РФ
K59

ХЕРСОНСКАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ БИБЛІОТЕКА.

Дирекція покорнѣйше проситъ г. г. читателей:

а) Обращаться съ книгами, составляющими общее достояніе по возможности бережно.

б) При требованіи книгъ писать на карточкахъ нѣсколько номеровъ, обозначая при этомъ и отдѣлъ.

в) Во избѣжаніе недоразумѣній, случающихся при взысканіи библіотекаремъ штрафа за порчу книгъ,—просматривать таковыя при полученіи ихъ въ чтеніе.

Wieland der Schmied taucht auf, umgewandelt in den Hephästos des rhätischen Gebirges. Wir erfreuen uns funkelnder Harnische, hören die Hammerschläge und sehen den Funken zu, wie sie mit ihren Garben um die Wipfel hundertjähriger Tannen spielen. Noch rauschen die Wasser, wie vor der Schmiede in den Tagen und Nächten der Schläge des kundigen Riesen.



Dann zünden sich die Sommergäste auf der Veranda ihre Cigarren an — sie gehen hinaus und betrachten sich die Gletscher. Rauch der Essen — Rauch der Wasserstürze — Rauch des braunen Krautes: Alles Wolken, die verwehen. Aber die alten Recken ve-

27039 99

ГНОФ

БНК Финуниверситета
5000210369

ГГ. АБОНАТЫ, НЕ ЗАЯВИВШІЕ ПРИ ВЗЯТІИ КНИГИ О ПОРЧѢ ЕЯ, ВСЛУЧАѢ ОБНАРУЖЕНІЯ ТАКОВОЙ ПРИ ВОЗВРАЩЕНІИ КНИГИ УПЛАЧИВАЮТЪ СТОИМОСТЬ ПОВРЕЖДЕНІЯ ПО ОЦѢНКѢ БИБЛІОТЕКАРЯ.

336Б
К59

Д. Кокошкинъ.

1938



2103938940.

Бюджетный вопросъ

въ государствахъ съ представительнымъ правленіемъ.

Изд. Н. Парамонова
„Донская Рѣчь"
въ Ростовѣ на Дону.

«Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» БИБЛИОТЕКА

Дозволено цензурою 25 февраля 1905 г. Ростовъ н-Д.



Ростовъ на Дону.
Типографія „Донская Рѣчь".
1905.

Бюджетный вопросъ

въ государствахъ съ представительнымъ правленіемъ.

Э. Кокошкина.

Бюджетъ (роспись государственныхъ доходовъ и расходовъ) есть планъ государственнаго хозяйства, установляемый впередъ на опредѣленный періодъ времени (большею частью на 1 годъ) и обязательный для правительства. Обширное и сложное хозяйство современнаго государства не можетъ вестись иначе, какъ по намѣченному заранѣе плану. Постановленія конституцій, возводя эту фактическую необходимость на степень юридически-обязательнаго правила предписываютъ періодическое установленіе бюджета и при томъ въ формѣ закона или, по крайней мѣрѣ, при участіи законодательныхъ учрежденій. Какъ мы увидимъ ниже, бюджетъ представляетъ собой весьма сложное явленіе государственной жизни, которое, по важности связанныхъ съ нимъ юридическихъ и политическихъ вопросовъ, издавна привлекаетъ къ себѣ особое вниманіе

юристовъ и государствовѣдовъ. О значеніи этого государственнаго акта для научной теоріи можно судить хотя бы потому, что ученіе о законѣ въ формальномъ и матеріальномъ смыслѣ этого слова, играющее столь видную роль въ современной наукѣ государственнаго права, возникло изъ разсмотрѣнія юридической природы бюджета. Извѣстный конфликтъ между правительствомъ и сеймомъ ландтагомъ въ Пруссіи длившійся отъ 1862 до 1866 года и сходный съ нимъ датскій конфликтъ недавняго времени наглядно показали практическую важность бюджетнаго вопроса. Въ послѣдующемъ изложеніи мы сначала очертимъ вкратцѣ положительное бюджетное право конституціонныхъ государствъ, а затѣмъ перейдемъ къ теоретическимъ ученіямъ о бюджетѣ.

Въ средніе вѣка, какъ извѣстно, государственное хозяйство сливается съ частнымъ хозяйствомъ государя. Доходы послѣдняго доставляются главнымъ образомъ его личнымъ или фамильнымъ недвижимымъ имуществомъ, а также разными феодальными и судебными сборами и пошлинами; къ этому присоединяются обязательныя пособія вассаловъ въ чрезвычайныхъ случаяхъ, опредѣленныхъ ленныхъ правомъ. [1]) Помимо этихъ случаевъ, всякое прямое обложеніе вассаловъ возможно было лишь по соглашенію съ ними; позднѣе тотъ же принципъ распространенъ былъ и на города. Къ этому сводится, между прочимъ, важнѣйшее содержаніе финансовыхъ статей англійской Великой Хартіи 1215 г., а также акта 1297 г. извѣстнаго въ англійской исторіи подъ названіемъ статута о неналоженіи податей (statutum de tallagionon concedendo). Возрастающая съ теченіемъ времени потребность въ чрезвычайныхъ средствахъ обезпечивала представителямъ сословій вліяніе

---

[1]) Въ большинствѣ феодальныхъ государствъ вассалы обязаны были оказывать денежную помощь своему сюзерену а) при возведеніи въ рыцарское званіе его старшаго сына, б) при выдачѣ имъ замужъ старшей дочери и в) для выкупа его изъ плѣна.

на государственное управленіе. Прямые сборы (auxilia, scutagia, tallagia) долгое время разсматривались, какъ свободныя приношенія сословій королю. Но мало-по-малу распространяется убѣжденіе въ необходимости такихъ пожертвованій для удовлетворенія постоянныхъ потребностей государства. Пособія теряютъ свой случайный характеръ и обращаются въ постоянные налоги. На континентѣ Европы параллельно съ этимъ процессомъ идетъ упадокъ сословно-представителеныхъ учрежденій и водвореніе абсолютизма. Напротивъ, въ Англіи развитіе государственной идеи сказывается въ противоположномъ направленіи. Народъ въ лицѣ своихъ представителей не только сохраняетъ и даже расширяетъ *право самообложенія* [1]), но и пріобрѣтаетъ вновь весьма важное *право контроля надъ употребленіемъ государственныхъ доходовъ*. Первыя попытки такого контроля встрѣчаются уже въ концѣ XIV и началѣ XV в. при Ричардѣ II и Генрихѣ IV, но окончательно онъ установляется съ 1677 г., когда къ биллямъ о налогахъ стали присоединять оговорки относительно ихъ назначенія на тѣ или другія цѣли, что англичане называютъ «аппропріаціей». Любопытно, что впервые такая оговорка была сдѣлана по иниціативѣ самого короля Карла II, видѣвшаго въ ней способъ оградить вотируемыя ему суммы отъ претензій своихъ кредиторовъ. Но парламентъ скоро понялъ выгоды назначенія сборовъ на опредѣленныя цѣли и возвелъ такое назначеніе въ общее правило. Отсюда развилось англійское бюджетное право, которое послужило образцомъ для государствъ континента при перенесеніи

---

[1]) Это право въ теченіе долгаго времени было предметомъ борьбы между парламентомъ и королями, стремившимися вводить различнаго рода налоги собственной властью. Принципъ, по которому ни одинъ налогъ не можетъ быть установленъ безъ согласія народа, былъ провозглашенъ парламентомъ въ 1628 г. въ т. н. „прошеніи о правахъ“ и окончательно закрѣпленъ послѣ революціи 1688 г. въ «Биллѣ о правахъ 1688 г.

въ нихъ конституціонныхъ учрежденій. Дѣйствующее въ настоящее время въ Англіи бюджетное право представляется въ слѣдующемъ видѣ.

Государственные *доходы* въ Англіи можно раздѣлить на два главные разряда. Одни изъ нихъ основываются на *постоянныхъ законахъ*, другіе на ежегодно издаваемыхъ и возобновляемыхъ актахъ парламента. Къ первому разряду принадлежатъ около $^4/_5$ всѣхъ доходовъ, между прочимъ, налоги поземельный, штемпельный, акцизы и др. Сюда относятся также такъ называемые «наслѣдственные доходы короны» (государственныя имущества, адмиралтейскія пошлины, налогъ на пиво), которыя по старой терминологіи, и представляютъ, собственно, обыкновенные доходы короля. Со времени Георга III установился обычай въ началѣ каждаго царствованія предоставлять ихъ въ распоряженіе парламента, который взамѣнъ ихъ назначаетъ королю опредѣленное содержаніе изъ государственныхъ средствъ. Нынѣ они составляютъ ничтожную часть государственнаго дохода. Къ доходамъ, основаннымъ на *временныхъ законахъ*, принадлежатъ нѣкоторые налоги (въ томъ числѣ подоходный), а также займы и другія экстраординарныя средства. Весь валовой доходъ государства стекается въ казначейство и за счетъ послѣдняго кладется въ англійскій банкъ, гдѣ онъ составляетъ такъ называемый «консолидированный фондъ» (consolidated fund). Средства консолидированнаго фонда могутъ быть вынимаемы изъ банка не иначе, какъ по постановленію парламента и черезъ посредство особаго независимаго отъ министерства и несмѣняемаго сановника, генеральнаго счетчика и контролера (Comptroller and Auditor General).

Государственные *расходы* также дѣлятся на двѣ группы: 1) *постоянные расходы,* установленные впредь до измѣненія законами и прикрываемые изъ суммъ консолидированнаго фонда безъ особаго каждый разъ согласія парламента (проценты и погашеніе государственнаго долга, содержаніе короля и принцевъ королевскаго дома, жалованіе

извѣстныхъ независимыхъ чиновниковъ и пословъ; содержаніе судовъ); 2) *расходы текущіе,* назначаемые на нужды каждаго года особо парламентомъ. Среди послѣднихъ главное мѣсто занимаетъ содержаніе арміи флота, а также всего гражданскаго управленія (замѣтимъ, что сухопутная армія зависитъ отъ парламента не только въ денежныхъ средствахъ, но и въ самомъ внутреннемъ своемъ основаніи, ибо воинская дисциплина въ ней поддерживается при помощи ежегодно возобновляемаго въ законодательномъ порядкѣ «акта о бунтѣ» mutiny-act).

Изъ вышеизложеннаго мы видимъ, что хозяйственное управленіе въ Англіи имѣетъ двоякій характеръ. Въ извѣстныхъ частяхъ оно основано исключительно на постоянныхъ законахъ, и разъ такіе законы изданы, изъемлется отъ непосредственаго вмѣшательства палаты (установленные закономъ, или фиксированные расходы). Другая часть государственаго хозяйства ведется правительствомъ при дѣятельномъ участіи парламента (текущіе раходы). Она то и составляетъ предметъ бюджетнаго права.

Задачи парламента сводятся здѣсь къ слѣдующимъ тремъ функціямъ:

Всѣ *текущіе расходы* должны быть имъ предварительно одобрены. Источникомъ для покрытія этихъ расходовъ служатъ прежде всего *постоянныя налоги и сборы,* но для употребленія ихъ на это назначеніе требуется данное въ законодательной формѣ разрѣшеніе парламента; это вторая его функція относительно бюджета. Далѣе, если постоянные доходы (за вычетомъ фиксированныхъ расходныхъ статей) недостаточны для покрытія текущихъ расходовъ (какъ это и бываетъ всегда въ дѣйствительности), парламентъ установляетъ *другіе источники дохода*, а именно, возобновляетъ годичные налоги, создаетъ новые, уполномочиваетъ правительство на заключеніе займовъ и т. д.

Парламентскіе акты, относящіеся къ бюджету или вообще къ доходамъ и расходамъ государства, по своей формѣ и порядку изданія представляютъ нѣкоторыя осо-

бенности, отличающія ихъ отъ другихъ законодательныхъ актовъ. Эти особенности объясняются прежде всего историческими причинами, но съ теченіемъ времени онѣ, въ большинствѣ, не только не утратили значенія, но въ виду цѣлесообразности ихъ были распространены на законодательныя постановленія, имѣющія къ финансамъ лишь косвенное отношеніе и прежде подлежавшія общему порядку законодательства. Отличительныя черты законопроэктовъ (биллей) денежнаго характера сводятся къ слѣдующимъ правиламъ, соблюдаемымъ при ихъ разсмотрѣніи и утвержденіи.

1) Всякое предложеніе, имѣющее предметомъ выдачу изъ государственныхъ средствъ, установленіе новаго налога или возвышеніе существующаго, вообще влекущее за собой увеличеніе податного бремени населенія можетъ быть внесено въ парламентъ *лишь правительствомъ или съ его согласія.* Это правило, вытекающее изъ средневѣковаго взгляда на налоги, какъ на пособія, испрашиваемыя королемъ у парламента, оказалось весьма дѣйствительнымъ средствомъ противъ чрезмѣрной отзывчивости депутатовъ на всевозможныя просьбы о возспособленіяхъ изъ государственныхъ средствъ, почему примѣненіе его въ послѣднее время было расширено.

2) Билли вышеуказаннаго характера вносятся всегда *сперва въ палату общинъ,* откуда уже переходятъ въ палату лордовъ, которая не можетъ дѣлать въ биллѣ *никакихъ поправокъ*, но должна или принять или совершенно отвергнуть его. Въ старину лорды вотировали королю пособія на равныхъ правахъ съ общинами, какъ представители особаго класса плательщиковъ—вассаловъ, зависящихъ непосредственно отъ короны. Но съ паденіемъ феодальнаго строя и съ уравненіемъ всѣхъ классовъ населенія въ податномъ отношеніи лорды утратили это значеніе, и въ финансовыхъ вопросахъ выступила на первый планъ нижняя палата, какъ общая представительница податныхъ силъ страны. Налоги съ тѣхъ поръ стали разсматриваться, какъ

даръ, предоставляемый королю общинами съ согласія лордовъ. Это воззрѣніе проводится парламентомъ въ высшей степени строго и послѣдовательно. Палата общинъ принимаетъ отъ лордовъ въ денежныхъ билляхъ только поправки чисто формальнаго характера, да и то съ особыми оговорками относительно ихъ значенія. Съ другой стороны, равноправность верхней палаты съ нижней относительно всѣхъ биллей не-финансоваго характера ограждается тѣмъ, что палата общинъ не можетъ соединять въ одномъ биллѣ предложенія финансоваго характера съ иными проэктами, не стоящими съ ними въ связи. Подобное соединеніе въ 1701 году было признано палатой лордовъ несогласнымъ съ конституціей и съ тѣхъ поръ не практиковалось. Въ тѣхъ же случаяхъ, когда постановленія финансоваго характера неизбѣжно связаны въ одномъ и томъ же биллѣ съ мѣропріятіями иного свойства, различіе правъ лордовъ по отношенію къ тѣмъ и другимъ порождаетъ значительныя техническія затрудненія, изъ которыхъ англійская практика выходитъ при помощи сложныхъ и остроумныхъ комбинацій.

Право отвергать денежные билли въ принципѣ признается за лордами, но примѣняется крайне рѣдко. (Въ 1860 г. лорды отвергли билль объ отмѣнѣ налога на бумагу. Тогда общины стали соединять всѣ финансовые законопроэкты даннаго года въ одинъ общій билль, отвергнуть который лорды не могли, не взявъ на себя тяжкой отвѣтственности за потрясеніе всего государственнаго хозяйства).

3) Денежные билли получаютъ утвержденіе короля въ особой формулѣ, напоминающей объ ихъ историческомъ происхожденіи. Король благодаритъ своихъ вѣрноподданныхъ, принимаетъ ихъ даръ и даетъ свое соизволеніе (Le roy remercie ses bons sujets, accepte leur benevolence et ainsi le veult.)

4) Финасовые билли, вносимые въ палату общинъ, подлежатъ предварительному обсужденію въ *комитетѣ*

всей палаты. Подъ этимъ названіемъ разумѣется особая форма палатскихъ засѣданій, въ которой мѣсто президента палаты (спикера) занимаетъ спеціально избранный для такихъ засѣданій предсѣдатель (chairman) и примѣняются особыя правила дѣлопроизводства, носящія упрощенный и, такъ сказать, дѣловой характеръ (каждый депутатъ можетъ говорить нѣсколько разъ по одному вопросу, пренія строго ограничиваются подлежащимъ обсужденію предметомъ, для внесенія предложенія не требуется его поддержки, не допускается устраненіе предложеній путемъ предварительнаго вопроса, а также отсрочка и его обсужденія [1]). Резолюціи комитета докладываются палатѣ, которая постановляетъ окончательное рѣшеніе въ обычномъ засѣданіи. Всякое измѣненіе внесеннаго проэкта клонящееся къ увеличенію общественныхъ тягостей, должно быть предварительно разсмотрѣно въ комитетѣ.

Билли, относящіеся къ ежегодному бюджету обсуждаются въ комитетскихъ засѣданіяхъ двоякаго рода, соотвѣтствующихъ двумъ различнымъ задачамъ парламента. Комитетъ (субсидій committee of supplies) разсматриваетъ предложенные правительствомъ расходы; комитетъ по изысканію средствъ (committee of vays and means) назначаетъ на покрытіе ихъ сущетвующіе источники дохода и изыскиваетъ новые.

Самая *процедура установленія бюджета* происходитъ слѣдуюшимъ образомъ. Немедленно послѣ открытія парламентской сессіи, приходящагося обыкновенно за нѣ-

---

[1]) При обычномъ порядкѣ парламентскаго дѣлопроизводства по внесеніи какого-либо проэкта каждый депутатъ можетъ предложить палатѣ отсрочить его обсужденіе или поставить „предварительный вопросъ“ т. е. предложить перейти прямо къ голосованію, безъ преній. Такія предложенія чаще всего служатъ тактическимъ средствомъ для устраненія внесеннаго проэкта. Если открываются пренія, то для того, чтобы проэктъ подвергся голосованію требуется, чтобы онъ былъ поддержанъ хотя однимъ депутатомъ кромѣ лица, его внесшаго, въ противномъ же случаѣ онъ считается отвергнутымъ.

сколько мѣсяцевъ до начала финансоваго года, который въ Англіи считается съ 1 апрѣля, начинаются засѣданія обоихъ вышеназванныхъ комитетовъ. Въ чередованіи ихъ соблюдается общее правило, согласно которому сначала вотируются статьи расходовъ, а потомъ назначаются средства на ихъ покрытіе. Поэтому первое засѣданіе комитета изысканія средствъ происходитъ послѣ первой резолюціи комитета субсидій, и вообще, каждое постановленіе комитета средствъ имѣетъ своимъ предположеніемъ извѣстную резолюцію комитета субсидій. Канцлеръ казначейства (министръ финансовъ) вноситъ въ комитетъ субсидій смѣты предполагаемыхъ расходовъ, сперва по содержанію арміи и флота, затѣмъ по разнымъ отраслямъ гражданскаго управленія и др. При обсужденіи первой смѣты (т. е. военнаго и морского бюджета) депутаты могутъ касаться общей финансовой политики министерства, а также военнаго и морского управленія вообще; при обсужденіи послѣдующихъ смѣтъ, пренія, по общему правилу комитетскаго дѣлопроизводства, строго ограничиваются стоящимъ на очереди вопросомъ. Постановленія палаты общинъ по докладамъ комитета субсидій не идутъ въ верхнюю палату, но остаются на степени одностороннихъ резолюцій общинъ до конца сессіи, когда они соединяются въ одномъ общемъ биллѣ носящемъ названіе «аппропріаціоннаго» (appropriation-bill). Тѣмъ не менѣе и до изданія такого билля по этимъ одностороннимъ резолюціямъ чинится исполненіе, т. е. выдаются деньги изъ банка. Это достигается путемъ слѣдующей комбинаціи. Когда важнѣйшія расходныя смѣты пройдутъ въ палатѣ общинъ, комитетъ изысканія средствъ постановляетъ резолюцію, уполномачивающую правительство покрывать всѣ уже одобренные нижней палатой расходы изъ доходовъ, хранящихся въ банкахъ. Эта резолюція проходитъ черезъ всѣ стадіи законодательства и такимъ образомъ обращается въ законъ такъ называемый «актъ объ ассигновкѣ средствъ» (ways of means-act). Подобные акты, издаваемые время отъ времени въ теченіе сессіи, даютъ

возможность съ наступленіемъ финансоваго года производить необходимые расходы изъ средствъ государственнаго казначейства. Описанная практика не можетъ считаться вполнѣ корректной съ юридической точки зрѣнія, такъ какъ не только способы покрытія расходовъ, но и самыя расходныя статьи, взятыя въ отдѣльности, должны быть основаны на законодательномъ актѣ, но эта формальная неправильность погашается въ концѣ сессіи изданіемъ вышеупомянутаго «аппропріаціоннаго» акта, въ которомъ соединяются всѣ постановленія палаты общинъ о расходахъ, сдѣланныхъ въ теченіе сессіи. Ко времени первыхъ засѣданій комитета изысканія средствъ пріурочивается обыкновенно тотъ моментъ, который собственно и носитъ въ англійской практикѣ названіе «бюджетъ»—изложеніе финансоваго плана правительства. Именно, когда главныя и наиболѣе измѣнчивыя статьи расходовъ (смѣта арміи и флота) приняты нижней палатой, канцлеръ казначейства произноситъ (большею частью въ комитетѣ изысканія средствъ) рѣчь, въ которой развиваетъ планъ государственнаго хозяйства на предстоящій смѣтный годъ. Этотъ планъ служитъ руководствомъ для комитета по изысканію средствъ при установленіи системы налоговъ.

Билли о налогахъ (tax-bills), такъ же, какъ и билли объ ассигнованіи средствъ изъ государственнаго казначейства, обращаются въ законы немедленно. Но обычай дозволяетъ приводить ихъ въ исполненіе еще ранѣе, именно тотчасъ послѣ принятія ихъ палатой общинъ. По прекращеніи засѣданій обоихъ финансовыхъ комитетовъ, въ концѣ сессіи (т. е. большей частью, послѣ 1 апрѣля) изготовляется аппропріаціонный билль (bill of appropriation), соотвѣтствующій тому, что называется на континентѣ бюджетнымъ закономъ. Онъ перечисляетъ всѣ статьи расходовъ, вотированныя палатой общинъ въ теченіе сессіи, а также всѣ средства, назначенныя парламентскими актами на ихъ покрытіе съ присовокупленіемъ традиціонной формулы, согласно которой всѣ перечисленные доходы могутъ

быть употреблены лишь на указанные расходы и ни на какія иныя цѣли. Послѣ принятія этого билля общинами и лордами онъ возвращается въ нижнюю палату и хранится тамъ до торжественнаго закрытія сессіи, когда онъ подносится спикеромъ королю для утвержденія въ обычной для денежныхъ биллей формулѣ. Порядокъ этотъ имѣетъ глубокое историческое основаніе. Въ старину общины приберегали билль о субсидіяхъ къ концу сессіи для того, чтобы сдѣлать короля болѣе уступчивымъ на ихъ ходатайства. Съ установленіемъ парламентарной системы правленія, право общинъ отвергнуть аппропріаціонный билль утратило свой смыслъ и попало въ разрядъ устарѣвшихъ оружій, «мирно ржавѣющихъ въ конституціонномъ арсеналѣ». Въ послѣдній разъ оно было примѣнено въ 1784 г., когда враждебное министерству Питта большинство нижней палаты отвергло билль объ аппропріаціи. Питтъ однако остался у власти и посовѣтовалъ королю распустить палату. Новые выборы дали благопріятное ему большинство, которое одобрило заднимъ числомъ всѣ мѣропріятія министерства и издало «аппропріаціонный законъ». Теперь изданіе этого послѣдняго есть простая формальность, но формальность необходимая для правомѣрнаго управленія. Всѣ расходы, производимые до изданія аппропріаціоннаго акта, съ строго юридической точки зрѣнія, суть незаконные акты, предпринимаемые правительствомъ на свой страхъ и рискъ въ расчетѣ на позднѣйшее узаконеніе ихъ заднимъ числомъ посредствомъ упомянутаго акта.

Установленный вышеописаннымъ образомъ бюджетъ является обязательной нормой для финансоваго управленія. Повѣрка согласія послѣдняго съ бюджетомъ производится особой парламентской комиссіей т. н. счетнымъ комитетомъ (committee of public account) при помощи генеральнаго счетчика и контролера (Comptroller and Auditor General), который представляетъ комиссіи отчеты о выполненіи бюджета.

Бюджетное право *Сѣверо-Американскихъ Соединен-*

ныхъ Штатовъ построено, въ общемъ, по образцу англійскаго. Важнѣйшія отличія слѣдующія. Проэктъ бюджета составляется не правительствомъ, а нижней палатой при чемъ президенты республики и статсъ-секретари (министры) участвуютъ въ его выработкѣ лишь въ качествѣ совѣтниковъ палаты. Сенатъ (верхняя палата) не лишенъ права поправокъ. Вотированіе расходовъ соединено съ назначеніемъ доходовъ на ихъ покрытіе, но не въ одномъ биллѣ, а въ нѣсколькихъ «апропріаціонныхъ актахъ», слѣдующихъ одинъ за другимъ и соотвѣтствующихъ различнымъ отраслямъ управленія. При этомъ расходованіе денегъ до изданія соотвѣтствующаго акта безусловно воспрещается. Часть расходовъ, какъ и въ Англіи, въ силу постоянныхъ апропріаціонныхъ законовъ поставлена внѣ ежегоднаго бюджета.

Во *Франціи* законодательство революціонной эпохи заимствовало основы англійскаго бюджетнаго права (періодическое вотированіе налоговъ и расходовъ). Но въ отличіе отъ англійской системы раздѣленія налоговъ на постоянные и временные, *всѣ налоги* были поставлены въ зависимость *отъ періодическихъ голосованій законодательнаго собранія*. Большинство писателей объясняютъ это отступленіе демократическими тенденціями французскаго учредительнаго собранія 1789 года, но, какъ прекрасно выяснено Іеллинекомъ [1]), причина его лежитъ не столько въ политическомъ направленіи, сколько въ финансовыхъ обстоятельствахъ того времени.

Податная система стараго порядка была въ принципѣ отвергнута, но пока не замѣнена никакой новой. Учредительное собраніе, объявивъ незаконными существующіе налоги, принуждено было временно сохранить ихъ впредь до выработки иного болѣе справедливаго порядка обложенія. Очевидно, однако, что въ тогдашнее смутное время эта задача не могла быть разрѣшена быстро. Естественно

---

[1]) Iellinek, Gesetz und Verordnung. 150—151.

поэтому, что политическіе дѣятели революціи хотѣли сохранить путь къ финансовымъ реформамъ открытымъ и не спѣшили закрѣплять постоянными законами ни старыхъ несправедливыхъ формъ обложенія, ни новыхъ опытовъ въ этой области. Но принципъ періодичности налоговъ, явившись результатомъ условій времени, впослѣдствіи получилъ иное толкованіе и понынѣ сохранилъ значеніе во Франціи.

Хаотическое состояніе финансовъ въ эпоху революціи и безпрерывная смѣна конституцій препятствовали установленію опредѣленныхъ и твердыхъ правилъ относительно установленія бюджета. Лишь ко времени консульства Наполеона (1799 г.) бюджетъ получилъ прочную форму ежегоднаго плана государственнаго хозяйства, издаваемаго законодательнымъ порядкомъ. Но вмѣстѣ съ тѣмъ и права народнаго представительства относительно бюджета сдѣлались призрачными. Дѣло въ томъ, что бюджетъ вотировался въ законодательномъ корпусѣ не по частямъ, а цѣликомъ (en bloc). При этомъ условіи задачи народнаго представительства сводились, въ сущности, къ чисто-формальному скрѣпленію распоряженій правительства. Въ такомъ видѣ бюджетное право переходитъ отъ консульства и имперіи къ конституціонной монархіи эпохи реставраціи. Но уже съ царствованія Людовика XVIII начинается рядъ реформъ, постепенно обезпечившихъ палатамъ дѣйствительное участіе въ составленіи ежегоднаго финансоваго плана и положившихъ основаніе современнаго бюджетнаго права Франціи. Усилія либеральной партіи направляются прежде всего на возможно большую раздѣльность и полноту бюджета. Вмѣсто голосованія всего бюджета сразу, вводится вотированіе его по частямъ, сначала по смѣтамъ отдѣльныхъ министерствъ, потомъ по отдѣламъ этихъ смѣтъ и по главамъ; предписывается внесеніе въ бюджетъ валовой суммы всѣхъ доходовъ, запрещаются переносы суммъ изъ одного подраздѣленія бюджета въ другое (virements), ограничивается открытіе сверхсмѣтныхъ кредитовъ послѣ утвержде-

нія бюджета. Наполеонъ III беретъ назадъ значительную часть уступокъ, сдѣланныхъ либеральной партіей бурбонской и орлеанской династіями, но во второй конституціонный періодъ его царствованія народному представительству возвращаются снова пріобрѣтенныя имъ права.

Въ Франціи (а по примѣру ея и въ другихъ континентальныхъ государствахъ) бюджетное право выливается, сравнительно съ Англіей, въ болѣе простую и стройную форму. Раздѣленныя тамъ функціи разрѣшенія расходовъ, установленія налоговъ и обращенія этихъ послѣднихъ на покрытіе первыхъ соединяются здѣсь въ одномъ финансовомъ законѣ (loi des finances) издаваемомъ ежегодно до начала бюджетнаго года (1 января) и включающемъ всѣ доходы и расходы государства (косвенные налоги установляются во Франціи постоянными законами, но ежегодное внесеніе въ бюджетъ является необходимымъ юридическимъ условіемъ для ихъ взиманія). Кредиты дополнительные (supplémentaires) и чрезвычайные (extraordinaires) открываются правительству также въ законодательномъ порядкѣ. Впрочемъ, въ промежутки между сессіями парламента дополнительные кредиты по опредѣленнымъ заранѣе въ бюджетѣ статьямъ (nomenclature des services votés) и также неотложные чрезвычайные могутъ быть открыты декретомъ президента въ министерскомъ совѣтѣ, но по открытіи сессіи они должны быть представлены въ 2-хъ недѣльный срокъ на одобреніе парламента. Выполненіе бюджета правительствомъ парламентъ провѣряетъ при помощи счетной палаты (cour des comptes). Какъ результатъ повѣрки издается законъ о расчетѣ (loi de comptes), который устанавливаетъ окончательный расчетъ за истекшій бюджетный годъ и вмѣстѣ съ тѣмъ освобождаетъ министерство отъ отвѣтственности (loi de règlement dèfinitif). (Законъ о расчетѣ долженъ быть предложенъ палатѣ въ теченіе 2 мѣсяцевъ по окончаніи бюджетнаго года, на практикѣ же изготовленіе затягивается иногда на нѣсколько лѣтъ). Финансовые законы (бюджетъ, дополнительные и чрезвычайные кредиты, законы о

займахъ, законъ о расчетѣ) представляютъ относительно *порядка ихъ изданія* слѣдующія особенности. Они: 1) вносятся *сперва въ палату* депутатовъ, потомъ въ сенатъ; 2) предварительно разсматриваются въ особыхъ комиссіяхъ, избираемыхъ отъ всѣхъ такъ называемыхъ бюро [1]) каждой палаты: въ палатѣ бюджетной комиссіи (commission du budget) изъ 33 членовъ, въ сенатѣ финансовой (commission des finances) изъ 18 членовъ; 3) подлежатъ лишь *однократному обсужденію*; 4) вотируются посредствомъ открытаго голосованія (scrutin public). Конституція не лишаетъ сената права поправокъ, но нѣкоторые толкуютъ требованія, чтобы финансовые законы были предварительно «вотированы» палатой въ томъ смыслѣ, что сенатъ не можетъ увеличивать расходы, принятые палатой и возстановлять ею отвергнутые. На практикѣ, однако, сенатъ неоднократно дѣлалъ и то и другое, и споръ съ палатой обыкновенно оканчивался компромиссомъ.

210399 39940

Бюджетное право *Бельгіи* во всѣхъ существенныхъ чертахъ сходно съ французскимъ. Принципъ *періодичности налоговъ* въ немъ выраженъ еще болѣе ясно и опредѣленно и, такъ же, какъ и тамъ, имѣетъ чисто историческое происхожденіе. Несправедливость голландской податной системы была одной изъ причинъ, вызвавшихъ возстаніе бельгійцевъ и отдѣленіе ихъ отъ Голландіи въ 1831 году. Поэтому послѣ провозглашенія независимости Бельгія находилась въ томъ же положеніи, какъ Франція въ эпоху революціи; она осудила старый порядокъ обложенія, но не успѣла еще выработать новаго. На образованіе бельгійскаго бюджетнаго права кромѣ того вліяли: примѣръ Франціи, антипатія къ Голландіи, гдѣ была принята система десятилѣтняго бюджета, наконецъ, воспоминанія о старин-

---

[1]) Бюро представляютъ собой группы, на которыя дѣлится весь составъ палаты по жребію. Избраніе комиссіи такими группами (поровну отъ каждой группы), а не большинствомъ всей палаты имѣетъ цѣлью обезпечить участіе въ комиссіяхъ представителямъ всѣхъ партій.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Правительстве Российской Федерации» БИБЛИОТЕКА

ныхъ сословныхъ правахъ, сохранившихъ силу въ Бельгіи долѣе, чѣмъ въ какой-либо иной странѣ (вплоть до конца прошлаго вѣка).

Бюджетное право въ той обработкѣ, которую оно получало во Франціи и Бельгіи, послужило образцомъ для *другихъ западноевропейскихъ государствъ*. Особнякомъ здѣсь стоитъ только *Швеція*, гдѣ дѣйствуетъ исторически выработавшееся, весьма сложное и своеобразное бюджетное право, во многомъ напоминающее англійское. Въ *Норвегіи*, а также въ нѣкоторыхъ *германскихъ государствахъ* (Баваріи, Саксоніи, Виртембергѣ, Баденѣ) по примѣру Франціи и Бельгіи, издаются періодическіе законы о налогахъ (въ Баваріи, Саксоніи, Баденѣ на 2 года, въ Виртембергѣ на 3), но бюджетъ расходовъ устанавливается простымъ соглашеніемъ монарха и палатъ, не облеченныхъ въ форму закона. Въ *Пруссіи и Германской имперіи* ежегодно до начала финансоваго года (1 апрѣля) издается бюджетный законъ, въ который вносятся всѣ доходы и расходы государства, но, въ отличіе отъ франко-бельгійской системы, большинство доходовъ имѣютъ помимо бюджета иное юридическое основаніе въ постоянныхъ законахъ. Нѣкоторыя конституціи предусматриваютъ возможность *неустановленія бюджета къ законному сроку* и на этотъ случай дозволяютъ правительству управлять въ теченіе извѣстнаго времени на основаніи предыдущаго бюджета (Баварія, Саксонія, Виртембергъ, Баденъ, Гессенъ, Испанія, Румынія) или установлять бюджетъ временнымъ закономъ, издаваемымъ безъ согласія палатъ. (Данія).

Закончивъ обзоръ постановленій положительныхъ законодательствъ о бюджетѣ, перейдемъ къ *теоріи бюджетнаго права*. Какъ мы видѣли, бюджетъ вездѣ представляетъ собой законъ (или по крайней мѣрѣ актъ законодательной власти), установляющій планъ государственнаго хозяйства на опредѣленный періодъ времени. Но государственное хозяйство опредѣляется не однимъ бюджетомъ, а также другими постоянными узаконеніями, обусловливающими из-

вѣстныя полученія или траты для государственной казны. Такъ, напримѣръ, налоги, пошлины, регаліи, государственные займы въ большинствѣ государствъ зиждутся на постоянныхъ законахъ; основанная на административныхъ, судебныхъ и иныхъ законахъ дѣятельность государственныхъ учрежденій съ необходимостью вызываетъ извѣстные расходы, а иногда и полученія (напримѣръ, штрафы). Спрашивается: *въ какомъ отношеніи стоитъ бюджетъ ко всѣмъ другимъ законамъ, регулирующимъ прямо или косвенно финансовое управленіе?* Въ этомъ именно заключается бюджетный вопросъ съ юридической точки зрѣнія. Разборъ относящихся сюда теорій уяснитъ намъ юридическую сущность бюджета и дастъ отвѣтъ на три главные пункта, на которые разбивается вышеуказанный вопросъ, а именно: 1) о юридическомъ характерѣ *акта установленія бюджета*; 2) о *юридическомъ дѣйствіи бюджета*; 3) о юридическихъ послѣдствіяхъ, которыя влечетъ за собой *отсутствіе законнаго бюджета.* Изъ этихъ вопросовъ послѣдній практически наиболѣе важный и спорный.

Французскіе и бельгійскіе юристы (а изъ современныхъ нѣмецкихъ—*Цорнъ*) *) разрѣшаютъ вышеозначенный вопросъ такъ. Бюджетъ есть законъ въ полномъ смыслѣ слова, ничѣмъ не отличающійся отъ другихъ законовъ, кромѣ ограниченнаго срока дѣйствія. Какъ всякій законъ, онъ установляется законодательными органами вполнѣ свободно; какъ всякій законъ, отмѣняетъ всѣ предшествующія, противорѣчащія ему законодательныя постановленія. Бюджетъ даетъ необходимое юридическое основаніе всѣмъ доходамъ и расходамъ государства; если срокъ прежняго бюджета истекъ, а новый почему-нибудь не установленъ, то правительство лишается всѣхъ законныхъ средствъ управленія. Право отвергнуть предложенный правительствомъ бюджетъ является поэтому въ рукахъ парламента наилучшимъ средствомъ, чтобы въ случаѣ нужды, заставлять пра-

*) Zorn Reichsstaatsrecht, II. S. 349.

вительство сообразоваться съ законами и интересами народа.

Изложенная теорія встрѣчаетъ возраженія двоякаго рода: политическія и юридическія.

Воззрѣніе на вотированіе бюджета, какъ на *политическое оружіе* парламента, ведетъ свое начало отъ средневѣковаго сословно-феодальнаго строя, гдѣ государственные чины дѣйствительно пользовались нуждой короля въ средствахъ для того, чтобы добиваться отъ него исполненія своихъ желаній. Но въ современномъ государствѣ подобныя отношенія невозможны. Средства, вотируемыя народнымъ представительствомъ, идутъ не на личныя нужды правителя, а на потребности государства, отказъ въ нихъ невыгодно отозвался бы прежде всего на интересахъ народа и лишилъ бы его довѣрія не правительство, а парламентъ. Управленіе въ наше время невозможно безъ обширныхъ денежныхъ затратъ; отказъ народнаго представительства утвердить бюджетъ, при точномъ соблюденіи закона правительствомъ имѣлъ бы своимъ неизбѣжнымъ послѣдствіемъ остановку всей государственной жизни и въ конечномъ результатѣ полную анархію. Признать за парламентомъ неограниченную свободу въ дѣлѣ установленія бюджета,— это все равно, что ежегодно ставить на баллотировку вопросъ о дальнѣйшемъ существованіи государства. Не безъ остроумія называютъ подобный порядокъ «ежегоднымъ абонементомъ на государство». Непринятіе бюджета въ его цѣломъ составѣ, является въ наше время, по меньшей мѣрѣ, слишкомъ тяжеловѣснымъ и опаснымъ политическимъ оружіемъ: тамъ, гдѣ установился парламентарный образъ правленія, т. е. выборъ министровъ изъ среды парламентскаго большинства, оружіе это теряетъ всякое значеніе ибо продолжительное разногласіе между правительствомъ и парламентомъ въ такихъ государствахъ невозможно.

На изложенной точкѣ зрѣнія стоялъ еще одинъ изъ членовъ французскаго учредительнаго собранія Бомецъ, возражая противъ Мирабо, который отстаивая право короля

не утверждать законы (такъ наз. абсолютное veto), видѣлъ въ свободномъ вотированіи налоговъ лучшее средство противъ злоупотребленія этимъ правомъ. «Не королю платятъ налоги»—возражалъ ему Бомецъ—«а націи». Впослѣдствіи политическія соображенія, говорящія противъ свободы непринятія бюджета, были особенно хорошо развиты Бенжаменомъ Констаномъ [1]) и Сисмонди. Несмотря на убѣдительные доводы этихъ писателей, взглядъ на бюджетное право, какъ на политическое оружіе парламента, позднѣе снова распространился во Франціи и получилъ даже практическое примѣненіе въ 1877 г. во время борьбы республиканцевъ съ президентомъ Макъ-Магономъ. Впрочемъ, въ настоящее время, съ установленіемъ парламентарнаго образа правленія во Франціи, французскимъ палатамъ врядъ ли представится случай употребить въ дѣло это оружіе.

Какъ мы сказали, изъ нѣмецкихъ писателей къ французскимъ и бельгійскимъ юристамъ примыкаетъ *Цорнъ*, но онъ сходится съ ними лишь въ пониманіи бюджетнаго права, съ юридической точки зрѣнія, а не въ политической оцѣнкѣ его. Свобода принятія или непринятія бюджета, по его мнѣнію, вытекаетъ съ неумолимой послѣдовательностью изъ постановленій германской, такъ же какъ бельгійской и французской конституціи; если она приводитъ къ результатамъ, невозможнымъ съ практической точки зрѣнія, то это можетъ лишь служить побужденіемъ къ скорѣйшей реформѣ дѣйствующаго права, но не къ искуственному его истолкованію. «Если это нелѣпо,—говоритъ Цорнъ, — то это не моя вина, а законодателя, и прикрывать ее я не вижу ни малѣйшей надобности». [2]).

Но и съ *чисто юридической* точки зрѣнія франко-бельгійская теорія не выдерживаетъ критики. Противъ нея дружно возстаютъ всѣ наиболѣе выдающіеся представители нѣмецкой науки государственнаго права (Моль, Шталь,

---

[1]) Constant. Cours de politique constit. I p. 167.

[2]) Das Reichsstaatsrecht стр. 339 примѣч. № 29.

Гнейстъ, Лабандъ, Іеллинекъ, Генель), выставляющіе весьма вѣскіе доводы въ пользу иного пониманія бюджетнаго права.

Бюджетъ, по природѣ своей, относится къ актамъ не свободнаго, а такъ называемаго ограниченнаго или *связаннаго законодательства*, какъ его называетъ Іеллинекъ, и при томъ къ такимъ актамъ, которые ограничены не только тѣмъ, что содержаніе ихъ заранѣе опредѣляется предписаніями конституціи, но и самое изданіе которыхъ составляетъ конституціонную обязанность законодательныхъ органовъ. Прежде всего законодательные органы обязаны *установить бюджетъ въ законный срокъ*. Уже въ самой формѣ соотвѣтствующихъ конституціонныхъ постановленій большей частью выражается приказъ. (Ст. 115 бельгійской конституціи: «Ежегодно палаты *вотируютъ* бюджетъ». Ст. 69 германской: «Всѣ доходы и расходы *должны* быть внесены» и т. д.). Слѣдовательно о свободѣ принятія или непринятія бюджета не можетъ быть и рѣчи. Неутвержденіе всего бюджета въ цѣломъ однимъ изъ законодательныхъ органовъ есть нарушеніе конституціи, лишающее права требовать отъ другихъ органовъ ея соблюденія (революціонное состояніе). Но и въ томъ случаѣ, когда всѣ законодательные органы согласны между собой, они не могутъ освободить себя отъ обязанности установленія бюджета (тамъ, гдѣ существуетъ различіе между конституціей и обыкновенными законами), ибо конституціонный законъ не можетъ быть обезсиленъ простымъ.

Далѣе, въ бюджетъ должны быть внесены *всѣ доходы и расходы государства*. Отсюда опять вытекаютъ обязанности для органовъ законодательной власти; они обязаны не только установить бюджетъ, но и установить его извѣстнымъ образомъ (согласно съ дѣйствующимъ правомъ). Въ каждомъ государствѣ существуютъ такіе расходы, производить которые оно обязано на основаніи существующихъ законовъ, опредѣляющихъ и суммы этихъ расходовъ. Сюда относится: содержаніе монарха, платежи по государственному долгу, жалованье чиновникамъ и т. д. Мы видѣ-

ли, что въ Англіи большая часть этихъ расходовъ выдѣлена изъ ежегоднаго бюджета. На континентѣ Европы они включаются въ бюджетъ и при томъ включаются обязательно. Невнесеніе такихъ *юридически необходимыхъ* (по выраженію Генеля) расходовъ въ ежегодный финансовый законъ или исключеніе изъ него было бы равносильно отмѣнѣ или пріостановкѣ соотвѣтствующихъ законовъ; между тѣмъ ни одинъ изъ законодательныхъ органовъ не имѣетъ права своей односторонней волей отмѣнять, измѣнять или пріостанавливать дѣйствующее право [1]).

То же относится и къ доходамъ, съ необходимостью связаннымъ съ поддержаніемъ законныхъ учрежденій или съ предписанными закономъ мѣрами (постоянные налоги, пошлины, регаліи, штрафы). Если обязательные расходы не покрываются такого же рода доходами, законодательные органы обязаны изыскать и внести въ бюджетъ средства на пополненіе дефицита. Въ странахъ съ системой періодическихъ налоговъ, парламентъ обязанъ возобновлять ихъ, пока доходы не превышаютъ расходовъ. Указанныя правила, обязательныя при составленіи бюджета, опредѣляютъ дѣйствія высшихъ безотвѣтственныхъ органовъ государства, и потому представляютъ собой необходимо, законъ, лишенный принудительной силы, «несовершенный законъ» (lex imperfecta), какъ выражаются юристы: но сами законодательные органы въ своихъ взаимныхъ отношеніяхъ могутъ настаивать на соблюденіи этихъ правилъ. Такъ напримѣръ, невнесеніе правительствомъ въ бюджетъ обязательной статьи расхода даетъ парламенту право соотвѣтствующей поправки; исключеніе подобной статьи изъ бюджета нижней палатой освобождаетъ верхнюю отъ обязанности вотировать финансовый законъ и т. д.

---

[1]) Это хорошо понимали составители французской конституціи 1791 г., включившіе въ нее (отд. V, ст. 2.) слѣдующую статью: „Платежи по государственному долгу и по содержанію короля ни подъ какимъ предлогомъ не могутъ быть прекращены или пріостановлены".

Расходы, не предусмотрѣнные дѣйствующими законами или предусмотрѣнные, но неопредѣленные по размѣру, а равно назначенные на ихъ покрытіе подобнаго же свойства доходы вносятся въ бюджетъ *по свободному соглашенію* законодательныхъ органовъ. Къ свободной части бюджета относятся также доходы и расходы, вытекающіе изъ учрежденій и мѣръ, не предписанныхъ, а только разрѣшенныхъ существующими законами (напр., выпускъ въ обращеніе долговыхъ обязательствъ). Свободный характеръ всѣхъ упомянутыхъ статей выражается въ томъ, что органъ составляющій бюджетъ (правительства) можетъ вносить или не вносить въ него необязательные доходы и расходы и опредѣлять размѣръ неопредѣленныхъ, а органы, обсуждающіе бюджетъ (палаты) могутъ вычеркивать первые и понижать вторые (насколько это возможо безъ отмѣны и пріостановки лежащихъ въ основаніи ихъ законовъ). Но за парламентомъ нельзя признать права вводить въ бюджетъ новыя необязательныя статьи или повышать ихъ размѣръ. Такъ какъ установленіе бюджета должно состояться къ опредѣленному сроку, то подобныя поправки поставили бы правительство въ необхолимость или принять ихъ, или начать финансовый годъ безъ бюджета. Нравственное принужденіе для правительства, заключающееся въ такомъ образѣ дѣйствій палатъ не мирится съ характеромъ необязательныхъ частей бюджета. Именно потому, что онѣ необязательны, каждый изъ законодательныхъ факторовъ можетъ отвергнуть ихъ, но ни одинъ не имѣетъ права навязывать ихъ другому.

Равноправность законодательныхъ факторовъ дѣлаетъ возможнымъ ихъ *споръ* объ обязательности той или другой статьи бюджета. Какъ всякій конфликтъ между непосредственными органами государства, онъ можетъ быть рѣшенъ лишь конституціоннымъ судомъ, а тамъ, гдѣ его нѣтъ, фактическимъ соотношеніемъ силъ спорящихъ сторонъ.

Итакъ, въ бюджетѣ нужно различать двѣ части: обя-

зательную и свободную. Первый установляется по предписаніямъ дѣйствующихъ законовъ, вторая по свободному соглашенію законодательныхъ фактовъ, при чемъ, по общему правилу, правительству принадлежитъ иниціатива, а палатамъ право утвержденія или неутвержденія. Въ этой послѣдней области, обнимающей текущія, измѣнчивыя потребности государственной жизни, и проявляется по преимуществу вліяніе народнаго представительства на финансовое управленіе. Вліяніе это, какъ справедливо замѣчаетъ Генель, заключается не въ неограниченной свободѣ отклоненія бюджета (которое не имѣло бы никакой цѣны при такой же свободѣ другихъ органовъ государственной власти, а въ правѣ утвержденія или отказа, ограниченномъ извѣстными рамками, но за то обезпеченномъ въ своемъ практическомъ осуществленіи соотвѣтствующими обязанностями другихъ законодательныхъ органовъ.

Если, за немногими исключеніями, всѣ современные нѣмецкіе ученые сходятся въ воззрѣніи на обязанности законодателя при установленіи бюджета, то *юридическое дѣйствіе устновленнаго бюджета* является среди нихъ спорнымъ вопросомъ. Большинство нѣмецкихъ писателей, исходя изъ теоріи, различающей два понятія закона, матеріальное и формальное, иначе говоря, законъ по формѣ и законъ по содержанію, подводятъ бюджетъ подъ первое понятіе, т. е. утверждаютъ, что, хотя онъ и облекается въ форму закона, но въ сущности представляетъ собой не законодательный, а административный актъ: такого мнѣнія придерживаются, высказывая его въ различныхъ формахъ и подкрѣпляя различными доводами,—Лабандъ, Іеллинекъ, Гнейстъ, Пражакъ и многіе другіе извѣстные юристы.

Соглашаясь съ Генелемъ, мы считаемъ это ученіе въ корнѣ ошибочнымъ и думаемъ, что все то, что издается въ формѣ закона, есть въ то же время и законъ по содержанію, но, не имѣя возможности вдаваться здѣсь въ общее обоснованіе этого взгляда, ограничимся примѣненіемъ его къ вопросу о юридической природѣ бюджета.

Такое ограниченіе будетъ умѣстно тѣмъ болѣе, что именно этотъ вопросъ послужилъ первоначальнымъ поводомъ къ созданію понятія «административнаго акта, облеченнаго въ форму закона».

«Бюджетъ,—говоритъ Іеллинекъ,—въ матеріальномъ отношеніи есть административный актъ, а не юридическая норма, ибо онъ не разграничиваетъ права и обязаности, а лишь упорядочиваетъ хозяйственную дѣятельность въ техническомъ отношеніи государства. Генель [1]) въ отвѣтъ на это подробно разбираетъ дѣйствіе финансоваго закона и доказываетъ, что онъ опредѣляетъ компетенцію высшихъ органовъ государства, разграничиваетъ ихъ права и обязанности, слѣдовательно представляетъ собой не техническое, а юридическое правило.

Бюджетъ въ томъ видѣ, въ какомъ онъ является въ большинствѣ современныхъ государствъ, производитъ *весьма сложное юридическое дѣйствіе* на финансовое управленіе. Кромѣ того общаго значенія, которое принадлежитъ бюджетному закону въ его цѣломъ, онъ еще выполняетъ особыя функціи относительно извѣстныхъ частей государственнаго хозяйства. Мы начнемъ съ этого послѣдняго *частнаго дѣйствія бюджета.*

Прежде всего онъ является *необходимымъ правовымъ основаніемъ* для *полученій и расходовъ необязательныхъ* или *неопредѣленныхъ* (т. е. не предусмотрѣнныхъ постоянными законами или предусмотрѣнныхъ, но не опредѣленныхъ по размѣру). Сюда относятся всѣ временные, текущіе доходы и расходы, а также тѣ, которые, хотя и являются фактически постоянными, но по конституціи требуютъ ежегоднаго возобновленія. (Въ Англіи—подоходный налогъ и расходы по арміи и флоту, во Франціи и Бельгіи—всѣ налоги, въ Германіи, взносы отдѣльныхъ го-

---

[1]) Haenel Gesetz im formellen und materiellen Sinne. S. 291 sq.

сударствъ въ кассу имперіи [1]). По отношенію къ нимъ бюджетъ играетъ такую же роль, какъ постоянные законы относительно обязательныхъ статей, т. е. управомочиваетъ и большей частью одновременно обязываетъ правительство (смотря по смыслу конкретной статьи) произвести упомянутыя полученія и выдачи. Законодательнаго характера этихъ частей бюджета не отрицаютъ и послѣдователи вышеупомянутаго ученія, отрицающаго значеніе закона за бюджетомъ въ его цѣломъ.

Относительно *всѣхъ доходовъ* (въ томъ числѣ и тѣхъ, которые опредѣляются качественно и количественно постоянными законами) бюджетъ выполняетъ особую юридическую функцію, выражаемую въ Англіи и С. А. Соединенныхъ Штатахъ словомъ «аппропріація» именно, онъ уполномачиваетъ (и большею частью одновременно обязываетъ) правительство употребить указанные въ бюджетѣ доходы на нужды даннаго года. Функція эта особенно наглядно обнаруживается въ англійскомъ бюджетномъ правѣ, гдѣ, какъ мы видѣли, правительство обладая законно полученными средствами въ видѣ суммъ почерпнутыхъ изъ постоянныхъ источниковъ дохода и хранящихся въ англійскомъ банкѣ, и имѣя уже законное разрѣшеніе на извѣстные расходы, для того чтобы употребить эти средства на эти расходы нуждается еще въ особомъ законодательномъ уполномочіи, которое и дается въ началѣ сессіи актомъ объ ассигновкѣ средствъ а въ концѣ—актомъ объ аппропріаціи. Практическое значеніе аппропріаціи выражается въ томъ, что правительство имѣетъ право распоряжаться притекающими къ нему средствами лишь подъ условіемъ внесенія ихъ въ бюджетъ даннаго года, иначе говоря, показан-

---

[1]) Германская имперія имѣетъ свои собственные источники дохода въ видѣ различнаго рода косвенныхъ налоговъ, но такъ какъ ихъ не хватаетъ на покрытіе имперскихъ расходовъ, то недостающая сумма пополняется взносами отдѣльныхъ государствъ, входящихъ въ составъ имперіи.

ныя въ бюджетѣ расходы оно можетъ покрывать лишь показанными въ томъ же бюджетѣ доходами и наоборотъ. Поэтому запрещается пользоваться остатками прошлаго года и покрывать его дефициты, а также предвосхищать доходы будущаго года (Vorgriffe) или переноситъ на его избытки текущаго (Uebergriffe). (Исключеніе составляютъ существующіе въ нѣкоторыхъ государствахъ, напр., въ Германіи, такъ называемые особые «переходящіе фонды»: остатки ихъ могутъ быть присоединяемы къ средствамъ слѣдующаго бюджета односторонней волей правительства). Мы видимъ, что и здѣсь бюджетъ опредѣляетъ права и обязанности правительства, слѣдовательно является не административнымъ актомъ, а закономъ.

Вышеописанное дѣйствіе бюджета не распространяется *на тѣ доходы, которые уже предназначены на опредѣленныя цѣли особыми законами.* Но и по отношенію къ нимъ, а равно по отношенію къ *обязательнымъ расходамъ* бюджетъ не лишенъ юридическаго значенія (разумѣется въ томъ случаѣ, когда эти доходы и расходы включаются въ бюджетный законъ, а не выдѣлены изъ него, какъ въ Англіи). Дѣйствіе, производимое на нихъ бюджетнымъ закономъ, есть въ то же время *общее дѣйствіе*, которое онъ оказываетъ на *всѣ доходы и расходы*, внесенные въ него. Оно вытекаетъ изъ прямаго смысла соотвѣтствующихъ конституціонныхъ постановленій и заключается въ томъ, что бюджетъ, превращая экономическую связь отдѣльныхъ доходовъ и расходовъ государства въ юридическую, объединяетъ ихъ въ одинъ общій планъ, въ одно замкнутое и ограниченное извѣстнымъ періодомъ времени цѣлое, всѣ части котораго взаимно обусловлены другъ другомъ качественно и количественно [1]). Каждый бюджетный законъ въ общемъ гласитъ: означенныя здѣсь получе-

---

[1]) Въ Америкѣ нѣтъ бюджета въ этомъ смыслѣ; конгрессъ издаетъ отдѣльные аппропріаціонные акты, которые связываются въ одинъ планъ правительственными распоряженіями.

нія и выдачи на данный годъ должны быть произведены независимо отъ тѣхъ юридическихъ основаній, на которыхъ они зиждутся въ отдѣльности, согласно настоящему общему плану. Постоянные законы, опредѣляющіе прямо или косвенно финансовое управленіе, не лишаются тѣмъ своего значенія. Составляя тотъ твердый остовъ, безъ котораго установленіе и исполненіе бюджета немыслимо, они находятъ въ немъ завершеніе, восполняющее и ограничивающее ихъ юридическое дѣйствіе. Мы можемъ опредѣлить вмѣстѣ съ Генелемъ бюджетъ, какъ высшее объединяющее всѣ отдѣльныя законоположенія и тѣмъ дополняющее ихъ конституціонно-обязательное уполномочіе, даваемое правительству на предметъ обращенія къ употребленію всѣхъ ожидаемыхъ доходовъ и произведенія всѣхъ ожидаемыхъ расходовъ.

Итакъ, бюджетъ, не только въ отдѣльныхъ своихъ частяхъ содержитъ юридическія правила, но и въ цѣломъ представляетъ собой часть дѣйствующаго права страны, или законъ не только по формѣ, но и по содержанію. Правда, въ сравненіи съ большинствомъ другихъ законовъ онъ обнаруживаетъ извѣстныя особенности. Именно, онъ издается на извѣстный срокъ; какъ время изданія его, такъ и отчасти содержаніе напередъ опредѣлено дѣйствующимъ правомъ; исполненіе его не зависитъ вполнѣ отъ воли исполнителей. Но, какъ указано Іеллинекомъ, всѣ эти особенности: срочность, зависимость отъ другихъ законовъ и предположительный характеръ (т. е. невозможность съ полной увѣренностью разсчитывать на его точное выполненіе) могутъ быть присущи и такимъ государственнымъ актамъ, законодательный характеръ которыхъ признанъ всѣми.

Исполненіе бюджета, какъ и всякаго другого закона, обезпечивается *отвѣтственностью правительства передъ парламентомъ*. (Такъ какъ исполненіе бюджета требуетъ единаго и планомѣрнаго руководительства, то оно составляетъ непосредственную обязанность высшихъ отвѣтственныхъ органовъ правительства, т. е. министровъ; они

отвѣчаютъ и за своихъ подчиненныхъ, поскольку эти послѣдніе руководятся ихъ инструкціями). Особоенныя свойства бюджетнаго закона, именно его условный предположительный характеръ (о которомъ мы упоминали выше) придаетъ особенный характеръ и парламентскому контролю надъ его соблюденіемъ. Онъ сводится въ своемъ существенномъ содержаніи къ слѣдующему.

По истеченіи бюджетнаго періода правительство обязано представить парламенту *отчетъ* о выполненіи бюджета (и позднѣйшихъ къ нему дополненій). Парламентъ провѣряетъ этотъ отчетъ при помощи *счетной палаты* (cour des comptes. Oberrechungskammer, department of exchequer and audit), особаго учрежденія, поставленнаго по образцу судей независимо отъ администраціи. Обыкновенный порядокъ при этомъ состоитъ въ томъ, что отчеты правительства предварительно разсматриваются счетной палатой, а затѣмъ вмѣстѣ съ замѣчаніями послѣдней препровождаются въ парламентъ, гдѣ обсуждаются въ бюджетныхъ комиссіяхъ (въ Англіи въ особой комиссіи нижней палаты—committee of publie account). Если въ финансовомъ управленіи допущены *отступленія* отъ бюджета, то правительство обязано *оправдать* ихъ или въ самомъ отчетѣ, или при разсмотрѣніи его въ парламентѣ. (Въ Пруссіи и въ Германской имперіи отступленія отъ утвержденнаго бюджета, сдѣланныя до закрытія сессіи, немедленно представляются на одобреніе палатъ, каковое одобреніе (nachträgliehe Genehmigung) освобождаетъ правительство отъ отвѣтственности. Нельзя не замѣтить, что эта, такъ сказать, предварительная форма отвѣтсвенности практически равносильна исправленію бюджета, но въ отличіе отъ него облекается въ форму не закона, а одностороннихъ резолюцій законодательныхъ собраній). Отступленія отъ бюджета бываютъ *количественныя* (полученіе дохода или произведенія расхода не въ томъ размѣрѣ, въ какомъ онъ предусмотрѣнъ въ бюджетѣ). *качественныя* (когда полученіе или выдача, предусмотрѣнная въ бюджетѣ, не производится, или наоборотъ, полу-

чается доходъ или производится расходъ, въ бюджетѣ не предусмотрѣнный) и *относящіяся ко времени* (произведеніе полученія или расхода до начала или по истеченіи соотвѣтственнаго бюджетнаго періода). Изъ количественныхъ и качественныхъ отступленій наиболѣе важны съ точки зрѣнія отвѣтственности превышенія бюджета по отдѣлу расходовъ. Но и по поводу перебора доходовъ министерство большею частью обязано дать объясненія палатамъ. Равнымъ образомъ оно отвѣтственно за недоборъ доходовъ и непроизведеніе установленныхъ бюджетомъ расходовъ, если соотвѣтствующія статьи бюджета имѣютъ смыслъ не только уполномочія, но и предписанія. Что касается несвоевременнаго исполненія бюджета, то нужно замѣтить, что на практикѣ правительство никогда не успѣваетъ произвести всѣ полученія и уплаты по бюджету до истеченія бюджетнаго періода. Поэтому для окончанія разсчетовъ ему дается, обыкновенно, льготный срокъ (въ Пруссіи и Германіи 1 годъ, въ Бельгіи 10 мѣс., въ Франціи 1—8 мѣс., смотря по роду операцій), при чемъ эти окончательные разсчеты по истекшему году (Restverwaltung) должны быть, конечно, строго отдѣлены отъ операціи текущаго года. По мановеніи льготнаго срока оставшіяся полученія и выдачи причисляются уже къ бюджету того года, въ которомъ они имѣютъ мѣсто въ дѣйствительности.

Если нарушенія нѣтъ, или они оправданы правительствомъ, это послѣднее *освобождается отъ отвѣтственности*. Въ Англіи это освобожденіе совершается въ первомъ случаѣ само собой, безъ особаго постановленія парламента, во второмъ—посредствомъ закона о снятіи отвѣтственности. Въ государствахъ европейскаго континента для освобожденія отъ отвѣтственности требуется во всякомъ случаѣ особый актъ парламента. Во Франціи и Бельгіи онъ имѣетъ форму спеціальнаго закона, установляющаго окончательный расчетъ по бюджетному году (loi des comtes), въ Пруссіи и Германской имперіи форму простыхъ резолюцій обоихъ законодательныхъ собраній (de-

charge, Entlastung). Если правительство при выполненіи бюджета не совершило такихъ отступленій, которыя могли бы быть вмѣнены ему въ вину и нарушали бы государственные интересы, то снятіе отвѣтственности въ формѣ закона о расчетѣ (loi des comtes) или оправдательной резолюціи (decharge), является обязанностью для парламента. Въ противномъ случаѣ онъ имѣетъ право *отказать въ снятіи отвѣтственности*. Подобный отказъ можетъ носить лишь временный характеръ, имѣя цѣлью лишь понудить правительство къ представленію болѣе основательныхъ оправданій. Если же онъ имѣетъ значеніе окончательнаго рѣшенія, то подвергаетъ министерство или одного изъ министровъ политическому обвиненію, уголовному преслѣдованію или гражданскому взысканію, смотря по свойству нарушенія. (Тамъ, гдѣ, какъ въ Пруссіи и Германской имперіи не существуетъ закона о министерской отвѣтственности, этотъ общій конституціонный принципъ не можетъ получить практическаго осуществленія и слѣдовательно бюджетъ останется на степени «несовершеннаго» закона, лишеннаго принудительной силы (lex imperfecta).

Намъ остается разсмотрѣть послѣдствія, которыя влечетъ за собой *нвустановленіе бюджета къ законному сроку* [1]). Послѣ извѣстнаго прусскаго конфликта 60-хъ годовъ этотъ вопросъ пріобрѣлъ жгучій практическій интересъ и сдѣлался предметомъ особаго вниманія со стороны нѣмецкихъ юристовъ. Изъ выставленныхъ ими теорій наибольшей распространенностью до послѣдняго времени пользовалась *теорія Лабанда*, къ которой въ существенныхъ пунктахъ примыкаютъ Гнейстъ, Германъ Шульце [2])

---

[1]) Въ нѣкоторыхъ государствахъ (Италіи, Румыніи) эти послѣдствія предусмотрѣны конституціей, предписывающей въ такого рода случаяхъ продленіе прежняго бюджета. Но тамъ, гдѣ нѣтъ такого постановленія, разрѣшеніе вопроса составляетъ задачу научной исторіи.

[2]) H. Schulze, Das Finanzrecht der Reichs-und Landtage. (Zeitschr. f. Privat-und öff Recht des Gegenwart II).

и Георгъ Мейеръ [1]). Лабандъ возводитъ въ теорію тотъ взглядъ, который съ успѣхомъ проводилъ на практикѣ Бисмаркъ; онъ утверждаетъ, что законное управленіе возможно и безъ бюджета. Но Бисмаркъ оправдывалъ себя тѣмъ политическимъ аргументомъ, что теченіе государственной жизни не можетъ остановиться. Лабандъ, не удовлетворяясь этимъ, хочетъ оправдать безбюджетное управленіе и съ юридической точки зрѣнія. Совокупность законовъ государства, —говоритъ онъ,—есть вполнѣ законченная и совершенная система юридическихъ правилъ, неимѣющая никакихъ пробѣловъ. Поэтому и на случай отсутствія бюджета долженъ быть законный выходъ. Такой выходъ, дѣйствительно, и существуетъ, по крайней мѣрѣ въ прусскомъ финансовомъ правѣ (съ которымъ сходно въ этомъ отношеніи германское).

Наряду съ бюджетомъ дѣйствуютъ постоянные законы, опредѣляющіе доходы и расходы государства. Бюджетъ, являющійся закономъ лишь по формѣ, не можетъ отмѣнять и пріостанавливать этихъ законовъ въ полномъ смыслѣ слова. Поэтому правительство при отсутствіи бюджета, тѣмъ не менѣе имѣетъ право и обязанность взимать налоги, установленные постоянными законами, и при помощи ихъ производить обязательные по закону расходы. Такое безбюджетное управленіе отличается отъ обыкновеннаго лишь тѣмъ, что налагаетъ на правительство обязанность доказать его согласіе со всѣми существующими законами, тогда какъ при бюджетѣ оно должно лишь сообразоваться съ этимъ послѣднимъ.

Гнейстъ приходитъ къ тому же выводу, какъ и Лабандъ, хотя и нѣсколько инымъ путемъ. Разсматривая бюджетъ, какъ исполнительное административное распоряженіе, издаваемое королемъ съ согласія парламента, онъ считаетъ, что, отказывая въ утвержденіи бюджета, парламентъ отказывается отъ участія въ изданіи этого распо-

[1]) Meyer. Lehrbuch des deutschen Staats-rechts § 205.

ряженія, которое поэтому можетъ быть издано тогда однимъ королемъ.

Іеллинекъ и Генель подвергли лабандовскую теорію критикѣ, послѣ которой она можетъ считаться окончательно опровергнутой. Прежде всего Іеллинекъ выступилъ противъ исходнаго положенія Лабанда о томъ, что законы каждой страны представляютъ собой вполнѣ законченную и совершенную систему правилъ, дающую законный выходъ изъ всякаго положенія. На одномъ примѣрѣ изъ англійской исторіи (учрежденіе регентства при Георгѣ III) онъ доказалъ невѣрность этого утвержденія [1]). Въ государственной жизни, несомнѣнно, возможны такія положенія, изъ которыхъ нѣтъ легальнаго выхода. Далѣе, въ опроверженіе лабандовскаго ученія о безбюджетномъ управленіи были выставлены слѣдующіе аргументы:

1) Всѣ *государственные расходы тѣсно переплетаются* между собой. Отдѣлить въ исполненіи обязательные отъ необязательныхъ практически невозможно. Производя первыя, правительство будетъ неизбѣжно вовлечено во вторые.

2) Къ государствамъ съ франко-бельгійской системой *срочныхъ налоговъ* теорія Лабанда, очевидно, непримѣнима, ибо эти налоги основаны исключительно на бюджетѣ, а не на иныхъ законахъ. Что же касается *постоянныхъ налоговъ*, то, при отсутствіи бюджета, взиманіе ихъ будетъ законно, но расходованіе незаконно, ибо, по точному

---

[1]) Въ Англіи нѣтъ постояннаго закона о регентствѣ на случай несовершеннолѣтія или болѣзни короля; регентство въ случаѣ необходимости установляется путемъ спеціальнаго закона, издаваемаго для даннаго случая. Когда Георгъ III внезапно заболѣлъ психически, такого закона нельзя было издать, такъ какъ некому было его утвердить. Пришлось поэтому установить регентство неправильнымъ съ юридической точки зрѣнія способомъ, именно путемъ парламентскаго акта, который не былъ утвержденъ королемъ, а лишь скрѣпленъ королевской печатью.

смыслу положительныхъ постановленій бюджетнаго права, лишь бюджетный законъ даетъ правительству право употребить притекающіе къ нему доходы на нужды даннаго года.

3) Лабандъ упускаетъ изъ виду, что въ наше время фактически нельзя вести государственное хозяйство иначе, какъ на основаніи предварительнаго *общаго плана* или, что то же, бюджета (въ техническомъ смыслѣ слова). Большинство конституцій требуютъ, чтобы этотъ планъ установлялся въ формѣ закона. При неисполненіи этого требованія правительство управляетъ не безъ бюджета, а съ *незаконнымъ бюджетомъ*. Итакъ, отсутствіе бюджета есть нарушеніе конституціи, управленіе безъ законнаго бюджета нельзя признать законнымъ.

Какимъ же образомъ разрѣшаются на практикѣ вытекающія отсюда затрудненія? Тутъ нужно различать 2 случая: 1) когда изданіе бюджетнаго закона лишь *запоздало* по тѣмъ или другимъ случайнымъ причинамъ; 2) когда бюджетный законъ не можетъ быть изданъ вслѣдствіе *непримиримаго разногласія законодательныхъ органовъ*.

Въ первомъ случаѣ рѣчь идетъ лишь о формальномъ нарушеніи конституціи. Для удовлетворенія чувства законности выбирается одинъ изъ 2 путей.

Во-первыхъ правительство можетъ въ этомъ случаѣ управлять безъ бюджета, или вѣрнѣе, по составленному безъ участія народнаго представительства временному бюджету въ томъ разсчетѣ, что формально, незаконныя дѣйствія его будутъ впослѣдствіи утверждены парламентомъ. Этотъ практическій выходъ; какъ мы уже видѣли, широко практикуемый въ Англіи, является наиболѣе простымъ, но онъ примѣнимъ лишь въ томъ случаѣ, когда правительство пользуется полнымъ довѣріемъ парламента и страны, иначе оно рискуетъ подвергнуться обвиненію со стороны парламента или встрѣтиться съ массовыми отказами населенія отъ уплаты налоговъ.

Другая система, примѣняемая во Франціи заключается въ постановленіи палатъ о временномъ продленіи на одинъ или нѣсколько мѣсяцевъ бюджета предыдущаго года. На первый взглядъ можетъ показаться, что такимъ путемъ совершенно избѣгается нарушеніе конституціи. Въ дѣйствительности однако формальное нарушеніе есть и здѣсь, ибо установленный конституціей годичный срокъ дѣйствія бюджета не можетъ быть удлиняемъ въ обыкновенномъ порядкѣ законодательства.

Гораздо болѣе затруднительнымъ представляется положеніе въ томъ случаѣ, когда бюджета нѣтъ потому, что государственные органы, установляющіе его, не могутъ притти къ соглашенію. Если конституція не установляетъ на этотъ случай продленія прежняго бюджета (что практически не всегда осуществимо, ибо потребности государства не могутъ быть изъ года въ годъ однѣ и тѣ же), то, по знаменитому выраженію Бисмарка, конфликтъ становится «вопросомъ силы», и тотъ, у кого эта сила въ рукахъ, «идетъ впередъ въ направленіи, въ какомъ онъ признаетъ нужнымъ, ибо государственная жизнь не можетъ остановиться ни на одну минуту».

Слѣдуя этой теоріи, Бисмаркъ управлялъ Пруссіей въ теченіе 4-хъ лѣтъ безъ законнаго бюджета. Трудно однако сказать, чѣмъ окончился бы этотъ конфликтъ, если бы успѣхи, достигнутые прусскимъ правительствомъ во внѣшней политикѣ, не измѣнили настроенія народныхъ представителей. Созванный послѣ австро-прусской войны 1866 года, прусскій сеймъ отказался «судить побѣдителя» и заднимъ числомъ узаконилъ неконституціонныя дѣйствія правительства.

Благопріятному для Бисмарка исходу конфликта 1862—1866 г. кромѣ побѣдъ надъ Даніей и Австріей немало способствовали двѣ особенности прусскаго государственнаго строя, а именно: отсутствіе закона о порядкѣ привлеченія министровъ къ отвѣтственности и непризнаніе за судами права провѣрять законность королевскихъ ука-

зовъ [1]). Въ иной странѣ, какъ напримѣръ въ Бельгіи, правительство, управляя безъ бюджета, прежде всего столкнулась бы съ судами, которые стали бы оправдывать лицъ, отказывающихся отъ уплаты налоговъ, а затѣмъ рисковало бы быть преданнымъ суду по постановленію палаты. Чтобы провести до конца свой планъ оно должно было бы не только нарушить постановленія конституціи о бюджетѣ, но пріостановить цѣлый рядъ другихъ конституціонныхъ законовъ, (напримѣръ, законъ о судебной власти, объ обвиненіи министровъ) иными словами совершить государственный переворотъ, который въ свою очередь, могъ бы вызвать революцію со стороны націи.

Такимъ образомъ въ конфликтахъ на почвѣ бюджета, какъ вообще въ столкновеніяхъ между высшими органами государства, послѣднимъ, рѣшающимъ факторомъ является не право, а фактическое соотношеніе политическихъ силъ. Но на обязанности законодателя, во всякомъ случаѣ, лежитъ принять всѣ мѣры къ тому, чтобы факторъ этотъ выступалъ не ранѣе, чѣмъ будутъ исчерпаны всѣ юридическія средства къ разрѣшенію спора. Въ числѣ такихъ средствъ первенствующее мѣсто занимаетъ учрежденіе, отсутствующее въ огромномъ большинствѣ европейскихъ конституцій, но играющее весьма важную роль въ С.-А. Соединенныхъ Штатахъ и въ видѣ исключенія существующее и въ нѣкоторыхъ государствахъ Европы (напримѣръ въ Саксоніи, Ольденбургѣ). Это т. н. *верховный государственный судъ*, облеченный правомъ разрѣшать споры объ истолкованіи конституціи и охранять ее отъ нарушеній со стороны не только правительственныхъ, но и законодательныхъ органовъ. Довольно распро-

---

[1]) Во всѣхъ другихъ конституціонныхъ государствахъ суды имѣютъ право и обязанность при примѣненіи распоряженій правительственныхъ органовъ (не исключая монарха) входить въ разсмотрѣніе ихъ законности и не мѣнять тѣхъ распоряженій, которыя противорѣчатъ законамъ.

страненное въ юридической литературѣ мнѣніе, будто такой судъ логически мыслимъ лишь въ федеральномъ союзномъ государствѣ, не имѣетъ подъ собой никакого прочнаго основанія. Правда, въ федераціи (какъ напримѣръ въ Америкѣ) верховный судъ необходимъ болѣе чѣмъ гдѣнибудь, благодаря существованію тамъ въ одномъ и томъ же государствѣ нѣсколькихъ законодательныхъ властей, могущихъ вступать въ столкновеніе между собой, но и въ простыхъ государствахъ онъ возможенъ и желателенъ и при томъ не только практически, но и принципіально, какъ послѣдовательное проведеніе начала раздѣленія властей, требующаго существованія вполнѣ независимой судебной власти наряду съ законодательной и правительственной. Верховный судъ въ частности, имѣетъ огромное значеніе для бюджетнаго права, такъ какъ на почвѣ этого послѣдняго чаще всего происходятъ столкновенія палатъ съ правительствомъ и между собой. На это часто возражаютъ, что по отношенію къ высшимъ органамъ государственной власти судъ не обладаетъ фактическими средствами принужденія для приведенія своихъ рѣшеній въ исполненіе: онъ не можетъ заставить подчиниться своему приговору парламентъ или монарха. Но это возраженіе нельзя признать основательнымъ; осуществимость рѣшеній верховнаго суда будетъ болѣе всего зависѣть не отъ матеріальныхъ силъ, находящихся въ его распоряженіи, а отъ нравственнаго авторитета его въ глазахъ страны, иначе говоря отъ надлежащаго его состава и правильной организаціи. При этомъ условіи за нимъ будетъ стоять сила общественнаго мнѣнія, которой въ концѣ концовъ не могутъ не уступить и высшіе органы государства. Если международные споры, прежде рѣшавшіеся войной, нынѣ передаются на рѣшеніе третейскихъ судовъ, то тѣмъ болѣе возможно и необходимо судебное разрѣшеніе споровъ, возникающихъ между органами одного и того же государства, которые, при всѣхъ возможныхъ разногласіяхъ стоятъ на общей почвѣ конституціи и интересовъ

опредѣленнаго народа. Верховный государственный судъ для разрѣшенія конституціонныхъ конфликтовъ, есть высшее торжество идеи права во внутренней государственной жизни, подобно тому, какъ во внѣшнихъ отношеніяхъ государствъ такимъ торжествомъ является международный судъ.

4.1p40k