

567825

567825

~~У. П.~~
~~2395~~



ОРГАНІЗАЦІЯ

ГОСУДАРСТВЕННОГО ХОЗЯЙНИЧАНЬЯ.

1934

М. Алексѣенко.

1907

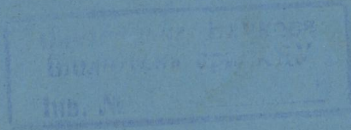
1907
1769



ХАРЬКОВЪ.

Въ Университетской Типографіи.

1870.



ОРГАНІЗАЦІЯ



ГОСУДАРСТВЕННОГО ХОЗЯЙНИЧАНЬЯ.

М. Алексѣенко.

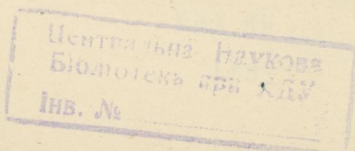
1907

1269

Х А Р Ь К О В Ъ.

Въ Университетской Типографіи.

1 8 7 0.



567825

Напечатано по опредѣленію Совѣта Императорскаго Харь-
ковскаго Университета.

Ректоръ *В. Кочетовъ.*

НБ ХНУ

2014



Der Staatshaushalt ist in der That für die Wirthschaft des Staats, was die Berechnung des Haushalts für die Einzelwirthschaft ist, die Berechnung und Verwaltung der wirklichen Einnahmen und Ausgaben.

L. Stein, Finanzwissenschaft. S. 37.

Всѣ части государственнаго организма, взятые вмѣстѣ, образуютъ одно стройное цѣлое. Дѣятельность ихъ объединяется общею государственною цѣлью, въ которой, какъ въ центрѣ, сосредоточиваются, обобщаются частныя спеціальныя задачи даннаго государства. Образъ дѣйствій каждаго органа опредѣляется цѣлью, для которой онъ служить, его *raison d'être*. Устройство его, конструкція должна заключать въ себѣ условія, при которыхъ дѣятельность, составляющая его функцію, раскрывалась бы самымъ лучшимъ, самымъ цѣлесообразнымъ путемъ. То-же самое имѣетъ силу и для всего организма: и если первымъ положеніемъ устанавливаются границы дѣятельности государства, выясняется сфера правительственнаго вмѣшательства, то второе должно быть принято въ основу для рѣшенія важнаго и сложнаго вопроса о формѣ устройства государства или о такъ-называемой формѣ правленія. Съ экономической точки зрѣнія, государство представляется отдѣльнымъ спеціальнымъ производителемъ; дѣятельность его—вѣтвью хозяйственнаго производства. «Государство, какъ съ хозяйственной точки зрѣнія,

такъ и съ точки зрѣнія философіи права,—само же гражданское общество, организовавшееся для удовлетворенія опредѣленныхъ, почувствованныхъ имъ, потребностей». (*Schäffle, Nationalökonomie, S. 398*). Дѣятельность государства — управленіе обусловливается этими признанными потребностями, вытекающими изъ соединенія людей для достиженія общими силами общихъ цѣлей; оно, какъ выражается *Штейнъ* — «приведенное въ личную форму взаимодействія гражданъ» (*Verwaltungslehre. B. II. S. 47*)¹. Если такимъ образомъ государство является только членомъ въ области общенароднаго хозяйства, если его дѣятельность — одна изъ формъ общей дѣятельности для удовлетворенія разнообразныхъ человѣческихъ потребностей, то и государство, и его дѣятельность должны управляться тѣми же законами, которые регулируютъ процессъ созданія полезностей, процессъ приобрѣтенія достатка въ обществѣ. Но такъ-какъ государственная хозяйственная дѣятельность, государственное хозяйство есть высшая форма народнаго хозяйства, то специфичностью этой формы и вызываются извѣстныя модификаціи экономическихъ законовъ въ примѣненіи ихъ къ этой сторонѣ общехозяйственнаго процесса. Составляя центръ, средоточіе отдѣльныхъ элементовъ общества, государство является

¹ При такомъ взглядѣ понятна условность всякихъ рѣшеній вопроса о формѣ правленія. Ср. *Schäffle, Nationalökonomie. S. 405*. Тоже въ *Die Konkurrenz der Organe des Staatslebens*, въ *Tüb. Zeitschr. f. d. ges. Staatswiss. 1864. SS. 145, 148, 149*. *Dietzel, Staatsanleihen. SS. 19, 77, 99, 112, 136*. Его-же *Die Volkswirtschaft und ihr Verhältniss zu Gesellschaft und Staat. SS. 21, 43, 52—54, 370, 376, 382, 390*. Штейнъ сводитъ вопросъ объ устройствѣ къ вопросу объ общественномъ укладѣ: «всякая конкретная форма устройства есть результатъ дѣйствія опредѣленнаго общественного порядка». *L. Stein, System der Staatswissenschaft. B. II. Die Gesellschaftslehre. SS. 25, 33, 51—52, 56, 64, 69*. Связь экономического, финансоваго и философско-правоваго воззрѣній на государство указана у *Барнера. Ad. Wagner, Staatsschulden* въ *Staatswörterbuch von Bluntschli und Brater. B. X. У Шейффера* обработка вопроса о государствѣ, вопроса кореннаго для финансовой науки, страдаетъ поверхностностью. *Staatseinnahmen. SS. 15—40*.

могущею силою, оказывающею глубокое и многостороннее вліяніе на жизнь единичныхъ лицъ. Специфичность государственной дѣятельности зависитъ отъ своеобразности цѣлей, которыя она должна преслѣдовать, т. е. отъ особенности потребностей, которыми она призвана удовлетворять; отсюда отличіе свойствъ продуктовъ, доставляемыхъ государствомъ, отъ тѣхъ общихъ признаковъ, которыми характеризуются продукты частныхъ, единичныхъ хозяйствъ; въ этомъ отношеніи играетъ большую роль дѣленіе продуктовъ на матерьяльные и нематерьяльные. Но все же, при этихъ особенностяхъ, дѣйствіе высшихъ экономическихъ законовъ остается неизбѣжнымъ. Задачи (въ смыслѣ не общаго обозначенія, а болѣе частнаго, подробнаго опредѣленія) для государственной дѣятельности опредѣляются посредствомъ анализа общаго состоянія народнаго хозяйства, критики экономического быта даннаго періода; слѣдовательно, такой или иной характеръ государственнаго хозяйства всегда соотвѣтствуетъ данному хозяйственному укладу общества, который строится на существующихъ отношеніяхъ хозяйствующихъ членовъ и трудовыхъ силъ. Поэтому, начала, дѣйствующія въ хозяйственномъ строѣ, отражаются въ своеобразной формѣ на дѣятельности и устройствѣ государства; такъ напр., начало конкуренціи, соперничества, какъ регулятора оцѣнки экономическихъ услугъ и продуктовъ (откуда формула *laissez faire, laissez aller* и такъ наз. равенство), въ области гражданскаго процесса высказывается въ строгомъ проведеніи состязательнаго начала. То-же самое имѣетъ силу и для другихъ сторонъ государственной жизни; но я не беру на себя смѣлой задачи прослѣдить дѣйствіе экономическихъ принциповъ въ области государственнаго устройства и государственной дѣятельности. Моя цѣль ограничивается разсмотрѣніемъ небольшой части государственнаго организма, именно той, которая называется «организаціею государственнаго хозяйничанья». Поэтому, я не касаюсь области собственно-управленія, т. е. дѣя-

тельности государства для доставленія продуктовъ и услугъ, которые отъ него требуются, продуктовъ и услугъ, служащихъ для удовлетворенія потребностей, которыя признаны государственнымнми задачами¹. Я не касаюсь и способа созданія средствъ, образованія капитала, питающаго эту специальную отрасль производства. Здѣсь имѣется въ виду — разсмотрѣть посредствующее звено между этими двумя областями: какимъ образомъ сопоставляются продукты государства и ихъ оплата, какъ изслѣдуются, съ точки зрѣнія принципа хозяйственности, различныя потребности государства и возможность ихъ принятія, какъ устанавливаются границы, въ которыхъ можно допустить дѣятельность, направленную къ выполненію государственныхъ цѣлей. Такъ опредѣляются, съ одной стороны, государственный задачи, а съ другой матеріальныя средства для ихъ выполненія; устанавливается для извѣстнаго хозяйственнаго періода размѣръ государственной надобности и указываются способы полученія экономическихъ цѣнностей, требующихся для ея покрытія. Но затѣмъ, по общему правилу всякаго хозяйства, цѣли и средства должны быть приведены въ гармонію, между суммами, которыя нужны для достиженія цѣлей, и суммами, которыя дѣйствительно могутъ быть предоставлены въ распоряженіе, должно быть установлено *равновѣсіе*. Это положеніе имѣетъ силу и для государственнаго хозяйства. Государству приходится позаботиться о практическомъ проведеніи выставленнаго положенія, т. е. о достиженіи равновѣсія въ дѣйствительности. Его дѣятельность, какъ хозяина, какъ руководителя предпріятія, который орудуетъ извѣстною суммою хозяйственныхъ средствъ для достиженія цѣлей и имѣетъ въ

¹ «Цѣли государства суть потребности совокупности народа, на-сколько онѣ дѣлаются содержаніемъ и предметомъ государственной воли». *Stein*, Finanzwissenschaft. S. 471. Ср. *Wagner*, Ordnung des oesterreichischen Staatshaushaltes. Государство, поэтому, есть Productionsfactor (S. 2); Rechtsschutz, Beförderung der materiellen und geistigen Interessen u. s. w. — *die vom Staate producirten Güter*. S. 57.

виду устроить свои денежные операціи самымъ цѣлесообразнымъ, самымъ выгоднымъ образомъ. — такая дѣятельность можетъ быть названа *хозяйничаньемъ*. Слѣдовательно, въ этомъ случаѣ, дѣло идетъ о формальной сторонѣ государственнаго хозяйства, о сближеніи *credit'a* и *debet'a*; ставятся слѣдующіе вопросы: какимъ образомъ составляется планъ для государственнаго хозяйничанья на извѣстный періодъ времени, какъ потомъ этотъ планъ дѣйствительно осуществляется и въ какой мѣрѣ требуется соотвѣтствіе плана и его исполненія.

Первое здѣсь — сдѣлать расчетъ государственному приходу-расходу, т. е. составить проектъ хода государственнаго хозяйничанья; затѣмъ установить матерьяльныя условія для выполненія проектированнаго хода посредствомъ организаціи пріема и выдачи суммъ; наконецъ, вести раціональный счетъ дѣйствительному приходу-расходу, чтобы была возможность представить общій результатъ дѣйствительнаго государственнаго хозяйничанья и показать соотвѣтствіе его съ построеннымъ планомъ. Такимъ образомъ выясняются слѣдующія части: 1) ученіе о бюджетѣ, 2) ученіе о кассовой части, 3) ученіе объ отчетности и контролѣ. Въ такой постепенности будетъ расположено и наше изложеніе.

I.

«Сохраненіе постояннаго порядка въ финансовомъ хозяйничаньи государства требуетъ возможно полнаго и основательнаго предварительнаго обозрѣнія какъ потребностей государственнаго управленія, такъ и средствъ для покрытія и удовлетворенія ихъ» (*Malchus*, *Handbuch der Finanzwissenschaft und Finanzverwaltung*. В. II. S. 93) ¹. Въ каждомъ государствѣ высказывается очень опредѣленно извѣстная государственная надобность (*Staatsbedarf*), большая или меньшая по суммѣ, но въ здоровомъ государствѣ

¹ Замѣчательны слова Сюлли (*Sully*) о бюджетѣ въ его *Mémoires*: «Идея предначертывать для каждой части финансовъ сметы (*Etats généraux*) мнѣ всегда казалась такою счастливою и на-столько способною привести къ самой большой точности, что я распространилъ эту методу на все, на что только было возможно. Въ настоящемъ году (1601) я представилъ королю пять такихъ сметъ. Въ первой (самой важной, потому что я входилъ въ подробности всего, что мнѣ казалось стоящимъ вниманія) заключалось съ одной стороны все, что во Франціи вимается въ деньгахъ королемъ (какимъ бы то ни было образомъ); съ другой—все, что должно быть вычтено на издержки виманія, и, следовательно, то, что поступаетъ въ кассы Е. В. Я не думаю, чтобы идея о такихъ образцахъ (*formules*) не пришла кому-нибудь въ голову съ тѣхъ поръ, какъ финансы подчинены нѣкоторымъ правиламъ; только интересъ могъ помѣшать ея выполнению. Какъ бы то ни было, я всегда буду утверждать, что безъ такого руководителя можно дѣйствовать только слѣпо (*en aveugle*) или плутовски (*en fripon*)». Такимъ образомъ, заслуга введенія *Etats* (эту честь приписываетъ себѣ Неккеръ (*Necker*) въ св. *Compte rendu*. p. 22) принадлежитъ знаменитому министру Генриху IV, этому «*homme négatif*». Ср. *Malchus*. указ. соч. SS. 96, 97.

постоянно возрастающая въ связи съ культурнымъ прогрессомъ¹. Всегда выясняются государственныя цѣли, которыя ждутъ выполнения съ извѣстною настоятельностью, а вмѣстѣ съ этимъ открывається необходимость въ извѣстной суммѣ хозяйственныхъ благъ, которыя, послѣ того какъ добыты, должны пойти на потребление для государственныхъ цѣлей (государственные расходы). Какимъ путемъ въ различныхъ государствахъ подъ вліяніемъ различныхъ отношеній доходять до покрытія государственной надобности, признанной для извѣстнаго финансоваго періода, этотъ вопросъ рѣшается системою налоговъ и вообще доходовъ каждаго отдѣльнаго государства, которая сложилась исторически и опирается въ концѣ концовъ на хозяйственныхъ основахъ государственнаго быта. «Основа всякой органической финансовой части (Finanzwesen) — пониманіе самостоятельныхъ источниковъ государственныхъ доходовъ и правильность образа дѣйствій (финансоваго управленія), съ помощью котораго финансовый организмъ привлекаетъ эти источники къ образованію государственныхъ доходовъ» (*L. Stein, Finanzwissenschaft. S. 99*). Но здѣсь дѣйствуетъ основное требованіе, отъ соблюденія котораго зависитъ прочность всего финансоваго устройства, — «правильно установленная для извѣстнаго періода величина государственной надобности должна какъ-разъ покрываться изъ источниковъ дохода, которые можно признать текущими». Хорошій порядокъ въ финансахъ, какъ и во всякомъ хозяйствѣ, говоритъ *Ray*, сохраняется всего легче и вѣрнѣе, когда расходы каждаго пе-

¹ «Умноженіе налоговъ, говоритъ Пасси, есть естественный результатъ нуждъ, вытекающихъ изъ прогресса общественнаго порядка». *Diction. de l'écon. polit. par Coquelin. Art «Impôt».* p. 899. Ср. *Hoffmann, Die Lehre von den Steuern S. 27. Umpfenbach, Lehrbuch der Finanzwissenschaft. B. I. S. 25. B. II. S. 81. Schäffle, Nationalökonomie. S. 335 – 336. Pfeiffer, Staatseinnahmen. SS. 6, 32, 48. Ero-же Vergleichende Zusammenstellung der europäischen Staatsausgaben S. 10 – 12. Huhn, Finanzwissenschaft. SS. 16, 325. Wagner, Oesterr. Staatshaushalt, SS. 4, 5.*

ріода времени производятся изъ доходовъ за тотъ-же періодъ и не выходятъ за предѣлы этихъ доходовъ (*Ray*, Основныя начала финансовой науки, Т. II. § 463). Это — законъ равновѣсія доходовъ и расходовъ, «законъ необходимаго соответствія суммы доходовъ съ суммою объективной надобности», какъ выражается *Умфенбахъ* (*Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, В. II, S. 82). Необходимое условіе жизненности каждаго хозяйственнаго предпріятія состоитъ въ томъ, что сбытъ долженъ реализовать производство, цѣнность результатовъ (продуктовъ) должна оплачивать издержки производства (принимая это выраженіе въ обширномъ значеніи). Уклоненія отъ равновѣсія въ ту или другую сторону обличаютъ болѣзненное состояніе предпріятія, его экономическую аномальность, потому что мы встрѣчаемся или съ неоплатностью, или съ эксплуатацией. Всегда долженъ быть воспроизведенъ во всей цѣлости основной фондъ, на которомъ построено предпріятіе. Это положеніе имѣетъ одинакую силу и для единичнаго, и для государственнаго хозяйства; и такъ называемая антиципация будущаго дохода будетъ жалкимъ средствомъ, если при этомъ нельзя считать на указанное воспроизведеніе¹. Установить въ дѣйствительности соответствіе доходовъ и расходовъ съ букваль-

¹ «Устойчивость принадлежитъ къ основнымъ условіямъ всякаго хозяйства; хозяйство, намѣренно или по предварительному плану идущее назадъ, не можетъ быть даже названо хозяйствомъ». *Dietzel*, *Anleihen*, S. 87, 150. Постоянное непокрытіе обыкновенныхъ расходовъ обыкновенными доходами влечетъ за собою болѣзнь, которая называется хроническимъ дефицитомъ. Ср. *Wagner*, *Staatsschulden*. S. 7—8. *Laspeyres*, *Staatswirtschaft*. S. 92. *Statswörterbuch*. В. X. «Поэтому органическая функція государственнаго хозяйства, говоритъ *Штейнъ*, состоитъ въ томъ, что въ государственной жизни оно должно постоянно устанавливать хозяйственное равновѣсіе между государственными цѣлями и государственными средствами». (*Finanzwis.* S. 13). Ср. *Pfeiffer*, *Staatseinnahmen*. S. 41. *Proudhon*, *De l'impôt*. pp. 51, 127. *Huhn*, *Finanzwiss.* S. 327. «Государственное управленіе можетъ быть рассматриваемо какъ большой банкъ, въ которомъ къ концу года выдачи и полученія приводится къ балансу». *Wolowsky*, *Les finances de la Russie*. p. 29.

ною точностью, разумѣется, нельзя; но оно должно быть руководящимъ началомъ, «постояннымъ правиломъ финансоваго поведенія» (Ray). Поэтому уже старые финансисты выставляютъ важность этого критерія финансоваго положенія; такъ Юсти высказываетъ мысль, что не слѣдуетъ утверждать никакого расхода, не позаботившись предварительно о достаточномъ для его удовлетворенія доходѣ. Но старые финансисты оставались въ недоумѣніи, какой сторонѣ уравненія придать болѣе важное, рѣшающее значеніе; не были въ состояніи распознать пунктъ вопроса. Отсюда разнообразіе мнѣній: одни говорятъ, что доходы обусловливаются расходами (*Sodenъ, Лоузъ, Беръ*). («Государственное финансовое управленіе должно потреблять все то, что требуется экономическимъ организмомъ государства, т. е. цѣлью сохраненія государственнаго союза. Это — повелительный законъ государственнаго потребления. Согласно ему, государственное финансовое хозяйство должно производить все то, что должно потреблять». *Soden, National-Oekonomie. B. V, § 37*). По мнѣнію *Шена*, на-оборотъ: расходы опредѣляются доходами. Мы не будемъ разбирать въ настоящемъ случаѣ, кто правъ, потому что это сводится на вопросъ о принципѣ государственнаго расходованія, котораго мы пока не касаемся. Мы видимъ, что уже старые финансисты говорятъ о соблюденіи равновѣсія. Если разница между суммою доходовъ и суммою обыкновенной надобности растетъ и если она не уравнивается въ теченіи извѣстнаго короткаго срока, то такое положеніе дѣлъ должно быть разсматриваемо безусловно, какъ тяжелая аномалія, все равно — гдѣ бы ни скрывалась причина различія, — будетъ ли несоотвѣтствіе вызвано переборомъ или недоборомъ доходовъ, перерасходованиемъ или недорасходованиемъ. Недостатокъ доходовъ для признанныхъ необходимыми расходовъ, дефицитъ въ государственномъ хозяйствѣ выражается остановкою платежей по законнымъ требованіямъ къ государственной казнѣ, въ —

слѣдствіе чего необходимыя государственныя задачи не выполняются (*leichtfertige Pflichtversäumniss*, какъ говоритъ Ум-пфенбахъ). Допущеніе излишка доходовъ есть произвольное превышеніе права, вслѣдствіе чего на подданныхъ полагаются государствомъ ненужныя и поэтому обременительныя жертвы, истощающія національный капиталъ и ослабляющія единичныя хозяйства. Твердость, солидность финансовъ, т. е. можно сказать, основа всего государства¹ ставится на карту, если дефицитъ или излишекъ терпятъ дольше, чѣмъ это неизбежно, потому что (говоря экономическимъ языкомъ) если непосредственно въ первомъ случаѣ терпитъ производитель, поставщикъ вслѣдствіе неимѣнія основнаго фонда для своего хозяйства, неоплаты его услугъ, а во второмъ побиваются потребители, представители спроса (требованія), то, въ концѣ концовъ, обѣ стороны одинаково страдаютъ въ-слѣдствіе экономической солидарности производителей и потребителей, т. е. терпятъ ущербъ всѣ хозяйственные интересы. Итакъ, законъ равновѣсія доходовъ и расходовъ представляется основнымъ принципомъ государственнаго хозяйничанья. Проведеніе его во всѣ частности органическаго процесса оплаты возникающей государственной надобности посредствомъ поступающихъ въ распоряженіе государства хозяйственныхъ средствъ и должно быть предметомъ специальныхъ задачъ различныхъ частей организациі государственнаго хозяйничанья. Мнѣ предстоитъ прежде всего прослѣдить предварительное гадательное установленіе этого равновѣсія, какъ руководство для послѣдующаго образа дѣйствій надлежащихъ органовъ. Для это-

¹ Фридрихъ В. называлъ финансы пульсомъ государства; Риппель — точкой Архимеда, за которую можно двигать землю. (Ср. *Pöschel*, Основ. нач. нар. хоз. Пер. И. К. Бабста, стр. 34). «Die Finanzen sind es, wofür die Regenten Regenten sind; die Finanzen sind es, wodurch sie Regenten sind», говоритъ графъ *Codenz*. (*National-Oekonomie*. В. V. S. 6. Ср. *Du-Puy*, *De la monnaie, du crédit et de l'impôt*, t. II, pp. 415—418, гдѣ приведены мысли Сюлли о финансахъ).

го приходится проанализировать понятія финансовой системы, финансового плана и финансовой смѣты.

Финансовая система государства есть совокупность положительных юридических нормъ, по которымъ государство, установивши свои задачи, въ видахъ выполненія ихъ опредѣляетъ способы пользованія источниками народнаго дохода (приведенное къ основнымъ началамъ положительное финансовое право). Финансовая система обладаетъ качествомъ относительности, съ одной стороны, и качествомъ постоянства, устойчивости — съ другой. Дѣйствительно, не можетъ быть и рѣчи о совершенной одинаковости финансовыхъ системъ даже немногихъ государствъ, потому что никогда не было на свѣтѣ даже двухъ государствъ, которыя равнялись бы другъ другу во всѣхъ отношеніяхъ. Условія пространства и времени значительно модифицируютъ основныя характеристическія черты развитія государствъ; а эта одинаковость отношеній — необходимое условіе для соответствія какъ всѣхъ государственныхъ установленій, такъ и финансовыхъ системъ, потому что и тѣ и другія — не что-нибудь случайное и произвольное, но логическое и характеристическое выраженіе индивидуальности каждаго государства, продуктъ даннаго развитія государственной жизни. Но такъ-какъ государственное развитіе совершается не внезапными скачками, а идетъ посредствомъ постепенныхъ переходовъ, то и финансовая система, какъ тѣсно связанная со всею совокупностью государственныхъ отношеній, не измѣняется порывисто и радикально, а правильно т. е., медленно и постепенно, посредствомъ отбрасыванія, принятія и переработки (преобразованія) отдѣльныхъ входящихъ въ нее элементовъ. Поэтому, въ каждой финансовой системѣ замѣчается существенная устойчивость, соответствующая прочности всего государственнаго устройства. Здѣсь, какъ и вообще въ государственной жизни, дѣйствуютъ въ одно время начало прогресса и начало консерватизма, начало свободного

совершенствованія, удовлетворяющее новымъ запросамъ новой жизни, и начало объединяющаго порядка, защищающее жизненные, хотя и старые интересы, если они могутъ быть примирены съ разцвѣтомъ и развитіемъ молодыхъ силъ. Сравненіе различныхъ финансовыхъ системъ имѣетъ громаднѣйшій интересъ не только потому, что показываетъ хозяйственныя силы государствъ, но и потому что приводитъ къ сравненію основъ укладовъ хозяйственной жизни народовъ. А такъ-какъ государственное хозяйство покоится на народномъ хозяйствѣ съ его основами, то возрастающая одинаковость въ основныхъ отношеніяхъ хозяйственнаго положенія разныхъ странъ производитъ все большее сближеніе началъ финансовой политики и поэтому возрастающую одинаковость финансовыхъ системъ. Для здороваго финансоваго состоянія государства необходимо, чтобы начала измѣнчивости и устойчивости не приходили въ неправильное соотношеніе и противорѣчіе. Наука и практика имѣютъ каждая свои самостоятельныя права; если, анализируя совокупность данныхъ отношеній съ различныхъ точекъ зрѣнія, наука приходитъ къ неудовлетворительности извѣстнаго порядка явленій и, недовольная существующимъ, строитъ идеалъ, который предъявляетъ для выполненія, то нельзя сказать, что практика должна стремиться къ безусловному осуществленію выставленнаго идеала во что бы то ни стало¹. Государственный прогрессъ не можетъ быть двинутъ сразу какимъ-нибудь чародѣйствомъ, но зависитъ отъ выполненія цѣлаго ряда дѣйствующихъ другъ на друга условій, пренебреженіе которыми можетъ повести къ большимъ затрудненіямъ и даже поставить на карту существованіе государства. Все дѣло въ сознательномъ и основанномъ на вѣрномъ пониманіи хозяйственныхъ отношеній сопоставленіи выгодъ, которыя должны быть слѣдствіями переработки финан-

¹ Ср. *Д. С. Миль*, Система логики. Кн. VI, гл. XII.

совой системы, переработки, признанной основательною и своевременною, съ устрашающими убытками и смущеніями, которыя должны выдти изъ ломки старыхъ учреждений и посягательствъ на старые интересы. Уклоненіе въ ту или другую сторону будетъ тяжкимъ нарушеніемъ одного принципа въ ущербъ другому. Таковы признаки фязансовой системы, общіе со всѣми государственными установленіями (потому что это — части одного цѣлаго).

Разсматривая одну сторону финансовой или государственно-хозяйственной системы — государственную надобность, т. е. совокупность хозяйственныхъ средствъ, которыя требуются для выполненія цѣлей государства, мы находимъ крайнее разнообразіе величинъ этой надобности, которыя, понятно, обусловливаются большею или меньшею широтою государственной задачи, т. е. размѣромъ правительственной дѣятельности. Дѣйствительная жизнь общества представляетъ пеструю картину отдѣльныхъ интересовъ, изъ которыхъ каждый составляетъ мотивъ, стимулъ для своеобразной дѣятельности; но всѣ эти интересы имѣютъ въ сущности одну общую конечную цѣль, какъ различныя частныя проявленія одного общаго стремленія къ удовлетворенію человѣческихъ нуждъ. Разумное основаніе существованія государства, его высокая задача именно въ томъ и состоитъ, чтобы организовать это общественное производство — дать процессу созданія хозяйственныхъ благъ съобща правовую форму (*Rechtsordnung, socialer Zustand*), установить общія основанія для дѣятельности отдѣльныхъ хозяйственныхъ силъ, сблизить ихъ, пополнять ихъ тамъ, гдѣ онѣ недостаточны, поставляя ихъ въ условія, наиболѣе благоприятныя для ихъ развитія, урѣзывать, стѣснять ихъ тамъ, гдѣ онѣ принимаютъ противохозяйственное и противообщественное направленіе. Представленіе и проведеніе въ жизнь коллективныхъ интересовъ — вотъ общая формула для дѣятельности государства. Ясно, какое разнообразіе частныхъ обозначеній должна принимать эта формула въ приложе-

ніа къ дѣйствительности. Данный строй извѣстныхъ группъ фактическихъ отношеній, представляющихъ отдѣльные интересы, всегда основывается на той формѣ, какую принимаетъ въ данное время процессъ хозяйственнаго производства, т. е. на степени успѣшности (продуктивности) труда или, идя еще дальше, на степени развитія производительныхъ силъ и на степени приноровленія ихъ къ внѣшнему міру, т. е. на суммѣ знаній, знаній, такъ-сказать, хозяйственныхъ, имѣющихъ непосредственное примѣненіе къ жизни, къ созданію полезностей. А такъ-какъ постоянно растутъ нужды человѣческія, качественно и количественно, умножается населеніе, увеличивается запасъ знанія внѣшней и внутренней природы, то процессъ пріобрѣтенія достатка съобща поставляется вмѣстѣ съ этимъ въ измѣняющіяся условія, съ которыми онъ долженъ сообразоваться, т. е. также измѣняться, идя рука объ руку съ движеніемъ лежащихъ въ его основѣ силъ и ихъ интересовъ. Отсюда понятно, что государство, какъ представитель общихъ интересовъ, должно принимать на себя съ теченіемъ времени различныя задачи, потому что должны быть различныя средства (пути) для сближенія измѣняющихся стремленій отдѣльныхъ экономическихъ категорій. Говоря экономическимъ языкомъ, долженъ измѣняться спросъ на продукты, которые способно доставлять государство; а спросъ всегда является выразителемъ извѣстной группы нуждъ, въ настоящемъ случаѣ онъ представляетъ потребности данной формы человѣческаго общежитія. Для опредѣленія этихъ потребностей прежде всего требуется анализъ экономическихъ отношеній, откуда выясняется необходимость въ особыхъ продуктахъ и услугахъ, безъ доставленія которыхъ общество не могло бы существовать, трудораздѣльная и трудосоединительная форма хозяйства была бы химерою, невозможностью. Особенность этихъ продуктовъ и услугъ (напр. примѣняясь къ данному положенію дѣль — есть продукты и услуги, которые сразу

служать всёмъ членамъ общества и притомъ несопзмѣримымъ образомъ; другіе требуютъ исключительнаго монопольнаго производства; производство третьихъ безусловно превышаетъ силы единичныхъ хозяйствъ; есть услуги, необходимыя для членовъ общества, но на нихъ, при данномъ развитіи пониманія, нельзя ожидать спроса со стороны частныхъ лицъ, а слѣдовательно и оплаты, и т. д. *Stein*, S. 32. *Dietzel*, Staatsanleihen. S. 16, 17, 78, 115. *Volkswirth*. S. 152—157, 391. *Pfeiffer*, S. 28. *Proudhon*, 48 -- 50. *Schäffle*, S. 345—347) показываетъ, что они должны быть результатами дѣятельности особаго хозяйственнаго организма. Здѣсь и возникаетъ вопросъ: способно ли государство къ доставленію этихъ особенныхъ услугъ въ виду соблюденія принципа хозяйственности, въ состояніи ли оно, овладѣвши общими нуждами данной группы людей, удовлетворить имъ посредствомъ сближенія дѣйствій единичныхъ производителей и посредствомъ собственной дѣятельности самымъ хозяйственнымъ образомъ, съ соблюденіемъ начала сокращенія издержекъ производства? Вотъ въ этомъ и заключается критерій для принятія государственныхъ задачъ, а слѣдовательно и для величины государственной надобности. «Правительственная дѣятельность, говоритъ *Шеффле*, можетъ быть оправдана, съ народно-хозяйственной точки зрѣнія, въ тѣхъ случаяхъ, когда только она можетъ удовлетворить извѣстнымъ потребностямъ, или когда она удовлетворяетъ имъ самымъ хозяйственнымъ образомъ, т. е. хозяйственнѣе, чѣмъ какая бы то ни было форма частнаго хозяйства или прочія формы совѣстнаго хозяйства (*Gemeinwirthschaft*)» (S. 337); т. е. дѣятельность государства выступаетъ вездѣ, гдѣ для необходимой функціи не находится соответствующаго частнохозяйственнаго органа. Слѣдовательно, съ непрерывно усиливающейся частною предпримчивостью и постоянно разцвѣтающимъ ассоціаціоннымъ духомъ сфера дѣятельности государства должна, по-видимому, суживаться, должна

отпадать такъ-называемая непосредственная дѣятельность государства для прямого удовлетворенія извѣстныхъ нуждъ. Но въ общей суммѣ едва-ли будетъ уменьшеніе: отпавшія задачи замѣняются новыми съ инымъ характеромъ. Постепенное развитіе хозяйства, основанное на расширеніи дѣйствія начала раздѣленія труда, влечетъ за собою постоянное усложненіе отношеній; установить объединяющія начала для нихъ—всегда задача государства. Приведеніе въ порядокъ цѣлаго посредствомъ права и осуществленіе права посредствомъ управленія — вотъ задача, которая постоянно расширяется и затрудняется. — Сила, съ какою выступаютъ въ различныя времена государственныйя цѣли, очень различна; въ одно время цѣль стоитъ на первомъ планѣ, представляется самою настоятельною, при другихъ условіяхъ она ослабѣваетъ, можетъ даже совершенно потерять значеніе. Эта сила, съ какою различныя задачи требуютъ исполненія, образуетъ ихъ интенсивность для финансовой системы. Изъ анализа интенсивности различныхъ задачъ выяняется величина государственной надобности, тяжесть которой для страны обнаруживается изъ сопоставленія ея съ экономическою платажною способностью единичныхъ хозяйствъ im Durchschnitt. Итакъ, мы разсмотрѣли, по какимъ основаніямъ устанавливаются государственныя задачи, осуществленіе которыхъ — въ дѣятельности собственно-управленія, и какимъ образомъ опредѣляется соответствующая имъ величина государственной надобности въ финансовой системѣ¹.

¹ Въ финансовой наукѣ вопросъ о государственныхъ расходахъ есть пунктъ соприкосновенія съ ученіемъ объ управленіи, переходъ къ этому послѣднему. Штейнъ говоритъ вѣрно: «ученіе о расходахъ обнимаетъ процессъ оплаты (Zahlungsprocess), процессъ доставленія хозяйственныхъ условій достиженія государственныхъ цѣлей» (S. 23); слѣд., расходъ есть средство для цѣли — государственной задачи или, вѣрнѣе, условіе выполнимости дѣятельности для удовлетворенія извѣстныхъ потребностей общежитія, т. е. условіе правильного хода управленія. Поэтому, дѣленіе расходовъ дается классификаціею отраслей управленія. Расходы — такой элементъ въ финансовой наукѣ, который показы-

Теперь мы переходимъ къ другой сторонѣ дѣла — къ способамъ образованія государственнаго дохода, нужнаго для покрытія государственной надобности. Если первая часть системы имѣла дѣло съ расходами и ихъ воспроизводительною силою, то вторая имѣетъ въ виду доходы государства и источники, изъ которыхъ они вытекаютъ. Образованіе государствен-

567825
васть неудобство разсмотрѣнія финансовыхъ вопросовъ вполне изолированно отъ вопросовъ управленія. Это подтверждается неудовлетворительностью различныхъ критеріевъ, которые выставлялись какъ принципы расходованія. Старые финансисты рекомендуютъ бережливость по образцу частнаго хозяйства; только такое правило и можно было выставить, когда государственное хозяйство разсматривалось, какъ искусство покрывать надобности, не принимая въ расчетъ вліянія этого покрытія на общее состояніе народнаго хозяйства. Но уже *Мальхусъ* шире смотритъ на дѣло: «Бережливость никогда не можетъ быть возводима въ руководящій принципъ государственнаго хозяйства; она можетъ быть разсматриваема только какъ правило благоразумія, какъ общественная добродѣтель. Искусство государственнаго управленія состоитъ въ взвѣшиваніи убытковъ, которые причиняетъ поданнымъ платежъ суммъ для покрытія расходовъ, и выгодъ, которыя извлекаются изъ государственныхъ установленій и государственной дѣятельности». (*Malchus*, В. II S. 13; Ср. *Pfeiffer*. S. 12—13, 51. *Umpfenbach*. В. I. S. 30, 31. *Rau*. §. 26; *Huhn*, S. 21). Нѣкоторые думали исправить дѣло разсмотрѣнемъ расходовъ со стороны ихъ необходимости; такъ *Якобъ* различаетъ — «Ausgaben der Nothwendigkeit, der Bequemlichkeit und des Luxus», хотя и не желаетъ ограниченія издержекъ одними необходимыми расходами. *Моцъ* также признаетъ дѣленіе расходовъ на необходимые и полезные и только для первыхъ признаетъ положеніе, что въ государственномъ хозяйствѣ доходы опредѣляются расходами; для вторыхъ же, по его мнѣнію, имѣетъ силу обратное правило. (*Staatwirthschaftslehre*, В. III. S. 104—112). У *Рау* довольно интересныхъ подробностей, но въ цѣломъ господствуетъ неопредѣленность (§§ 26, 27, 28, 33, 34, 463, 469). *Сэй* замѣчаетъ, что принципъ удовлетворенія государственныхъ нуждъ — экономія, «которая состоитъ въ томъ, чтобы издерживать только на то, что нужно, и не платить за вещи выше ихъ цѣнности» (*Cours complet*, t. V, p. 121, t. VI, p. 11). У *Прудона* это начало распадается на два положенія: «Государство доставляетъ услуги по цѣнѣ, которой онѣ стоятъ, т. е. по цѣнѣ производства, безъ барыша» (*Théorie de l'imprôt*, pp. 51, 55, 67, 94. et c.); «услуги должны отвѣчать дѣйствительнымъ нуждамъ; выражаясь технически, онѣ должны воспроизводить полезности, т. е. предметъ, за который требуется налогъ, долженъ быть положительною полезностью, согласно закону спроса и предложенія». (*Ibid* pp. 57—59, 294, 295). Дѣленіе расходовъ на основаніи «внутренняго момента продолжительности дѣйствій, ока-

наго дохода—дѣло высокаго искусства, основаннаго на глубокомъ размышленіи. Система должна представлять совокупность отдѣльныхъ отраслей дохода, какъ одно цѣлое, руководствуясь при порядкѣ частей и указанія имъ надлежащаго значенія основательнымъ разборомъ источниковъ дохода, научною классификаціею хозяйственныхъ силъ. — Задача раціональной системы — распредѣлить нужныя государству суммы на эти источники и притомъ такимъ образомъ, чтобы часть, приходящаяся на каждый источникъ, была соразмѣрна его хозяйственной силѣ, чтобы она не затрогивала фонда, лежащаго въ основѣ его производительности, потому что за этимъ непременно должно послѣдовать оскудѣніе источника, ослабленіе его способности приносить государству постоянный доходъ. Исходя отъ возможно полной картины основныхъ хозяйственныхъ категорій дохода, система показываетъ, какими источниками государство пользуется и какими нѣтъ, какими больше и какими меньше, т. е. показываетъ отступленіе практики отъ коренныхъ принциповъ, которые должны быть выполняемы при обложеніи: принциповъ общности и равномѣрности общественныхъ тягостей. Раціональная финансовая система должна провести эти начала въ нормы, которыми опре-

зываемыхъ затратами», которое предлагаетъ новая школа, имѣетъ значеніе только для выбора между способами покрытія расходовъ — налогомъ или займомъ (*Dietzel. S. 87, 148, 152, 153. Umpfenbach. S. 31 — 33. Wagner, Oesterr. Staatshaushalt. S. 11, 17, 55*).

Итакъ, всюду мы видимъ только формальное значеніе расходовъ; соображенія о нихъ всегда уходятъ въ другія сферы (такъ, *Штейн* говоритъ о принципѣ государственныхъ расходовъ, какъ о принципѣ хозяйственнаго государственнаго управления, *S. 30—35*). На-сколько ученіе о государственныхъ расходахъ является съ ограничительнымъ характеромъ для отдѣльныхъ отраслей управленія, оно входитъ въ ученіе о *бюджетѣ*» (*Stein, S. 25*); т. е. оно входитъ въ ту часть науки, которая занимается условіями сближенія спроса и предложенія государственныхъ услугъ. Здѣсь рѣшается вопросъ о принципѣ государственнаго расходованія, или, другими словами, вопросъ «о принятіи государственныхъ задачъ», потому что здѣсь затрогиваются обѣ стороны дѣла—доставленіе продукта и полученіе эквивалента, *Leistung* и *Gegenleistung*. См. ниже.

дѣляются величина, распредѣленіе и взиманіе налоговъ. Ясно что выполненіе этого требованія предполагаетъ свѣтлый научный взглядъ и точное знаніе народно-хозяйственнаго положенія, пониманіе основныхъ началъ экономическаго быта данной эпохи и умѣнье прослѣдить дѣйствіе ихъ въ такомъ разчлененномъ организмѣ, какимъ напимѣръ представляется мѣновое кредитное хозяйство. Измѣненія въ экономическомъ строѣ должны повести и измѣненія въ финансовой системѣ; слѣдовательно, обсужденіе данной финансовой системы не можетъ опираться на общихъ теоретическихъ, а ргіогі выведенныхъ требованіяхъ, но вездѣ должно отправляться отъ исторической точки зрѣнія, привлекающей взглядъ изслѣдователя къ фактическому положенію дѣлъ и отрывающей его отъ заоблачныхъ мечтаній. Такъ-какъ, съ экономической точки зрѣнія, налогъ есть цѣнность государственныхъ услугъ¹, а цѣнность (составляющая

¹ Такой взглядъ на налогъ, если и не формулировался точно и опредѣленно, то давно уже чувствовался. Онъ сквозитъ въ опредѣленіи *Монтесккѣ* (*Esprit des lois*. I XIII), высказывается у *Сэя*, *Сисмонди*. *Гюффманнъ* прямо говоритъ: «налоги суть денежные взносы для содержанія и улучшенія установлений государства и общины, дѣйствующихъ для благоденствія подданныхъ. Всякій покупаетъ за налоги, которые онъ платитъ, наслажденія, которыя могутъ быть получены только отъ общественныхъ установлений; и приходится жалѣть не о томъ, что уже такъ много платится, а о томъ, что нельзя еще больше средствъ употреблять на такую выгодную покупку» (*Die Lehre von den Steuern*. S. 132). Сходный образъ выраженій у *Ю. А. Гегемейстера* (*Розысканія о финансахъ древней Россіи*. Введеніе, стр. 3), у *Ө. Г. Тернера* (*Труды Под. Ком. Т. III. Объ общ. осн. преоб. под. сист.*). Ср. *Гюкъ* («Налоги и государственные долги», пер. *Н. Х. Бунге*. § 4. стр. 13—17); *Максъ Виртъ* («оплата (Bezahlung) услугъ государства называется налогомъ». *National-Oekonomie*. В. II. S. 333); *Штейнъ* (S. 161, 162); *Умшгенбахъ* (S. 103—104); даже *Рай* проговаривается два раза—§ 250, прим. с.; § 267, прим. а. *Прудонъ* не вездѣ выражается одинаково. Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ онъ ставитъ положеніе: «налогъ есть обмѣнъ» (pp. 47, 57, 93, 127, 133); въ другихъ онъ выражается опредѣленнѣе: «налогъ есть выраженіе обмѣна между каждымъ изъ гражданъ и производителемъ особаго рода, имя которому — государство; это — цѣна (prix), которую платятъ первые второму за его услуги» (pp. 170, 171, 203, 227, 259). *Германнъ* говоритъ объ оплатѣ общественныхъ благъ налогами (Ср. *Schäffle*,

необходимую экономическую категорію) въ историческомъ движеніи хозяйство принимаетъ различныя формы, то отсюда ясно, что и налогъ долженъ выражаться въ различныхъ формахъ, и первобытныя проявленія его теперь могутъ поражать насъ своею рудиментальностью. Развѣтіе хозяйства представляетъ долгій и тяжелый жизненный процессъ; нескоро входятъ въ жизнь новыя начала, т. е. выраженіе интересовъ развивающихся хозяйственныхъ силъ, побѣда ихъ и полное проведеніе совершается еще позже; поэтому, въ жизни новсе существуетъ рядомъ съ остатками стараго, которые все еще цѣпко держатся и которые могутъ быть ниспровергнуты только послѣ полной зрѣлости хозяйственныхъ силъ, представляющихъ новыя начала, новые интересы. Отсюда невозможность критиковать данную систему доходовъ на основаніи однихъ принциповъ только раздѣляющаго кредитнаго хозяйства, невозможность даже привести къ научному единству разнообразныя доходы, потому что это — осколки различныхъ хозяйственныхъ строевъ; уничтожить ихъ еще нельзя при настоящемъ положеніи экономическаго и социальнаго міросозерцанія. Поэтому, напр. *Штейнъ*, желая свести къ научному единству разныя отрасли доходовъ, принужденъ былъ придавать установившимся въ наукѣ понятіямъ особое значеніе, сближать и соединять въ одну рубрику то, что казалось рѣзко отличнымъ по внѣшнимъ и второстепеннымъ признакамъ. (*Finanzwiss. SS. 101, 102, 106, 107, 134—137, 151—153, 302, 358—382*)¹. Поэтому, *Умфенбахъ* дѣлитъ источники, изъ которыхъ

Konkurrenz. S. 157—158). По мнѣнію *Шеффле*, налоги — «высшій родъ мѣноваго эквивалента для услугъ и благъ государства» (*Ibid. S. 147, 148, 185, 190*). Ср. *Nationalökonomie. S. 379, 384, 335, 399, 400*). У *Дюцеля* «налогъ — *Ge-genwerth* за продукты и услуги государства». (*S. 79, 80, 112, 155*).

¹ Вопросъ о классификаціи государственныхъ доходовъ труденъ и сложенъ (Ср. *Schäffle. Nationalökonomie. S. 532*. Мастерскія историческія замѣчанія у Пасси. *Hip. Passy*, въ *Dict. de l'écon. Pol. «Impôt»*). Отсюда — постоянныя смущенія и затрудненія ученыхъ, когда они желаютъ привести въ систему раз-

образуется государственный доходъ, на два большіе класса — на органическіе и механическіе (при чемъ уже невѣрность въ названіяхъ, потому что они навязываютъ современный взглядъ

личныя формы, которыя представляетъ дѣйствительность, и приписываютъ объединяющіе признаки; отсюда—разнохарактерныя и противорѣчивыя опредѣленія относящихся сюда терминовъ. Такъ, у *Якоба*, *Лоца*, *Мальхуса* не принимается понятіе пошлыны (*Gebühr*). *Рау* начинаетъ построеніе своей классификаціи съ страннымъ стремленіемъ не отстать отъ теоріи и въ то-же время не уйти отъ данной дѣйствительности. (Осн. нач. фин. науки § 82—86). Но его дѣленіемъ (а) доходы, приобретаемые, промышленные — отъ частнаго промысла, отъ эксплуатаціи доходнаго государственнаго имущества и отъ регалій, и б) доходы требуемые — отъ пошлыны и отъ налоговъ) еще не все сказано, и при распорядкѣ отдѣльных видовъ дохода по рубрикамъ дѣленія возникаютъ разногласія, вытекающія изъ неточнаго опредѣленія указанныхъ понятій. Особенную смутность вызвали регаліи. «*Regalia vero quae sint, vix definiri poterit*», писалъ *Клокъ* (*Klock*) въ сочиненіи «*De aegario*», выпущеннѣ въ 1651 г. Въ 1860 г. *Штейнъ* говорилъ: «едвали во всей государственной наукѣ есть понятіе, болѣе неопредѣленное, чѣмъ понятіе регалій» (S. 134). Такъ, *Рау* опредѣляетъ регалію, какъ «право Верховной Власти (*nutzbares Hoheitsrecht*) относительно какого-либо промысла, который, при отсутствіи особеннаго постановленія закона, принадлежалъ бы къ обыкновеннымъ промысламъ гражданъ» (§ 166). Но онъ же самъ говоритъ далѣе: «Прибыль отъ пользованія регаліей по дѣйствию своему равносильна налогу; но доходъ этотъ отличается отъ доходовъ съ налоговъ *способомъ взиманія*» (§ 167). Но на такомъ основаніи и таможенныя пошлыны, напр., надо было бы отнести къ особому роду доходовъ, отличному отъ налоговъ. Поэтому уже *Мальхусъ* говоритъ объ «обложеніи соли и табака посредствомъ монополизированія ихъ сбыта» (§ 69). *Гоффманъ* признаетъ соляную регалію, табачную регалію и друг. «особыми формами налоговъ съ потребленія, при чемъ правительство присваиваетъ себѣ исключительную торговлю обложенными товарами» (S. 25—26). Въ связи съ этимъ является стремленіе свести всѣ формы гос. доходовъ къ налогу, поставить ихъ въ отношеніе къ народному доходу. У *Пфейффера*, напр. является глава, озаглавленная такимъ образомъ: «Всѣ различныя государственныя доходы дѣйствуютъ какъ обложеніе». (*Staatseinnahmen. B I. 2-tes Theil. Zweites Kapit.*). Отсюда и особый взглядъ на домены (понятіе о которыхъ расширяется. Ср. *Huhn*. S. 72—114). Такъ, *Гокъ* называетъ домены «частью поземельнаго народнаго имущества (*werbendes Nationalvermögen*), которая выдѣлена на удовлетвореніе государственныхъ потребностей» (стр. 10. Ср. *Dietzel*. S. 89). Классификація *Штейна*, котораго можно упрекнуть въ догматизированіи дѣйствительности, рѣзко очерчена и устраняетъ различныя недоразумѣнія. Финансовыя источники государства дѣлятся у него на три разряда: 1) хозяйственный доходъ государства; 2) хо-

на явленія, которыя составляли логическое истеченіе данныхъ основныхъ отношеній прежняго порядка). Историческій ходъ развитія, по его мнѣнію, таковъ, что сначала замѣчается рѣшительное преобладаніе механическихъ источниковъ дохода, а затѣмъ идетъ постепенное вытѣсненіе ихъ органическими. Задача государства, обнимаемая въ ея теоретической чистотѣ, является не чѣмъ инымъ, какъ «проведеніемъ посреднической роли между извѣстными потребностями гражданъ (государственными цѣлями) и ихъ хозяйственной платежной способностью»¹. Такъ-какъ лица, на пользу которыхъ государство совершаетъ свои

зяйственный доходъ единичнаго лица, который дѣлается доходомъ государства въ формѣ *налога*; 3) государственный кредитъ. (Въ признаніи гос. кред. не экстраординарнымъ ресурсомъ, а обычнымъ способомъ покрытія государственныхъ надобностей видно вліяніе новой школы). Хозяйственный доходъ государства получается изъ слѣдующихъ источниковъ: а) *изъ государственнаго имущества* (т. е. изъ хозяйственнаго капитала, который государство, какъ единичная личность, имѣетъ въ частнохозяйственномъ владѣніи). б) *Отъ регалій или «хозяйственныхъ верховныхъ правъ государства»* (это—доходы, которые государство получаетъ отъ единичныхъ лицъ за такія услуги (*Leistungen*), которыя, по своей природѣ, *въ интересъ совмѣстной жизни* могутъ быть доставляемы только государствомъ. Регалія есть такое хозяйственное предпріятіе, существованіе и надежное устройство котораго составляютъ необходимое условіе хозяйственнаго благосостоянія народа; а поэтому основаніе и веденіе такого предпріятія не могутъ быть предоставлены случаю или произволу отдѣльныхъ лицъ». Такое понятіе уже потому можетъ быть принято къ руководству, что оно точно сформулировано. При такомъ взглядѣ, финансовыя (въ отличіе отъ хозяйственныхъ и полицейскихъ) или налоговыя *монополіи*—только средства для взиманія налога съ потребленія). с) *Отъ пошлинъ—Gebühren*. (Это—доходы, получаемые государствомъ за услуги, которыя оно доставляетъ *въ интересъ отдѣльныхъ лицъ*. Правда, здѣсь, какъ и во всѣхъ государственныхъ установленіяхъ, общій интересъ соединяется съ индивидуальнымъ; но все-таки индивидуальный интересъ выступаетъ на первый планъ, составляетъ первую (главную) цѣль, первый поводъ для данной дѣятельности государства).

¹ Такое опредѣленіе указываетъ только на то, что государство—производитель, потому что въ трудо-раздѣльномъ, мѣновомъ хозяйствѣ каждый вырабатываетъ то, что отъ него требуютъ (спрашиваютъ), и получаетъ оплату за услуги свои или продукты изъ хозяйственныхъ средствъ другихъ лицъ, слѣдовательно, каждый производитель является посредникомъ между потребностью и платежной способностью (*Leistungsfähigkeit*).

хозяйственные потребленія, призывая къ жизни государственныя установленія для служенія государственнымъ цѣлямъ, суть подданные, то, поэтому, ихъ хозяйственная платежная способность и составляетъ органическій источникъ государственнаго дохода (двѣ формы его — *Gebührenerhebung* и *Besteuerung*); безъ этого источника государство не могло бы рассчитывать на продолжительное существованіе. Средства отдѣльныхъ подданныхъ — вотъ основа, на которой строится удовлетвореніе потребностей членовъ общества, и это привлеченіе отдѣльныхъ членовъ къ платежу оказывается тѣмъ менѣе невыгоднымъ, чѣмъ менѣе смущается естественная свобода мѣноваго оборота. Но, продолжаетъ *Умффенбахъ*, выполненіе чисто посреднической роли въ слѣдствіе несовершенства финансоваго механизма можетъ имѣть результатомъ столь значительныя столкновенія и затрудненія, что ради устраненія ихъ фискъ *создаетъ* (?) себѣ другіе, независящіе отъ имущества единичныхъ хозяйствъ, источники дохода, выходятъ изъ своей простой посреднической роли и занимаетъ болѣе сложное и искусственное положеніе хозяина, основывающагося на собственномъ капиталѣ; это — просто выгодные или механическіе источники дохода, — домены и фискальныя права; послѣднимъ *Умффенбахъ* даетъ такое опредѣленіе: «*Fiscalvorrecht* — исключительное право государства надѣльный родъ имущественныхъ объектовъ (*Vermögensobjecte*), которые иначе по своей природѣ попали бы въ частныя хозяйства и которые предоставлены фиску, въ силу особеннаго права, единственно для того, чтобы извлекать изъ нихъ государственный доходъ». (*Lehrbuch der Finanzwissenschaft*. B. I. S. 53—58. B. II. 49—55, 88—94. и друг. Я нарочно привелъ такъ подробно ученіе *Умффенбаха*, чтобы показать замѣчательную шаткость даже новыхъ представителей науки). Такимъ образомъ, основаніе допущенія механическихъ источниковъ — несовершенство финансовой части, недостаточность органическихъ источниковъ (т. е.,

другими словами, неумѣнье подойти къ нимъ, неполное пониманіе хозяйственныхъ отношеній). Въ наукѣ уже признано, что эти механическіе доходы несравненно тяжелѣе отзываются на хозяйственныхъ силахъ общества, чѣмъ усиленное пользованіе органическими источниками, которые думаютъ шадить. Извѣстно мнѣніе А. Смита о доменахъ, сдѣлавшееся общимъ мѣстомъ. Стоитъ провести довольно поверхностный экономическій анализъ, чтобы вполне раскрылись пагубныя послѣдствія такъ называемыхъ фискальныхъ правъ. Слѣдовательно, это — плохое управленіе, когда предполагаемое зло приходится устранять сохраненіемъ дѣйствительнаго и еще бѣльшаго; слѣдовательно, удержаніе механическихъ источниковъ безосновательно, если не имѣется другихъ, болѣе уважительныхъ соображеній въ его пользу. Такъ-называемые механическіе доходы были когда-то органическими, т. е. соотвѣтствовали прежнему натуральному хозяйству, соединенному съ неподвижностью, слабостью оборота и связей, съ патріархальною организаціей отношеній предпринимателей и работниковъ. Такимъ образомъ, вопросъ — въ томъ, не соотвѣтствуютъ ли эти остатки старины подобнымъ же анахронизмамъ въ области народнаго хозяйства, которые ограничиваютъ дѣйствіе началъ денежнаго, мѣноваго порядка, т. е. ограничиваютъ свободную оцѣнку услугъ, конкуренцію. (Ср. Д. С. Милль. Основ. полит. экон. кн. II. гл. IV. Объ обычаяхъ). Да съ другой стороны, съ точки зрѣнія чисто практической, быстрое уничтоженіе этихъ остатковъ повело бы еще къ бѣльшимъ запутанностямъ и несчастіямъ, чѣмъ сохраненіе доменовъ и фискальныхъ правъ съ ихъ невыгодными экономическими послѣдствіями. Вотъ слѣд. въ чемъ — основанія пользованія механическими источниками доходовъ, и если долженъ быть точно обозначенъ размѣръ потребной пощады органическихъ источниковъ, то точно такъ же надо опредѣлить и мѣру позволительнаго пользованія механическими источниками, потому что послѣднее можетъ быть гор-

че перваго. Итакъ, въ связи съ прогрессомъ культуры, съ развитіемъ экономическихъ знаній, съ пріобрѣтеніемъ болѣе точнаго пониманія экономическихъ отношеній должны наиболѣе рельефнымъ, выдающимся образомъ обозначаться общія характеристическія группы національнаго дохода, формы экономической платежной способности, а слѣдовательно и должна представляться возможность выработки болѣе рациональной системы налоговъ, удовлетворяющей болѣе удачнымъ образомъ требованіямъ принциповъ всеобщности и равномерности. Параллельно съ этимъ должно идти постепенное исчезновеніе формъ пользованія механическими источниками, начиная, разумѣется, съ самыхъ вредныхъ для народнаго хозяйства; и послѣдними, по мнѣнію Умппенбаха, должны исчезнуть изъ финансовой системы — лѣса и фискальное право наслѣдованія (*Erbchaftsvorgerecht*). Но удержаніе лѣсовъ защищается не по финансовымъ, а по народно-хозяйственнымъ соображеніямъ, слѣдоват. этотъ вопросъ относится къ области ученія объ управленіи. Фискальное право наслѣдованія представляется налогомъ на имущество (*Stammvermögen*), отсроченнымъ до смерти плательщика (*Pay*, § 405) или налогомъ на обращеніе (*Verkehrssteuer*. *Stein*. S. 424—426. Ср. *Umpfenbach*, §§ 155—158. Здѣсь же оказывается вліяніе соціально-политическихъ взглядовъ. Ср. *Д. С. Милль*, кн. II, гл. 11. *Pfeiffer*. VII. Th., X. Kap.).

Итакъ, въ концѣ концовъ мы приходимъ къ тому выводу, что финансовая система государства въ обѣихъ своихъ частяхъ существенно основывается на данномъ хозяйственномъ строѣ и, для надлежащаго построенія, требуетъ возможно-точного и полнаго знанія экономическихъ условій быта и свободнаго обсужденія обстоятельствъ дѣла заинтересованными и компетентными лицами.

Финансовая система обозначаетъ общія нормы для дѣятельности финансоваго управленія, она даетъ только объективныя рамки для государственнаго хозяйничанья. Если безъ всякихъ

руководящихъ пунктовъ предоставить являться всеѣмъ фактамъ, имѣющимъ только общее оправданіе въ финансовой системѣ, то это значитъ — отказаться отъ правильного обоснованія государственныхъ задачъ и при нѣкоторой интенсивности послѣднихъ привести государственное хозяйство въ неопредѣленное и шаткое положеніе. Поэтому, дѣйствию финансовой системы для опредѣленнаго, довольно короткаго срока времени, который называется финансовымъ періодомъ, надо дать специальное выраженіе; надо напередъ, въ связи со всеѣми ожидаемыми въ этомъ періодѣ случайностями, установить сумму надобности и сумму средствъ, которыя должны быть отданы въ распоряженіе правительства для ея покрытія, т. е. построить финансовый планъ.

Финансовый планъ есть основанный на господствующей финансовой системѣ проектъ хода, который должно принять финансовое управленіе въ выставленномъ періодѣ. Изъ этого опредѣленія выясняется задача, которою должны руководствоваться при составленіи плана. Въ финансовой системѣ обозначаются различныя государственныя задачи, которыя для даннаго періода дѣйствуютъ съ различною настоятельностью, интенсивностью; поэтому при составленіи плана предстоить изслѣдовать — составляютъ ли выставленныя задачи дѣйствительныя государственныя цѣли, съ логическою необходимостью вытекающія изъ даннаго положенія дѣлъ; затѣмъ, при классификаціи задачъ по ихъ настоятельности надо сопоставлять выгоды, которыя должны произойти для единичныхъ хозяйствъ отъ ихъ выполненія, съ тѣми тягостями, которыя налагаются на хозяйства въ-слѣдствіе необходимости оплатить потребленія государства для этихъ цѣлей. Сопоставленіе это бываетъ болѣе или менѣе трудно, смотря по тому, идетъ ли дѣло о производительныхъ операціяхъ государства, результатъ которыхъ легко можетъ быть оцѣненъ, — или обсуждается производство нематеріальныхъ, идеальныхъ услугъ, которымъ нельзя приписать сразу

денежного эквивалента и производительность которых определяется ихъ общимъ вліяніемъ на условія успѣшности единичныхъ хозяйствъ; а чтобы открыть это вліяніе, нужно знаніе экономическихъ сторонъ жизни. Такимъ образомъ выясняются допускаемыя для извѣстнаго періода государственныя задачи и устанавливается обусловливаемая ими сумма государственной надобности. — Затѣмъ надо перейти къ опредѣленію производительности способовъ полученія госуд. дохода. Источники, которыми можно располагать, способы пользованія ими указываетъ финансовая система; съ постановленіями ея и должно сообразоваться опредѣленіе вѣроятной величины дохода, что составляетъ одну изъ важныхъ и трудныхъ задачъ финансоваго управленія, потому что она предполагаетъ знакомство съ хозяйственными обстоятельствами страны, которыми опредѣляется податная способность. Основую при вычисленіи служить оцѣнка предшествующаго года; такое предположеніе довольно вѣрно, потому что отклоненія нуждаются въ особыхъ основаніяхъ, въ измѣненіи доходности отдѣльных видовъ единичныхъ хозяйствъ. При томъ, если государственныя доходы вслѣдствіе постепеннаго прогресса хозяйственнаго развитія также увеличиваются, увеличеніе это можетъ быть принято въ расчетъ и при установленіи предполагаемой величины будущаго дохода; но для того, чтобы оно не было пагубнымъ самообольщеніемъ, необходимо точно узнать причины прежнихъ увеличеній, изслѣдовать ихъ дѣйствія для каждаго отдѣльнаго рода доходовъ, а потомъ уже изъ сопоставленія выводить общую цифру увеличенія. Образъ дѣйствій здѣсь различенъ при различныхъ родахъ доходовъ. На основаніи всѣхъ этихъ предварительныхъ работъ вычисляется наконецъ вѣроятная сумма поступленія доходовъ въ данный финансовый періодъ. Надежность подобнаго вычисленія зависитъ отъ болѣе или менѣе внимательнаго вникновенія въ условія, которыми обставлена жизнь каждаго источника дохода, и отъ умѣнья подмѣчать измѣненія въ этихъ усло-

віяхъ. Вычисленная такимъ образомъ сумма дохода должна быть сопоставлена съ суммою признанной надобности и такъ-какъ безусловно необходимо совершенное приноровленіе дохода къ надобности, то финансовый планъ долженъ искать и средствъ, съ помощью которыхъ можно установить желаемое равновѣсіе. Поступленія отъ доменовъ и пошлинъ не могутъ быть увеличиваемы по произволу. Измѣненіе таксы въ количественныхъ налогахъ можетъ повести къ колебаніямъ оборота; да суженіе потребленія, пожалуй, еще уменьшить общую сумму поступленія. Такимъ образомъ, остаются однѣ оцѣночныя подати: недостающую сумму государственной надобности надо распредѣлить на *всю совокупную* доходность правильно окадастрованныхъ и измѣренныхъ налоговыхъ объектовъ, но не наваливать все на какой-нибудь отдѣльный родъ ихъ. Если же этимъ путемъ придется сильно нарушить равномѣрность обложенія различныхъ налоговыхъ источниковъ, то надо обратиться или къ соразмѣрной перестройкѣ всей системы налоговъ, или, если увеличеніе надобности происходитъ отъ причинъ временныхъ и переходящихъ, къ антиципации будущаго дохода. — Вотъ въ чемъ сущность финансового плана. Формальное выраженіе того, что матеріально составляетъ содержаніе финансового плана, и есть финансовая смѣта (Finanzanschlag, Staatsbudget). Финансовая смѣта есть систематически составленный счетъ государственной надобности, которая предвидится для грядущаго финансоваго періода, и государственныхъ доходовъ, которые ожидаются для ея покрытія. (Рай, Т. II. § 561. «Государственная роспись есть исчисленіе: а) *всѣхъ* предстоящихъ по государству расходовъ и б) источниковъ къ ихъ удовлетворенію». Правила о составленіи, разсмотрѣніи, утвержденіи и исполненіи государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій. Ст. 1-я). Съ финансовою смѣтою мы входимъ уже въ область чистой практики, и здѣсь, какъ въ формѣ бюджета,

такъ и въ его содержаніи, можно прослѣдить вліяніе началъ конституціоннаго государства въ связи съ измѣнившимися условіями установленія цѣнностей. Изъ простыхъ прихода-расходныхъ соображеній (счетныя книги каммеръ), точь-въ-точь по образцу частнаго хозяйства, вырастаетъ бюджетъ съ социальнымъ и политическимъ значеніемъ; все это происходитъ въ связи съ измѣнившеюся системою государственнаго хозяйства и въ связи съ переходомъ отъ патримоніальныхъ воззрѣній на государство къ правовымъ, при чемъ, съ политической точки зрѣнія, выставляется начало — *ne pas trop gouverner* (разумѣется, это объясняется, какъ реакція противъ *Vielregiererei*), и задача государства сводится къ отстраненію насилія и обмана. —

Что касается формы бюджета, то сначала все были *Nettobudget*. На государственное хозяйство смотрѣли (и съ нѣкоторымъ правомъ), какъ на большое частное хозяйство, состоящее изъ многихъ промышленныхъ операцій, изъ которыхъ въ каждой вычитались расходы, необходимые для полученія дохода (ихъ даже и нельзя назвать издержками взиманія), и только остающіеся излишки, чистые доходы представлялись для уплаты издержекъ на общественное хозяйство. Въ среднихъ германскихъ государствахъ, которыя ближе всего стоятъ къ патріархальному корню, до сихъ поръ въ дѣйствиіи *Nettobudget*. «Но такъ-какъ подобный образъ дѣйствиій, говоритъ *Чёрнигъ*, не доставляетъ точнаго взгляда на финансовое хозяйство и стоитъ въ противорѣчіи съ ученіемъ финансовой науки, то мало-по-малу, именно въ большихъ государствахъ, вошло въ практику, чтобы въ смѣту входили въ раздѣльной послѣдовательности какъ суммы, которыя должны быть потреблены собственно для государственныхъ цѣлей, такъ и издержки поступленія и управленія отраслями дохода». (*Czörnig, Darstellung der Einrichtungen über Budget, Staatsrechnung und Controle, S. 150. Ср. S. 3, 21, 35, 36, 51, 59, 66, 84, 133. Ср. Коренныя начала преобразованія кассоваго и ревизіоннаго поряд-*

ка. §. 2-й. «Тщательное отдѣленіе въ смѣтѣ расходовъ по взи-
манію доходовъ (для усмотрѣнія чистой производительности по-
слѣднихъ) отъ общихъ расходовъ государственныхъ». Преобра-
зованіе государственной отчетности. Ч. 3. Всеподданнѣйшіе
доклады, стр. 5—6, 62—63, 129). Nettobudget даетъ данныя
для чистаго дохода; Bruttobudget — данныя для опредѣленія на-
логовой тяжести. (У Мальхуса показана связь Bruttobudget съ
представительствомъ. *Malchus*, Handbuch der Finanzwissen-
schaft und Finanzverwaltung. B. 2. 104—106).

Что касается содержанія смѣты, то она состоитъ изъ двухъ
частей—доходовъ и расходовъ. Матеріалы для доходовъ частью
доставляются финансовою статистикой, частью черпаются изъ о-
пыта прошлыхъ лѣтъ; данныя для расходовъ добываются по-
средствомъ основательнаго разбора отношеній государственно-
го хозяйства и изслѣдованія его нуждъ; и здѣсь опытъ про-
шлыхъ лѣтъ оказывается надежнымъ руководствомъ. (Ср. Ко-
рен. нач. § 4. «Одновременность разсмотрѣнія и утвержденія
смѣты съ разсмотрѣніемъ послѣдняго отчета по государству,
какъ матеріала, представляющаго для всѣхъ расходовъ посто-
янныхъ лучшее мѣрило назначеній послѣдующихъ»). Общій го-
сударственный бюджетъ слагается изъ массы отдѣльныхъ смѣтъ.
Какъ каждое элементарное финансовое мѣсто, въ которое по-
ступаютъ извѣстные доходы, такъ и всякій правительственный
органъ, которому приходится производить извѣстные расходы,
должны составлять предъ началомъ финансоваго періода свои
спеціальныя смѣты, при чемъ должна быть особо показана
каждая отдѣльная сумма съ подтверждающими ссылками. (Ср.
Корен. нач. пр. кас. и рев. пор. § 1. Смѣтн. прав. ст. 16).
Эти спеціальныя смѣты проходятъ еще чрезъ среднія админи-
стративныя мѣста и затѣмъ сосредоточиваются въ министер-
ствѣ, которое составляетъ общую смѣту своего вѣдомства, уже

не съ такими подробностями, но прилагаетъ низшія спеціальныя смѣты, какъ доказательства. (У насъ каждая финансовая смѣта раздѣляется на 4 части: 1) перечень; 2) смѣту (подробную); 3) приложенія, и 4) объяснительную записку. Ibid). Изъ главныхъ смѣтъ всѣхъ отдѣльныхъ министерствъ образуется при министерствѣ финансовъ смѣта для всего государственнаго хозяйничанья, общій государственный бюджетъ. Постепенное составленіе смѣтъ имѣетъ ту выгоду, что, при измѣненіяхъ въ частностяхъ какой-нибудь отрасли управленія или въ порядкѣ управленія вообще, къ нимъ всегда легко примыкаютъ и измѣненія, которыя вслѣдствіе этого дѣлаются необходимыми въ смѣтахъ. Сведеніе частныхъ и спеціальныхъ смѣтъ въ одну общую финансовую смѣту требуетъ для успѣшнаго выполненія однообразнаго устройства смѣтъ, что и достигается правильнымъ примѣненіемъ системы рубрикъ, которое вноситъ ясность и придаетъ опредѣленное положеніе отдѣльнымъ статьямъ доходовъ и расходовъ. (У насъ дѣленіе доходовъ и расходовъ на параграфы, а параграфовъ на статьи. Смѣтн. пр. ст. 4). Болѣе или менѣе широкое приложеніе этой системы зависитъ отъ особенностей и разнообразія предметовъ, входящихъ въ смѣту, а также и отъ того, идетъ ли дѣло о спеціальной или о генеральной смѣтѣ. Цѣлесообразность системы рубрикъ обусловливается тѣмъ, чтобы рубрики не разчленялись болѣе, чѣмъ этого требуетъ цѣль точнаго различія источниковъ дохода, цѣлей и предметовъ расхода, а съ другой стороны, чтобы они не обобщались до невозможности сразу распознавать статьи, относящіяся къ различнымъ группамъ доходовъ или расходовъ. При изготовленіи смѣты, отдѣльныя статьи слѣдуетъ вносить въ рубрики въ такой постепенности, чтобы сначала шли постоянныя и неизмѣняемыя по величинѣ, затѣмъ постоянныя, но измѣняющіяся по величинѣ, которыя допускаютъ только среднюю, вѣроятную оцѣнку, и наконецъ случайныя

статьи (unständige)¹. Практическое значеніе имѣть дѣленіе расходовъ на обыкновенные и чрезвычайные. (Ср. Корен. нач. § 3). Когда строй государства приобрѣлъ устойчивость и вообще въ его хозяйствѣ установленъ постоянный порядокъ, колебанія въ его потребностяхъ и доходахъ въ теченіи извѣстнаго, большаго или меньшаго, промежутка времени будутъ невелики; а болѣе важныя уклоненія будутъ вызываться чрезвычайными обстоятельствами и будутъ составлять результатъ такихъ значительныхъ измѣненій въ обыкновенномъ теченіи дѣла, что вызываемыя ими потребности могутъ быть покрываемы только чрезвычайными средствами. Подобное постоянство въ-особенности легко можетъ быть достигнуто въ малыхъ и среднихъ государствахъ, что зависитъ какъ отъ меньшей сложности отношеній, такъ и отъ не-причастности этихъ государствъ къ запутаннымъ политическимъ вопросамъ. Не то въ большихъ государствахъ; здѣсь замѣчается большая измѣнчивость въ суммѣ государственной надобности; а отсюда и необходимость раздѣленія общей финансовой смѣты на два отдѣленія или на два различныхъ бюджета — для хозяйничанья въ обыкновенномъ и нормальномъ положеніи и для хозяйничанья въ такомъ положеніи, когда чрезвычайныя, временныя потребности требуютъ для своего покрытія созданія чрезвычайныхъ средствъ. Предполагаемое явленіе подобныхъ чрезвычайныхъ обстоятельствъ и требованій, которыя они могутъ предъ-явить, регулируются по тщательномъ обсужденіи интенсивности (для государственнаго хозяйства) нуждъ, которыя могутъ родиться изъ необыкновенныхъ и временныхъ измѣненій въ условіяхъ государственной жизни. Такимъ образомъ, критерій для показанія извѣстной статьи въ томъ или другомъ бюджетѣ,

¹ Штейнъ (S. 26—30) даетъ такое дѣленіе: а) расходы для потребностей управленія, которыя должны быть признаны правильными и постоянными (dauernde und regelmässige) и б) кредиты—для временныхъ потребностей; обыкновенные (kleinere, aber regelmässige Ausgabe) и чрезвычайные (grössere, aber unregelmässige).

заключается въ необыкновенности потребности, а если такая потребность и прежде предъявлялась и удовлетворялась, то въ чрезвычайномъ увеличеніи требованій, которыя она можетъ предъявить государственному хозяйству для оплаты. Вслѣдствіе подобнаго раздѣленія не только финансовое хозяйство пріобрѣтаетъ болѣе устойчивость, а управленію обезпечивается возможность болѣе свободнаго движенія, но получается еще и та немаловажная выгода, что, при изысканіи средствъ покрыть чрезвычайныя нужды, все государственное хозяйство подвергается самому тщательному обслѣдованію (*Huhn, S. 31. Pfeiffer, S. 53*). При этомъ вопросъ можетъ выходить изъ строго-финансовыхъ рамокъ и переходить въ область управленія: можетъ выясниться полезность установленія различныхъ мѣръ и условій для возможно лучшаго процвѣтанія единичныхъ хозяйствъ, платежная способность которыхъ составляетъ средства государству (слѣд. дѣло идетъ объ увеличеніи капитала государственнаго хозяйства); могутъ подпасть анализу взаимныя отношенія производителей, откуда могутъ получиться осуществимые и практически благотворные проекты. Технические выгоды подобнаго раздѣленія хорошо выставлены *Лафиттомъ* въ одной изъ рѣчей: «Разъ установленъ такой способъ, — и мы избѣгаемъ на будущее время двухъ неудобствъ. Во-первыхъ, не надо каждый годъ дѣлать *вопросъ* изъ всей администраціи. Во-вторыхъ, можно разсуждать только о разностяхъ, можно даже отвергнуть экстраординарный бюджетъ, не нарушая правильнаго хода управленія. Когда (посредствомъ *budget des fonds consolidés*) жизнь государства, его безопасность, судьба всѣхъ, которые ему служатъ, его защищаютъ, — обезпечены, всѣ пренія сосредоточиваются на экстраординарномъ бюджетѣ. И такъ-какъ нѣтъ надобности ставить вопросовъ о мельчайшихъ подробностяхъ административнаго порядка, то и высказываются только о разностяхъ или о случайностяхъ (*accidents*). Пренія, заключенныя въ менѣе обширные предѣлы, ста-

новятся быстрѣе, яснѣе, а главное полезнѣе». («Едва-ли можно сомнѣваться, говорить *Штеин* (S. 29), въ томъ, что эта мысль имѣетъ за себя будущее, потому что одобреніе необходимаго представляется нецѣпостью (Unding), а отказъ въ немъ, какъ выраженіе недовѣрія къ личностямъ, — средствомъ нерациональнымъ, потому что этимъ путемъ возстаютъ противъ самаго существованія государства». Ср. *Wagner, Oester. Staatshaush. SS. 57—59*). Методъ вычислять въ сомнительныхъ случаяхъ расходы нѣсколько выше, а доходы — ниже не заслуживаетъ одобренія; по мнѣнію *Умфенбаха* (§ 236. *Ray*, § 39, 41. *Huhn*, S. 43), лучше устривать, гдѣ это представляется необходимымъ, резервный фондъ для покрытія недостатъ. (Въ бюджетѣ должны быть обняты въ цѣльной и связной картинѣ всѣ отрасли доходовъ и расходовъ; этимъ опредѣляется его содержаніе. См. *Czörnig*, 4—10, 84—89, 103—105, 133, 150—155).

Послѣ того, какъ смѣта составлена и рассмотрѣна высшими органами управленія, въ государствахъ съ представительнымъ устройствомъ она подпадаетъ обсужденію народнаго представительства, въ другихъ государствахъ — разбору особыхъ учреждений¹. Намъ приходится говорить о значеніи народнаго представительства въ дѣлѣ обсужденія бюджета. Обработка этого вопроса у финан-

¹ Въ Россіи министерство финансовъ повѣряетъ законность предмета и размѣра предположенныхъ назначеній и составляетъ общую государственную роспись. Государственный контроль повѣряетъ смѣту министерства финансовъ противъ существующихъ законоположеній; а по вѣсѣмъ вообще смѣтамъ, производитъ повѣрку смѣтныхъ предположеній противъ дѣйствительнаго исполненія предыдущихъ смѣтъ. Департаментъ государственной экономіи государственнаго совета разсматриваетъ государственную роспись въ общихъ видахъ государственнаго хозяйства, обсуждая степень пользы и своевременности расходовъ и притомъ въ связи съ имѣющимися для ихъ удовлетворенія средствами. Здѣсь высказывается забота о соразмѣрности доходовъ и расходовъ. Въ этихъ же видахъ и министръ финансовъ составляетъ соображенія о возможныхъ сокращеніяхъ въ нѣкоторыхъ статьяхъ расходныхъ смѣтъ; если же расходы все-таки превышаютъ доходы, то онъ изыскиваетъ для покрытія предстоящаго дефицита особые источники. (Смѣт. прав. ст. 18, 22, 26, 19, 20).

систовъ представляетъ большія запутанности, и вся бѣда — въ отсутствіи пониманія связи между государственнымъ хозяйствомъ и единичными, какъ частями одного общенароднаго хозяйства. Даже у Штейна замѣчаются странныя лавированія при рѣшеніи вопроса, откуда бюджетъ получаетъ обязательную силу: представительству не придается здѣсь значенія, осмѣивается самое названіе *Steuerbewilligungsrecht* въ виду абсолютнаго хозяйственнаго права государства. А между-тѣмъ нѣсколько ниже самъ Штейнъ признаетъ вѣрными слова *Коклена*, что только съ установленіемъ «разрѣшенія налоговъ» является настоящій бюджетъ; далѣе онъ говоритъ, что «въ связи съ «разрѣшеніемъ налоговъ», опираясь на его глубокія историческія основы, выступаютъ въ-замѣнъ мѣстныхъ разнообразныхъ формъ государственнаго хозяйства, привилегій, изъятій и сословныхъ правъ — принципъ единства государства и принципъ равенства гражданъ въ несеніи общественныхъ тягостей». Отсюда ясна уже глубокая важность финансовой функціи представительства, если, вмѣстѣ съ установленіемъ такихъ коренныхъ принциповъ новаго праваго государства, она является результатомъ однихъ и тѣхъ-же историческихъ причинъ. Два обстоятельства вызвали бюджетъ, говоритъ *Сей*, а за нимъ и *дю-Пюинодъ*, — увеличеніе общественныхъ нуждъ и необходимость подвергать ихъ публичному контролю. У нѣкоторыхъ писателей по этому поводу встрѣчаются мысли, опредѣленный смыслъ которыхъ по большей части теряется въ туманной сбивчивости выраженій. — Сведеніе вопроса на экономическую почву можетъ ввести ясность; показывать существенные, выдающіеся пункты, на которые должно быть обращено вниманіе и отъ надлежащаго уясненія которыхъ и зависитъ вѣрное пониманіе всей немногосложной сущности дѣла. Прежде всего не надо отрывать отъ фактическихъ жизненныхъ условий. Участіе представительства въ финансахъ, или, другими словами, право разрѣшенія нало-

говъ представляется явленіемъ новаго времени, слѣд. основъ для него нечего искать въ глубокой старинѣ или въ эластическихъ, всюду приложимыхъ апіористическихъ началахъ. Весь пунктъ вопроса — въ характеристическихъ чертахъ новаго хозяйственнаго уклада, который, вмѣстѣ съ своими результатами, составляетъ только *временную, преходящую* и поэтому *относительную* стадію въ историческомъ развитіи хозяйственной стороны жизни человѣческаго общества. Задача государства, съ экономической точки зрѣнія, въ-сущности всегда одна и та-же: объединеніе единичныхъ интересовъ, организація общихъ условій процвѣтанія единичныхъ хозяйствъ. Но практическія формы осуществленія этой задачи, т. е. частныя, конкретныя цѣли государства постоянно мѣняются вмѣстѣ съ измѣненіемъ характера единичныхъ хозяйствъ, измѣненіемъ организаціи труда, которая строится на данной степени развитія хозяйственныхъ силъ и зависящемъ отъ нея разнообразіи способовъ созданія предметовъ, удовлетворяющихъ многочисленнымъ человѣческимъ нуждамъ.

Общественное хозяйство вытекаетъ изъ того, «что масса людей соединяется ради совокупнаго производства совокупности благъ для удовлетворенія совокупнымъ потребностямъ». Отсюда ясно, что соединеніе труда, обмѣнъ является необходимымъ слѣдствіемъ общественной формы производства. Съ постепеннымъ развитіемъ производства, въ основѣ котораго лежитъ расширеніе примѣненія принципа раздѣленія труда, распространяется и сфера мѣновыхъ отношеній, все тѣснѣе и тѣснѣе становятся узлы, которые связываютъ отдѣльныхъ производителей.

Опредѣлить правомѣрно, къ всестороннему удовольствію и благополучію эти узлы — вотъ задача государства. Исполненіе ея принимаетъ ту или другую конкретную форму вслѣдствіе особенности отношеній, которыя надо регулировать. А такъ-какъ эти отношенія зависятъ отъ производственной стороны хозяйства, то ясно, что тамъ-же нужно искать и данныхъ, которыми обри-

совывается движеніе государственныхъ задачъ, т. е. потребностей человѣческаго общежитія; другими словами, дѣятельность государства, государственное хозяйство должно идти рука объ руку съ общимъ народнымъ хозяйствомъ, и слѣлов. тѣ-же основныя черты, которыми характеризуются различные періоды народнаго хозяйства, должны найти примѣненіе и въ этой частной, высшей его формѣ. Провести эту идею государства во всѣ частности государственной жизни, заручившись добытымъ посредствомъ историческаго изученія синтезомъ хозяйственнаго развитія, — дѣло трудное и многосложное. Но въ данномъ случаѣ, въ рамкахъ нашей спеціальной задачи вопросъ суживается: дѣло идетъ только о способѣ оцѣнки и оплаты государственныхъ услугъ и продуктовъ. Разумѣется, въ общенародномъ хозяйствѣ этотъ вопросъ сводится все къ той-же неизмѣнной основѣ — къ характеру взаимныхъ отношеній хозяйствующихъ и трудовыхъ силъ. За натуральнымъ способомъ расплаты (распредѣленія) слѣдуетъ денежный; если первый имѣлъ мѣсто въ средѣ отдѣльныхъ единичныхъ хозяйствъ, то второй становится между этими отдѣльными хозяйствами, какъ самостоятельными единицами; рядомъ съ массою единичныхъ хозяйствъ является обобщающее ихъ взаимодействіе. Единичное хозяйство стараго времени было полно въ себѣ самомъ; оно было государствомъ. Хозяйственная организація строилась на отношеніи силъ: глава семьи былъ и хозяиномъ, и государемъ.

Форма расплаты также отражала на себѣ это патріархальное господство: она была натуральна (домены, повинности) и нормы для нея — въ безусловной власти и силѣ главы единичнаго хозяйства государства. — Въ мѣновомъ хозяйствѣ предъ нами иная картина: производство разчленяется; каждый работаетъ не на себя и не для себя, а на всѣхъ, для рынка, куда доставляются разнообразные продукты и гдѣ, слѣд., накапливается масса требованій и предложеній, которыя надо урав-

нить. Для уравненія спроса и предложенія, т. е. потребления и производства, для расплаты между различными отдѣльными промышленниками, для снабженія каждаго изъ нихъ доходомъ, соответствующимъ его производственнымъ силамъ, — должна произойти на рынкѣ оцѣнка представляемыхъ различными сторонами продуктовъ на основаніи общаго принципа хозяйственности. Изъ основныхъ началъ мѣноваго хозяйства легко выводится, что необходимыя условія для проведенія принципа хозяйственности при оцѣнкѣ — самая широкая свобода обмѣна, оборота и возможно полное (достижимое въ данное время) равенство положенія обмѣнивающихся сторонъ. Гдѣ нѣтъ равенства, тамъ не можетъ быть и свободной оцѣнки; въ дѣло входитъ монополія, которая имѣетъ силу предписывать условія: отсюда неоплатность одной изъ сторонъ, а съ нею — самыя печальныя послѣдствія для всего народнаго хозяйства. Государство, какъ производитель (о чемъ я уже и говорилъ), находится въ исключительномъ положеніи. Но понятіе цѣнности, какъ общей основной категоріи хозяйственныхъ отношеній, — одно и то-же для единичнаго и для государственнаго хозяйства; различіе можетъ быть въ ея специфической формѣ и въ условіяхъ ея установленія. Хозяйственная цѣнность есть мѣра полезности, какую придаетъ данному благу пониманіе человѣка о его важности, значеніе блага для хозяйственнаго сознанія, которое руководствуется хозяйственнымъ разсчетомъ, т. е. принесеніемъ возможно меньшей жертвы для возможно полнаго удовлетворенія. Поэтому, въ каждый данный моментъ, цѣнность опредѣляется отношеніемъ между силою надобности и массою представляемыхъ въ распоряженіе и нужныхъ благъ; а вообще (если взять большой періодъ времени) она опредѣляется мѣрою хозяйственной жертвы въ видѣ труда и капитала (капиталъ — сумма вещественныхъ выраженій производительнаго труда); слѣдовательно, трудъ есть источникъ и

основа цѣнности. Если же такова истинная формула цѣнности, которая при всѣхъ многообразныхъ колебаніяхъ въ концѣ концовъ осуществляется, то отсюда слѣдуетъ, что надо позаботиться объ установленіи такихъ условій, при которыхъ эта формула примѣнялась бы вполне какъ можно чаще, при которыхъ на практикѣ она претерпѣвала бы какъ можно меньше измѣненій. Но при этомъ, то-же начало хозяйственности требуетъ возможно продуктивнаго распредѣленія занятій между различными специальными производителями (т. е. наиболѣе соответствующаго ихъ производственнымъ качествамъ). Все это въ области частнаго хозяйства достигается посредствомъ дѣйствія начала мѣновой конкуренціи при установленіи цѣнности произведеній. Изъ предѣдущаго видно, что въ конкретной экономической цѣнности заключаются слѣдующіе существенные элементы: соответствующая надобности (требованію) степень полезности и такая только сумма издержекъ, употребленныхъ на производство вещи, при которой эта вещь можетъ быть требуема (потому что эта сумма должна быть оплачена). При этомъ такъ-какъ въ хозяйствѣ мы видимъ постоянное переплетеніе причинъ и слѣдствій, то и выходитъ, что самая-же цѣнность, разъ установившаяся при данныхъ условіяхъ, служитъ компасомъ всего хозяйственнаго движенія, регулируетъ производство, а въ концѣ концовъ — и его оплату, т. е. цѣнность. Итакъ, въ частномъ хозяйствѣ цѣнность устанавливается слѣдующимъ образомъ: спросъ вызываетъ наиболѣе хозяйственное распредѣленіе трудовыхъ силъ и капиталовъ между различными отраслями производства; съ другой стороны, соперничество производителей и средства покупателей поставляютъ предѣлъ, за который не должны переходить издержки производства, если разсчитываютъ окупить ихъ въ цѣнности. Отсюда ясна цѣлесообразность требованія возможно болѣе свободы для единичныхъ хозяйствъ, предоставленія наибольшаго простора для дѣйствія личнаго интереса. Но въ государственномъ

хозяйствѣ мы видимъ иную организацію производства, а вмѣстѣ съ тѣмъ, долженъ представиться въ своеобразномъ видѣ и способъ установленія цѣнности, оцѣнка и оплата государственныхъ услугъ. Одно изъ существенныхъ свойствъ государства (его *essentialia*) — *исключительность* его въ своей сферѣ; отсюда вопросъ: какимъ же образомъ удовлетворить здѣсь основному требованію хозяйственного распредѣленія отраслей производства. Далѣе, цѣнность услугъ выражается здѣсь въ специфической формѣ — въ *налогѣ*, который назначается самимъ-же государствомъ въ силу его авторитета; отсюда сомнѣніе: можетъ ли установиться здѣсь нормальная цѣнность при отсутствіи равенства обмѣнивающихся сторонъ. Поэтому ясно, что, вслѣдствіе особеннаго положенія государства при производствѣ и обмѣнѣ, начало, устанавливающее цѣнность въ частномъ хозяйствѣ, мѣновая конкуренція неприложима къ оцѣнкѣ особенныхъ, идеальныхъ услугъ, доставляемыхъ государствомъ. Слѣдовательно, чтобы дать выразиться здѣсь обоимъ основнымъ элементамъ цѣнности, однимъ словомъ, чтобы осуществить ея общую формулу, нужно и особое дѣйствующее начало. Съ этой точки зрѣнія и раскрывается во всей силѣ значеніе народнаго представительства (его *Steuerbewilligungsrecht*) для хозяйственности въ производствѣ и потребленіи общественныхъ благъ; это и есть высшаго рода конкуренція для высшей формы хозяйства — совместное дѣйствіе обоихъ главныхъ органовъ государственной жизни при установленіи государственныхъ потребностей и отысканіи способовъ ихъ удовлетворенія. Государство (т. е. производитель) представляетъ и вотируетъ бюджетъ, въ которомъ обозначаются задачи, которыя должны быть признаны достояніемъ государства, (т. е. распредѣляются функціи между государственнымъ и единичными хозяйствами), способы исполненія этихъ задачъ (т. е. способы производства), и наконецъ размѣръ налоговъ (т. е. цѣнность за государственныя блага). Другая сторона въ этомъ

торжественномъ актѣ и есть народное представительство, которое знаетъ (должно знать) общественныя нужды, знаетъ и наличныя средства для ихъ удовлетворенія.

Принятіе извѣстной государственной задачи послѣ обсужденія дѣла народными представителями и изъявленія ихъ согласія соотвѣтствуетъ въ области частнаго хозяйства, устанавливаемому спросомъ и данными цѣнностями, распредѣленію трудовыхъ силъ и капиталовъ по различнымъ вѣтвямъ производства. Недостатокъ расчетливости, руководимой личнымъ интересомъ, наказывается тамъ банкротствомъ, разореніемъ; государство, какъ производитель, не можетъ подвергнуться разоренію, потому что цѣнность его услугъ впередъ обозначена и должна быть выплачена (мы не говоримъ здѣсь о недоимкахъ, потому что это — иной вопросъ); слѣд. нужна самая тщательная разборчивость въ дѣлѣ принятія государственныхъ задачъ. Далѣе, то-же народное представительство даетъ государству средства въ видѣ налоговъ, т. е. оцѣниваетъ значеніе доставляемыхъ государствомъ продуктовъ для своего хозяйственнаго сознанія, соображаясь съ развитіемъ производственныхъ силъ, и періодически регулируетъ размѣръ и способъ выполненія государственныхъ задачъ: это соотвѣтствуетъ второму элементу конкуренціи — соперничеству производителей, изъ которыхъ каждому хочется реализовать свое производство, окупить его посредствомъ сбыта; предѣлъ для ихъ притязаній — средства потребителей, размѣръ ихъ хозяйственныхъ силъ (въ данномъ-же случаѣ платежная или налоговая способность, съ которою государство и должно сообразовать свою дѣятельность). Изъ предъидущаго, какъ мнѣ кажется, достаточно выясняется роль, которую играетъ представительство въ государственномъ хозяйствѣ, открывается значеніе «разрѣшенія налоговъ» (*Steuerbewilligung*). Поэтому *Шеффле* говоритъ съ полнымъ правомъ: «Разрѣшеніе налоговъ (*Steuerbewilligung*) есть обмѣнъ, въ которомъ народъ чрезъ своихъ представителей у-

достовѣряется *въ дѣйствительной цѣнности* государственныхъ благъ и въ *хозяйственности* ихъ произведенія; здѣсь, точно такъ-же, какъ и въ частномъ оборотѣ, при обмѣнѣ уплачивается самая (возможно) низшая цѣна изготовленія дѣйствительно нужныхъ благъ». *Nationaloekonomie* S. 385). Слѣдов. стѣсненія народнаго представительства при отправленіи его финансовой функціи будутъ неблаговидною попыткою стать въ монопольное положеніе и безконтрольно распоряжаться народными средствами. Поэтому всѣ постановленія, лишаящія народное представительство возможности вполне основательно взвѣситъ важность расхода и тяжесть соотвѣтствующей жертвы, налагающія въ такой или иной формѣ принужденіе къ огульному утвержденію цѣлаго ряда различныхъ по значенію статей, — стоятъ въ рѣзкомъ противорѣчій съ основными началами конституціонной системы. Я не буду входить въ критику существующей практики съ этой стороны, потому что это завело бы слишкомъ далеко. Итакъ, обсужденіе и утвержденіе смѣты народнымъ представительствомъ можно сблизить съ способомъ установленія цѣнностей въ области единичныхъ хозяйствъ подъ регулирующимъ вліяніемъ рыночной конкуренціи.

Послѣ того какъ представительство обсудило и одобрило бюджетъ, онъ идетъ къ Верховной Власти, которая окончательно утверждаетъ его, даетъ ему санкцію. Здѣсь мы встречаемся съ разногласіемъ писателей — утверждается-ли бюджетъ посредствомъ финансоваго закона, къ которому бюджетъ составляетъ только прибавленіе (*Malchus, Rau, Umpfenbach*), или самый бюджетъ обращается въ финансовый законъ (*Stein*); для насъ что касается практики, то это — дѣло обычая; въ теоріи это — споръ изъ-за словъ, который ничуть не измѣняетъ значенія бюджета.

Послѣ санкціи Верховной Власти, составленіе предварительнаго плана хозяйничанья кончилось: государственный бюджетъ (у насъ —

государственная роспись) готовъ и теперь слѣдуетъ опредѣлить его значеніе для образа дѣйствій финансоваго управленія. Бюджетъ налагаетъ на финансовое управленіе обязанность собирать доходы, означенные въ немъ, и выплачивать въ теченіе года опредѣленныя суммы органамъ управленія, которые получаютъ право употреблять эти суммы для цѣлей, точно означенныхъ въ росписи. Такимъ образомъ, каждое мѣсто имѣетъ въ одобренной смѣтѣ норму и руководство для своего финансоваго поведенія и точно узнаетъ, внутри какихъ границъ оно можетъ дѣйствовать самостоятельно. Однако-жъ государственная смѣта, хотя-бы была составлена на основаніи самыхъ зрѣлыхъ соображеній, не можетъ быть выполнена безусловно, какъ законъ. При построеніи она всегда опирается на извѣстныя фактическія предположенія, которыя не всегда сбываются; поэтому, не можетъ быть и рѣчи о томъ, что финансовое управленіе должно во что бы то ни стало исполнить всякую подробность точно такъ, какъ она означена въ проектѣ. Слѣдовательно, финансовый планъ, по своему содержанію, всегда есть (и можетъ быть) только *гипотеза*, которая должна быть выполнена, какъ скоро есть на лицѣ условія, послужившія основой для ея построенія. Отсюда при исполненіи росписи вопросъ главнымъ образомъ въ томъ, будутъ ли идти дѣла такъ, какъ предвидѣлось, или нѣтъ, какимъ образомъ удостовѣрить наличность неожиданныхъ обстоятельствъ и какъ поступать въ виду ихъ. Итакъ, въ дѣйствительности приходится отступать отъ нормъ, предписанныхъ бюджетомъ, и, слѣдовательно, нарушать установленное имъ равновѣсіе доходовъ и расходовъ; дѣйствительныя суммы доходовъ и расходовъ могутъ уклоняться отъ предположенныхъ въ бюджетѣ. Выручка, доставляемая доходами, не-вполнѣ зависитъ отъ постановленій законодательной власти; въ прямыхъ налогахъ, какъ самыхъ точныхъ и опредѣленныхъ, расчетъ можетъ быть парализованъ недоимками. Косвенные налоги уже по самому

своему характеру измѣнчивы, такъ-какъ они *бьютъ* доходъ не самъ по себѣ, а на основаніи различныхъ внѣшнихъ признаковъ, которые, именно потому что они внѣшніе, могутъ быть спутниками явленій, очень различныхъ съ экономической и финансовой точки зрѣнія; извѣстно старое положеніе финансистовъ, что косвенные налоги на потребленіе не столько имѣютъ въ виду доходъ, сколько вкусы (измѣнчивые) потребителей. Понятно, поэтому, что легко можетъ случиться недоборъ или переборъ въ доходахъ. Основательность подобнаго предположенія еще болѣе подтверждается не-слишкомъ высокимъ развитіемъ экономическихъ знаній и неимѣніемъ вѣрнаго пониманія дѣйствительныхъ условій даннаго хозяйственнаго быта страны.

Что касается другой стороны дѣла, т. е. расходовъ, то здѣсь весь вопросъ вращается около разбора требованія: «чтобы суммы, установленныя въ бюджетѣ для каждой вѣтви расхода, *не превышались* и чтобы имъ не давали *другаго употребленія*, чѣмъ то, для котораго онѣ назначены въ смѣтѣ». Можетъ ли быть допущено это требованіе въполнѣ или его необходимо поставить въ извѣстные предѣлы? Разбирая дѣло теоретически, надо признаться, что безъ права требовать, чтобы управленіе, въ каждой статьѣ расхода, оставалось въ границахъ, опредѣленныхъ бюджетомъ, право разрѣшенія налоговъ и право повѣрки отчета о дѣйствительномъ хозяйничаньи были бы только иллюзіей, не имѣли бы никакого значенія, и народное представительство плохо исполняло бы свое назначеніе. Съ другой стороны — буквальное исполненіе бюджета не вяжется съ его только предположительнымъ характеромъ. Разумѣется, запрещеніе превышенія и переноса назначенныхъ въ бюджетѣ суммъ (кредитовъ) имѣетъ въ виду устранить произвольное измѣненіе *назначенія* и *размѣра* суммъ, т. е. имѣетъ въ виду спасти самое существованіе бюджета, который иначе былъ бы пустою формою безъ всякаго значенія, и представительство играло бы при его

обсужденіи и одобреніи очень странную роль. Но и придавать безусловную силу предначертанному плану государственнаго хозяйничанья — все равно, что требовать, во время сраженія, неуклоннаго исполненія плана военных дѣйствій, составленнаго въ столичномъ военномъ совѣтѣ на основаніи общихъ соображеній. Определить напередъ совершенно точно величину расхода можно только для небольшого числа предметовъ или цѣлей потребленія; слѣдовательно, только здѣсь и примѣнимо требованіе о непревышеніи. Относительно многихъ другихъ въ сущности обозначаются только предметы, которые требуютъ расхода, а числовыя суммы устанавливаются только вѣроятно; изъ такой неопредѣленности слѣдуетъ, что, согласившись на принятіе данныхъ задачъ, представительство согласилось и на размѣръ расхода, потребный для ихъ осуществленія (дополнительные кредиты); слѣдовательно, дѣло управленія — только доказать необходимость затраты именно такой, а не меньшей суммы хозяйственныхъ средствъ. Обязать точно выполнять оцѣнки — значитъ стѣснить свободное движеніе, въ которомъ нуждается правительство для исполненія своихъ задачъ, и нарушить правильный ходъ управленія. Чтобы непривести при этомъ правительство въ неудобство затрудняться на каждомъ шагу, надо было бы установить въ смѣтахъ слишкомъ высокія приблизительныя оцѣнки; такимъ образомъ, общая сумма расходовъ, а слѣд. и доходовъ въ бюджетѣ увеличилась бы, а, между тѣмъ, спеціальность бюджета или запрещеніе превышеній и переносовъ имѣеть въ виду возможное уменьшеніе налоговой тяжести. Отсюда, имѣя въ виду несомнѣнную высшую обязанность правительства — возможно совершенное исполненіе цѣлей государственнаго союза, приходится заключить, что въ случаяхъ, въ которыхъ правильный ходъ управленія можетъ быть обезпеченъ только превышеніемъ или переносомъ статей, правительство должно имѣть право и на то, и на другое. «Сословіямъ, говорить *Мальхусъ*, никогда не можетъ принадлежать право, ко-

торое мѣшало бы государственному управленію въ исполненіи его существенныхъ обязанностей». Поэтому, на практикѣ (въ видахъ сохраненія равновѣсія) специальность бюджета ограничивается только непереходомъ за главныя категоріи расходовъ и непереносомъ кредитовъ различныхъ отдѣленій¹. Обезпеченіе противъ произвольнаго увеличенія расходовъ — не въ расширеніи специальности бюджета, а въ обязанности каждаго управленія оправдывать превышенія и переносы и испрашивать на нихъ разрѣшенія высшей власти съ представленіемъ объясненій.

Практика можетъ давать различныя конкретныя формы рѣшенія этого вопроса; отъ такого или иного рѣшенія вопроса всегда зависитъ болѣе или менѣе вѣрный ходъ управленія, а, съ другой стороны, болѣе или меньшая сила представительства. Слѣдовательно, цѣлесообразность постановленій на этотъ счетъ всегда зависитъ отъ пониманія дѣйствительныхъ государственныхъ отношеній. «Въ случаяхъ, говоритъ Чернигъ, когда дѣло идетъ объ употребленіи неразрѣшенныхъ суммъ для со-

¹ Ср. Корен. нач. преобр. кас. и ревиз. пор. § 5. «Обращеніе смѣтныхъ сборженій на недостатки по однимъ лишь второстепеннымъ подраздѣленіямъ смѣты (по статьямъ), съ сохраненіемъ неизмѣняемой нормою всехъ главныхъ ея по предметамъ подраздѣленій». Главныя подраздѣленія (параграфы), въ смѣтномъ перечнѣ излагаемыя, представляютъ, въ теченіе всего смѣтнаго періода, неизмѣняемыя для распорядителей кредитами нормы. Смѣт. прав. ст. 8, 30; частности ст. 31, 32, 33.—Въ ст. 6 смѣт. прав. выставлено общее правило: «Никакой расходъ въ Высочайше утвержденной государственной росписи и финансовыхъ смѣтахъ не показанный, или не разрѣшенный экстра-ординарнымъ кредитомъ, не допускается». Предметомъ экстра-ординарнаго кредита можетъ быть только такой расходъ, который, по существу своему, не могъ быть предвидѣнъ при составленіи и утвержденіи смѣты дѣйствующей, и безъ крайняго вреда не можетъ быть отложенъ до смѣты будущей. Дополнительные кредиты имѣютъ въ виду предметы, вошедшіе въ составъ финансовыхъ смѣтъ. Эти сверхсмѣтные кредиты испрашиваются тѣмъ-же порядкомъ, какъ и назначенія смѣтныя. Но сверхсмѣтные кредиты, требующіе, по военнымъ и политическимъ обстоятельствамъ, особой быстроты и тайны, испрашиваются непосредственными всеподданнѣйшими докладами генералъ-адмирала и министровъ военнаго и иностранныхъ дѣлъ. Ibid. ст. 48—58.

вершенно новыхъ непредвидѣнныхъ въ бюджетѣ цѣлей, или о значительномъ превышеніи суммъ, разрѣшенныхъ для извѣстныхъ цѣлей, конституціонный механизмъ открываетъ клапаны, которые позволяютъ воздать фактамъ ихъ право; при столкновеніи настоятельныхъ фактическихъ обстоятельствъ съ предписанными правами послѣднія (какъ не бываетъ это иногда прискорбно) заключаютъ въ себѣ менѣе силы сопротивленія; поэтому, совершенно умѣстно предвидѣть эти столкновения напередъ и постараться устроить, посредствомъ мудрыхъ предписаній, необходимое для правильного хода правительственной машины равновѣсіе доходовъ и расходовъ» (*Czörnig*, S. 152). И такъ, вотъ съ какими ограниченіями должна быть исполнена государственная роспись. Всѣ дѣйствія мѣсть, которыя исполняютъ смѣту, должны быть констатированы въ точныхъ и вѣрныхъ счетахъ, изъ совокупности которыхъ и составляется отчетъ обо всемъ государственномъ хозяйничаньи за извѣстный финансовый періодъ. Послѣ его повѣрки различными контрольными вѣдомствами онъ представляется народному представительству, которому, такимъ образомъ, дается возможность видѣть дѣйствительное исполненіе установленного имъ вѣроятнаго хода государственнаго хозяйничанья, уклоненія отъ его предначертаній и надлежащее удостовѣреніе въ существованіи обстоятельствъ, которыми обусловливались эти уклоненія. Представленіе окончательнаго отчета о дѣйствительномъ государственномъ хозяйничаньи народному представительству, которое одно можетъ дать ему *absolutorium*, составляетъ необходимое слѣдствіе права разрѣшенія налоговъ, показывая наглядное осуществленіе этого важнаго права. Тотъ, кто владѣетъ правомъ, можетъ прежде всѣхъ рѣшить — есть ли въ данномъ случаѣ нарушеніе. Слѣд. уклоненія практики показываютъ непониманіе основныхъ началъ конституціоннаго порядка или недостаточно искреннее проведеніе этихъ началъ въ жизнь.

Здѣсь намъ надо рѣшить еще одинъ вопросъ: на какой срокъ дѣйствуетъ государственная роспись? Во всѣхъ большихъ конституціонныхъ государствахъ одnogодный финансовый періодъ сдѣлался практикою, потому что въ утвержденіи бюджета представительство находитъ самое вѣрное средство для пріобрѣтенія опредѣленнаго вліянія на правительство. Въ среднихъ государствахъ, гдѣ ландтагъ не собирается ежегодно, финансовый періодъ длиннѣе, что отчасти обусловливается и болѣе тихою, безмятежною политическою жизнью такихъ государствъ (напр. въ Баваріи до 1864 г. былъ 6-лѣтній финансовый періодъ). Но и при многолѣтнемъ финансовомъ періодѣ въ сущности мы имѣемъ столько одинакихъ росписей, сколько лѣтъ, т. е. другими словами, годъ управленія (*Verwaltungsjahr*) вездѣ заключаетъ въ себѣ одинъ только солнечный годъ (но начинается съ различныхъ пунктовъ); слѣд. каждая смѣта имѣетъ силу для одного солнечнаго года (*année*). (Ср. смѣт. прав. ст. 34, 35). Но совершенно невозможно, чтобы всѣ статьи бюджета были исполнены къ сроку, чтобы всѣ, предвидѣнные въ смѣтѣ, доходы и расходы были реализованы какъ-разъ къ послѣднему дню года управленія; отсюда необходимость распространить дѣйствіе бюджета еще на нѣкоторые мѣсяцы слѣдующаго года; такимъ образомъ рядомъ съ годомъ управленія и является другой, болѣе долгій періодъ, который называется счетнымъ годомъ (*Rechnungssahr, exercice*), продолжительность котораго въ различныхъ государствахъ различна¹. Если доходы, юридическое основаніе для взиманія которыхъ заключается въ данномъ годѣ управленія и расходы для покрытія требованій, ко-

¹ Ср. Czörnig. Ibid. У насъ крайнимъ предѣломъ дѣйствія льготнаго срока полагается: для расходовъ всѣхъ вообще вѣдомствъ—30-е іюня, а для министерства военнаго—31-е іюля слѣдующаго за смѣтнымъ года. (Смѣт. прав. ст. 38). Смѣта окладныхъ доходовъ заключается въ сроки, установленные для расходныхъ смѣтъ (Ibid. ст. 44).

торыя возникли въ теченіи года управленія, не могутъ быть реализованы къ концу этого-же года, они все-таки могутъ быть отнесены на его счетъ, если осуществлены въ теченіи послѣдующихъ мѣсяцевъ, входящихъ въ узаконенный счетный годъ¹. Отсюда ясно, что принятіе такого отчетнаго года — легальная фикція, имѣющая въ виду получить легкимъ и удобнымъ образомъ обзорѣніе дѣйствительнаго исполненія финансовой смѣты; юридическія основанія осуществляемыхъ доходовъ и расходовъ должны заключаться внутри года управленія; внѣ его — фактъ реализованія и внесенія въ счетъ. Неисчерпанные въ теченіи счетнаго года кредиты считаются закрытыми; и чтобы по нимъ могъ послѣдовать платежъ, они должны быть внесены въ смѣту будущаго года и одобрены новымъ финансовымъ закономъ или расходы этого рода удовлетворяются порядкомъ, установленнымъ для сверхсмѣтныхъ экстра-ординарныхъ издержекъ². Здѣсь допускаются впрочемъ исключенія, точно опредѣленные закономъ; доходы и расходы, которые относятся къ извѣстному году управленія, но реализуются только послѣ заключенія счетнаго года, принимаются на счетъ текущаго года управленія. Но такъ-какъ, вслѣдствіе допущенія подобнаго порядка,

¹ Недоимки въ окладныхъ доходахъ, образовавшіяся до 31 декабря, по окладамъ текущей смѣты, и поступающія послѣ этого числа до льготныхъ сроковъ причисляются къ доходамъ истекающаго смѣтнаго года; вносимыя же по истеченіи льготныхъ сроковъ недоимки сливаются съ окладами смѣты дѣйствующей. (Смѣт. прав. ст. 44).

² Такъ, у насъ, если-бы вслѣдствіи открылись по заключеннымъ смѣтамъ какіе-либо расходы, относящіеся къ потребностямъ этихъ смѣтъ, то для удовлетворенія этихъ расходовъ испрашиваются дополнительныя ассигнованія по порядку, установленному для сверхсмѣтныхъ кредитовъ. (Смѣт. прав. ст. 41). Что-же касается строительныхъ кредитовъ (за исключеніемъ ремонтныхъ и мелочныхъ суммъ), то право ихъ расходованія продолжается въ теченіе двухъ, одинъ за другимъ слѣдующихъ, смѣтныхъ періодовъ (ст. 42).

на одинъ годъ могли бы собраться очень значительные, непредвидѣнные расходы и привести въ затрудненіе финансовое управленіе, то, поэтому, въ различныхъ государствахъ законъ установилъ срокъ, по прошествіи котораго расходы, въ силу давности, идутъ въ пользу государства.
