Наконецъ, вѣдь сокращеніе количества вотумовъ и по существу дѣла не можетъ дать большихъ сбереженій во времени: объ отдѣльныхъ частяхъ того или иного подраздѣленія въ думѣ могутъ и теперь спорить сколько угодно,—въ этомъ отношеніи безразлично количество вотумовъ; самый же процессъ голосованія, на которомъ только и можно съэкономить время, затягиваетъ дѣло лишь въ довольно скромной мѣрѣ. Нѣтъ сомнѣній, что разсматриваемыя правила продиктованы соображеніями не финансовой техники, а общей политики. Между тѣмъ условія русской жизни требуютъ какъ разъ обратнаго: не уменьшенія, а увеличенія количества вотумовъ. Не касаясь даже политической стороны вопроса, слѣдуетъ имѣть въ виду, что при непарламентскомъ министерствѣ государственное хозяйство можетъ вестись мало-мальски удовлетворительно лишь въ случаѣ, если назначенія будутъ точно и детально указаны, при чемъ переносы будутъ рѣшительно запрещены.

Тотъ порядокъ, который мы выше описали, не распространяется на военный и морской бюджет.ы Эти «предѣльные» бюджеты подчинены особымъ правиламъ. Здѣсь существуетъ право переноса не только изъ одного параграфа въ другой, но и изъ смѣты одного главнаго управленія въ смѣту другого. Затѣмъ остатки отъ смѣтныхъ назначеній, обычно поступающіе въ общія средства, по военному и морскому вѣдомству остаются въ распоряженіи соотвѣтствующаго министра. Военный и морской министры не обязаны даже разносить всю сумму, опредѣленную для ихъ вѣдомства, по параграфамъ и статьямъ. Они могутъ составлять особый запасный капиталъ, изъ котораго по высочайшему разрѣшенію производятъ тѣ или иныя мѣропріятія въ предѣлахъ смѣты. Согласно отзыву г. Кашкарова, чиновника, много лѣтъ прослужившаго въ департаментѣ государственной экономіи государственнаго совѣта, общему порядку разсмотрѣнія бюджета «подлежитъ въ полной установленной мѣрѣ собственно лишь $^3/_4$ нашего обыкновеннаго бюджета. остальная же его четверть, строго говоря, изъята изъ подчиненія постано-

ЦАБ "Автограф"

вленіямъ общихъ смѣтныхъ правилъ» [1]). Эти особыя права, повидимому, неразрывно связаны съ существованіемъ предѣльныхъ бюджетовъ и потому, надо думать, остаются въ силѣ до 1909 г., хотя этотъ вопросъ не вполнѣ ясенъ. Но предѣльные бюджеты, какъ извѣстно, своей цѣли вовсе не достигаютъ. Вмѣсто того, чтобы ставить границы повышенію военныхъ и морскихъ расходовъ, они кладутъ, какъ это видно изъ статистики, предѣлъ лишь сокращенію ассигнованій на указанныя цѣли. Поэтому столь существенныя ограниченія бюджетнаго права народныхъ представителей должны быть отмѣнены. Что военныя нужды вовсе не требуютъ сохраненія предѣльныхъ бюджетовъ, видно между прочимъ изъ мнѣнія самихъ военныхъ, высказывающихся за отмѣну предѣльныхъ бюджетовъ, въ сборникѣ «Военная реформа» [2]).

Чрезвычайно важнымъ является вопросъ о правахъ государственной думы относительно заключенія займовъ. По статьѣ 118 основныхъ законовъ, «государственные займы для покрытія какъ смѣтныхъ, такъ и сверхсмѣтныхъ расходовъ, разрѣшаются порядкомъ, установленнымъ для утвержденія государственной росписи доходовъ и расходовъ». Изъ этого правила допускаются исключенія въ двухъ случаяхъ: во-первыхъ, займы для покрытія чрезвычайныхъ сверхсмѣтныхъ кредитовъ на нужды военнаго времени и на особыя приготовленія, предшествующія войнѣ, разрѣшаются въ порядкѣ верховнаго управленія; во-вторыхъ, такимъ же способомъ производятся займы для покрытія расходовъ при сохраненіи въ силѣ прошлогодней росписи на основаніи статьи 116 осн. зак. Во всѣхъ, однако, случаяхъ время и условія займовъ опредѣляются въ порядкѣ верховнаго управленія черезъ комитетъ финансовъ, который состоитъ изъ предсѣдателя совѣта министровъ, министра финансовъ, государственнаго контролера и другихъ членовъ, назначаемыхъ по высочайшему усмотрѣнію (указъ 28 марта 1906 г.). Этотъ порядокъ сохраняетъ безконтрольность правительства въ дѣлѣ осуществленія кредитныхъ операцій. Между тѣмъ въ этой области творится много недопустимаго. Такъ, относительно послѣдняго займа установлено, что прибыль французскихъ банкировъ достигла 72 милл. франковъ, что посредникъ въ заключеніи займа получилъ отъ русскаго правительства колоссальную сумму въ 12 милл. франковъ, что на подкупъ печати тратятъ въ такихъ случаяхъ большія деньги. Но даже независимо отъ этой расточительности, опредѣленіе условій займа: эмиссіонной цѣны, процентовъ и т. д., очевидно имѣетъ громадное значеніе. Очень часто весь вопросъ о томъ, слѣдуетъ ли произвести заемъ или не слѣдуетъ, опре-

[1]) Кашкаровъ. О разсмотрѣніи нашего государственнаго бюджета. „Русское Экономическое Обозрѣніе“ 1901 г. № 10, стр. 17—18.

[2]) Статья „Военный бюджетъ“, изданіе „Военнаго Голоса“, стр. 133.

ЦАБ "Автограф"

дѣляется именно условіями совершенія кредитной операціи. Народное представительство не въ состояніи будетъ вполнѣ сознательно рѣшать вопросъ о займѣ, не зная условій. И естественно, поэтому, что, давая согласіе на совершеніе той или иной кредитной операціи, оно будетъ стараться установить предварительно, хотя бы въ общихъ чертахъ, условія,—по соглашенію съ исполнительной властью.

III.

Компетенція государственной думы въ установленіи бюджета ограничена правами государственнаго совѣта. Государственный совѣтъ имѣетъ равныя права съ государственной думой какъ относительно общаго законодательства, такъ и по отношенію къ бюджету. Разногласіе между этими двумя учрежденіями правила 8 марта регулируютъ такъ: «Если разница мнѣній касается размѣра кредитовъ, внесенныхъ въ роспись, то по постановленію совѣта вопросъ можетъ быть переданъ въ особую комиссію изъ равнаго числа членовъ отъ думы и совѣта (статья 11). Если комиссія не приведетъ къ соглашенію, то спорный кредитъ вносится въ роспись въ цифрѣ назначенія послѣдней росписи; при этомъ, если оба установленія согласны увеличить или уменьшить это назначеніе и не сходятся лишь въ цифрѣ уменьшенія или увеличенія,—принимается цифра, ближайшая къ назначенію послѣдней росписи.

Западно-европейскій порядокъ совершенно иной. Въ Англіи установилось, что бюджетъ опредѣляется нижней палатой, а верхняя въ правѣ его или цѣликомъ принять или цѣликомъ отвергнуть, при чемъ послѣднее не имѣетъ мѣста въ дѣйствительности. Во Франціи бюджетныя права сената довольно велики, но на практикѣ онъ обычно мало пользуется ими, и можно сказать безъ ошибки, что и здѣсь бюджетъ устанавливается нижней палатой. Нѣкоторыя изъ конституцій ясно опредѣляютъ права обѣихъ палатъ. Параграфъ 60 баденской конституціи гласитъ, что «каждый финансовый законопроектъ представляется первоначально во вторую палату и, лишь послѣ принятія ею, можетъ быть внесенъ въ первую, которая рѣшаетъ вопросъ о принятіи или непринятіи его въ цѣломъ, безъ всякихъ измѣненій». Прусская конституція говоритъ: «проекты финансовыхъ законовъ и государственные бюджеты представляются сначала второй палатѣ: послѣдніе принимаются или отвергаются первой палатой цѣликомъ» (ст. 62). Подобное же постановленіе было бы необходимымъ и у насъ: нашъ государственный совѣтъ состоитъ изъ лицъ назначенныхъ и изъ выбранныхъ состоятельными группами населенія; поэтому онъ не можетъ быть безпристрастнымъ и компетентнымъ судьей въ дѣлѣ собира-

ЦАБ "Автограф"

нія и расходованія тѣхъ суммъ, главная масса которыхъ поступаетъ изъ кармановъ недостаточнаго населенія.

Слѣдуя нормальному теченію, роспись изъ государственнаго совѣта идетъ на утвержденіе государя, и тѣмъ заканчивается процессъ установленія бюджета,—предполагая согласіе законодательныхъ органовъ на изданіе *бюджетнаго закона*. Но могутъ быть случаи, когда народные представители по тѣмъ или инымъ соображеніямъ сочтутъ необходимымъ отказать правительству въ ассигнованіи средствъ. Какъ разрѣшается такое столкновеніе, и допустимо ли оно по нашему законодательству?

IV.

При первомъ взглядѣ на основные законы естественно предположить, что вопросъ этотъ рѣшается въ смыслѣ невозможности отказа въ бюджетѣ. Въ самомъ дѣлѣ, статья 116 говоритъ буквально слѣдующее: «Если государственная роспись не будетъ утверждена къ началу смѣтнаго періода, то остается въ силѣ послѣдняя, установленнымъ порядкомъ утвержденная, роспись, съ тѣми лишь измѣненіями, какія обусловливаются исполненіемъ послѣдовавшихъ послѣ ея утвержденія узаконеній. Впредь до обнародованія 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, одной двѣнадцатой части общаго по росписи итога расходовъ». Но смыслъ этой статьи, по моему мнѣнію, совсѣмъ не тотъ, какимъ онъ можетъ показаться. Ст. 116 осн. зак. есть не что иное, какъ *буквальное повтореніе* ст. 13 правилъ 8 марта. А смыслъ этой послѣдней вполнѣ уясняется изъ мотивовъ законодателя. Меморія особаго совѣщанія, вырабатывавшаго правила 8 марта, такъ мотивировала необходимость ст. 13. «Наконецъ въ новомъ законѣ слѣдуетъ предвидѣть и такое *замедленіе* въ ходѣ *разсмотрѣнія росписи*, при которомъ окажется немыслимымъ представить ее на утвержденіе вашего императорскаго величества ранѣе наступленія смѣтнаго періода. По примѣру нѣкоторыхъ иностранныхъ государствъ, гдѣ подобныя явленія встрѣчаются весьма часто, проектируемыя правила опредѣляютъ, что впредь до обнародованія новой росписи, остается въ силѣ послѣдняя, установленнымъ порядкомъ утвержденная роспись, — съ тѣми лишь измѣненіями, какія обусловливаются исполненіемъ послѣдовавшихъ послѣ ея утвержденія и вошедшихъ уже въ силу узаконеній». Далѣе продолжается текстъ статьи 13 правилъ. Какъ видно изъ приведенной цитаты, ст. 13 правилъ, она же ст. 116

ЦАБ "Автограф"

осн. зак. относится только къ случаямъ замедленія въ обычномъ ходѣ разсмотрѣнія росписи, не касаясь вовсе вопроса объ отказѣ законодательныхъ учрежденій разсматривать эту роспись. Что это именно такъ, видно между прочимъ, и изъ указанія на примѣръ нѣкоторыхъ иностранныхъ государствъ, гдѣ подобныя замедленія «встрѣчаются весьма часто».

Такое толкованіе подкрѣпляется еще и тѣмъ, что, послѣ мотивировки статей 1—9 проекта правилъ, названная меморія свидѣтельствуетъ: «слѣдующія затѣмъ постановленія проектируемыхъ правилъ имѣютъ цѣлью обезпеченіе своевременнаго, до начала новаго смѣтнаго періода, утвержденія росписи доходовъ и расходовъ». Послѣ этого указанія слѣдуетъ мотивировка статей 11, 12 и 13-й [1]).

Повидимому, основные законы случая отказа въ бюджетѣ не предусматриваютъ. Но не положенъ ли запретъ такой мѣрѣ ст. 8 правилъ 8 марта? Эта статья запрещаетъ исключать или измѣнять—*при обсужденіи росписи*—такіе доходы и расходы, которые внесены въ роспись на основаніи законовъ, указовъ и т. д. Каковъ смыслъ приведенной статьи? Это не совсѣмъ ясно. Съ одной стороны статья 8-я какъ бы не касается вопроса объ отказѣ въ бюджетѣ. Во-первыхъ, она имѣетъ въ виду «*обсужденіе*» росписи, а при отказѣ въ бюджетѣ обсужденія его не происходитъ обыкновенно. Далѣе, мотивы законодателя, какъ видно изъ цитированной меморіи, сводились къ необходимости «обезпеченія на будущее время такого порядка, при коемъ исключена была бы возможность принятія поспѣшныхъ, недостаточно обдуманныхъ рѣшеній относительно сокращенія смѣтныхъ назначеній или, наоборотъ, ихъ увеличенія противъ предположенныхъ по проекту росписи размѣровъ». Къ этому сдѣлана поясняющая оговорка въ ст. 9, согласно которой возникающія въ государственномъ совѣтѣ или государственной думѣ при обсужденіи проекта государственной росписи предположенія объ измѣненіи законовъ, штатовъ и т. д. получаютъ движеніе въ порядкѣ, установленомъ для разсмотрѣнія законодательныхъ дѣлъ. Изъ этихъ поясненій вытекаетъ, какъ будто, что ст. 8 касается лишь права бюджетной инициативы и, отнимая его у государственной думы, не затрагиваетъ нисколько права на отказъ въ бюджетѣ. Но съ другой стороны, въ противорѣчіи съ мотивировкой, которая имѣетъ въ виду *сокращеніе* или *увеличеніе* назначеній, текстъ статьи 8 говоритъ о томъ, что «*не могутъ быть исключаемы*» доходы, внесенные въ роспись на основаніи законовъ, положеній, штатовъ росписаній, и высочайшихъ повелѣній. Однако и это указаніе не имѣетъ рѣшающаго зна-

[1]) Дѣйствительный смыслъ статьи 13-й правилъ 8 марта ясенъ даже министру финансовъ. Ср. ниже, стр. 594

ченія, такъ какъ ст. 8 говоритъ лишь отъ отдѣльныхъ кредитахъ, а не обо всей росписи въ цѣломъ. Надо замѣтить, что изъ запрещенія отвергать отдѣльныя статьи росписи не вытекаетъ вовсе, какъ можетъ показаться, запрещенія отвергнуть весь бюджетъ: такъ, западно европейское законодательство и парламентская практика, не предоставляя верхней палатѣ (въ Англіи, Пруссіи и др. государствахъ) права измѣнять отдѣльныя назначенія, позволяютъ однако отвергнуть роспись цѣликомъ.

Но допуская даже, что опредѣленно и безспорно этотъ вопросъ нашимъ законодательствомъ не разрѣшается, слѣдуетъ признать право на отказъ въ бюджетѣ по общимъ соображеніямъ. Совершенно очевидно, что юридически право согласія на бюджетъ предполагаетъ и право отказа иначе *право* согласія обратилось бы въ *обязанность* вотировать бюджетъ. Спрашивается однако, не должно ли быть осуждено пользованіе этимъ правомъ по моральнымъ соображеніямъ? Несомнѣнно, что примѣненіе столь героическаго средства въ борьбѣ народа съ правительствомъ должно быть крайне рѣдкимъ и можетъ быть оправдано лишь при исключительныхъ обстоятельствахъ. Въ самомъ дѣлѣ, если правительство лишено денегъ, неминуемо наступаетъ страшное экономическое потрясеніе: кредиторы государства, а стало быть и всѣ держатели государственныхъ процентныхъ бумагъ перестаютъ получать проценты, пенсіонеры лишаются своихъ пенсій, чиновники не получаютъ жалованья, поставщикамъ государства не изъ чего платить, тысячи рабочихъ въ государственныхъ предпріятіяхъ выбрасываются на улицу, закрываются школы, перестаютъ ходить желѣзныя дороги, останавливается почта и т. д. Въ силу такого вліянія могущественнѣйшее орудіе въ рукахъ народныхъ представителей—отказъ въ бюджетѣ—ржавѣетъ въ арсеналѣ конституціонныхъ государствъ. Обычно для непокорнаго правительства достаточно одной угрозы отказомъ въ вотированіи бюджета. Въ Англіи съ конца восемнадцатаго вѣка не было нужды даже въ угрозахъ такого рода. На континентѣ послѣдній подобный случай имѣлъ мѣсто во Франціи въ 1877 г. (такъ свидѣтельствуетъ авторъ лучшей работы о бюджетѣ, Штурмъ). Въ это время у власти было здѣсь министерство, не пользовавшееся довѣріемъ парламента. Роспускъ народныхъ предстивителей и новые выборы не привели къ благопріятнымъ для правительства результатамъ, и такъ какъ министры все еще не отказывались отъ власти, то выдвинулся вопросъ объ отказѣ въ бюджетѣ: «надо было рѣшить, какъ заявилъ Гамбетта, народъ ли управляетъ во Франціи или ею командуетъ одинъ человѣкъ». (Президентъ, назначающій министровъ). Палата не обсуждала и не вотировала бюджета. Министерство упорствовало. Но когда къ 15 декабря дѣло не подвинулось къ соглашенію—министерство вынуждено было сдаться и

ЦАБ "Автограф"

выйти въ отставку, такъ какъ вполнѣ выяснилось рѣшительное намѣреніе палаты оставить его безъ средствъ.

Если въ настоящее время въ Западной Европѣ отказъ въ бюджетѣ не примѣняется и если, вообще говоря, примѣненіе его сопряжено съ тяжелыми жертвами для самого населенія, то изъ этого не слѣдуетъ вовсе, что въ Россіи, при современныхъ условіяхъ нельзя воспользоваться этимъ опаснымъ, но и сильно дѣйствующимъ средствомъ. О юридической допустимости отказа въ бюджетѣ достаточно сказано выше. Что же касается нравственнаго оправданія, то и въ немъ невозможно отказать пользованію отказомъ въ бюджетѣ какъ орудіемъ для завоеванія правъ народа. Когда идетъ рѣчь о такихъ высокихъ цѣнностяхъ, какъ свобода и самоопредѣленіе населенія, разумѣется, должны отойти на задній планъ матеріальныя соображенія экономической невыгодности тѣхъ или иныхъ пріемовъ борьбы, если, конечно, эти способы борьбы цѣлесообразны. И среди той анархіи, среди той неразборчивости въ средствахъ, которыя господствуютъ въ настоящее время у насъ, при томъ равнодушіи къ пролитію крови, къ казнямъ и убійствамъ, которое является неизбѣжнымъ результатомъ непрекращающейся, ожесточенной, междоусобной войны, ужасаться дѣйствія такого способа борьбы, какъ отказъ въ бюджетѣ—не приходится. Въ современной атмосферѣ русской дѣйствительности отказъ въ бюджетѣ есть одинъ изъ самыхъ мирныхъ, самыхъ законныхъ, самыхъ нравственныхъ способовъ для завоеванія лучшаго будущаго. Насколько пользованіе этимъ способомъ цѣлесообразно въ тотъ или иной моментъ, зависитъ разумѣется отъ цѣлаго ряда обстоятельствъ, отъ многихъ условій. Рѣшеніе этого вопроса находится въ зависимости отъ соображеній политической тактики и потому не входитъ въ задачи этой статьи.

V.

Вотированный и утвержденный бюджетъ подлежитъ исполненію правительствомъ. За исполненіемъ слѣдуетъ контроль, осуществляемый особыми учрежденіями и народнымъ представительствомъ. Организація контроля, его права и обязанности—это вопросы первостепенной важности, отъ удовлетворительнаго рѣшенія которыхъ на практикѣ зависитъ возможность правильной постановки всего государственнаго хозяйства. Не имѣя въ виду разсмотрѣть здѣсь данную сложную тему сколько нибудь подробно, укажемъ лишь вкратцѣ существеннѣйшіе недостатки нынѣшняго положенія контроля и намѣтимъ направленіе необходимыхъ измѣненій.

Государственный контроль стоялъ въ Россіи до послѣдняго времени

ЦАБ "Автограф"

независимо отъ правительства, представляя собою какъ бы особое министерство. Но, когда явился на сцену совѣтъ министровъ, которому отнынѣ поручена роль органа, объединяющаго дѣятельность различныхъ министерствъ, почему-то сочтено было нужнымъ включить въ число участниковъ этого совѣта и государственнаго контролера. Такимъ образомъ, получилось странное положеніе: то лицо, которое призвано контролировать дѣйствія распорядителей и исполнителей, является членомъ коллегіи главныхъ распорядителей, отвѣтственнымъ, разумѣется, за постановленія этой коллегіи. Очевидно, нельзя не признать этой постановки совершенно ложной и нельзя не пожелать, чтобы государственный контролеръ былъ устраненъ какъ отъ активной политической дѣятельности, вообще, такъ и отъ участія въ руководствѣ государственнымъ хозяйствомъ въ частности. Контроль долженъ быть совершенно независимымъ и незаинтересованнымъ повѣрочнымъ учрежденіемъ, наблюдающимъ со стороны за законностью и цѣлесообразностью дѣйствій всѣхъ собирающихъ и расходующихъ государственныя средства распорядителей и исполнителей.

Высшій контроль надъ исполненіемъ росписи принадлежитъ теперь государственной думѣ. Согласно закону 20 февраля, вѣдѣнію государственной думы подлежитъ между прочимъ «отчетъ государственнаго контроля по исполненію росписи» (§ 31 пунктъ в.,). Но, къ сожалѣнію, въ этотъ отчетъ не входятъ свѣдѣнія о цѣломъ рядѣ весьма важныхъ отдѣловъ государственнаго хозяйства. Согласно неотмѣненному, до учрежденія народнаго представительства существовавшему порядку, компетенція контроля не простирается на слѣдующія сферы: 1) министерство двора и удѣльное вѣдомство; 2) собственная его величества канцелярія по учрежденіямъ императрицы Маріи; 3) государственныя кредитныя установленія и особенная канцелярія министерства финансовъ по кредитной части, въ оборотахъ ея по кредитнымъ операціямъ; 4) хозяйственное управленіе при синодѣ по спеціальнымъ средствамъ духовнаго вѣдомства и суммамъ, отпускаемымъ изъ казны на духовно-учебныя заведенія; 5) министерство иностранныхъ дѣлъ въ чрезвычайныхъ издержкахъ на предметы, тайнѣ подлежащіе и извѣстные государю; 6) министерства и главныя управленія относительно суммъ, ассигнованныхъ на извѣстное государю употребленіе.

Отчеты по отмѣченнымъ отраслямъ государственнаго хозяйства или вовсе не публикуются, или публикуются по особымъ (весьма несовершеннымъ, замѣтимъ кстати!) формамъ, не входя въ общій отчетъ контроля. Такъ, дѣятельность кредитной канцеляріи министерства финансовъ по отдѣлу заграничныхъ займовъ покрыта совершенно непроницаемой тайной; между тѣмъ въ печать постоянно проникаютъ слухи о недопустимомъ обращеніи съ народными средствами при заключеніи займовъ. Относительно

ЦАБ "Автограф"

государственныхъ кредитныхъ установленій новый законъ гласитъ, что ихъ отчеты разсматриваются не думой, а государственнымъ совѣтомъ. Согласно ст. 69 учрежденія государственнаго совѣта, годовые отчеты государственнаго банка, крестьянскаго, дворянскаго банковъ и сберегательныхъ кассъ подлежатъ вѣдѣнію второго департамента совѣта, который состоитъ изъ лицъ, назначенныхъ государемъ изъ числа членовъ совѣта, по назначенію, а не по выборамъ. Несовершенство такого порядка бросается въ глаза. Вѣдь назначенные члены государственнаго совѣта—это тѣ же чиновники по духу, по традиціямъ, по привычкамъ всей жизни. И было бы чрезмѣрнымъ оптимизмомъ, граничащимъ съ наивностью, думать, что при такомъ составѣ контролирующаго учрежденія можно обезпечить законное и цѣлесообразное веденіе дѣлъ въ государственныхъ кредитныхъ установленіяхъ.

А насколько это необходимо сдѣлать, показываетъ то, что нарушенія закона практикуются сберегательными кассами и государственнымъ банкомъ открыто, безъ всякихъ стѣсненій. Извѣстно, что, вопреки уставу, сберегательныя кассы покупаютъ закладные листы акціонерныхъ ипотечныхъ банковъ, облигаціи обществъ подъѣздныхъ путей, облигаціи персидскаго займа и т. д. Къ 1 января 1905 г., согласно послѣднему отчету кассъ (за 1904 г.) по балансовой стоимости, персидскаго займа было на 15 милл. р., закладныхъ листовъ разныхъ земельныхъ банковъ на 20 милл. р., облигацій подъѣздныхъ путей на 9 милл. р., облигацій бѣлгородъ—сумской ж. дороги на $3^1/_2$ милл. р. и т. д. Всѣ эти бумаги пріобрѣтены съ явнымъ нарушеніемъ закона, позволяющаго кассамъ пріобрѣтать лишь государственныя или государствомъ гарантированныя бумаги.

О дѣятельности государственнаго банка вопреки уставу, нужно отозваться еще съ большимъ осужденіемъ. Центральное эмиссіонное учрежденіе, каковымъ является нашъ государственный банкъ, прежде всего и больше всего должно заботиться о соблюденіи закона, о веденіи своихъ дѣлъ въ полной гласности и безукоризненной чистотѣ. Вѣдь все денежное обращеніе и весь кредитъ покоятся на довѣріи, на убѣжденіи въ законномъ и цѣлесообразномъ распоряженіи той могучей силой, которая находится въ рукахъ государственнаго банка.

Но что же мы видимъ на практикѣ въ дѣятельности государственнаго банка? Здѣсь свило себѣ прочное гнѣздо беззаконіе, здѣсь уже давно въ нарушеніе устава банка выдаются воспособленія различнымъ предпріятіямъ и лицамъ подъ видомъ «внѣуставныхъ» ссудъ, вызываемыхъ якобы общегосударственными соображеніями. Объ этомъ вопіющемъ беззаконіи говорилось немало. Но въ настоящее время мы имѣемъ въ распоряженіи безспорные матеріалы, освѣщающіе этотъ уголокъ нашего го-

ЦАБ "Автограф"

сударственнаго хозяйства яркимъ свѣтомъ, и считаемъ долгомъ ознакомить плательщиковъ съ тѣмъ, какъ и на что расходуютъ ихъ деньги безъ ихъ вѣдома.

При разсмотрѣніи отчетовъ государственнаго банка государственный контролеръ говорилъ въ государственномъ совѣтѣ объ этихъ внѣуставныхъ ссудахъ (сессія 1901—1902 года), что «установленіе ихъ размѣра, условій обезпеченія и возмѣщенія, большей частью опредѣляется высочайшей властью, по докладамъ министра финансовъ». Съ 1899 г. сумма отмѣченныхъ ссудъ увеличивается весьма быстро, «причемъ изъ доставленныхъ государственному совѣту вѣдомостей не видно, кому оказано вспомоществованіе, а по многимъ ссудамъ, достигающимъ крупныхъ размѣровъ, заявлены неподлежащими оглашенію—назначеніе ссудъ, родъ обезпеченія и даже условія погашенія».

Въ 1904 г. снова былъ въ государственномъ совѣтѣ возбужденъ вопросъ о внѣуставныхъ ссудахъ. Наконецъ, 28 апрѣля 1905 г. соединенные департаменты государственнаго совѣта, обсуждая отчеты банка за 1902 и 1903 годы, опять возвращаются къ той же темѣ. Ссылаясь на указъ 12 дек. 1904 г., который требуетъ принять мѣры къ охраненію полной силы закона, соединенное присутствіе справедливо полагало, что таковой мѣрой, «въ области дѣятельности госуд. банка является высочайше утвержденный въ законодательномъ порядкѣ уставъ онаго. Въ виду приведенной высочайшей воли представляется необходимымъ или совершенно прекратить всякія внѣуставныя изъ банка выдачи или опредѣлить для ихъ производства особый порядокъ, *вводящій ихъ въ кругъ законныхъ операцій банка*». Подчеркнутыя словъ журнала свидѣтельствуютъ о томъ, что госуд. совѣтъ считаетъ интересующія насъ операціи банка такъ же, какъ и мы, незаконными. Департаменты полагаютъ однако, что нельзя вовсе обойтись безъ внѣуставныхъ ссудъ промышленнымъ предпріятіямъ изъ государственнаго банка, и что необходимо ввести подобныя ссуды въ уставъ. Но опубликовать такой законъ, по мнѣнію департаментовъ, нельзя, чтобы не возбудить съ одной стороны притока ходатайствъ о ссудахъ со стороны торгово-промышленныхъ круговъ, чтобы не вызвать, съ другой стороны, тревоги въ иностранныхъ финансовыхъ сферахъ. По этимъ соображеніямъ, рѣшено было поручить министру финансовъ представить о дополненіи устава государственнаго банка постановленіями о порядкѣ выдачи изъ него ссудъ на особыхъ основаніяхъ и оказанія иного рода воспособленій торговопромышленнымъ предпріятіямъ и отдѣльнымъ лицамъ съ отступленіемъ отъ правилъ устава, «когда сіе окажется удобнымъ». При этомъ ссуды и воспособленія указаннаго рода можно разрѣшать лишь въ исключительныхъ случаяхъ по

ЦАБ "Автограф"

соображеніямъ общегосударственной пользы и, кромѣ того, предположенія министра финансовъ по данному вопросу должны разсматриваться въ совѣтѣ банка, въ финансовомъ комитетѣ или государственномъ совѣтѣ, а затѣмъ должны идти на высочайшее усмотрѣніе.

Въ концѣ 1906 г. внѣуставныя ссуды снова привлекаютъ къ себѣ вниманіе высшихъ сферъ. Государственный контролеръ въ своемъ заключеніи объ отчетѣ банка за 1905 годъ даетъ такія свѣдѣнія. Къ началу 1903 года ссудъ этихъ оставалось на 73 милл. р., къ 1904—на 66 милл., къ 1905—на 63 милл. Вновь выдано за эти годы послѣдовательно: на 37½ милл. руб., на 30 милл. и на 25 милл. р.; погашено на 37, 29 и 31 милл. р.; списано въ убытокъ на 7, 4 и 3 милл. руб. Оставалось ссудъ: къ концу 1903 г. на 66 милл., къ концу 1904 на 43 милл., къ концу 1905 на 54 милл. р. Но этимъ, къ сожалѣнію, не исчерпываются всѣ ссуды на особыхъ основаніяхъ, съ нарушеніемъ устава. Сюда надо еще прибавить цѣлыхъ 15 категорій затратъ банка, на сумму въ 58 милл. р., среди коихъ имѣются авансы желѣзнымъ дорогамъ (13 милл. р.), затраты на покупку бумагъ пошатнувшихся предпріятій (12 милл.), задолженность персидскаго банка (10 милл. р.) и т. д.

Если къ этой суммѣ присоединить еще тѣ долги, которые, вслѣдствіе неисправности заемщиковъ по ссудамъ на особыхъ основаніяхъ, были покрыты изъ прибылей банка, главнымъ образомъ за послѣднія пять лѣтъ, то получимъ для конца 1905 года общую сумму въ 146 милл. р. Въ такихъ крупныхъ размѣрахъ практиковалось нарушеніе закона государственнымъ банкомъ!..

Министерство финансовъ въ представленіи государственному совѣту пытается ослабить значеніе приведенныхъ указаній контроля. Оно признаетъ цифру ссудъ на особыхъ основаніяхъ къ 1 января 1906 г. равной 72 милл. р. и подчеркиваетъ, что «никакихъ новыхъ кредитовъ на особыхъ основаніяхъ въ 1905 г. открываемо не было, а то, что значится подъ рубрикой «вновь выдано», представляетъ лишь возобновленіе обязательствъ заемщиковъ». Опроверженіе неосновательное: возобновить обязательства или открыть новые кредиты равносильно въ данномъ случаѣ. Однако, изъ вѣдомости о движеніи ссудъ на особыхъ основаніяхъ въ 1905 г. видно, что подъ № 49 выдана дополнительная ссуда въ 100 т. р. на основаніи утвержденнаго 5 мая журнала комитета финансовъ, такъ что и приведенное заявленіе министерства, что въ 1905 г. имѣло мѣсто лишь возстановленіе обязательствъ, а новыхъ ссудъ не было,—не совсѣмъ вѣрно.

Дальнѣйшія разъясненія министерства, останавливаться на разборѣ коихъ мы не можемъ, въ сущности вовсе не колеблютъ утвержденій государственнаго контролера. Надо считать установленнымъ, что государствен-

ЦАБ "Автограф"

ный банкъ къ началу 1906 г. имѣлъ за получившими ссуды на особыхъ основаніяхъ, уставомъ не предусмотрѣнныхъ, около 150 милл. рублей. Кто эти должники—неизвѣстно даже государственному совѣту: въ вѣдомости приложенной къ представленію министра финансовъ, таинственные незнакомцы скрыты подъ номерами. На какія цѣли имъ даны громадныя ссуды, доходящія до 5—6 мил. р. каждая, тоже неясно; вѣдомость глухо упоминаетъ: «на оборотныя средства», «для покрытія срочныхъ платежей», «на уплату долговъ»; или даже въ графѣ «назначеніе ссудъ» говорится (это особенно гордо звучитъ): «не подлежитъ оглашенію». Если кто-либо хотѣлъ бы узнать, чѣмъ обезпечены ссуды, то врядъ ли онъ удовлетворился бы такими указаніями вѣдомости, какъ: «паи», «векселя», «движимое и недвижимое имущество» и опять:—«не подлежитъ оглашенію» (№№ 23, 24, 54). Условія погашенія ссудъ также не всегда опредѣлены: въ нѣкоторыхъ случаяхъ установленіе ихъ предоставляется волѣ министра финансовъ, въ нѣкоторыхъ же—и это не подлежитъ оглашенію (№№ 23, 24, 54). Особенно любопытная ссуда значится за № 64. Здѣсь дѣло идетъ о выдачѣ на усиленіе оборотныхъ средствъ, подъ негарантированныя бумаги, при чемъ первоначальный размѣръ ссуды не указанъ, а первоначальныя условія погашенія ссудъ и послѣдующія измѣненія въ пользованіи ссудами опредѣлены слѣдующими словами: «2 милл. руб. и затѣмъ по усмотрѣнію министра финансовъ въ необходимомъ размѣрѣ». Повидимому, и размѣръ ссуды предоставлено опредѣлить министру, такъ какъ на 1 января 1906 г. оставалось долгу на счетахъ баланса свыше 3 милл. рублей, а на счетѣ долговъ, покрытыхъ прибылями, 2.500,000 р...

Такія операціи совершаются въ государственномъ банкѣ, въ нашемъ центральномъ эмиссіонномъ учрежденіи!..

Чтобы положить конецъ подобному бѣззаконію необходимо: во первыхъ изъять государственный банкъ изъ подчиненія министру финансовъ и поставить центральное эмиссіонное учрежденіе въ независимое положеніе; во вторыхъ, нужно высшій надзоръ за дѣятельностью банка возложить на государственную думу, представительницу интересовъ всего населенія, а не на чиновниковъ второго департамента государственнаго совѣта.

Другимъ крупнѣйшимъ недостаткомъ постановки у насъ контроля является недостаточное развитіе и неправильная организація предварительнаго контроля. Но такъ какъ вопросъ о предварительномъ и фактическомъ контролѣ весьма сложенъ и запутанъ, отчасти и въ теоріи, а особенно въ представленіи не-спеціалистовъ, и такъ какъ мы не имѣемъ возможности здѣсь подробно разсматривать эту сложную тему, то ограничимся лишь указаніемъ на необходимость реформы въ данной области, относительно чего врядъ ли могутъ быть сомнѣнія.

ЦАБ "Автограф"

Контроль у насъ безсиленъ даже въ той сферѣ, которая ему отведена по закону. Отчетность вѣдомствъ ревизуется по документамъ. Но вѣдомство, зная это, можетъ намѣренно не приложить къ отчетности тѣхъ документовъ, которые могутъ обратить особое вниманіе контроля. Взысканій за это контроль налагать не имѣетъ права и ему остается только требовать представленія документовъ, да жаловаться начальству. Вѣдомства имѣютъ возможность въ теченіе долгаго времени не исполнять этихъ требованій и даже не отвѣчать на нихъ. Представимъ себѣ, что наконецъ документы получены, и расходъ, о которомъ возникло сомнѣніе, признанъ неправильнымъ. Контроль требуетъ объясненій и опять получаетъ уклончивые и неполные отвѣты. Если даже отчетное мѣсто признаетъ замѣчаніе контроля правильнымъ и согласится его исполнить,—когда и какъ оно это сдѣлаетъ,—предоставлено волѣ соотвѣтствующаго вѣдомства. Кромѣ того, если контроль налагаетъ начетъ, нужно спросить согласія начальства лица, на которое дѣлаютъ начетъ; если же начетъ падаетъ на начальника вѣдомства въ губерніи, то требуется его заключеніе. Обычно постановленія о начетахъ, вслѣдствіе возраженій отчетныхъ лицъ, попадаютъ въ совѣтъ государственнаго контроля. Если отчетное мѣсто не соглашается исполнить постановленіе контроля или если начетъ дѣлается на губернатора,—дѣло направляется въ сенатъ. Вслѣдствіе такой невѣроятной медленности и невозможности настоять на своемъ, разъ замѣшано важное лицо, у контроля часто опускаются руки.

Вотъ два факта, очень ярко иллюстрирующіе сказанное. Проф. Озеровъ, которому удалось получить доступъ къ архивамъ государственнаго контроля, разсказываетъ въ одной статьѣ («Народная Правда» 1906 г. № 3) что при постройкѣ политехникума въ Петербургѣ „14 десятинъ 1450 кв. саженъ было пріобрѣтено въ 1898 году за 303 тыс., а по полученной государственнымъ контролемъ справкѣ земля въ Лѣсномъ въ большемъ размѣрѣ, именно 22 десятины, часть которой потомъ была куплена для политехникума, въ томъ же году была продана купцомъ Горшковымъ нѣкоему Матвѣю и Надеждѣ Сегалямъ за 102 тыс. (справка 14 октября 1898 года), и затѣмъ $^2/_3$ этой земли было перепродано политехникуму за 303 тыс. рублей.

Государственный контроль, очевидно, боялся всесильнаго тогда министра финансовъ, и на справкѣ, полученной, если не ошибаюсь, черезъ петербургскую контрольную палату, надписано карандашомъ: «спрятать и никому не показывать». И государственный контроль, зная о непомѣрно высокой цѣнѣ, по которой пріобрѣтена земля для политехникума, не счелъ возможнымъ вступиться въ дѣло съ протестомъ, приказалъ спрятать документъ“.

Но и въ тѣхъ случаяхъ, когда контроль рѣшался повести дѣло, ре-

ЦАБ "Автограф"

зультаты были не болѣе благопріятны. Это показываетъ слѣдующій типичный случай.

Въ 1885—89 годахъ кронштадтская портовая контора отпустила на крупную сумму заводу Шодуаръ и нѣкоторымъ другимъ лому изъ мѣди по цѣнѣ отъ 40 до 80 коп. пудъ, между тѣмъ какъ другимъ она его отпускала по 90 коп. По правиламъ допускается продавать ломъ безъ торговъ, но по номинальной цѣнѣ съ прибавкой 10%, между тѣмъ ижорскіе заводы, работающіе для кронштадтскаго порта (а ижорскіе заводы казенные), разсчитывали на эту мѣдь и должны были покупать новую мѣдь по очень дорогой цѣнѣ. Итакъ, контора продаетъ ломъ по очень дешевой цѣнѣ, а казенный заводъ находящійся тутъ же вблизи, пріобрѣтаетъ ее по очень дорогой. Убытокъ казны исчисляется въ 77,490 р.

Дѣло осложняется здѣсь еще тѣмъ, что деньги, полученныя въ размѣрѣ 151 тыс. за продажу лома, не были занесены на приходъ казны (морск. и военная отчетность, отдѣлъ 5-й, № 4. «О неправильномъ увеличеніи смѣты морского министерства и объ убыткахъ при отпускахъ желѣза, мѣди по произвольнымъ цѣнамъ»). Совѣтъ государственнаго контроля обратилъ 77 тыс. р. въ начетъ за неправильную продажу мѣди. Управляющій морскимъ министерствомъ 1904 года 14 мая (замѣтьте, сколько времени тянулось дѣло) призналъ за неправильную продажу мѣди отвѣтственными членовъ адмиралтействъ-совѣта и бывшаго начальника главнаго управленія кораблестроенія и снабженія вице-адмирала Андреева, по докладу котораго состоялось это постановленіе.

«Принимая, однако, во вниманіе, что ни одного изъ отвѣтственныхъ по этому дѣлу уже нѣтъ въ живыхъ, и что было бы неудобно налагать взысканіе на имущества и пенсіи ихъ семействъ, генералъ-адъютантъ Авеланъ проситъ ходатайствовать о высочайшемъ соизволеніи на сложеніе начета, тѣмъ болѣе что часть начета уже подпала подъ манифестъ 1896 г., и погашена имъ, слѣдовательно, рѣчь можетъ идти о непогашенной части».

Морской министръ 22 января 1904 года указывалъ еще и на то, что надо принять во вниманіе значеніе адмиралтействъ-совѣта, какъ высшаго хозяйственнаго учрежденія, и неудобно возбуждать вопросъ объ отвѣтственности лицъ, состоящихъ членами его.

Такимъ образомъ съ момента совершенія правонарушенія до окончательнаго рѣшенія прошло около 20 лѣтъ, за это время виновные успѣли вымереть и, конечно, начетъ былъ сложенъ.

Изложенные факты и соображенія заставляютъ считать крайне необходимой реформу государственнаго контроля. Въ основу новаго порядка должны быть положены слѣдующія начала: 1) Полная независимость контроля и предоставленіе ему возможности дѣйствительнаго осуществленія

ЦАБ "Автограф"

его правъ; 2) подчиненіе вѣдѣнію контроля всѣхъ доходовъ и расходовъ государства; 3) предоставленіе высшаго надзора за веденіемъ всѣхъ безъ исключенія отраслей государственнаго хозяйства—народному представительству, государственной думѣ; 4) правильная постановка предварительнаго и фактическаго контроля.

VI.

Намъ остается разсмотрѣть тотъ ненормальный, особый порядокъ составленія росписи на 1907 г., который примѣняется въ настоящее время въ виду отсутствія законодательныхъ учрежденій. Роспускъ Думы на семь мѣсяцевъ оставилъ правительство безъ бюджета, утвержденнаго порядкомъ, предписаннымъ новыми законами. Но такъ какъ безъ бюджета никакое правительство существовать и дѣйствовать не можетъ, то пришлось выбирать одно изъ двухъ: или, выполняя требованіе указа 8 марта о внесеніи проекта росписи въ думу 1 октября предшествующаго смѣтному года, созвать Думу въ концѣ 1906 г., т. е. ранѣе назначеннаго срока, или же попытаться придать видъ законности той, хотя бы временной, росписи, которая будетъ составлена безъ участія законодательныхъ учрежденій. Въ соотвѣтствіи съ общимъ направленіемъ политики былъ избранъ второй путь. Министръ Финансовъ въ докладѣ своемъ отъ 2-го августа 1906 г., значительная часть котораго напечатана, хотя и съ существенными пропусками, въ № 41 «Вѣстника Финансовъ», такъ мотивировалъ особый порядокъ 1907 г. Прежде всего онъ считалъ невозможнымъ воспользоваться для даннаго случая ст. 87 Осн. Зак., разрѣшающей принятіе правительствомъ въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ такихъ мѣръ, которыя требуютъ законодательнаго разрѣшенія, причемъ дѣйствіе этихъ мѣръ можетъ прекратиться вслѣдствіе неутвержденія ихъ Государственною Думою или Государственнымъ Совѣтомъ. Въ полную противоположность съ дѣйствіями Совѣта Министровъ послѣ роспуска Думы, Министръ Финансовъ совершенно правильно полагаетъ, что «порядкомъ, установленнымъ въ означенной статьѣ, могутъ быть, вообще говоря, вводимы въ дѣйствіе лишь такія мѣропріятія, отмѣна коихъ не угрожаетъ особыми неудобствами и затрудненіями. Само собою разумѣется, продолжаетъ г. Коковцевъ, что къ числу подобныхъ мѣръ не относится государственная роспись доходовъ и расходовъ, ежегодное составленіе и утвержденіе которой вызывается не чрезвычайными обстоятельствами, а вытекаетъ изъ потребностей нормальной жизни государства. Отмѣна введенной въ дѣйствіе росписи создала бы неисчислимыя затрудненія, а прекращеніе дѣйствія кредитовъ не только вызвало бы совершенное замѣша-

ЦАБ "Автограф"

тельство въ производствѣ платежей, но и вовлекло бы въ огромные убытки какъ казну, такъ и ея кредиторовъ, начиная съ лицъ, состоящихъ на казенной службѣ, и кончая контрагентами по многочисленнымъ сдѣлкамъ и договорамъ. Словомъ, неутвержденіе законодательными учрежденіями введенной въ дѣйствіе росписи могло бы кореннымъ образомъ нарушить все теченіе государственной жизни. Необходимо также замѣтить, что примѣненіе къ настоящему случаю ст. 87, т. е. утвержденіе, хотя бы и временной, новой росписи на цѣлый 1907 г. въ то время, какъ занятія Государственной Думы должны возобновиться съ 20 февраля, неминуемо вызвало бы справедливыя нареканія на правительство за нарушеніе правъ народнаго представительства».

Признавая по изложеннымъ основаніямъ, что роспись на 1907 г. не можетъ быть введена въ дѣйствіе въ порядкѣ, указанномъ въ ст. 87, министръ финансовъ рѣшаетъ внести роспись на 1907 г. въ думу, когда она соберется, а пока оставить въ силѣ роспись 1906 года, установивъ временные кредиты. Такимъ образомъ г. Коковцевъ считаетъ возможнымъ опереться на ст. 116, толкуя ее довольно своеобразно. Онъ знаетъ о томъ, что эта послѣдняя статья есть повтореніе ст. 13-й правилъ 8 марта, смыслъ которой нами выше точно установленъ буквальными словами мотивировки законодателя, но г. Коковцевъ показываетъ видъ, будто онъ вѣритъ въ иной, особый смыслъ ст. 116. «Правда, — говоритъ онъ,— въ составѣ правилъ, высочайше утвержденныхъ 8 марта 1906 г. (ст. 13-я) и въ связи съ другими статьями этихъ правилъ, установленный въ этой статьѣ порядокъ открытія временныхъ кредитовъ *какъ бы* относится лишь къ тому случаю, когда государственная дума и государственный совѣтъ при обсужденіи росписи въ установленные сроки не успѣютъ закончить этого дѣла къ началу новаго смѣтнаго года! Но съ введеніемъ этого правила въ основные законы, въ видѣ отдѣльнаго, не связаннаго съ порядкомъ разсмотрѣнія росписи, постановленія, ст. 116 пріобрѣла значеніе общаго закона, который долженъ примѣняться ко всѣмъ случаямъ неутвержденія росписи къ началу новаго смѣтнаго года, по какимъ бы причинамъ это неутвержденіе ни произошло». Чѣмъ же доказывается это толкованіе? Ровно ничѣмъ. Ни одного аргумента въ защиту такого пониманія не приводится, да и по существу дѣла не можетъ быть приведено. О неправильности же толкованія г. Коковцева свидѣтельствуютъ слѣдующія соображенія. Прежде всего въ § 31 положенія о государственной думѣ сказано: «Вѣдѣнію государственной думы подлежатъ:... б) государственная роспись доходовъ и расходовъ... *на основаніи установленныхъ правилъ*». Правила эти установлены 8 марта 1906 г. и, по признанію самого Коковцева, они относятся лишь къ слу-

ЦАБ "Автограф"

чаямъ, когда роспись, нормальнымъ порядкомъ идущая, не утверждена *своевременно*. Относительно тѣни сомнѣнія въ этомъ, выраженной въ докладѣ министра финансовъ словомъ «какъ бы», говорить много не приходится, если вспомнить мотивировку ст. 13 правилъ 8 марта въ цитированной уже меморіи особаго совѣщанія. («Наконецъ въ новомъ законѣ слѣдуетъ предвидѣть и такое *замедленіе* въ ходѣ разсмотрѣнія росписи, при которомъ окажется немыслимымъ представить ее на утвержденіе вашего императорскаго величества ранѣе наступленія смѣтнаго періода. По примѣру нѣкоторыхъ иностранныхъ государствъ, гдѣ подобныя явленія встрѣчаются весьма часто, проектируемыя правила опредѣляютъ» и т. д.). Ст. 116 осн. зак., представляющая дословное повтореніе ст. 13 правилъ, не можетъ, разумѣется, внести новаго принципа, на который указываетъ г. Коковцевъ, какъ на опору для кредитовъ на 1907 г.: не можетъ, во-первыхъ, потому, что это не соотвѣтствовало бы указанію ст. 31 учрежденія о государственной думѣ, каковая статья требуетъ составленія росписи лишь на основаніи установленныхъ правилъ (правила 8 марта); во-вторыхъ, столь серьезное измѣненіе въ бюджетномъ законодательствѣ, какое представляло бы толкованіе статьи 116 въ защищаемомъ правительствомъ смыслѣ, врядъ ли допустимо безъ особаго и яснаго указанія на такое измѣненіе, лишь путемъ молчаливаго рѣшенія понимать статью 116, по включеніи въ основные законы, совершенно иначе, нежели того требовали ея смыслъ и мотивировка до возведенія въ рангъ основныхъ законовъ.

Истинное положеніе дѣла таково: случай, когда роспись не будетъ подвергнута разсмотрѣнію въ законодательныхъ учрежденіяхъ, вовсе не предусмотрѣнъ нашимъ законодательствомъ; рѣшившись на такой продолжительный срокъ бездѣйствія народнаго представительства, правительство неминуемо должно было искать способовъ провести временные кредиты въ порядкѣ верховнаго управленія; естественнымъ рѣшеніемъ этой дилеммы не могло не быть нарушеніе закона. Какъ ясно изъ предыдущихъ разсужденій, временные кредиты на 1907 годъ не имѣютъ законной силы, установленіе ихъ и выполненіе есть революціонный актъ правительства. Поэтому, государственная дума въ правѣ высказаться за необязательность для населенія исполнять требованія, вытекающія изъ противозаконнаго акта. Сдѣлаетъ ли это дума или нѣтъ—вопросъ особый, вопросъ политической тактики и вопросъ цѣлесообразности,—мы же имѣемъ въ виду здѣсь лишь юридическую сторону дѣла.

Серьезное значеніе имѣетъ также разрѣшеніе задачи, стоящей въ тѣсной связи съ только что обсуждавшейся темой. Задача эта относится къ вопросу о законности займа, заключеннаго безъ согласія государственной думы. Данная тема имѣетъ далеко не академическое значеніе.

*

ЦАБ "Автограф"

Извѣстно, какую роль сыгралъ апрѣльскій заемъ въ отношеніи правительства къ государственной думѣ. И въ настоящее время мы снова видимъ, какъ правительство стремится до государственной думы запастись крупными средствами. При этомъ нашихъ администраторовъ нисколько не останавливаетъ несомнѣнная противозаконность займа, заключеннаго при современныхъ условіяхъ, безъ согласія народныхъ представителей Мы уже говорили о томъ, что въ порядкѣ верховнаго управленія разрѣшаются лишь займы на нужды военнаго времени и на покрытіе расходовъ въ случаяхъ и въ предѣлахъ, предусмотрѣнныхъ ст. 116. Такъ какъ ст. 116 не относится къ случаямъ, когда роспись въ законодатель, ныя учрежденія не поступала (объ этомъ сказано выше), то, очевидно что всякій заемъ, заключенный въ настоящее время безъ согласія народныхъ представителей, является лишеннымъ законной силы и можетъ быть объявленъ недѣйствительнымъ, если государственная дума по какимъ либо соображеніямъ найдетъ это нужнымъ.

VII.

Отмѣтивъ и выяснивъ недостатки дѣйствующаго бюджетнаго права, мы попытаемся указать, какія измѣненія слѣдовало бы внести, чтобы поставить законодательство на должную высоту. Не входя въ разсмотрѣніе вопроса о политической возможности осуществленія въ ближайшемъ будущемъ намѣчаемыхъ мѣръ, мы будемъ, разумѣется, имѣть въ виду все-таки не идеальный порядокъ, а возможно близкій къ проведенію въ жизнь въ конкретныхъ условіяхъ современной русской дѣйствительности.

Прежде всего необходима безотлагательная отмѣна правилъ 8 марта. Сдѣлать это болѣе или менѣе легко, такъ какъ постановленія правилъ не цѣликомъ вошли въ основные законы, и тѣ статьи, которыя не включены въ основные законы, могутъ быть отмѣнены обычнымъ порядкомъ, по иниціативѣ государственной думы. Выгоды отъ отмѣны правилъ 8 марта выразятся въ слѣдующемъ: во-первыхъ, отпадутъ ограниченія, установленныя относительно сокращенія смѣтъ на собственную его величества канцелярію и канцелярію по принятію прошеній; во-вторыхъ, ассигнованія на экстренныя въ теченіе года надобности будутъ цѣликомъ подлежать компетенціи народныхъ представителей; въ-третьихъ, задѣлана будетъ та брешь, которая пробита въ бюджетныхъ правахъ государственной думы ст. 16 правилъ, трактующей о неотложныхъ расходахъ. Наконецъ, — что чрезвычайно важно, — устранена будетъ двусмысленная ст. 8, которая можетъ быть истолкована въ чрезвычайно невыгодномъ для народнаго представительства смыслѣ.

ЦАБ "Автограф"

Затѣмъ слѣдуетъ измѣнить правила вотированія бюджета въ смыслѣ установленія большей спеціализаціи кредитовъ и увеличенія количества вотумовъ. Наиболѣе цѣлесообразнымъ мы считали бы доведеніе количества вотумовъ до принятаго во французскомъ бюджетѣ (около 1000 подраздѣленій); но во всякомъ случаѣ нельзя идти на сокращеніе числа вотумовъ по сравненію съ нынѣ существующимъ числомъ параграфовъ, и потому уменьшеніе количества параграфовъ съ 595 до 420 должно быть отмѣнено. Сдѣлать это вполнѣ возможно. Въ № 42 «Вѣстника Финансовъ», гдѣ опубликованы правила о новой классификаціи бюджета и правила вотированія, между прочимъ, имѣется такое указаніе: «новая классификація не утверждена въ законодательномъ порядкѣ и потому государственному совѣту и государственной думѣ представляется возможность обсудить тѣ измѣненія, какія они признаютъ необходимыми, въ интересахъ государственнаго хозяйства». Это относится и къ правиламъ вотированія и къ числу параграфовъ, такъ какъ эти вопроса тѣсно связаны и даже неотдѣлимы отъ вопроса классификаціи.

Но этихъ частичныхъ измѣненій совершенно недостаточно для того чтобы правильно поставить наше бюджетное право. Необходимо измѣненіе и дополненіе основныхъ законовъ. Для этого пересмотра слѣдуетъ воспользоваться указаніями западно-европейскаго бюджетнаго права. Изъ бельгійской конституціи, въ которой эта часть изложена довольно хорошо, надлежало бы заимствовать слѣдующія положенія.

1) Никакой налогъ и никакой сборъ въ пользу государства не можетъ быть установленъ иначе, какъ закономъ (ст. 110-я).

2) Налоги въ пользу государства вотируются ежегодно; законы, ихъ установившіе и вторично не возобновленные, имѣютъ силу только одинъ годъ (ст. 111-я).

3) Не можетъ быть установлено никакихъ налоговыхъ привилегій. Никакое освобожденіе отъ налога или уменьшеніе его не можетъ быть установлено иначе, какъ по закону (ст. 112).

4) Никакая пенсія, никакая награда изъ средствъ государственнаго казначейства не могутъ быть пожалованы иначе, какъ въ силу закона (ст. 114).

5) Каждый годъ палаты утверждаютъ счетный законъ и вотируютъ бюджетъ. Всѣ приходы и расходы государства должны быть внесены въ бюджетъ и отчеты (ст. 115).

Къ этому слѣдуетъ прибавить о порядкѣ заключенія займовъ и, въ виду того, что въ Россіи вѣроятно останутся двѣ палаты,—о финансовой компетенціи этихъ учрежденій.

6) Заключеніе займовъ въ пользу государственнаго казначейства мо-

ЦАБ "Автограф"

жетъ имѣть мѣсто только на основаніи закона; то же распространяется и на принятіе на себя государствомъ какихъ-либо гарантій (ст. 103 прусской конституціи). [1])

7) Проекты финансовыхъ законовъ и государственные бюджеты представляются сначала государственной думѣ; послѣдніе принимаются или отвергаются государственнымъ совѣтомъ цѣликомъ (ср. ст. 62 прусской конституціи).

Когда эти начала лягутъ въ основаніе русскаго бюджетнаго права оно сдѣлается могучимъ средствомъ охраненія народной свободы. По совершенно справедливому указанію нѣмецкаго государствовѣда Рема, вводя ежегодное вотированіе бюджета, запрещая взимать налоги, не вотированные народными представителями на текущій періодъ, представительныя демократіи устанавливаютъ преобладаніе парламента надъ правительствомъ, чтобы обезпечить народную свободу отъ возможныхъ посягательствъ.

Если желательно, чтобы Россія сдѣлалась свободной демократической страной, необходимо правильно поставить бюджетное право: вѣдь у кого шнуръ отъ кошелька, у того и власть, какъ говорятъ англичане.

Таковы соображенія политическія. Но и съ точки зрѣнія правильнаго веденія государственнаго хозяйства, съ точки зрѣнія плательщиковъ, которые ждутъ неотложнаго перераспредѣленія налоговаго бремени и цѣлаго ряда реформъ, связанныхъ съ большими затратами, а стало быть, съ новыми поборами, со всѣхъ этихъ точекъ зрѣнія точно также первымъ условіемъ, необходимой предпосылкой является—демократическое бюджетное право, которое должно притти на смѣну современному бюджетному безправію.

М. И. Фридманъ.

---

[1]) Вопросъ о постройкѣ частныхъ желѣзныхъ дорогъ съ гарантіей правительства въ настоящее время повидимому изъятъ изъ вѣдѣнія думы (см. ст. 31 п. д. учрежденія о госуд. думѣ).

ЦАБ "Автограф"

ОПЕЧАТКИ И ПОПРАВКИ.

стр.	*строка*	*напечатано*	*слѣдуетъ читать.*
8	1 сверху	финансовъ	финансовыхъ.
15	3 снизу	пожертвованія	жалованія.
17	3 снизу	¯*)	1).
23	11 снизу	первые	впервые.
24	10 снизу	отъ имени	отъ ихъ имени.
28	7 сверху	XVII	XVIII.
34	5 снизу	движимой	движимой (поквартирной).
45	8 сверху	исчисленные	исчисляемые.
52	7 сверху	расходовъ	доходовъ.
56	11 снизу	Лондона	Ландъ.
62	19 сверху	воздѣйствію	вліянію.
76	4 снизу	д'Одоффре	д'Одиффре.
79	5 снизу	Echiquer	Exchequer.
98	5 сверху	примѣру	пріему.
113	5 сверху	заявленія	заявленія (декларации).
114	15 снизу	1883	1833.
132	1 снизу	неутвержденному	неотвержденному.
152	5 снизу	по исчисленію	по исключенію.
155	11 сверху	о неи	о нихъ.
165	3 снизу	Листъ	Списокъ.
166	9 снизу	доходовъ	сборовъ.
183	19 сверху	движимый	движимый (поквартирный).
191	9 снизу	затрагиваемыхъ	затрачиваемыхъ.
201	4 снизу	нынче или завтра	не нынче, такъ завтра.
236	19 сверху	сокраментальная	сакраментальная.
239	14 снизу	движимой подати	движимой (поквартирной) подати
244	16 сверху	тождественнымъ	торжественнымъ.
279	1 и 2 снизу	къ каждому раздѣленіямъ	по каждому изъ подраздѣленій.
297	3 снизу	текущаго	текучаго.
305	8 сверху	disponibees	disponibles
309	7 и 8 сверху	прибавочныхъ кредитовъ	восполняющихъ кредитовъ.
312	17 снизу	парадистовъ	пародистовъ
313	7 и 8 снизу	вотированъ	цитированъ.

ЦАБ "Автограф"

318	10 сверху	комплементарныхъ кредитовъ	восполняющихъ кредитовъ.
320	6 сверху	даже	дошли
329	4 сверху	парламентамъ	парламентомъ.
333	13 сверху	открывающимся	обнаруживающимся.
335	2 сверху	16,500 фр.	16,500,000 фр.
337	5 сверху	до временъ	временъ.
358	19 и 21 сверху	ордеръ	ордеровъ.
365	12 сверху	Scafereatis	Scaferlatis.
367	5 сверху	ambubants	ambulants.
401	9 и 17 снизу	Одиффэ	Одифрэ.
402	17 снизу	кредиторовъ	кредитовъ.
407	10 снизу	изъ	ихъ.
408	20 сверху	$^8/_4$	$^3/_4$.
409	2 снизу	Милльенъ	Молльенъ.
429	12 сверху	своей	всей
447	11 снизу	одно	одномъ.
469	5 сверху	ограничиться	отграничиться
472	13 снизу	созданный	сдѣланный
480	5 снизу	расхода	расходы.
483	3 сверху	искупленіемъ	искушеніемъ
503	7 сверху	установивъ	установивъ законъ
506	12 сверху	его	ее
509	19 сверху	декларацiи	декларацiи о согласованности
521	4 снизу	видѣнія	вѣдѣнія
522	14 снизу	мѣстѣ	мѣсто
534	15 снизу	отмѣченной	отмѣченнаго
537	11 сверху	списокъ	списки
„	2 снизу	того періода	этого періода
551	16 сверху	переносимыхъ	переносимымъ
552	18 сверху	долга	дохода
555	5 снизу	постановленному	очерченному.

ЦАБ "Автограф"