

1936

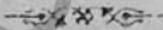
# ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТЪ

## въ Англии.

(Историко-сравнительный очеркъ).

---

Г. Т. Швиттау.



Библиотека  
«Общественной Пользы»  
Серія III. № 13.



С.-Петербургъ.

Типография Товарищества «Общественная Польза», Б. Подъячская. 39.  
1906.

САДЪАРСТВЕННИЙ ПРОДЪЕКТЪ

до Живина.

Историческо-географическо описание

СПБГУ

Въздвигана  
въздвигана  
Годъ III № 12

С. Петербургъ.  
Издана въ Типографіи Императорскаго  
Университета. 1861.

## Государственный бюджет въ Англии.

„Что всѣхъ касается, должно  
быть установлено всѣми“.

*Слова англійск. короля Эдуарда I.*

### I.

Исторія и время неумолимы въ своемъ поступательномъ движеніи, и ни одно человѣческое установленіе, какъ и самая человѣческая жизнь, не избѣгли и никогда не избѣгнуть ихъ огромнаго и постояннаго вліянія.

Всматриваясь въ глубину протекшихъ временъ, мы приобретаемъ способность постигать настоящее. Знакомясь съ тѣмъ, чего достигли болѣе насъ культурные народы, мы предугадываемъ возможное для насъ будущее. Настоящій очеркъ раскроетъ предъ нами нѣкоторыя страницы изъ прошлой жизни одной изъ наиболѣе культурныхъ странъ Западной Европы; на этихъ страницахъ запечатлѣлась борьба народа съ тѣми условіями общественной жизни, которыя мѣшали его дальнѣйшему прогрессивному развитію. Въ этой борьбѣ закалялись народныя силы и постепенно подготавливали новый прочный путь къ достиженію лучшаго будущаго.

Страна, о которой мы будемъ говорить, это—Англія.

Условія общественной жизни, которыя становились на пути развитія ея народныхъ силъ, были по преимуществу политическаго характера, т. е. дѣло шло о государственной власти. По самому существу своему общественная эта власть на раннихъ ступеняхъ своего развитія захватывается отдѣльными лицами, закрѣпляется въ ихъ родѣ, получаетъ нравственно-религіозную окраску и подчиняетъ себѣ всякую отдѣльную личность, являющуюся членомъ даннаго государственнаго союза.

Изъ исторіи всякаго народа мы знаемъ, что когда жизнь его еще не очень сложна, когда она замыкается въ тѣсныя рамки семьи или рода, тогда и самое устройство этой жизни очень просто. Король, князь или какое другое лицо стоитъ во главѣ народа и выражаетъ собою его общественные интересы, т. е. его стремленія и желанія. Постепенно жизнь общественная растетъ; у народа возникаютъ новыя потребности. Власть короля также не остается безъ измѣненій, она ширится въ своемъ объемѣ и для того спѣшитъ захватить въ свои руки средства удовлетворенія вновь возникающихъ народныхъ потребностей и дѣлаетъ ихъ орудіемъ своей возрастающей моши. Такъ напр., дороги, рѣки, проливы объявляются собственностью короля, и за проѣздъ по нимъ устанавливается плата; часть земель, завоеванная самимъ народомъ, но лишь подъ предводительствомъ короля, дѣлается королевскою. Пользуясь своею силой, короли, начинаютъ вообще облагать народъ всякаго рода поборами, какъ то: учреждаютъ спеціальныя таможи при вѣздѣ въ городъ, налагаютъ особыя пошлины при судебныхъ процессахъ и проч. Современемъ, короли дѣлаются, такимъ образомъ, весьма могущественными и ихъ собственное имущество, которымъ

они владѣютъ на правахъ частной собственности, смѣшивается съ имуществомъ публичнымъ, т. е. съ тѣмъ, что принадлежитъ цѣлой странѣ, какъ государственному союзу. На ряду со смѣшеніемъ казны короля съ казной королевства, происходитъ измѣненіе и во взглядахъ на власть. Власть короля, какъ военачальника, предводителя на войнѣ при столкновеніи съ вражескими племенами и народами, какъ управителя и высшаго судьи во внутреннихъ отношеніяхъ самого королевства,—эта власть со временемъ отождествляется съ общегосударственной властью, т. е. происходитъ нѣчто вродѣ того, какъ если бы въ наше время какой нибудь высшій чиновникъ объявилъ то вѣдомство, которымъ онъ управляетъ, своимъ владѣніемъ, а себя—неограниченнымъ господиномъ надъ нимъ.

Въ исторіи всѣхъ странъ наступаетъ такой періодъ, когда развившаяся королевская власть захватываетъ въ свои руки господство надъ цѣлой страной, и прежде независимое населеніе этой страны дѣлается подчиненнымъ этой власти,—являются «подданные». Такой захватъ королями всей власти государственной называется въ исторіи узурпаціею. Эта узурпація бываетъ тѣмъ успѣшнѣе, чѣмъ сильнѣе и могущественнѣе король и чѣмъ слабѣе и неразвитѣе народное самосознаніе. Ходъ исторіи показываетъ, что разъ происшедшая узурпація продолжается иногда очень долго. Лишь дѣйствительно развившійся народъ, полный сознанія своего права и достоинства, свергаетъ иго установившейся надъ нимъ господствующей власти, и дѣлается самоуправляющимся, свободнымъ народомъ—«сувереннымъ», какъ это принято называть въ наукѣ о государствѣ.

Въ Западной Европѣ ранѣе всего это случилось въ

Англіи; французскій народъ достигъ этого Великой Революціей 1789 г.; въ другихъ странахъ съ половины прошлаго (XIX) столѣтія уже тоже достигнуто народное верховенство (суверенитетъ) или идетъ болѣе или менѣе успѣшная борьба за освобожденіе народной власти отъ сковывающихъ ее путъ.

## II.

Англія въ XI вѣкѣ была завоевана норманнами. Завладѣвъ страной и подчинивъ себѣ заселявшихъ ее англо-саксовъ, норманны подѣлили между собой земли, причемъ королю-завоевателю (Вильгельму) достались огромныя поземельныя владѣнія. Это дало средство усилиться королевской власти. Приблизительно два столѣтія страной управляетъ неограниченная королевская власть. Но съ первыхъ же шаговъ въ своемъ развитіи въ сторону узурпаціи эта власть встрѣчаетъ себѣ отпоръ въ сильно развитомъ чувствѣ народной свободы. Пока простые, патріархальныя условія общественной жизни не стѣсняли этой свободы, королевская власть встрѣчала свое полное признаніе со стороны всего населенія. Но скоро народное самосознаніе перерастаетъ первичныя формы установившейся надъ нимъ опеки. Развивающаяся человѣческая личность выставляетъ все болѣе и болѣе настойчиво требованія признанія за нею права имѣть собственную волю въ вопросахъ, которые непосредственно ея касаются, но въ которыхъ за нее рѣшаютъ другіе, укрываясь за авторитетъ родовой, а затѣмъ— за авторитетъ королевской власти.

И вотъ начинается не только уменьшеніе авторитета

короля, но рождается сомнѣніе въ самомъ правѣ его на неограниченную власть надъ страной; и даже болѣе, возникаетъ и постоянно растетъ борьба между представителями королевской власти съ одной стороны, и народомъ—съ другой. Притязаніямъ правительства, представляемаго королемъ и состоящими при немъ чиновниками, начинаютъ отвѣчать отказомъ и неповиновеніемъ. Создается то общественное движеніе, которое характеризуетъ эпохи, когда общественныя потребности народа перерастаютъ тѣ формы, которыя создали для нихъ въ болѣе ранній періодъ народной жизни и теперь не выдерживаютъ новаго содержанія, тѣсны для него, и потому разрываются.

Первой такой брешью въ искусно создавшейся организациі государственной жизни англійскаго народа былъ актъ, извѣстный въ исторіи подъ названіемъ «Великой хартіи вольностей». Этимъ актомъ въ Англии уже въ XIII вѣкѣ намѣчаются начала основныя и равно необходимыя для всякой общественной жизни, во всякомъ государственно-правовомъ союзѣ. Съ этого времени ни одинъ свободный англичанинъ не могъ быть судимъ и наказанъ не по суду и по приговору равныхъ ему и по закону страны; а въ области хозяйственной хартіей устанавливается, что всякаго рода поборы и подати могутъ вновь имѣть мѣсто только по рѣшенію народнаго представительства; послѣднее по этому акту должно было выразиться въ общемъ совѣтѣ королевства изъ собранія лишь высшихъ сословій.

Этотъ первый шагъ въ признаніи абсолютной королевской власти недостаточной для удовлетворенія общественныхъ потребностей развивающагося народа

не остался безъ богатыхъ результатовъ. Съ этого времени, какъ ни многочисленны были попытки королей вернуть къ себѣ былую неограниченную власть надъ страной, народное верховенство все болѣе и болѣе крѣпло, пока, наконецъ, не получило своего полного осуществленія въ XVII вѣкѣ.

Изъ всей долгой и сложной исторіи развитія государственной жизни Англїи, мы ближайшимъ образомъ остановимся на одномъ установленіи, въ которомъ особенно рѣзко обнаруживается способность народа быть свободнымъ и самостоятельнымъ хозяиномъ въ имъ же самимъ создаваемой государственной жизни. Это установленіе особенно ясно указываетъ, что государственная власть по существу есть и должна быть народной властью, а не властью того или другого правительства. Установленіе, о которомъ мы говоримъ, называется *государственнымъ бюджетомъ*, подъ которымъ понимаютъ публичное право народа самостоятельно и свободно опредѣлять свои общегосударственныя нужды и ассигновать на то необходимыя денежныя средства.

### III.

Раньше чѣмъ говорить о содержаніи бюджетнаго права, необходимо нѣсколько остановиться на тѣхъ органахъ народного представительства въ Англїи, которые фактически осуществляютъ это право. Въ этомъ отношеніи необходимо вообще замѣтить, что народное представительство ни въ одной странѣ, ни въ какое время не означало представительства, свободно избраннаго всѣмъ населеніемъ страны. Въ древности существовало основное дѣленіе всѣхъ членовъ госу-

дарственного союза на свободныхъ и рабовъ. Только первые имѣли право участвовать въ государственныхъ дѣлахъ, послѣдніе были лишены этого права. Въ первые періоды Англійскаго королевства, высшее публичное право, каковымъ считалось право на участіе въ управленіи страной, было всегда присуще тѣмъ лицамъ или группамъ, которыя обязаны были отправлять низшія государственныйя повинности, какъ-то: участвовать въ войскѣ, судѣ и платить подати.

На этихъ основахъ установились въ Англии органы народнаго представительства: верхняя палата, или палата лордовъ и нижняя палата, или палата общинъ. Первая образовалась раньше второй. Исторія ея возникновенія находится въ тѣсной связи съ постепеннымъ ростомъ могущества и силы владѣтельныхъ вассаловъ и высшихъ чиновъ церкви. Верхняя палата создалась въ борьбѣ высшей аристократіи съ королевскою властью изъ-за соучастія наряду съ послѣдней въ государственномъ управленіи; добившись поставленныхъ ею себѣ цѣлей \*), англійская аристократія успѣшила закрѣпить за собою пріобрѣтенныя права и привилегіи сдѣлала изъ себя наслѣдственное учрежденіе. Въ эпохи слабости королевской власти Верхняя палата постоянно пользовалась этимъ въ цѣляхъ упроченія и расширенія своего вліянія на рѣшеніе государственныхъ дѣлъ. Отстаивая свои права и власть, короли въ такія эпохи обращались за помощью къ народу и находили въ немъ себѣ вѣрнаго и сильнаго помощника. Совмѣстными силами короля и народа ограничивались при-

---

\*) Еще въ XIII вѣкѣ установленіемъ такъ наз. Великой Хартіи, о которой мы говорили выше.

тязанія англійской аристократіи и ея представителей въ верхней палатѣ. Вслѣдствіе постоянного участія въ качествѣ борющейся стороны, представители низшихъ классовъ англійскаго народа сдѣлались все болѣе и болѣе необходимыми членами государственнаго управленія и, наконецъ, сознавъ свои силы, самостоятельно выступили на путь борьбы изъ-за власти. Борясь за свое право на соучастіе въ государственной жизни, низшіе классы вступали для того часто въ союзъ съ аристократіей противъ новаго, на этотъ разъ уже общаго, врага—королевской власти. Выйдя изъ этой борьбы побѣдителемъ, англійскій народъ образовалъ особое для себя учрежденіе — палату, общинъ, или нижнюю, палату \*). Обѣ палаты, и верхняя и нижняя, образовались ужь окончательно къ 14-му столѣтію и съ этого времени носятъ названіе парламента. Въ первое время своего существованія парламентъ былъ въ одно и то же время высшимъ судебнымъ органомъ, совѣщательнымъ собраніемъ короля и учрежденіемъ для обсужденія и рѣшенія вопросовъ о податяхъ и налогахъ. Современемъ высшая судебная власть мало по малу сосредоточивается исключительно въ рукахъ членовъ верхней палаты и короля. Зато въ разрѣшеніи вопросовъ о податяхъ выступаетъ понемногу извѣстное преобладаніе нижней палаты. Постепенно возрастающее значеніе денежныхъ ассигнованій даетъ и представителямъ общинъ все

---

\*) Сельскія общины, объединенныя въ графства (соотвѣтств. нашимъ губерніямъ) выбирали отъ себя по 2 представителя. Правомъ голоса пользовался всякій, владѣвшій опредѣленнымъ количествомъ земли или платившій извѣстную сумму налоговъ.

большее вліяніе на общій ходъ государственныхъ дѣлъ. А вмѣстѣ съ этимъ начало, провозглашенное еще Эдуардомъ I—«что всѣхъ касается должно быть установлено всѣми»—находитъ себѣ все больше и больше признанія въ послѣдующихъ поколѣніяхъ. Современное народное представительство въ Англіи все еще далеко отъ того, чтобы быть органомъ общенародной власти. Въ широкомъ смыслѣ этого слова самые низшіе классы англійскаго общества, образовавшіеся по преимуществу въ XIX вѣкѣ, какъ напр. рабочіе классы, въ англійскомъ парламентѣ почти вовсе не представлены. Правящее представительство въ настоящее время составляютъ преимущественно выборные изъ среднихъ классовъ, собственниковъ—землевладѣльцевъ и горожанъ; таковъ составъ нижней палаты. Верхняя палата состоитъ изъ членовъ аристократическихъ фамилій, потомственно назначаемыхъ личною властью короля.

Таково въ общихъ чертахъ то учрежденіе, которому надлежитъ въ Англіи вѣдать хозяйственныя дѣла государства. Изъ этого рода дѣлъ самымъ важнымъ является установленіе государственныхъ доходовъ и расходовъ. Средства, предназначаемыя для покрытія государственныхъ расходовъ носятъ названіе *финансовъ*. Такъ какъ поступательный ходъ исторіи не оставилъ и ихъ безъ весьма замѣтныхъ измѣненій, какъ по формѣ, такъ и по значенію для общегосударственной жизни, то мы нѣсколько на этомъ остановимся.

#### IV.

Надо замѣтить, что государственное хозяйство во всѣхъ странахъ Западной Европы проходило прибли-

зительно однѣ и тѣ же ступени своего развитія. Одну эту особенность развитія государственныхъ финансовъ мы отмѣтили уже выше, когда говорили о смѣшеніи государственной казны съ частнымъ имуществомъ главы государства. Вторая особенность, такъ сильно отличающая современное государственное хозяйство отъ его состоянія въ прошлые вѣка, заключается въ процессѣ, называемомъ переходомъ натурального хозяйства въ денежное. Что это значитъ? Дѣло въ томъ, что въ раннія эпохи жизни государства всѣ повинности, возлагаемая на членовъ данного государственнаго союза, имѣютъ характеръ по преимуществу натурального личного обязательства; прежде всего требуется личное участіе въ войскѣ; на ряду съ этимъ создаются имущественныя повинности тоже натурального характера. Такъ, устанавливается напр. десятина, т. е. десятую часть прихода всякій хозяинъ обязанъ былъ отдавать церкви или главѣ государственной власти. Личныя повинности, весьма многочисленныя въ прежнее время, и до сихъ поръ сохранились въ значительной степени. Кромѣ воинской повинности нынѣ только въ Англіи не существующей, сюда относятся обязанности присяжнаго, гласнаго, члена приходскаго совѣта и проч. Обязательства имущественныя въ современномъ государствѣ совершенно измѣнили свой прежній характеръ. Съ ростомъ населенія, съ расширеніемъ государственной территоріи, съ осложненіемъ хозяйственной жизни, вообще, становилось все болѣе и болѣе затруднительнымъ и для правительства и для частныхъ лицъ уплачивать подати натурой, т. е. частью приплода; и вотъ возникаетъ новый хозяйственный строй, когда натуральныя имущественныя повинности

исчисляются въ извѣстныхъ суммы денегъ, въ обыкновенные денежныя взносы. Еремя образованія денежныхъ повинностей въ Англіи совпадаетъ съ постепеннымъ уменьшеніемъ поземельной и иного рода собственности короля; такъ что само собой создается все бѣльшая и бѣльшая зависимость королевскаго хозяйства отъ уплаты имущественно-денежной повинности подданныхъ. Въ первое время, когда королевскія имущества были еще значительны, къ имущественнымъ уплатамъ населенія прибѣгали рѣдко, лишь въ чрезвычайныхъ случаяхъ. И потому въ отличіе отъ доходовъ съ королевскихъ помѣстій—«обыкновенныхъ доходовъ»—денежныя поступления носили названіе «чрезвычайныхъ средствъ». Въ началѣ эти «чрезвычайныя» средства носили характеръ добровольныхъ пожертвованій народа своему монарху и назывались «субсидіями». Но скоро ужъ наступилъ моментъ, когда истощенная казна и разросшіеся расходы на войну и управленіе измѣнили характеръ чрезвычайныхъ ресурсовъ. Денежныя повинности дѣлаются все болѣе и болѣе важнымъ и постояннымъ источникомъ государственныхъ доходовъ и, наконецъ, занимаютъ главное мѣсто въ государственномъ хозяйствѣ. Вынужденный жертвовать частью своего имущества, англійскій народъ все болѣе и болѣе сознавалъ свое значеніе въ государственной жизни страны, и необходимымъ слѣдствіемъ этого сознанія являлись все большія и большія притязанія на соучастіе и въ управленіи ею. Въ области государственнаго управленія ею интересовалъ само собой прежде всего вопросъ о назначеніи и употребленіи уплачиваемыхъ имъ денежныхъ взносовъ.

Исторія намъ дѣйствительно показываетъ, что на-

родные представители раньше всего и были созваны именно для рѣшенія вопроса объ обложеніи. Всякій новый налогъ былъ такимъ образомъ связанъ съ созывомъ народнаго представительства и устанавливался съ его разрѣшенія. Въ настоящее время всякое хозяйство какъ государственное, такъ и частное ведется по разъ установленному плану, нуждается въ расчетахъ, въ сопоставленіи поступленій съ необходимыми расходами. Въ прежнее время въ государственномъ хозяйствѣ мы никакого плана не находимъ. Управление страной было просто, не нуждалось въ сложныхъ расчетахъ, въ предвидѣніи напередъ необходимыхъ будущихъ расходовъ. Когда являлись потребности, требующія денежныхъ средствъ, обращались просто къ народу и тотъ расплачивался своимъ имуществомъ. Съ ростомъ государственной жизни сама собой возникла у управителей мысль о необходимости продуманнаго, заранѣе исчисленнаго плана для дѣйствительно полезнаго веденія государственнаго хозяйства. Этотъ планъ государственнаго хозяйства называется «смѣтой». Въ Англии такого рода смѣты появляются очень рано, уже съ XVII вѣка и дѣлаются предметомъ обсужденія парламента. Такимъ образомъ, изъ случайныхъ созывовъ народныхъ представителей для рѣшенія въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ вопроса о новомъ обложеніи, постепенно создается учрежденіе, постоянной обязанностью котораго является обсужденіе и установленіе самаго плана государственнаго хозяйства.

Эта обязанность лежитъ на парламентѣ до сихъ поръ. Она составляетъ, можно сказать, самую сущность государственнаго бюджета во всякой странѣ, гдѣ есть народное представительство.

V.

Смѣта или бюджетъ государственныхъ доходовъ и расходовъ составляется періодически и въ своемъ временномъ существованіи переживаетъ 4 стадіи. Этими стадіями являются: составленіе бюджета, обсужденіе и принятіе его («вотированіе»), исполненіе его въ теченіе опредѣленнаго времени и, конечно, отчетъ по нему послѣ его исполненія.

На разсмотрѣніи этихъ стадій государственнаго бюджета въ Англіи мы теперь и остановимся. Чтобы читателю яснѣе запечатлѣлись нѣкоторыя особенности въ жизни государственнаго бюджета вообще, мы нѣсколько расширимъ наше положеніе; такъ, въ соотвѣтствующихъ мѣстахъ мы укажемъ на практику другихъ конституціонныхъ странъ въ области данныхъ вопросовъ: несомнѣнно, государственный бюджетъ всякой страны отражаетъ въ себѣ отличительныя особенности своего народа, и только изъ сопоставленія этихъ національныхъ особенностей можетъ создаться картина того, что есть теперь, какъ и оцѣнка того что должно быть.

Какъ общее правило, принятое во всѣхъ странахъ, подготовленіе государственнаго бюджета есть дѣло правительственныхъ органовъ, такъ называемой исполнительной или административной власти. Обыкновенно каждое вѣдомство составляетъ свою спеціальную смѣту. Въ главныхъ управленіяхъ или министерствахъ всѣ эти смѣты объединяются такъ, чтобы, наконецъ, слиться совершенно въ одной общей государственной смѣтѣ. Особенно любопытный порядокъ составленія смѣты существуетъ въ Пруссіи. Присущія нѣмцамъ

точность и экономія находятъ себѣ полное выраженіе въ весьма тщательно составленныхъ и много разъ проверенныхъ такъ называемыхъ росписаніяхъ. Самое установленіе этихъ «частныхъ росписаній» представляетъ исключительное явленіе Прусской системы. Дѣло въ томъ, что въ Пруссіи всякое правительственное учрежденіе—какъ бы мала ни была его компетенція—но разъ оно имѣетъ въ своемъ вѣденіи поступленіе или расходваніе денежныхъ средствъ, обязано самостоятельно составлять свою смѣту. При этомъ существуетъ особенная инструкція, изданная 80 лѣтъ тому назадъ, но сохранившая всю свою силу и значеніе до нашихъ дней,—въ которой преподаются особыя постановленія, весьма характерныя для нѣмецкаго чиновника. Такъ, этой инструкціей указывается, что по отношенію къ доходамъ необходимо принимать въ соображеніе *«факты дѣйствительные или наиболѣе вѣроятные при осмотрительномъ и энергическомъ управленіи»*; по отношенію къ расходамъ необходимо ограничиваться настоятельно необходимымъ». Эти наставленія не остаются неосуществимыми. Дѣйствительно, по точности и тщательности составленія «частныхъ росписаній», такъ же какъ и общихъ государственныхъ росписей, Пруссія не знаетъ себѣ конкурентовъ ни въ одной части свѣта.

Въ Англіи смѣты составляются особыми вѣдомствами, министерствами и всѣ отсылаются въ министерство финансовъ. Здѣсь онѣ разсматриваются при участіи представителей всѣхъ вѣдомствъ и съ ихъ согласія могутъ подвергаться существеннымъ измѣненіямъ.

Наконецъ, здѣсь же всѣ отдѣльныя смѣты приводятся въ систему и въ такомъ видѣ представляются въ

парламентъ. Особенно много силъ и времени отнимаетъ составленіе бюджета во Франціи. Раньше чѣмъ поступить для своего изслѣдованія въ Палату депутатовъ, французскій бюджетъ проходитъ долгую процедуру повѣрокъ и измѣненій. Въ этомъ отношеніи для него существуютъ 3 инстанціи. Во-первыхъ, до отправки въ министерство финансовъ, всякое вѣдомство само изслѣдуетъ составленныя имъ смѣты. Для этого въ каждомъ изъ нихъ имѣется особое счетное отдѣленіе, которое не ограничивается одною механической сводкой доставляемыхъ ему данныхъ, но подвергаетъ эти послѣднія тщательной повѣркѣ. Вторая инстанція, — само министерство финансовъ, въ которомъ существуетъ свое счетоводное учрежденіе; оно въ свою очередь повѣряетъ сосредоточивающіяся у него смѣты отдѣльныхъ управленій. Затѣмъ особеннымъ департаментомъ этого же министерства всѣ отдѣльныя смѣты сводятся въ государственную роспись, которую министръ финансовъ вноситъ въ третью инстанцію — совѣтъ министровъ. Тутъ предварительная смѣта должна быть принята единогласно всѣми членами совѣта, такъ какъ она поступаетъ въ палату, «какъ нѣчто цѣлостное, исходящее не отъ отдѣльнаго вѣдомства, а отъ всего отвѣтственнаго министерства, «кабинета», принимающаго на себя и защиту его передъ палатами».

Государственная смѣта соединеннаго королевства отличается не только болѣе упрощеннымъ порядкомъ составленія, но и самая система, въ которую окончательно выливается эта смѣта, гораздо рациональнѣе, чѣмъ на континентѣ. Она удивительно проста: прежде всего отдѣляютъ смѣту расходовъ отъ смѣты доходовъ; затѣмъ первая дѣлится на три главныхъ отдѣла: смѣта

расходовъ по дѣламъ военнымъ, морскимъ и гражданскимъ. Каждая изъ этихъ смѣтъ далѣе раздѣляется на главы, изъ которыхъ каждая требуетъ самостоятельнаго разсмотрѣнія и утвержденія (вотированія) палатой. Число этихъ статей, главъ («вотумовъ») сравнительно не велико, около 150-ти, тогда какъ въ русской смѣтѣ такихъ отдѣльныхъ статей бываетъ до тысячи пятисотъ и болѣе.—Въ смѣтѣ расходовъ по гражданскимъ дѣламъ принята классификація не по министерствамъ, какъ напр., въ нашей государственной росписи, а по предметамъ. Это значительно облегчаетъ знакомство съ государственнымъ хозяйствомъ: предметы расходовъ на лицо и всякій самъ легко дѣлаетъ подсчетъ, на что народныя средства расходуются и въ какихъ размѣрахъ. Впрочемъ, въ Англiи эта предметная классификація государственныхъ расходовъ по гражданскому вѣдомству находится въ тѣсной связи съ тѣмъ обстоятельствомъ, что тамъ нѣтъ постоянныхъ министровъ въ нашемъ смыслѣ; тамъ существуетъ такъ называемое министерство, которое образуется въ зависимости отъ большинства въ парламентѣ; члены этого «министерства» сами по взаимному соглашенiю распределяютъ между собою дѣла, входящiя обыкновенно въ компетенцію отдѣльныхъ министровъ на континентѣ. Окончательно составленная государственная смѣта представляется на обсужденiе народныхъ представителей; этимъ заканчивается первая стадiя бюджета—подготовительная, и онъ вступаетъ теперь во вторую, которая называется «вотированiемъ бюджета».

## VI.

Всюду въ конституціонныхъ странахъ окончательно подготовленная государственная смѣта поступаетъ для изслѣдованія и обсужденія сперва въ нижнюю палату, а потомъ въ верхнюю. Въ Англіи этотъ порядокъ соблюдается по издавна сложившемуся обычаю. При этомъ Палата Общинъ изслѣдуетъ и принимаетъ бюджетъ по статьямъ («вотумамъ»), а Палата Лордовъ можетъ принять или отклонить смѣту только въ ея цѣломъ. Порядокъ вотированія государственнаго бюджета въ Англіи слѣдующій: еще до настоящаго времени существуетъ церемоніаль, напоминающій собою происхожденіе бюджета изъ добровольныхъ пожертвованій народа своему королю. Такъ, при открытіи сессіи Парламента король произноситъ тронную рѣчь, въ которой заявляетъ о необходимости дарованія ему средствъ на годичныя потребности государственнаго управленія. Въ одномъ изъ первыхъ своихъ засѣданій Палата общинъ въ отвѣтъ на это дѣлаетъ постановленіе, что надо дать его величеству потребныя денежныя средства. И только послѣ этого Парламентъ приступаетъ къ разсмотрѣнію и вотированію представляемой ему смѣты государственныхъ доходовъ и расходовъ. Для этого прежде всего нижняя палата составляетъ изъ своихъ членовъ два комитета: комитетъ расходовъ (Committee of Ways and Meands собственно к. путей и средств.). Въ составъ обоихъ комитетовъ юридически имѣютъ право войти всѣ члены Палаты; фактически участвуютъ члены, наиболѣе интересующіеся дѣломъ. Отъ обычныхъ засѣданій нижней палаты засѣданія этихъ комитетовъ отличаются менѣ торжественной, оффиціальной обста-

новкой Такъ, напр., предсѣдательствуетъ на нихъ не постоянный предсѣдатель Палаты Speaker спикеръ, а особое лицо—Chairman, чермень; въ отличіе отъ перваго этотъ послѣдній и самъ имѣетъ право принимать участіе въ преніяхъ и, кромѣ того, обсужденія при немъ принимаютъ менѣе строгій, чопорный характеръ; обыкновенно оно имѣетъ видъ просто непринужденной бесѣды. Комитетъ расходовъ уполномоченъ уменьшать или совсѣмъ отклонять то или иное требованіе правительства, но онъ не вправѣ ни увеличивать требуемыхъ расходовъ, ни вносить предложенія о новыхъ. По этому поводу говорятъ: у палаты нѣтъ «*права инициативы*». Эта большая особенность англійской системы вполне послѣдовательно вытекаетъ, по мнѣнію англичанъ, изъ существа понятія *права сотированія*: разъ корона (правительство) испрашиваетъ для управленія страны денежныя средства, то само собой очевидно, что она испрашиваетъ ихъ въ тѣхъ размѣрахъ, которые находитъ для себя не только необходимыми, но и достаточными.

А, слѣдовательно, всякое предложеніе со стороны палаты объ увеличеніи той или иной статьи расхода по необходимости расширяетъ область правительственныхъ функций и заставляетъ тѣмъ самымъ законодательное учрежденіе, каковымъ является Парламентъ, выходить изъ предѣловъ своей компетенціи и вмѣшиваться въ сферу дѣятельности исполнительной власти. Совершенно иначе относятся къ праву инициативы, какъ мы увидимъ сейчасъ, на континентѣ.

Оба комитета и доходовъ и расходовъ въ настоящее время дѣйствуютъ почти одновременно. Въ то же время въ одномъ изъ засѣданій комитета доходовъ

канцлеръ казначейства (министръ финансовъ) дѣлаетъ докладъ о финансовомъ положеніи государства, сообщаетъ свои разсчеты о поступленіи доходовъ и развиваетъ передъ членами парламента свой финансовый планъ или свою «программу». Вотъ эта рѣчь Лорда казначейства называется въ Англіи словомъ «бюджетъ» («opens his budget»), такъ говорятъ: «открылъ свой бюджетъ, а то что обыкновенно составляетъ бюджетъ— у англичанъ носить наименованіе «смѣты»—Estimates. На докладъ Лорда казначейства могутъ послѣдовать со стороны присутствующихъ членовъ парламента замѣчанія и соображенія, которыя обыкновенно принимаются докладчикомъ во вниманіе и съ которыми онъ считается при докладѣ въ слѣдующемъ году.

По окончаніи обсужденія смѣтъ чермень (chairman) представляетъ о нихъ докладъ Палатѣ Общинъ, которая утверждаетъ ихъ обыкновенно въ одномъ засѣданіи. Одобренное и Верхней Палатой утвержденіе доходовъ и расходовъ принимаетъ форму особаго билля который хранится въ Нижней Палатѣ до окончанія сессіи, послѣ чего представляется спикеромъ (Speaker) королю. Король утверждаетъ бюджетъ окончательно подписью: «Le roi remercie ses loyals sujets, accepte leur bѣnѣvolence et ainsi le veult»... т. е. король благодарить своихъ вѣрноподданныхъ, принимаетъ ихъ назначенія и утверждаетъ... Весьма отличный отъ этого порядокъ мы видимъ во Франціи. Согласно французской конституціи бюджетъ передается сначала въ Палату депутатовъ. Для изслѣдованія его образуется особая бюджетная комиссія. Для этого члены палаты распределяются между 11 бюро, и каждое бюро выбираетъ по три представителя. Во Франціи нѣтъ обыкновенія пе-

редь разсмотрѣніемъ бюджета въ комиссіи обсуждать его въ полномъ составѣ всего собранія. Это первый большой недостатокъ французской системы и, какъ замѣчаютъ нѣкоторые изслѣдователи французскаго бюджета, обстоятельство это можно считать «выраженіемъ ограниченія, съ которымъ связана гласность обсуждения бюджета даже въ республиканской Франціи» (И. И. Кауфманъ).

Составъ бюджетной комиссіи тоже не остается безъ вліянія на управленіе французскими финансами. Дѣло въ томъ, что составъ этотъ опредѣляется въ значительной степени парламентскимъ большинствомъ, которое старается провести исключительно своихъ членовъ, отстраняя тѣмъ самымъ доступъ въ комиссію членамъ меньшинства, очень часто наиболѣе интересующимся и болѣе компетентнымъ въ финансовыхъ вопросахъ. По окончаніи своего изслѣдованія, комиссія представляетъ Палатѣ докладъ «очень обширный и очень обильный содержаніемъ», который ею и обсуждается въ общемъ собраніи депутатовъ. Принятый Палатой депутатовъ бюджетъ поступаетъ въ Сенатъ (верхнюю палату), гдѣ онъ снова предварительно передается въ особую комиссію, по правамъ своимъ совершенно одинаковую съ бюджетной комиссіей палаты депутатовъ. Въ случаяхъ столкновенія между Сенатомъ и Палатой депутатовъ избирается смѣшанная комиссія. Утвержденный и Сенатомъ бюджетъ пріобрѣтаетъ силу закона. Особенность французской системы, такъ пагубно отзывающейся на всемъ финансовомъ управленіи страны, это—слишкомъ широкое пользованіе со стороны народныхъ представителей предоставленнымъ имъ «правомъ инициативы». Депутаты могутъ не только умень-

шать требуемое правительствомъ, но совершенно измѣнять статьи бюджета и вотировать увеличеніе государственныхъ доходовъ и расходовъ. Этимъ правомъ депутаты несомнѣнно имѣютъ полную возможность злоупотреблять въ пользу своихъ частныхъ или классовыхъ интересовъ.

Еще до сихъ поръ въ значительной степени сохранила свѣжесть дѣйствительности картина, нарисованная въ памфлетѣ экономиста Бастіа. Онъ представляетъ портретъ министра финансовъ въ французскомъ парламентѣ: увы, какъ Фигаро, онъ не знаетъ кого слушать, въ какую сторону обратиться. Сто тысячъ ртовъ представителей печати и трибуны кричатъ разомъ: организуйте трудъ и труженниковъ; уничтожьте эгоизмъ; сохраните зависимость и тиранію капитала; произведите опыты съ навознымъ удобреніемъ и надъ яйцами; изобразите страну желѣзнодорожными линіями... Создайте образцовыя фермы и примѣрныя мастерскія... Кормите дѣтей, дайте образованіе молодежи и обезпечьте старость, пошлите въ деревни городскихъ жителей, умѣрьте пробѣль во всѣхъ отрасляхъ промышленности, ссужайте безъ процента деньги тѣмъ, кто ихъ желаетъ... усовершенствуйте породу скаковой лошади; окажите поощреніе искусству; создайте музыкантовъ и танцовщицъ и т. д. Государство имѣетъ на себѣ миссію просвѣтить, развить, возвеличить, укрѣпить, одухотворить и возвысить духъ народа».

Несомнѣнно, право инициативы, предоставленное во Франціи депутатамъ, является невѣрно понятымъ парламентскимъ полномочіемъ, что и отражается на всемъ конституціонномъ строѣ страны... Не разъ раздавались протесты противъ права инициативы, но они не до-

стигали успѣха. Въ Мартѣ 1900 г. французская палата вотировала предложеніе депутата Бертло, въ силу котораго воспрещалось предлагать увеличеніе расходовъ путемъ внесенія поправокъ при обсужденіи бюджета, но и до сихъ подобныя постановленія во Франціи имѣютъ платоническое значеніе неосуществимыхъ пожеланій.

---

Эта вторая стадія въ жизни государственнаго бюджета составляетъ, можно сказать, самую главную и существенную его часть.

И потому мы еще остановимся на вопросѣ, близко касающемся всего сказаннаго, на вопросѣ о бюджетномъ правѣ въ спеціальному значеніи этого слова.

## VII.

Изъ предыдущаго общаго историческаго очерка мы уже видѣли, какъ отличенъ современный строй конституціоннаго государства отъ прежняго абсолютическаго.

Въ противоположность послѣднему — «полицейскому» государству, когда управленіе страной находилось юридически во власти монарха, фактически — въ рукахъ бюрократіи, — въ современныхъ конституціонныхъ странахъ установлено положеніе, что наряду съ правительственною властью съ главою государства, имѣетъ мѣсто власть народа, представляемая черезъ посредство особыхъ учрежденій народнаго представительства (парламентъ). Бюджетъ въ современномъ конституціонномъ государствѣ, поэтому, прежде всего

имѣть значеніе какъ средство привлеченія народа къ участию въ дѣлѣ управленія страню.

Бюджетное право, какъ мы уже говорили выше, есть публичное право народныхъ представителей утверждать или отвергать предлагаемая имъ правительствомъ смѣты будущихъ государственныхъ доходовъ и расходовъ. Для этого народные представители, какъ мы видѣли, уполномочиваются входить въ изслѣдованіе всѣхъ вопросовъ, соприкасающихся съ областью государственнаго хозяйствованія. Такъ какъ главнымъ источникомъ доходовъ во всѣхъ современныхъ государствахъ служатъ налоги, то бюджетное право по существу является выраженіемъ согласія народа на пожертвованіе частью своего имущества, иначе сказать, согласія на народное самообложеніе. А разъ населеніе несетъ расходы, то очевидно оно должно имѣть право какъ ограничивать ихъ, такъ и разрѣшать государству вѣзывать необходимые доходы.

Требованіе признанія за народомъ его права на утвержденіе (вотированіе) налоговъ проходитъ красной нитью черезъ всю исторію борьбы за политическую правоспособность гражданъ въ Западной Европѣ въ теченіе почти тысячи лѣтъ. Какъ мы видѣли выше, это право впервые было окончательно признано лишь въ Англіи. Въ настоящее время оно тамъ настолько уже древне, что мы не рѣшились бы указать точно, когда оно возникло. При Тюдорахъ и Елизаветѣ (XVI вѣкѣ) изрѣдка встрѣчаются случаи нарушенія этого, тогда уже «древняго» права, и только въ XVII вѣкѣ при Стюартахъ была сдѣлана первая попытка его уничтоженія. Попытка Карла I, принявшаго принципъ Божественнаго происхожденія коро-

левской власти, ограничить и разрушить бюджетное право стоила, какъ извѣстно, ему жизни и оказалась бесплодной. Во Франціи это начало народного самоуправления тоже очень рано стало пробивать себѣ путь въ сознаниі населенія, но скоро воцарившійся абсолютизмъ отодвинулъ признаніе этого начала на много вѣковъ. Мы уже упоминали, что окончательно это право восторжествовало лишь послѣ Великой революціи (1789 г.).

Въ нынѣ дѣйствующей Французской конституціи камъ нигдѣ, (за исключ. Бельгійской), категорически опредѣленно выражено значеніе вотированія государственнаго бюджета представительными собраніями. Просто и ясно устанавливается, что народные представители даютъ разрѣшеніе, или согласіе (*autorisation*) на взиманіе государственныхъ доходовъ и на производство государственныхъ расходовъ. Этимъ самымъ всѣ законы о государственныхъ доходахъ и расходахъ какъ напр., законы, устанавливающіе порядокъ взиманія и уплаты налоговъ и др., имѣютъ лишь условное значеніе: *ихъ осуществленіе зависитъ отъ вотированія бюджета*. Слѣдовательно, въ случаѣ оно не послѣдуетъ— всѣ означенные законы остаются мертвой буквою. Въ Германскихъ странахъ принципъ народного самоутвержденія налоговъ выраженъ весьма блѣдно и онъ находитъ себѣ возраженіе не только въ сферѣ правительственной, но и въ умахъ нѣмецкихъ ученыхъ. Признанію ими полнаго народного верховенства (суверенитета), распространяющагося всецѣло и на право устанавливать или отвергать государственный бюджетъ, препятствуетъ царящій въ ихъ представленіи страхъ государственной анархіи, такъ какъ возможны случаи,

когда народные представители, желая выразить недовѣріе данному правительству, могутъ отказать ему въ утвержденіи бюджета и тѣмъ самымъ остановить ходъ всей колоссальной государственной машины. На этомъ основаніи одинъ изъ извѣстнѣйшихъ германскихъ авторитетовъ въ области государственныхъ наукъ (Руд. Гнейстъ) отказывается признать существованіе такого абсолютнаго права народа въ Англии (гдѣ нѣтъ писанной конституціи, какъ во Франціи) и называетъ его просто нелѣпымъ.

Но какъ бы ни было чуждо нѣмецкому пониманію абсолютное право народа рѣшать вопросъ о бюджетѣ, оно несомнѣнно существуетъ въ англійскомъ народномъ правосознаніи, но какъ большинство основныхъ началъ народовластія въ этой странѣ, оно держится на обычаѣ и не имѣетъ для себя письменнаго выраженія. Какъ мы говорили уже, во Франціи, а также въ Бельгии и Сѣвер.-Америк. Соединен. Штатахъ, это начало прямо выражено въ ихъ конституціяхъ. Несомнѣнно, что цѣлесообразность народнаго участія въ дѣлахъ государственнаго устройства стоитъ въ зависимости отъ политической зрѣлости народа и пониманія имъ своей отвѣтственности \*). Исторія дѣйствительно знаетъ случаи, когда народъ, стѣсняемый въ своей законной свободѣ правительствомъ, прибѣгалъ къ своему праву отвергать бюджетъ, какъ къ средству защиты. Такъ напр. въ Англии послѣ извѣстнаго конфликта между В. Питтомъ и парламентомъ въ 1764 г.,

---

\*) Съ другой стороны само собой очевидно, что никакая незрѣлость народа не можетъ явиться поводомъ къ полному устраненію плательщиковъ отъ участія въ распредѣленіи и контролѣ взимаемыхъ съ нихъ денежныхъ средствъ.

Палата общинъ изъ оппозиціи къ правительству отказалась утвердить бюджетъ. Но уже въ 1781 г., когда Томасъ Питтъ сдѣлалъ предложеніе отложить на нѣсколько дней разрѣшеніе денежныхъ средствъ для того, чтобы заставить министерство дать связывающія его объясненія въ нижней палатѣ, то было признано, что подобнаго предложенія не дѣлалось со временъ революціи. И этого было достаточно, чтобы предложеніе было отвергнуто огромнымъ большинствомъ. Наконецъ въ 1784 г. былъ случай, когда палата общинъ воспользовалась своимъ правомъ задержать разрѣшеніе денежныхъ средствъ вслѣдствіе противоконституціонныхъ дѣйствій короны. «Средство, говоритъ англійскій историкъ Мэй, оказалось однако непригоднымъ въ минуту крайней нужды. Къ нему уже никогда болѣе не прибѣгали. Палата общинъ слишкомъ хорошо сознаетъ свою отвѣтственность для того, чтобы обратиться къ столь опаснымъ пріемамъ. Кредитныя учрежденія и кредитъ государства зависятъ отъ разрѣшеній палаты общинъ; поэтому не должно необдуманно вызывать застой».

Во Франціи въ 1879 г. возникла борьба между палатой депутатовъ и министерствомъ, и палата, по настоянію Гамбеты и Жюля Ферри отказалась отъ обсужденія бюджета и, благодаря этой угрозѣ, одержала побѣду надъ правительствомъ. Но успѣшность борьбы народа съ правительствомъ не зависитъ отъ однихъ только средствъ борьбы, но, главнымъ образомъ, отъ всего политическаго уклада жизни народа. Такъ, въ Прусскомъ королевствѣ до сихъ поръ отсутствуетъ ясное признаніе за народомъ его правъ верховенства. Въ статьяхъ прусской конституціи 1850 г., сохранившихъ

и до настоящаго времени свою силу, опредѣляется, что «доходы и расходы государства должны быть ежегодно предварительно исчислены (*veranschlagt*), а не разрѣшены»—*autorisées*, какъ во Франціи и Бельгіи) и внесены въ государственную роспись, которая подлежитъ ежегодному утвержденію въ законодательномъ порядкѣ». При этомъ весьма характерно добавленіе слѣдующей статьи: «налоги и сборы могутъ быть лишь въ той мѣрѣ взимаемы, насколько они вошли въ государственную роспись или *предписаны другими законами*». Наконецъ, ст. 109 постановляетъ: «Сущестующія подати и сборы взимать, пока не будутъ измѣнены законы». Очевидно, на основаніи этой статьи правительство можетъ продолжать собирать доходъ и въ случаѣ неутвержденія бюджета палатами. Каково вообще дѣйствіе этихъ предписаній «другихъ законовъ» и каково въ Пруссіи воззрѣніе народа на неотъемлемость присущаго ему права вотировать налоги—показываетъ примѣръ, когда въ теченіе пяти лѣтъ (съ 1862 г. по 1866 г.) правительство, не смотря на ежегодно повторяющійся въ теченіе этого періода отказъ парламента въ утвержденіи бюджета, продолжало взимать всѣ налоги; и послѣ военныхъ успѣховъ 1866 г., когда правительство само сознало незаконность своего образа дѣйствія, прусское правительственное учрежденіе сочло себя вполне удовлетвореннымъ и даровало восторжествовавшему правительству полную легализацію (*Indemnität*).

Невольно по этому случаю приходитъ на память—примѣръ устойчивости англійской убѣжденности—извѣстный разсказъ историка Гизо о Гемпденѣ, отказавшемся отъ уплаты налога, неодобреннаго парламен-

томъ. Не пожелавшій уплатить 20 шиллинговъ Гемпденъ былъ судимъ и осужденъ. Но извѣстно, что правительство жестоко поплатилось за свое насиліе. «Вся нація, движимая негодованіемъ, взялась за оружіе» (Маколей), и вспыхнула знаменитая англійская революція. Послѣдній случай отказа народныхъ представителей въ утвержденіи бюджета произошелъ недавно въ Венгріи. Въ своемъ засѣданіи 28 декабря 1904 г. Венгерскій парламентъ отказался утвердить бюджетъ на будущей годъ, что повлекло за собой для Венгріи существующій до настоящихъ дней періодъ внѣзаконнаго состоянія. Несомнѣнно, отклоненіе бюджета можетъ служить боевымъ орудіемъ въ революціонные періоды или угрозой во время ожесточенной борьбы, но въ сколько нибудь благоустроенной странѣ эта слишкомъ опасная мѣра почти не примѣняется. «Оружіе ржавѣетъ въ арсеналахъ конституціонныхъ законовъ, говоритъ Мэй. Совершенно справедливо замѣчаніе итальянскаго финансиста Нитти, что «всѣ подобныя мѣры свойственны странамъ, еще не воспитаннымъ для конституціонной жизни».

Несмотря на могущія произойти политическія осложненія, верховный принципъ народовластія завоевываетъ себѣ признаніе все въ большихъ кругахъ культурныхъ странъ, и недалеко, надо надѣяться, то время, когда онъ станетъ основнымъ началомъ всякаго правоваго государства.

## VIII.

Возвращаясь къ Англии, мы должны отмѣтить еще одну особенность существующаго тамъ порядка воти-

рования бюджета; особенность эта отличает английскую систему самым резким образом от континентальных системъ. Особенность эта заключается въ томъ, что английская государственная смета содержитъ въ себѣ нѣкоторыя статьи расхода, которыя, повторяясь изъ года въ годъ, сдѣлались постоянными, какъ бы «отвердѣвшими», или какъ ихъ называютъ—«консолидированными». О природѣ этой консолидированной части англійскаго бюджета существуютъ разныя мнѣнія. Такъ, нѣкоторые, по преимуществу нѣмецкіе ученые склоняются видѣть въ этомъ ограниченіе права народа, такъ какъ будто эта часть государственныхъ расходовъ не подлежитъ разсмотрѣнію и вотированію парламента. Съ такимъ взглядомъ трудно согласиться. Если въ англійскомъ государственномъ правѣ не существуетъ на этотъ счетъ никакихъ указаній \*), то изъ всего духа англійскаго общественно-политическаго строя скорѣе слѣдуетъ принять иное толкованіе. А именно: консолидированная часть англійской сметы не *изслѣдуется* народнымъ представительствомъ исключительно въ виду большаго упрощенія дѣла. Какъ легко видѣть изъ всего предыдущаго изложенія, англійская система государственнаго бюджета выдѣляется своей простотой изъ всѣхъ системъ другихъ конституціонныхъ странъ. Но не изслѣдовать не значитъ еще не вотировать. И если ужъ стоять на строго принципиальной точкѣ зрѣнія, то вопросъ о томъ, имѣеть-ли право англійскій народъ или не имѣеть права откльо-

---

\*) Какъ мы уже упоминали, въ Англии не существуетъ писанной конституціи. Какъ весь государственный строй страны, такъ и бюджетъ имѣеть своимъ источникомъ исключительно сложившійся исторически обычай.

нять отъ утверждёнiя вмѣстѣ съ другими статьями расходовъ и часть консолидированную, — слѣдуетъ рѣшать въ утвердительномъ смыслѣ. Практически такое толкованіе, какъ и противоположное ему, врядъ ли имѣетъ какое-нибудь значеніе въ современной англійской жизни. Очевидность этого подтверждается хотя бы тѣмъ, что сами англичане вовсе не интересуются этимъ вопросомъ.

Консолидированную часть англійской государственной смѣты составляютъ расходы на королевское содержаніе, жалованье судьямъ и нѣкоторымъ другимъ чинамъ, пенсіи, дипломатическую часть и др. По отношенію ко всѣмъ расходамъ консолидированная часть весьма значительна; иногда она составляетъ  $\frac{3}{4}$  всей смѣты. Покрываются эти расходы изъ особаго постоянного фонда, который тоже носитъ названіе консолидированнаго (Consolidated Fund). Образовался онъ еще въ XVIII столѣтіи, когда различныя статьи дохода строго предназначались служить «каждая особеннымъ фондомъ» для покрытія опредѣленныхъ расходовъ. Въ виду возникшихъ неудобствъ такой специализаціи назначеній статей доходовъ, эти послѣднія стали объединяться по источникамъ взиманія. Въ 1787 г. правительство объединило множество мелкихъ статей дохода и основало изъ нихъ одинъ общій фондъ (консолидированный). Нѣчто подобное консолидированной части англійской смѣты существуетъ въ голландскомъ бюджетѣ. Тамъ тоже нѣкоторыя статьи расхода болѣе постоянного характера не изслѣдуются ежегодно со всѣмъ бюджетомъ, а пересматриваются лишь каждая десять лѣтъ. Вопросъ о раздѣленіи государственнаго бюджета на части — постоянную

и переменную—возникалъ и въ другихъ странахъ. Такъ въ началѣ XIX вѣка онъ дебатировался во Французскомъ парламентѣ, но безуспѣшно. Несомнѣнно, установленіе постоянной части въ государственномъ бюджетѣ имѣетъ за себя очень многое, въ особенности, при такомъ устойчивомъ государственномъ порядкѣ, какой мы замѣчаемъ въ Англии. Этимъ мы заканчиваемъ изслѣдованіе второй стадіи въ жизни государственнаго бюджета и переходимъ къ его третьей стадіи, которую назовемъ *исполненіемъ бюджета*.

## IX.

Смѣта государственныхъ доходовъ и расходовъ въ Англии, какъ и повсюду, составляется и утверждается періодически на строго опредѣленный срокъ, который называется бюджетнымъ періодомъ. Въ теченіе этого періода намѣченныя статьи государственныхъ доходовъ и расходовъ должны быть осуществлены. Обыкновенно бюджетный періодъ бываетъ годичнымъ. «Исключеніе составляютъ нѣкоторыя мелкія Германскія государства, въ которыхъ онъ бываетъ и двухъ и трехъ годичнымъ. Продолжительность бюджетнаго періода опредѣляется конституціею. Значеніе продолжительности срока, въ теченіе котораго бюджетъ долженъ быть исполненъ, сводится къ вопросу о болѣе частомъ или рѣдкомъ созывѣ народныхъ представителей. При сложности функций современныхъ крупныхъ государствъ годичный срокъ признается наиболѣе желательнымъ, такъ какъ онъ повсюду совпадаетъ съ обще-законодательною функціею ежегодно собираемаго парламента и этимъ обезпечиваетъ страну отъ чрезмѣрнаго

вліянія на ея строй административной власти. Время начала бюджетнаго періода можетъ совпадать съ началомъ календарнаго года, а можетъ и не совпадать. Въ Англіи, а также и въ Пруссіи бюджетный годъ начинается 1-го Апрѣля. Это всецѣло зависитъ отъ частныхъ условій засѣданій парламента и для характеристики самой системы государственнаго бюджета имѣетъ второстепенное значеніе. Но можетъ случиться, что намѣченныя въ бюджетѣ расходованія не успѣли закончиться въ данный бюджетный періодъ. Тогда въ нѣкоторыхъ странахъ даются льготные сроки.

Англія вовсе не знаетъ никакихъ льготныхъ сроковъ. Изъ странъ, гдѣ они существуютъ, наиболѣе долгимъ льготнымъ срокомъ пользуется правительство во Франціи: 8 мѣсяцевъ (тогда какъ въ Пруссіи  $2\frac{1}{2}$  мѣсяца). Если для особыхъ видовъ расходованій,— какъ напр. расходовъ по сооруженіямъ всякаго рода, и можетъ быть допустимо продолженіе обще-бюджетнаго періода, то ставить это общимъ началомъ для всѣхъ видовъ расходованій, да еще въ такихъ размѣрахъ, какъ то устанавливается во Франціи—вещь несомнѣнно предосудительная и прежде всего просто указываетъ на слабость построенія бюджета, на недостаточность предварительныхъ расчетовъ. Въ этомъ отношеніи очень важно, чтобы бюджетъ подготавливался и вотировался какъ можно ближе къ началу своего исполненія. Англійская система въ этомъ случаѣ наиболѣе удовлетворительная: вся операція подготовленія и вотированія англійской государственной смѣты происходитъ менѣе чѣмъ въ полгода. Самая неудовлетворительная система—французская, при которой бюджетъ въ томъ видѣ, какъ онъ поступаетъ только въ палату

депутатовъ, является на 16—17 мѣсяцевъ отстающимъ, отъ начала періода, для котораго онъ предназначенъ. Очевидно, въ результатѣ этого получается неточность бюджета въ смыслѣ соответствія его съ дѣйствительностью, что въ свою очередь неминуемо влечетъ и льготные сроки.

## Х.

Къ вопросу о льготныхъ срокахъ близко еще стоитъ другое послѣдствіе несовпаденія утвержденного бюджета съ дѣйствительными потребностями государственнаго хозяйства въ данный періодъ. Какъ бы ни была тщательно составлена государственная роспись, но всего предвидѣть за цѣлый годъ невозможно. И въ жизни государственнаго хозяйства имѣютъ значеніе общія соціально экономическія явленія, какъ напр. непостоянство рыночныхъ цѣнъ, несостоятельность или недостаточная состоятельность плательщиковъ, наконецъ, общія явленія какъ война, недородъ и проч. Все это имѣетъ своимъ слѣдствіемъ *добавочныя* сверхъ-бюджетныя ассигнованія. Въ Англіи этого рода дополнителныя смѣты обсуждаются и разрѣшаются совершенно тѣмъ же порядкомъ, какъ и первоначальная обще-государственная смѣта. Испрашиваютъ онѣ во время засѣданій парламента первый разъ въ іюль и второй разъ въ февраль.

Но бывають случаи, когда требуются сверхъ-бюджетныя средства въ такое время, когда парламентъ не засѣдаетъ, или на такіе предметы, расходъ на которые не желательно огласить. Въ такихъ случаяхъ лорду казначейства предоставляется брать авансы изъ особыхъ фондовъ: *treasury chest Fund* — называемый

«казеннымъ ящикомъ» и Civil Contingencies Fund— т. е. фондъ на непредвидѣнные потребности. За расходование этихъ фондовъ правительство отвѣтственно передъ парламентомъ и обязано ихъ пополнить изъ смѣты того вѣдомства, за счетъ котораго издержки были произведены. Н. Х. Бунге, въ своей небольшой работѣ по вопросу о государственной отчетности въ Англіи, приводитъ случай, когда и эти ресурсы оказались недостаточными. Въ 1875 г. представилась возможность приобрести у хедива акціи Суэзскаго канала за 4 милліона фунтовъ стерлинговъ (около 40 мил. руб.), тогда какъ оба упомянутые выше фонда составляли всего 1.450,000 ф. стерлинговъ (т. е. около 14<sup>1</sup>/<sub>2</sub> милліон. руб.), а парламентъ въ ту пору былъ закрытъ, да при томъ и самая операція для избѣжанія противодействія со стороны Франціи, требовала соблюденія тайны. Поэтому Дизраэли, стоявшій въ то время во главѣ министерства, не рѣшаясь взять эти деньги изъ государственнаго казначейства... и нарушить конституцію, обратился къ дому Ротшильдовъ съ предложеніемъ взять на себя покупку акціи Суэзскаго канала за счетъ правительства, подъ условіемъ ратификаціи (утвержденія) этой сдѣлки парламентомъ въ предстоящей сессіи. Ротшильды приняли это предложеніе, хедиву немедленно была выплачена условленная сумма денегъ, а парламентъ, по открытіи его въ февралѣ, утвердилъ сдѣлку.

## II.

Возможно точное выполненіе утвержденной народомъ государственной смѣты является обязанностью

одного правительства, т. е. исключительно одной исполнительной административной власти.

Народное участие въ управленіи страню вновъ проявляется хоть въ правѣ высшаго контроля по исполненію государственнаго бюджета. По истеченіи бюджетнаго періода правительство даетъ отчетъ по своей дѣятельности органу народнаго представительства, въ чемъ и выражается отвѣтственность министровъ передъ народомъ.

Какъ ужъ выше было сказано, въ Англии не существуетъ льготныхъ сроковъ ни для расходовъ, ни для зачисленія доходовъ въ счетъ протекшаго бюджетнаго года. Недоимки въ Англии тоже не извѣстны: всѣ прямые налоги уплачиваются впередъ за весь годъ. Суммы на расходы парламентъ, какъ мы видѣли выше, назначаетъ въ распоряженіе короля, а онъ передаетъ ихъ въ распоряженіе министра финансовъ (лорда казначейства) Всѣ платежи производятся по распоряженію министра финансовъ, государственнаго контролера. Онъ называется контролеромъ казначейства и генераль ревизоромъ (Comptoller of the Exchequer and Auditorgeneral) главнаго расходчика (Paysaster-generae). Они и являются прежде всего отвѣтственными передъ парламентомъ. Любопытно отмѣтить, что въ Англии всѣ денежные ресурсы королевства хранятся на текущемъ счетѣ въ англійскомъ (частномъ) банкѣ. Это находится въ связи съ очень важнымъ для государственнаго хозяйничанія вопросомъ объ устройствѣ доходныхъ и расходныхъ кассъ. Съ одной стороны, необходимо, чтобы платежи тотчасъ всюду производились безъ задержекъ; съ другой, чтобы поступающія въ различныя кассы денежные суммы не залеживались безъ

дѣла, что особенно важно въ такой промышленной странѣ, какъ Англія. Достигается это устройствомъ централизаціи кассъ.

Частный англійскій банкъ, какъ кассиръ королевства, беретъ на себя распредѣленіе необходимыхъ денежныхъ суммъ по мѣстнымъ кассамъ и съ другой стороны черезъ многочисленныя свои отдѣленія собираетъ государственныя поступления, которыя и лежатъ на текущемъ счету англійскаго правительства.

Во главѣ кассоваго управленія стоитъ лордъ казначейства, и его обязанность слѣдить за постояннымъ равновѣсіемъ между доходами и расходами, что очень упрощено ежедневной отчетностью англійскаго банка. Административныя учрежденія не имѣютъ прямыхъ сношеній съ банкомъ. Для этого есть особый посредникъ въ лицѣ главнаго расходчика. Со своими требованіями они обращаются къ нему, а онъ, по полученіи удостовѣренія отъ государственнаго контролера въ законности требованій, выдаетъ соотвѣтствующія ассигновки. Такимъ образомъ, ни одно правительственное лицо или учрежденіе въ Англіи денегъ у себя не имѣетъ, за исключеніемъ весьма скромныхъ по своимъ размѣрамъ авансныхъ суммъ на текущіе расходы. Этимъ совершенно устраняется возможность какихъ нибудь хищеній, такъ легко возможныхъ на континентѣ, гдѣ денежные кассы въ рукахъ самихъ расходчиковъ. Отчетность по исполненію должна быть представлена каждымъ вѣдомствомъ въ теченіе 3 мѣсяцевъ съ нѣкоторой отсрочкой для заграничныхъ платежей. Всѣ оправдательные документы за финансовый годъ (оканчивающійся въ Англіи, какъ мы знаемъ, 31-го марта), должны быть представлены до 30-го ноября того же

гражданскаго года. Государственный контролеръ представляетъ парламенту докладъ о произведенныхъ по каждой статьѣ расходахъ и указываетъ на найденныя имъ неправильности. Отчеты эти представляются за годъ, окончившійся 31-го марта, въ февралѣ слѣдующаго года. Получивъ эти отчеты, нижняя палата передаетъ ихъ на изслѣдованіе и заключеніе особой комисіи. Если встрѣчаются неправильности, то болѣе вѣрныя изъ нихъ обсуждаются въ самой палатѣ, менѣе вѣрныя изслѣдуются министромъ финансовъ.

Благодаря отсутствію льготныхъ сроковъ, совпадению бюджетнаго года съ отчетнымъ, наконецъ, простотѣ и точности контроля, отчетность въ Англіи даетъ полную возможность составить себѣ точное понятіе о доходахъ и расходахъ королевства и при этомъ, что особенно отличаетъ англійскій бюджетъ, отчетныя цифры ближе къ первоначальной росписи, чѣмъ гдѣ бы то ни было въ остальной Европѣ.

## XII.

Что касается до общихъ принциповъ конституціоннаго бюджета, какъ *правдивость, гласность и полнота*, то о нихъ можно замѣтить слѣдующее: правдивость государственнаго бюджета выражается въ томъ, чтобы ничто не было скрыто, ни о чемъ бюджетная роспись не должна умалчивать. «Государственныя средства должны сохраняться въ стеклянной кассѣ», говоритъ Кавуръ. Въ тѣсной связи съ этимъ началомъ стоитъ принципъ гласности, т. е. необходимо, чтобы, «всякій гражданинъ имѣлъ возможность точно знать, какъ употребляются государственные сборы» (Nitti).

Наконѣцъ, третье начало—полнота бюджета—понимается въ томъ смыслѣ, что всѣ вѣдомства безъ исключенія должны имѣть свое мѣсто въ государственной росписи. Не должно быть никакихъ правительственныхъ учреждений, ни особыхъ фондовъ, безотчетныхъ передъ народными представителями. Если сейчасъ намѣченные принципы и встрѣчаютъ себѣ несоотвѣтствіе въ дѣйствительной жизни континентальной Европы, то это просто указываетъ на недостаточную политическую развитость этихъ странъ. Англія—это старѣйшее правовое государство новыхъ народовъ—не знаетъ никакихъ отступленій отъ вышеприведенныхъ принципиальныхъ требованій государственнаго бюджета. Его удивительная простота, полная гласность, точность и дѣйствительно исчерпывающая полнота, а съ другой стороны, серьезное и спокойное изслѣдованіе его народными представителями, и, наконецъ, глубокое убѣжденіе всего англійскаго народа въ устойчивости и неотъемлемости разъ приобрѣтенныхъ имъ правъ на участіе въ государственной жизни,—все это рѣзко выдѣляетъ англійскій бюджетъ изъ всѣхъ остальныхъ системъ бюджета конституціонныхъ странъ.



00012465

**ЮФ СПбГУ**

На складѣ въ магазинѣ „Общественная Польза“.

- I. Всѣ изданія П. П. Гершунина (иллюстр. геогр. библ. „Народы и страны“ и „Общеобразоват. библиотека“) подъ общ. ред. Н. А. Рубакина.
- II. Изданія Е. Д. Кусковой:  
Шмеле. Соціалдемократ. професс. союзы въ Германіи. Ц. 1 р. 75 к.  
Веберъ. Ростъ городовъ въ XIX в. Ц. 2 р. 50 к.  
Прокоповичъ, С. Мѣстные люди о нуждахъ Россіи. Ц. 1 р.  
Его-же. Къ рабочему вопросу въ Россіи. Ц. 1 р.  
Его-же. Союзы рабочихъ и ихъ задачи. Ц. 7 к.  
Бланкъ. Классовая борьба и политическія коалиціи. Ц. 25 к.
- III. Изданія „Свѣточъ“:  
Мильтонъ. Рѣчь о свободѣ печати. Ц. 20 к.  
Бѣлинскій, В. Г. Письмо къ Гоголю. Ц. 10 к.  
Венгеровъ, С. А. Эпоха Бѣлинскаго. Публичная лекц. Ц. 20 к.
- IV. Л. Шестовъ. Достоевскій и Нитше. Ц. 1 р. 50 к.  
Его-же. Добро въ ученіи Толстого и Нитше. Ц. 1 р. 50 к.  
Его-же. Апоеозъ безпочвенности. Ц. 1 р. 50 к.  
Его-же. Шекспиръ и его критикъ Брандесъ. Ц. 1 р. 50 к.
- V. Изданіе І. В. Гессена и прив.-доц. А. И. Каминна: Конституціонное государство. Сборникъ статей. 2-е изданіе. Ц. 1 р.
- VI. Изданія „Оріонъ“.
- VII. Изданія Д. Е. Жуковскаго.
- VIII. Изданія „Научно-Образовательной библиотеки“.
- IX. Изданія журн. „Образованіе“.
- X. Изданія М. И. Водовозовой.
- XI. Изданія В. И. Раппъ.
- XII. Изданія А. П. Чарушникова и С. П. Дороватовскаго.
- XIII. Изданія журн. „Юный Читатель“.
- XIV. Изданія А. И. Лебедева.
- XV. Изданія „Волжской библиотеки“.
- XVI. Изданія „Библиотеки для всѣхъ“.
- XVII. Изданія „Колоколъ“.
- XVIII. Изданія Е. М. Алексѣевой.
- Радищевъ А. Н. Путешествіе изъ Петербурга въ Москву  
Ц. 2 р., на вел. бум. 3 р. 50 к.

Цѣна 20 коп.

Складъ изданія: т-во „Общественная Польза“

Спб., В. Полтав., 39, собст. д.