928

1419

Александръ Аполлоновичъ
Мануиловъ.

П. Гензель.

Исторія англійскаго бюджета и современная его организація.

Москва 1903 г.

Оттиски изъ „Научнаго Слова" за 1903 г.

кн. VI, VII, VIII.

Александръ Аполлоновичъ
Мануиловъ.

от автора.

Исторія англійскаго бюджета и современная его организація.

Минувшее столѣтіе характеризуется особенно быстрымъ и непрерывнымъ ростомъ государственнаго бюджета всѣхъ странъ. Постоянно возникаютъ новыя общественныя потребности, усложняются существующія нужды культурныхъ народовъ, растетъ податное бремя населенія. Если только вспомнить, какія поистинѣ баснословныя суммы народныхъ средствъ ежегодно вручаются правительственной власти, то легко понять, какая крупная, могучая матеріальная сила довѣряется правительству современнаго государства. На $190^2/_3$ годъ бюджетъ Англіи достигъ колоссальной суммы въ 1.442 милліона рублей (до англо-бурской войны, въ 1898 г., 1.025 милл. руб.); бюджетъ Франціи равнялся 1.351 милліону рублей, бюджетъ Пруссіи перевалилъ за 1.210 милліон. рублей; бюджетъ Италіи превысилъ 680 милл. рублей; наконецъ, Россія фигурируетъ на тотъ же 1902 годъ съ бюджетомъ въ 1.947 милліоновъ рублей *). Примемъ во вниманіе, что бюджеты этихъ государствъ увеличиваются съ каждымъ годомъ. За послѣднія 15 лѣтъ бюджетъ Англіи возросталъ, въ среднемъ, ежегодно на $38^1/_2$ милл. рублей (а за 11 лѣтъ, до англо-бурской войны, на 14,8 милл. рублей ежегодно), Франціи—на 16 милл. рублей, Пруссіи—на 40 милл. рублей, Италіи—на $1^1/_2$ милл. рублей, наконецъ, Россіи—на 71 милл. рублей ежегодно. Если раздѣлить общую сумму бюджета каждой страны на число ея жителей, то получится, приблизительно, на душу населенія (1898 г.): во Франціи—33 р. 22 коп., Англіи—29 р. 05 коп.; Пруссіи—30 р. 60 к.; Италіи — 20 р. 17 коп. и Россіи—11 р. 80 к. **). Эти колос-

*) Вездѣ мы беремъ валовую сумму доходовъ по послѣдней росписи, съ перечисленіемъ на паритетъ.

**) Цифры на душу населенія взяты изъ „Энциклоп. словаря Брокгауза и Эфрона“, полут. 54, стр. 197.

сальныя цифры говорятъ сами за себя; намъ нѣтъ поэтому нужды убѣждать каждаго въ великомъ значеніи той или иной системы государственнаго хозяйства для народнаго благосостоянія. «Не только настоящее положеніе страны,—замѣчаетъ по этому поводу г. Гольцевъ *),—но и все ея историческое будущее можетъ быть поставлено на карту расточительнымъ употребленіемъ громадныхъ суммъ, поступающихъ въ распоряженіе правительства. Поэтому вопросъ о наиболѣе дѣйствительныхъ обезпеченіяхъ цѣлесообразнаго расходованія народныхъ средствъ государствомъ составляетъ одинъ изъ самыхъ важныхъ вопросовъ современнаго государственнаго права». Понятно отсюда, почему въ конституціонныхъ государствахъ составленіе бюджета обставлено такими, подчасъ, казалось бы, мелочными, гарантіями. Правда, въ бюджетномъ правѣ отдѣльныхъ государствъ запечатлѣно вліяніе конкретныхъ общественныхъ и экономическихъ условій, иногда явно проскальзываетъ вліяніе извѣстныхъ историческихъ традицій, нерѣдко замѣтно отраженіе уроковъ прошлаго или прямое заимствованіе у передовыхъ собратьевъ, но вездѣ въ конституціонныхъ странахъ бюджетъ разсматривается какъ основная гарантія народной свободы. Справедливо пишетъ проф. Эсменъ: «Бюджетъ преслѣдуетъ не экономическія цѣли и вовсе не задается мыслью уподобить государство благоразумному отцу семейства, составляющему ежегодно смѣту доходовъ и расходовъ на слѣдующій годъ. Это прежде всего узда, посредствомъ которой представительныя собранія держатъ въ своихъ рукахъ исполнительную власть, или, скорѣе, ихъ лучшая охрана противъ возможныхъ узурпацій съ ея стороны. Безъ денежныхъ средствъ она не можетъ просуществовать ни одного дня, и такимъ образомъ принуждена изъ году въ годъ обращаться за ними къ представительнымъ собраніямъ. При парламентскомъ образѣ правленія возможность отказа въ вотированіи бюджета является естественной и высшей санкціей правилъ и обычаевъ этой правительственной системы» **).

Къ тому же нельзя упускать изъ виду, что бюджетъ, это—центръ, около котораго группируется вся система публичныхъ финансовъ. И если одинъ великій ораторъ древности могъ уже въ свое время сказать, что налоги и финансы—нервы государства, то что же можно сказать про финансы современнаго государства, хозяйственная дѣятельность котораго отражается на всемъ направленіи народной жизни? Та или иная организація бюджетнаго права,

*) „Юридическій Вѣстникъ“ за 1878 г., I, стр. 27.

**) *Эсменъ:* „Основы государственнаго права“, переводъ, М., 1899 г., II, стр. 328.

то или иное участіе, какое принимаютъ въ составленіи бюджета народные представители, та или иная система бюджетнаго контроля,—все это оказываетъ подавляющее вліяніе на общественное благосостояніе, ибо вся политика государства, размѣръ податнаго бремени, возлагаемаго на населеніе, процвѣтаніе различныхъ сторонъ экономической жизни страны зависятъ въ конечномъ результатѣ въ значительной степени отъ постановки государственнаго бюджета. Не простой случайностью является то обстоятельство, что министерства, внося проектъ бюджета въ парламентъ, обычно сопровождаютъ его изложеніемъ всей своей политической программы.

Съ другой стороны, какъ показываетъ исторія, составленіе государственныхъ смѣтъ и открытое начертаніе финансовыхъ плановъ никогда не являлось актомъ доброй воли правительствъ. Наоборотъ, это вымучивалось, по общему правилу, сложными и серьезными событіями политическаго и экономическаго свойства: правительства рѣшались на этотъ шагъ только въ эпохи тяжелыхъ потрясеній или военныхъ невзгодъ, или упадка довѣрія со стороны народа, когда приходилось обращаться къ подданнымъ съ новыми налогами или съ увеличеніемъ существовавшихъ податей... *). Поэтому мы наблюдаемъ самую тѣсную связь различныхъ политическихъ событій съ измѣненіями въ бюджетномъ законодательствѣ; достаточно указать, что всѣ конституціи содержатъ подробныя постановленія о бюджетѣ, которыя наглядно отражаютъ въ своемъ содержаніи вѣянія и теченія современныхъ имъ эпохъ. Даже та простая формула, которую мы находимъ въ большинствѣ современныхъ конституцій, именно, что «народнымъ представилямъ принадлежитъ право вотировать публичные доходы и расходы»,—эта формула восторжествовала только послѣ ожесточенныхъ и кровавыхъ революцій... Вообще же, при господствѣ всеобщаго избирательнаго права, всякій гражданинъ, надписывающій избирательный листокъ, тѣмъ самымъ принимаетъ, въ сущности, участіе въ судьбахъ бюджетнаго законодательства **).

Сказаннаго, кажется, достаточно, чтобы иллюстрировать крупное значеніе бюджета и бюджетнаго права въ современномъ конституціонномъ государствѣ. Особый интересъ представляетъ въ этомъ отношеніи Англія, гдѣ бюджетное право получило весьма прочную организацію: здѣсь оно вырабатывалось вѣками, служа основной гарантіей народной свободы. Бюджетный механизмъ Англіи носитъ

---

*) Ср *Heckel, M. v.* „Das Budget“ въ „Hand-Lehrbuch der Staatswissenschaften v. Frankenstein“. 1898, стр. 10.

**) *Stourm, René.* „Le budget“ (Cours de finances). 2-me ed 1891, стр. 7 сл.

во многихъ отношеніяхъ совершенно своеобразныя черты, рѣзко отличающія его отъ порядковъ континентальной Европы. Это объясняется, главнымъ образомъ, своеобразными условіями развитія англійскаго финансоваго строя. Не изучивъ послѣдняго, нельзя уяснить себѣ различныхъ сторонъ современнаго бюджетнаго права Англіи, такъ какъ тамъ бюджетъ образовался изъ средневѣковой системы дарованія налоговъ народными представителями королю. Англійскій бюджетный механизмъ иногда упрекаютъ въ отсутствіи стройности и единства *); однако, онъ обладаетъ и крупнѣйшими достоинствами, которыя мы постараемся посильнымъ образомъ выяснить въ настоящей статьѣ. Одно уже то, что на почвѣ бюджетнаго права выросла замѣчательнѣйшая конституція въ мірѣ, какой обладаетъ Англія, даетъ намъ основаніе посвятить серьезное вниманіе англійскому бюджетному механизму.

Очеркъ исторіи бюджетнаго права Англіи.

Бюджетъ и бюджетное право въ современномъ значеніи этихъ понятій выработались, конечно, лишь въ новѣйшее время. Если же мы намѣрены представить теперь историческій очеркъ развитія англійскаго бюджета и для этого удаляемся въ глубь вѣковъ, то мы думаемъ отыскать тамъ зачатки и источники нынѣшняго бюджетнаго права и найти нѣкоторый ключъ къ пониманію теперешней его организаціи.

Въ Англіи уже съ конца среднихъ вѣковъ настойчиво проводится принципъ, что налоги могутъ взиматься только съ согласія народа. Конечно, королевская власть неоднократно, иногда даже систематически, нарушаетъ эту прерогативу народа, но зато едва ли гдѣ подобныя попытки королей встрѣчаютъ столь рѣшительное сопротивленіе въ средѣ подданныхъ.

Въ эпоху норманскаго владычества и первыхъ Плантагенетовъ главные доходы короля состояли изъ доходовъ отъ королевскихъ доменовъ (государственныхъ недвижимыхъ имуществъ) и сравнительно лишь небольшая часть проистекала изъ ленныхъ взносовъ, судебныхъ штрафовъ и сборовъ и нѣкоторыхъ старинныхъ таможенныхъ пошлинъ (custuma antiqua), носившихъ нерѣдко даже случайный характеръ. Всѣ эти рессурсы представляли собой наслѣдственные доходы короля, пользованіе которыми всецѣло зависѣло отъ него лично; это были, надо замѣтить, столь обильные источ-

*) См. *Lorenz v. Stein*: „Finanzwissenschaft“, 5 Aufl. I, 266 сл.

ники дохода, что норманскіе короли съ избыткомъ покрывали свои расходы, не прибѣгая въ нормальныя времена къ какимъ-либо особымъ системамъ обложенія *). Зато во времена тяжелыхъ денежныхъ стѣсненій короли не останавливались и передъ поборами и даже настоящими вымогательствами: Генрихъ I вводитъ разорительный налогъ на церкви и на монастыри, такъ что заставляетъ 200 монаховъ на колѣняхъ умолять объ отмѣнѣ этой гибельной контрибуціи; Стефанъ же не можетъ иначе содержать свои наемныя войска, какъ высылая ихъ разграблять населеніе или отчуждая въ огромныхъ размѣрахъ доманіальныя земли. Христіанскій король не гнушается даже брать съ евреевъ деньги за то, чтобы принудить крестившихся евреевъ возвратиться къ іудейской вѣрѣ **). Ричардъ Львиное Сердце уже не знаетъ предѣловъ своей расточительности. Домены, почетныя званія и должности, различныя привилегіи и права—все это сходитъ за безцѣнокъ; расточаются значительные фонды, скопленные предшественниками, и Ричардъ прибѣгаетъ то къ наложенію крупныхъ штрафовъ, то къ принудительнымъ займамъ. Его преемникъ Іоаннъ Безземельный, состоявшій въ открытой борьбѣ со своими баронами, не находитъ болѣе надежнаго средства ослабить своихъ противниковъ, какъ покупая поддержку каждаго изъ нихъ щедрыми надѣлами изъ того же значительно уже истощеннаго фонда національныхъ доменовъ ***). Неоднократныя неудачи въ войнѣ съ Франціей и раздоръ съ папой Иннокентіемъ III заставляли Іоанна угнетать народъ тяжелыми податями и налогами ****).

---

*) *Dowell, S.*: „A History of taxation a taxes in England“. Vol. I. London, 1884, стр. 10, 15. Мы не будемъ, конечно, останавливаться на тѣхъ чрезвычайныхъ источникахъ королевскаго дохода, которые проистекали изъ различныхъ натуральныхъ повинностей и личныхъ (гл обр. феодальныхъ) привилегій короля (подводная повинность, право преимущественной купли, право на bona vacantia, продажа грамотъ на вольности и т. д.).

**) *Vocke, W*: „Geschichte der Steuern des britischen Reichs“ Leipzig, 1866, стр. 7.

***) *Ковалевскій, М.*: „Общественный строй Англіи въ концѣ среднихъ вѣковъ“. М., 1880, стр. 27. Отчужденіе доменовъ приводило къ слѣдующимъ послѣдствіямъ. Королю принадлежало право облагать чрезвычайнымъ сборомъ (tallagium) второстепенныхъ владѣльцевъ, поселенныхъ на его доманіальныхъ земляхъ; обычно взималась десятая или пятнадцатая часть движимости. Но, отчуждая свои земли, король лишался права на tallagium въ пользу новаго пріобрѣтателя домена. Тѣмъ не менѣе, по укоренившемуся обычаю, сборъ tallagium'а продолжался въ пользу короля по-старому, что̀ естественно вызывало рѣшительные протесты со стороны бароновъ. Въ началѣ XIV вѣка tallagium вышелъ изъ употребленія (особенно въ виду истощенія доманіальныхъ владѣній) и уступилъ мѣсто самостоятельнымъ налогамъ того же типа, но уже взимаемымъ въ цѣлой странѣ и притомъ не иначе, какъ съ соизволенія народныхъ представителей.

****) Особенно жестоко было обращеніе съ евреями. Это можно иллюстрировать на

Когда французскія владѣнія къ сѣверу отъ Луары были потеряны, англійскіе бароны, уже и ранѣе отказывавшіеся служить королю за предѣлами Англіи, теперь открыто выступили противъ него. Сѣверные бароны собрали армію изъ 2.000 рыцарей въ сопровожденіи многочисленной конной и пѣшей свиты. Они двинулись къ Лондону, гдѣ ихъ сочувственно встрѣтили горожане; духовенство также стало на ихъ сторону. Іоаннъ долженъ былъ согласиться на требованія бароновъ и подписать такъ-называемую великую хартію вольностей (1215 г.). Эта хартія имѣетъ выдающееся значеніе въ развитіи англійскаго бюджетнаго права. Обезпечивъ вольности не только баронамъ, но и вообще всѣмъ свободнымъ людямъ, она опредѣлила права и обязанности королевской власти въ дѣлѣ взиманія государственныхъ податей *). Лишь въ трехъ случаяхъ король могъ требовать съ ленниковъ денежной субсидіи (auxilia): 1) для выкупа короля изъ плѣна, 2) при посвященіи старшаго королевскаго сына въ рыцари и 3) при выдачѣ старшей дочери короля замужъ. Всякія же другія субсидіи, напримѣръ, столь участившійся при Іоаннѣ scutagium (денежный взносъ взамѣнъ воинной службы, отправлять которую ленники были обязаны по первому требованію короля), могли быть установлены только общимъ собраніемъ ленниковъ всего государства (commune consilium), созываемыхъ особымъ порядкомъ, именно. архіепископы, епископы, аббаты, графы и крупные бароны приглашались каждый именнымъ призывомъ короля, а всѣ прочіе ленники общимъ призывомъ, по графствамъ и сотнямъ, черезъ шерифовъ и больи. Современемъ изъ этого commune consilium образовался англійскій парламентъ. Далѣе, хартія ограничила феодальныя права короля, установивъ предѣлы пользованія ими, и положила также основанія свободѣ личности: ни одинъ свободный человѣкъ не могъ быть подвергнутъ аресту или тюремному заключенію, лишенъ собственности или покровительства законовъ, изгнанъ или вообще подвергнутъ какой-либо карѣ иначе, какъ по суду равныхъ ему и по закону страны. Наконецъ, хартія урегулировала и ограничила наложеніе административныхъ штрафовъ и полицейскихъ взысканій. Всѣ указанныя постановленія должны были соблюдаться также свѣтскими и духов-

---

слѣдующемъ, довольно извѣстномъ, впрочемъ, примѣрѣ. Чтобы вынудить значительный платежъ (10.000 марокъ) съ одного богатаго еврея, Іоаннъ велѣлъ выдергивать ему ежедневно по одному зубу: на седьмой день еврей сдался и вошелъ съ королемъ въ соглашеніе, по которому обязывался уплачивать пожизненно 1 марку каждый день (см. *Vocke*, ук. соч., 163, гдѣ много другихъ подобныхъ примѣровъ).

*) См. *Гнейстъ, Р.*: „Исторія государственныхъ учрежденій Англіи“, перев. подъ ред. Венгерова. М., 1885 г., стр. 262—277.

ными ленниками по отношенію къ своимъ людямъ (подвассаламъ). Кромѣ того, горожанамъ, землепашцамъ и вообще свободнымъ людямъ спеціальными постановленіями даны гарантіи противъ злоупотребленій въ податномъ дѣлѣ. Выполненіе обѣщаній, данныхъ королемъ въ хартіи, было обезпечено тѣмъ, что учреждался особый комитетъ сопротивленія: если бы король нарушилъ хартію, то бароны «со всей совокупностью страны» были въ правѣ обратиться противъ короля, отнять его замки, земли, владѣнія и т. д. и заставить его удовлетворить требованія бароновъ по ихъ опредѣленію.

Тѣмъ не менѣе позднѣе королевская власть нарушаетъ обѣщанія и даже выпускаетъ нѣкоторыя важнѣйшія статьи великой хартіи. Но всѣ эти поползновенія короны вызывали рѣшительное сопротивленіе, и хартія навсегда сохранила свое значеніе, какъ основа англійской свободы. «Все достигнутое позднѣе,—говоритъ Галламъ,—составляетъ немногимъ болѣе простого подтвержденія, комментарія къ великой хартіи, и если бы всѣ дальнѣйшіе законы были уничтожены, то все еще остались бы эти смѣлыя черты, отдѣляющія свободную монархію отъ деспотической». Дѣйствительно, замѣчателенъ тотъ фактъ, что эти «смѣлыя черты» не заглохли въ тѣ суровыя времена; вѣдь, какъ пишетъ Гнейстъ *), «въ Европѣ нѣтъ, вѣроятно, ни одной страны или землицы, которая не получала бы своей великой хартіи» во время нужды правителей въ деньгахъ или при опасномъ положеніи государства, но эти длинные списки обѣщаній обыкновенно забывались очень скоро. Но въ Англіи они не забылись, и главныя причины этого явленія надо искать въ соціальныхъ условіяхъ этой страны въ ту эпоху. Равномѣрная законная защита личности и имущества отъ королевскаго произвола и самовластія являлась насущной задачей всѣхъ тогдашнихъ сословій государства. Въ виду особыхъ условій средневѣковыхъ поземельныхъ держаній въ Англіи, помѣстное дворянство было сильно заинтересовано въ судьбѣ владѣльцевъ. Послѣдніе были солидарны съ дворянствомъ и заодно протестовали противъ всякаго отягощенія помѣщичьихъ земель тѣми или иными правительственными требованіями, ибо поборы съ дворянства отражались на судьбѣ второстепенныхъ владѣльцевъ возвышеніемъ платимыхъ ими повинностей въ пользу помѣщика **). Въ Англіи раньше, чѣмъ въ другихъ странахъ Европы, сложилась прочная государственная власть, главнымъ образомъ, подъ вліяніемъ норманскаго завоеванія; въ то же время особыя политическія условія, создавшія непрерывное движеніе къ со-

*) *Гнейстъ*, ук соч., 277, прим.

**) *Ковалевскій*, ук. соч., 95.

средоточенію и организаціи власти и предупреждавшія распаденіе страны на кружки мелкихъ, частныхъ и областныхъ интересовъ,— эти условія привели также къ образованію могущественной аристократіи, которая, говоря словами проф. Виноградова *), «принуждена была искать не столько выгодъ и привилегій для отдѣльныхъ своихъ членовъ, сколько государственнаго значенія для всего класса, принуждена была поэтому принимать въ разсчетъ и представлять интересы и требованія другихъ классовъ общества». Въ этомъ отношеніи наблюдается полный контрастъ между Англіей и странами континента—Германіей, Франціей и Италіей. Съ другой стороны, Англія весьма рано достигла высокаго экономическаго развитія, намного опередивъ въ этомъ отношеніи сосѣднія страны. Островное положеніе государства предохраняло отъ иноземныхъ вторженій и набѣговъ; существованіе прочной государственной власти обезпечивало развитіе торговаго обмѣна. Вслѣдствіе этого, города, гдѣ сосредоточивалась торговля, мало-по-малу достигли значительнаго благосостоянія; они пріобрѣтали привилегіи и вольности и стали оказывать сильное вліяніе на политическія дѣла **); неудивительно поэтому, если городское сословіе явилось рѣшительнымъ защитникомъ ограниченія личнаго произвола правителей. Наконецъ, и духовенство играло выдающуюся роль въ этомъ отношеніи. Оно, по словамъ проф. Стебса, движимое ревностью къ защитѣ собственныхъ привилегій, защищало и тѣ классы общества, изъ которыхъ оно по большей части вербовалось, и своимъ отстаиваніемъ сословныхъ вольностей поддерживало въ умахъ другихъ классовъ мысль о возможности сопротивленія насилію ***).

Вотъ почему «смѣлыя черты» великой хартіи не заглохли въ Англіи. Если въ послѣдніе царствованія нерѣдко дѣлались попытки уничтожить этотъ великій актъ, то каждый разъ произволъ королей встрѣчалъ упорное сопротивленіе въ средѣ всѣхъ сословій государства: до конца среднихъ вѣковъ 38 разъ требовалось и давалось утвержденіе великой хартіи. Когда Генрихъ III сталъ произвольно нарушать постановленія великой хартіи, то онъ получилъ рѣшительный отпоръ, и сословія систематически отказываютъ ему въ просимыхъ субсидіяхъ, требуя немедленнаго проведенія реформъ. Когда же это не помогло, то бароны, духовенство и горожане приступили къ дѣйствіямъ открытой силой. Они заставили Генриха III

*) „Изслѣдованія по соціальной исторіи Англіи въ средніе вѣка". Спб., 1887 г., стр. 84.

**) *Vocke*, ук. соч., 13.

***) *Фриманъ, Э.* и *Стебсъ, В.*: „Опыты по исторіи англійской конституціи", пер. подъ ред. М. Ковалевскаго. М., 1880 г., стр. 199.

торжественно обѣщать соблюденіе великой хартіи и избрали комитетъ для выработки плана преобразованій. Упомянутый комитетъ составилъ такъ-называемыя «Оксфордскія опредѣленія» (1258 г.), коими власть короля была совершенно ограничена и управленіе передано въ руки баронской олигархіи. Но эта реформа не имѣла обязательныхъ результатовъ: король добылъ отъ папы буллу, освобождающую его отъ соблюденія оксфордскихъ опредѣленій, и началась междуусобная война. Симонъ де-Монфоръ, ставшій во главѣ мятежниковъ, разбилъ короля и захватилъ его въ плѣнъ. Сдѣлавшись дѣйствительнымъ главой государства, Монфоръ созвалъ Commune consilium, или парламентъ (какъ стали называть это собраніе), причемъ, разсчитывая найти себѣ поддержку въ усилившихся низшихъ сословіяхъ, пригласилъ вмѣстѣ съ рыцарями отъ графствъ по 2 представителя отъ городовъ и по 4 выборныхъ отъ пяти портовъ Англіи. Парламентъ утвердилъ конституцію, которая, оставляя за королемъ положеніе главы исполнительной власти, вручила верховную власть «Общинѣ» (Community).

Генрихъ поклялся повиноваться конституціи. Тѣмъ не менѣе положеніе Монфора было совершенно поколеблено, такъ какъ бароны стали подозрѣвать его въ демократическихъ замыслахъ и перешли на сторону короля. Вскорѣ сынъ Генриха III, принцъ Эдуардъ, бѣжалъ изъ плѣна и разбилъ при помощи своихъ приверженцевъ партію Монфора, погибшаго въ сраженіи. Такимъ образомъ король получилъ свободу и нѣсколько позднѣе снова сталъ во главѣ государства.

Его преемнику, Эдуарду I, пришлось бороться, благодаря непрерывнымъ войнамъ, со значительными финансовыми затрудненіями. Это ставило его въ зависимость отъ бароновъ. Пытаясь создать противовѣсъ аристократіи и укрѣпить могущество короны, Эдуардъ отнимаетъ у высшей знати послѣдніе остатки феодальной власти и привлекаетъ, подобно Монфору, къ участію въ парламентѣ городскихъ представителей. Мы имѣемъ въ виду законъ 1292 г., по которому каждое графство получило право посылать въ парламентъ двухъ рыцарей, представлявшихъ низшее дворянство, а важнѣйшіе города и мѣстечки—по два представителя. Созваніе народныхъ представителей имѣло главной и существенной цѣлью вотированіе новыхъ налоговъ. Вотъ почему аристократія не противодѣйствовала созыву коммонеровъ, такъ какъ податное бремя, покоившееся до того времени почти исключительно на земельныхъ собственникахъ, должно было разложиться и на городское населеніе; не даромъ города разсматривали законъ 1292 г., какъ тяжелую для себя повинность. «Бароны въ то время, конечно, не подозрѣвали,—гово-

ритъ Фокке *),—какого опаснаго соперника они пріобрѣли въ лицѣ коммонеровъ; они не подозрѣвали, что чѣмъ большее участіе послѣдніе должны принимать въ несеніи податныхъ тягостей, сбрасываемыхъ аристократіей, тѣмъ большее значеніе должно было пріобрѣтать новое сословіе; или даже болѣе: они не могли предположить, что это должно было развить принципъ, по которому нижняя палата не только давала лишь согласіе на взиманіе налоговъ, но что, наоборотъ, всѣ налоги могутъ взиматься съ соизволенія только нижней палаты» **).

Испытывая затрудненія въ походахъ на континентѣ, Эдуардъ I прибѣгъ къ обложенію духовенства, но оно, ссылаясь на папскую буллу Clericis laicos, сильно боролось противъ подобныхъ поползновеній короны; къ тому же, и вассалы отказывались служить королю. Эдуардъ вынужденъ былъ силой требовать уплату произвольныхъ податей, ибо даже значительныя суммы, разрѣшенныя парламентомъ, оказывались недостаточными. Всѣ сословія единогласно возстали противъ королевскаго произвола и потребовали новаго расширенія народныхъ правъ. Нуждаясь въ деньгахъ, король подписалъ добавочныя статьи къ великой хартіи вольностей («de tallagio non concedendo» 1297 г.).

---

*) *Vocke*, ук. соч., 14.

**) Считаемъ полезнымъ представить читателю небольшую справку объ условіяхъ функціонированія англійскаго парламента въ средніе вѣка. Парламентъ явился продолженіемъ старинныхъ съѣздовъ ленниковъ королевства, рѣшавшихъ (по обычнымъ условіямъ феодальной организаціи) важнѣйшіе вопросы международныхъ отношеній, внутренняго управленія и дарованія королю необходимыхъ субсидій. „Община“, учрежденная С.-Монфоромъ, была такимъ же съѣздомъ ленниковъ, но съ присоединеніемъ депутатовъ отъ графствъ и важнѣйшихъ городовъ. По тому же образцу созывался общій совѣтъ королевства (парламентъ) при Эдуардѣ I и при позднѣйшихъ королях. Такимъ образомъ, парламентъ состоялъ изъ трехъ государственныхъ сословій: 1) представителей высшаго духовенства (низшее духовенство имѣло свои собственные соборы), 2) бароновъ (герцоги, маркизы, графы, виконты, бароны), 3) общинъ, именно: а) представителей графствъ (мелкіе вассалы и всѣ свободные собственники графства), т.-е. областныхъ самоуправляющихся организацій, имѣвшихъ издавна обыкновеніе нѣсколько разъ въ годъ сибираться для общихъ мѣстныхъ дѣлъ, в) представителей важнѣйшихъ городовъ (впрочемъ, не отъ всѣхъ классовъ городского населенія), такъ-называемыхъ бурговъ, т.-е. получившихъ корпоративныя права въ силу королевской грамоты, и, наконецъ, с) юристовъ и именитыхъ купцовъ, приглашавшихся, впрочемъ, далеко не всегда. Позднѣе депутаты графствъ и городовъ сблизились и образовали „палату общинъ“ (какъ всесословное національное представительное собраніе) въ противоположность „палатѣ лордовъ“, т.-е. свѣтскихъ и духовныхъ магнатовъ, засѣдавшихъ въ парламентѣ въ силу личнаго своего достоинства, а не въ качествѣ представителей націи. Итакъ, въ парламентъ не допускались крѣпостные, да и не все свободное городское и сельское населеніе было представлено въ немъ.

Никакія субсидіи и никакой поземельный налогъ не могъ собираться безъ общаго согласія сословій государства (прелатовъ, графовъ, бароновъ, рыцарей, горожанъ и другихъ свободныхъ людей); право вотировать подати было признано столь безусловнымъ, что и возвышеніе таможенныхъ пошлинъ и налоговъ на потребленіе оказывалось невозможнымъ безъ формальнаго разрѣшенія парламента *).

Упомянутыя добавочныя статьи имѣли выдающееся политическое значеніе. Прочно укоренившееся съ тѣхъ поръ и неоспаривавшееся болѣе право государственныхъ сословій утверждать налоги повело къ сліянію сословій на почвѣ общихъ податныхъ интересовъ. Справедливо замѣчаетъ по этому поводу Гнейстъ **): тогда какъ въ Германіи группы, платящія налоги, были раздѣлены по куріямъ и сходились другъ съ другомъ лишь въ случаяхъ крайности, по миновапіи которой опять разъединялись, особенность Англіи состоитъ именно въ томъ, что ея сословія крѣпко и постоянно держались другъ за друга. Такъ какъ лорды, рыцари и города признавали себя подлежащими одинаковому въ главныхъ основаніяхъ податному обложепію и такъ какъ они подъ давленіемъ нужды научились цѣпить выгоды дружнаго дѣйствія, то между ними и удерживалось сознаніе солидарности.

Здѣсь крупное землевладѣніе не освобождено отъ налоговъ; оно не пользуется ни правомъ сеньоральнаго суда въ своихъ владѣніяхъ, ни правомъ облагать налогами своихъ подвассаловъ, поэтому-то Англія и являетъ намъ примѣръ немыслимой въ средневѣковой Германіи дружной, совокупной дѣятельности въ одномъ парламентѣ какъ государственныхъ, такъ и провинціальныхъ чиновъ (лордовъ и прелатовъ королевства, съ одной стороны, и рыцарей и городовъ— съ другой). Соблюденіе тѣхъ обѣщаній, которыя выражены въ добавочныхъ статьяхъ великой хартіи, обезпечивалось необычайными финансовыми затрудненіями королевской казны, созданными воинственнымъ царствованіемъ Эдуарда III (1327—1377 г.). Въ отмѣченную эпоху значеніе парламента возрастаетъ поэтому весьма значительно. Укрѣпленіе и развитіе конституціоннаго режима не встрѣчало также противодѣйствія со стороны той серьезной опоры абсолютнаго монархическаго правленія, какая дается существованіемъ постояннаго войска. Въ Англіи не было континентальнаго устройства арміи, не было постоянныхъ междуусобныхъ войнъ феодаловъ и укрѣпленныхъ городовъ и не испытывалось нужды въ

*) *Гнейстъ*, ук. соч., стр. 408 сл.

**) *Гнейстъ*, ук. соч., стр. 411.

постоянномъ войскѣ, ибо островное положеніе страны давало возможность обходиться простой милиціей графствъ *). Таковы важнѣйшія причины того знаменательнаго явленія, что въ Англіи древнее народное представительство вылилось въ форму прочныхъ парламентскихъ учрежденій и не погибло въ борьбѣ съ абсолютной монархіей, какъ это было въ другихъ странахъ.

Постепенно въ англійскомъ парламентѣ мелкое дворянство соединилось съ городскими представителями, и изъ этого соединенія возникла нижняя палата, начавшая играть выдающуюся роль въ государственныхъ дѣлахъ.

Участіе коммонеровъ въ политической жизни страны создало обычай подавать королю отъ имени общинъ разныя петиціи, жалобы и даже формальныя обвиненія противъ королевскихъ министровъ. Подобныя петиціи пріобрѣтали, конечно, тѣмъ большее значеніе, чѣмъ рѣшительнѣе народные представители связывали ихъ со своимъ правомъ соизволять налоги**). Изъ этого права петицій мало-по-малу вырастаетъ право участія въ законодательствѣ.

Вліяніе общинъ особенно усиливается съ воцареніемъ Ланкастерскаго дома, обязаннаго парламенту своимъ возвышеніемъ. Генрихъ IV старается вліять на выборы въ нижнюю палату, чтобы обезпечить свое положеніе; онъ подтверждаетъ право участія общинъ въ законодательствѣ. Его же преемникъ, Генрихъ V, допускаетъ нѣчто вродѣ контроля надъ государственнымъ хозяйствомъ и соглашается, чтобы дарованныя парламентомъ суммы вручались особымъ казначеямъ***). Полное обнищаніе королевской казны****) облегчало парламенту господство въ политическихъ дѣлахъ.

Восшествіе на престолъ дома Іоркскаго сопровождается страшными потоками крови, грандіозными конфискаціями и новыми вы-

*) Ср. *Гнейстъ*, 310, и *Фриманъ*, 93 сл.

**) Между прочимъ, нижняя палата съ успѣхомъ отражаетъ попытку взимать налоги съ согласія одной лишь верхней палаты и признаетъ подобный актъ незаконнымъ. Подкладкой этой постепенно возрастающей власти палаты общинъ служитъ, какъ справедливо замѣчаетъ Гнейстъ (стр. 413), возрастающее значеніе собственности въ графствахъ и городахъ и увеличеніе платежной ихъ силы, а также права утвержденія налоговъ; пользуясь этимъ правомъ, представители общинъ постоянно старались связывать жалобу на то или другое злоупотребленіе съ вопросомъ объ утвержденіи того или другого налога, причемъ, конечно, билль, являвшійся на свѣтъ Божій въ сообществѣ съ вопросами, „которые внушали къ себѣ такое невольное уваженіе“, встрѣчалъ въ большинствѣ случаевъ благосклонный пріемъ.

***) *Vocke*, ук. соч., 16 сл Вообще, въ описываемую эпоху насчитывается рядъ прецедентовъ, когда палата общинъ назначаетъ комиссіи для изслѣдованія положенія государственныхъ доходовъ; неоднократно палатѣ представляются также отчеты по израсходованію субсидій

****) См. *Ковалевскій*. „Общ. строй“, стр. 152 сл.

могательствами. Конфискація доставила Эдуарду IV около одной пятой части земель государства. Значеніе парламента упало, множество членовъ верхней палаты погибло въ междоусобной войнѣ. Въ 1465 году палата общинъ предоставляетъ королю взимать въ теченіе всего его царствованія налогъ на шерсть и кожу, на заграничныя вина (tunnage) и таможенные сборы съ ввозныхъ и вывозныхъ товаровъ (poundage). Кромѣ того, Эдуардъ, не довольствуясь этимъ весьма прибыльнымъ пожизненнымъ налогомъ, еще постоянно властно выговариваетъ себѣ у парламента такъ-наз. dismes и quinzismes, т.-е. сборъ десятой части движимости въ городахъ и пятнадцатой въ селахъ *). При немъ такъ-наз. «benevolences» (добровольныя» приношенія) получаютъ даже особую систему, и король точно предписываетъ, сколько *обязано* вносить въ королевскую казну то или иное лицо или тотъ или иной классъ **). Эти «benevolences» сдѣлались для многихъ причиной совершеннаго разоренія. Кромѣ того, Эдуардъ IV прибѣгаетъ въ ужасающихъ размѣрахъ къ судебнымъ штрафамъ съ зажиточнѣйшихъ жителей королевства и дѣятельно измышляетъ для этой цѣли случаи привлеченія къ судебной отвѣтственности невинныхъ гражданъ ***). Зато Эдуардъ съ успѣхомъ обогатилъ королевскую казну и достигъ значительной независимости ****).

Черезъ два года послѣ кончины Эдуарда IV на престолъ вступаетъ новая династія въ лицѣ Генриха VII Тюдора. Его политика направлена на упроченіе правъ короны *****). Поэтому онъ избѣгаетъ такихъ шаговъ, которые могли бы поставить его въ зависимость отъ парламента: улаживаетъ внѣшнія затрудненія, вводитъ строгую экономію въ государственномъ хозяйствѣ, ослабляетъ вліяніе выс-

---

*) *М. Ковалевскій:* „Общ. строй“, 161. Неоднократныя попытки Эдуарда IV реформировать эти налоги встрѣтили сопротивленіе и окончились полной неудачей. См. *Dowell*, ук. соч., I т., стр. 147 сл.

**) *Vocke*, ук соч., 22. Правда, иногда эти benevolences носили непринудительный характеръ. У всѣхъ авторовъ по исторіи англійскихъ финансовъ цитируется слѣдующій любопытный случай. Одна богатая пожилая вдова, къ которой красавецъ Эдуардъ IV лично обратился за даромъ въ 10 фунтовъ стерл., была такъ очарована привлекательнымъ видомъ и милостивымъ тономъ государя, что тотчасъ же отвѣчала согласіемъ. Эта сумма была для того времени довольно значительна, и король выразилъ благодарность пожилой дамѣ поцѣлуемъ. Такой неожиданный знакъ королевскаго расположенія окончательно покорилъ вдову, и она удвоила даръ. Цитируется м. пр. у *Алексѣенка:* „Госуд. кредитъ“. Харьковъ, 1872 г., стр. 62, прим.

***) *М. Ковалевскій*, ib., стр. 162.

****) См. *Гринъ:* „Краткая исторія англійскаго народа“, перев. Шамонина. М., 1898 г, вып. II, стр 17 сл.

*****) Тамъ же, стр. 30.

шихъ сословій и покровительствуетъ буржуазіи. За все 24-хлѣтнее царствованіе Генрихъ VII лишь 4—5 разъ обращался къ парламенту съ требованіемъ налоговъ; за послѣдніе годы его правленія парламентъ не созывался вовсе. Король оставилъ послѣ себя весьма большой для того времени фондъ. Генрихъ VIII продолжалъ политику отца въ смыслѣ упроченія независимости королевской власти *). Путемъ рѣшительныхъ угрозъ онъ вынудилъ у парламента въ 1523 г. крупную субсидію на рядъ лѣтъ и 7 лѣтъ правилъ безъ парламента. Этотъ деспотичный правитель въ широкомъ объемѣ пользуется принудительными займами; упраздненіе монастырей и конфискація ихъ имуществъ даетъ не мало средствъ въ распоряженіе короля.

Вообще, если въ исходѣ XV вѣка мы замѣчаемъ значительное ослабленіе вліянія парламента и не находимъ уже прежняго единодушія народныхъ представителей, то одну изъ причинъ этого явленія должно искать въ дифференціаціи классовыхъ интересовъ, какая совершается въ названную эпоху **). Быстрое сокращеніе числа второстепенныхъ владѣльцевъ, поселенныхъ на земляхъ англійскихъ помѣщиковъ, возникновеніе фермерскаго хозяйства, постепенное ограниченіе помѣщиками правъ общиннаго пользованія крестьянъ, уходъ крестьянскаго населенія въ города, наконецъ, нарожденіе новаго, экономически сильнаго торгово-промышленнаго класса,—все это свидѣтельствуетъ о глубокой дифференціаціи классовыхъ интересовъ тогдашняго общества,—дифференціаціи, смѣнившей прежнюю солидарность сословій. Дворянство и купечество теперь уже прямо изъ инстинкта самосохраненія и для удержанія своихъ привилегій поддерживали монархическую власть; это была та сила, которая могла спасти имущіе классы отъ соціальнаго переворота, отъ повсемѣстныхъ въ то время бунтовъ бродячихъ рабочихъ, обезземеленныхъ крестьянъ и недовольной черни. Конечно, сильно содѣйствовалъ ослабленію парламента также фактъ скопленія въ рукахъ Іорковъ и Тюдоровъ значительныхъ богатствъ.

Возвращаемся, однако, къ изложенію историческихъ событій. Во второй половинѣ XVI вѣка корона перешла къ Елисаветѣ, ревностно поддерживавшей традиціи дома Тюдоровъ. Парламентъ въ ея глазахъ являлся орудіемъ обложенія, и она прибѣгала къ нему только подъ давленіемъ крайней необходимости. Королева продавала или закладывала свои драгоцѣнности, поддерживала каперскія предпріятія, отчисляя въ свою пользу львиную долю награбленныхъ ими

*) См. *Алексѣенко:* „Госуд. кредитъ“, стр. 66 сл.

**) См. *М Ковалевскій:* „Общ. строй“, стр 96 сл. Ср *Гринъ*, ук. соч., стр. 14 сл.

богатствъ, раздавала торговыя монополіи. Не удивительно, если за все ея 45-тилѣтнее царствованіе парламентъ созывался всего десять разъ, такъ что разрѣшенныя имъ суммы не превышали 3 мил. фунт. стерл. Она чувствовала силу парламента. Къ концу ея царствованія въ палатѣ общинъ насчитывалось уже 80 членовъ купечества, тогда какъ вліяніе знати и духовенства сильно упало. Нижняя палата неоднократно рѣшительно заявляла королевѣ о своемъ правѣ касаться не только вопросовъ обложенія, но и вообще государственныхъ интересовъ. Іакову I Стюарту приходится испытывать сильныя столкновенія съ парламентомъ, на что указываютъ неоднократныя распущенія послѣдняго. Король, которому въ отвѣтъ на его требованія о субсидіяхъ довелось выслушивать нескончаемыя жалобы на поборы и злоупотребленія администраціи, рѣшился присвоить себѣ полномочія, дарованныя «Божіей милостью»; это, по оффиціальнымъ разъясненіямъ, ставило короля выше законовъ и уничтожало въ его пользу прерогативы народа, особенно въ вопросахъ обложенія.

Его преемникъ, Карлъ I, созвалъ въ 1625 г. парламентъ, который, однако, не удовлетворилъ просимыхъ королемъ субсидій. Карлъ распустилъ парламентъ и прибѣгъ къ принудительнымъ займамъ, сопровождавшимся многочисленными арестами. Однако, неудачная экспедиція въ Испанію заставила короля вновь созвать парламентъ, но послѣдній отвѣтилъ только требованіемъ выдать министра Буккингэма для преданія суду за заговоръ противъ народныхъ вольностей *). Карлъ снова распустилъ парламентъ и продолжалъ поборы, предавая неповиновавшихся военному суду и тюремному заключенію **). Новыя неудачи у Ла-Рошели совершенно истощили государственную казну. Король былъ принужденъ созвать парламентъ. Общины заговорили теперь другимъ тономъ. Онѣ заявили, что до тѣхъ поръ не дадутъ никакихъ субсидій, пока не будутъ устранены злоупотребленія и поборы, и составили такъ-называемую «Петицію о правахъ», гдѣ рѣшительно подтверждались права націи вотировать налоги и осуждались принудительные займы и benevolences. Послѣ долгихъ колебаній Карлъ 7 іюня 1628 года утвердилъ «Петицію», такъ какъ иначе это угрожало Буккингэму.

*) Парламентъ разрѣшилъ, впрочемъ, просимыя субсидіи, но только провизорно, оставляя за собой право утвердить ихъ окончательно въ концѣ сессіи Этотъ порядокъ послужилъ прецедентомъ современному appropriation act'у, коимъ подтверждаются и санкціонируются въ концѣ года кредиты, открытые въ теченіе года (*Stourm.* „Le budget“, стр 10).

**) Услужливые казуисты доказывали, что „если народнымъ представителямъ принадлежитъ право вотировать налоги, то королю одному принадлежитъ право заключать займы“.

Тогда парламентъ немедленно даровалъ пять субсидій. Между тѣмъ король, вопреки обѣщаніямъ, продолжалъ взимать старинные сборы poundage и tonnage, которые въ свое время были вотированы лишь на опредѣленный срокъ. На незаконность означенныхъ сборовъ указывалъ парламентъ, созванный въ 1629 году, хотя онъ и не признавалъ ихъ нецѣлесообразными. Недовольный подобными притязаніями, Карлъ приказалъ закрыть парламентъ. Общины же въ отвѣтъ на это приняли въ бурномъ засѣданіи предложеніе главнаго вождя оппозиціи Элліота «считать врагомъ государства всякаго, кто введетъ папизмъ въ Англіи или станетъ взимать налоги и пошлины безъ разрѣшенія парламента». Карлъ рѣшилъ болѣе не созывать общины и заявилъ, что намѣренъ управлять безъ парламента «врученными ему Богомъ средствами». Эти «врученныя Богомъ средства» нашлись: король доставалъ деньги поборами, штрафами, все тѣми же poundage и tonnage, наконецъ, учрежденіемъ безконечнаго ряда монополій (на соль, мыло, кожу, уголь, желѣзо, напитки, масло, табакъ, селитру, копченыхъ сельдей и множество другихъ); гдѣ нельзя было добиться добровольной уплаты налоговъ, тамъ примѣняли военную силу. Между прочимъ, Карлъ установилъ знаменитый налогъ на корабли (ship money), который взимался какъ внутри государства, такъ и съ прибрежныхъ жителей, подъ предлогомъ вымышленной государственной опасности. Дѣло въ томъ, что въ древнія времена, въ случаѣ войны, дѣйствительно практиковалась подобная подать съ прибрежныхъ жителей на снаряженіе военнаго флота (обычно въ натурѣ). Во времена же Карла I рѣчь шла о крупномъ налогѣ, дающемъ ежегодно въ среднемъ 200.000 фунт. стерл., т.-е. почти столько, сколько составляли ежегодныя парламентскія субсидіи *). Одинъ изъ протестующихъ противъ означеннаго налога, нѣкто Гампденъ, отказался внести требуемые съ него 20 шиллинговъ и довелъ дѣло до высшаго суда. Здѣсь возникалъ вопросъ о томъ, кому собственно принадлежитъ право устанавливать налоги, кому предоставлена верховная власть. Гампденъ проигралъ процессъ, но это никого не удивляло, всѣмъ были ясны абсолютистскія замашки короля и систематическое развращеніе судей... **)

Одиннадцать лѣтъ правилъ Карлъ I безъ парламента. Возстаніе въ Шотландіи и полное истощеніе казны заставили короля созвать въ 1640 году парламентъ. Но, вмѣсто того, чтобы даровать просимыя субсидіи, общины потребовали прежде всего отмѣны всѣхъ

*) *Gneist:* „Englisches Verwaltungsrecht“. Berlin, 1883, I, стр. 53.

**) *Stourm:* „Budget“, стр. 14.

насильственныхъ мѣръ. Король поспѣшилъ распустить парламентъ. Однако, событія въ Шотландіи и рядъ неудачъ вскорѣ опять заставляютъ Карла созвать парламентъ, извѣстный въ исторіи подъ именемъ «долгаго парламента». Общины не замедлили представить длинный списокъ злоупотребленій правительства и добились казни главнѣйшихъ королевскихъ совѣтниковъ; король долженъ былъ подписать законъ, предоставившій парламенту право собираться черезъ каждые три года, даже безъ королевскаго призыва. Нѣсколько позднѣе вспыхнула междоусобная война, охватившая Англію, Шотландію и Ирландію; это была война между королемъ и парламентомъ, закончившаяся смертной казнью короля въ январѣ 1649 года.

Долгій парламентъ, защищавшій дѣло націи, опирался на глубокое сочувствіе широкихъ массъ народа: добровольныя приношенія давали громадныя средства, ибо жители Лондона отсылали серебро на монетный дворъ, а женщины разставались съ украшеніями. Крупныя суммы доставлялъ знаменитый weekly meal («недѣльный обѣдъ»), т.-е. особый сборъ, гдѣ каждый обязывался дѣлать сбереженія на издержкахъ на столъ и еженедѣльно посвящать цѣну одного обѣда на защиту народнаго дѣла *). Но особенно важнымъ источникомъ рессурсовъ республики были акцизы, какъ удобнѣйшій для того времени способъ обложенія. Хотя акцизы вызывали значительное недовольство въ средѣ низшихъ классовъ населенія, но все же парламентъ, опираясь на войско и имущіе классы, имѣлъ достаточно силы, чтобы противодѣйствовать снизу **). Впрочемъ, народу постоянно внушали мысль, что жертвы, уплачиваемыя въ видѣ акциза, имѣютъ лишь временный характеръ. Между тѣмъ тягость налоговъ, въ формѣ акцизовъ и монополій, все болѣе усиливала недовольство націи; и, несомнѣнно, это недовольство не мало содѣйствовало готовности, съ какой народъ обратился въ 1660 г. къ возстановленію изгнанной династіи и прежней формы правленія ***).

Такимъ образомъ, послѣ революціи и эпохи протектората на англійскій престолъ вступилъ Карлъ II. Онъ, какъ и всѣ его предшественники, располагалъ фондомъ, независимымъ отъ парламента, т.-е. состоявшимъ изъ доходовъ отъ королевскихъ доменовъ, феодальныхъ привилегій и нѣкоторыхъ постоянныхъ или пожизнен-

---

*) *Алексѣенко:* „Государственный кредитъ", стр. 83.

**) *Янжулъ, И.:* „Опытъ изслѣдованія англійскихъ косвенныхъ налоговъ". Акцизъ. М., 1874 г., стр. 24.

***) Тамъ же, стр 28 сл.

ныхъ субсидій; кромѣ того, Карлъ получалъ значительныя суммы изъ-за границы, главнымъ образомъ, отъ французскаго короля *). Однако, тѣми феодальными привилегіями, о которыхъ мы упомянули и которыя принадлежали королю, уже давно тяготились землевладѣльцы, такъ какъ пользованіе этими прерогативами (отчасти даже выкупленными) нерѣдко сопровождалось злоупотребленіями и произволомъ со стороны королевской власти. Вотъ почему парламентъ, имѣвшій въ своей средѣ большинство представителей отъ землевладѣльческаго класса, возобновилъ вопросъ о выкупѣ всѣхъ феодальныхъ правъ у короля, предложивъ взамѣнъ опредѣленный ежегодный доходъ въ 100.000 фунт. стерл. Карлъ II согласился. Казалось бы, по справедливости можно было замѣнить ленныя повинности, тяготѣвшія исключительно на помѣщикахъ, только налогомъ на землю. Но землевладѣльцы (какъ говорятъ, подъ сильнымъ вліяніемъ королевскаго двора) особенно охотно высказались въ пользу установленія вновь акцизовъ, за счетъ которыхъ они и желали освободить себя отъ тягостныхъ феодальныхъ повинностей. Такимъ образомъ, согласно резолюціи парламента (151 голосъ противъ 149), былъ вторично введенъ акцизъ на пиво, эль, сидръ, перри и спиртные напитки, и *половина* его дохода отдана королю и его наслѣдникамъ *навсегда*, какъ вознагражденіе за уничтожаемыя королевскія прерогативы **). Вторая половина акциза (болѣе 300.000 ф. ст.) вскорѣ предоставлена Карлу II пожизненно. Въ результатѣ податная тягость была перенесена съ плечъ землевладѣльцевъ на плечи низшихъ классовъ, а громадный и постоянно возраставшій доходъ отъ акцизовъ сдѣлался наслѣдственнымъ и независимымъ отъ парламента доходомъ короля (hereditary excise). Вообще суммы, полученныя Карломъ II, достигли небывалыхъ размѣровъ: онъ получилъ въ теченіе своего царствованія, по вычисленію Пабло Небрера, до 44 милл. ф. ст. ***).

Тѣмъ не менѣе расточительная жизнь Карла II постоянно ставила его въ зависимость отъ парламента. Обращаясь къ послѣднему за субсидіями, король могъ ссылаться лишь на свои крупные частные расходы, что «они были де чрезвычайно отяготительны въ истекшемъ году». Между тѣмъ общины, не довольствуясь однимъ утвержденіемъ испрашиваемыхъ субсидій, прямо выставляли на видъ

---

*) См. у *Vocke*, стр. 34.

**) *Янжулъ:* „Акцизъ“, стр. 30 сл. *Dowell*, ук соч, II т., стр. 24 сл.

***) *Pablo Pebrer:* „Histoire financière de l'empire britannique“, франц. изданіе, Paris, 1834, т. I, стр. 156.

необходимость контроля надъ способомъ ихъ расходованія *). Напримѣръ, парламентъ согласился на нѣкоторыя субсидіи, именно, главнымъ образомъ, на постройку кораблей, только послѣ предварительной точной смѣты проектированныхъ мѣропріятій. Общины полагали, что такимъ образомъ разрѣшенныя суммы получатъ надлежащее употребленіе. Но когда впослѣдствіи особая парламентская комиссія стала провѣрять счета по произведеннымъ согласно вотированнымъ субсидіямъ расходамъ, то оказалось, что на $1^1/_2$ милліона фунтовъ стерл. не нашлось оправдательныхъ счетовъ. Король, наоборотъ, утверждалъ, что онъ даже приплатилъ изъ своихъ частныхъ средствъ **). Въ общемъ, въ эту эпоху борьба между парламентомъ и королемъ принимаетъ острый характеръ, но это вызывалось, главнымъ образомъ, столкновеніями на почвѣ религіозной политики. Поэтому Карлъ II прилагалъ всѣ усилія для того, чтобы обходиться безъ помощи народнаго представительства ***). Тѣмъ не менѣе столкновенія съ парламентомъ все учащались и принимали, особенно къ концу царствованія Карла II, подчасъ революціонный характеръ...

Вступивши на престолъ, Іаковъ II обѣщалъ свято соблюдать законы и государственную религію. Но и въ теченіе своего трехлѣтняго правленія онъ не исполнилъ ни того, ни другого. Успѣхъ подавленія возстаній въ Англіи и Шотландіи и увеличеніе арміи придали королю смѣлость проявить абсолютистскія тенденціи. Не говоря уже о его попыткахъ водворенія католицизма, которыя были главными причинами паденія Іакова II, послѣдній продолжалъ произвольно взимать акцизы, разрѣшенные пожизненно только его предшественнику, и даже самовольно установлялъ новые акцизы; на всѣ представленія по этому поводу со стороны общинъ король отвѣчалъ властнымъ отказомъ.

---

*) Чтобы собрать обѣщанный Карлу II ежегодный доходъ въ 1.200 000 ф. ст., парламентомъ былъ вотированъ въ это царствованіе рядъ налоговъ: очажный сборъ (hearth money—подомовой налогъ), нѣкоторые новые косвенные налоги и чрезвычайные поборы (личный налогъ, мѣсячные взносы, особый классный, въ грубомъ видѣ, сборъ и т. д.). См. *Dowell*, II, стр. 29 сл.

**) *Stourm*, ук. соч., 16.

***) Однажды, во время крайне стѣсненнаго положенія финансовъ, король открыто обѣщалъ титулъ великаго казначея тому, кто выведетъ его изъ стѣсненнаго положенія. Такимъ спасителемъ оказался лордъ Клиффордъ, распорядившійся закрыть казначейство въ день срока расплатъ по обязательствамъ казны: краткосрочныя ссуды, которыя дѣлали казначейству купцы и банкиры за 8—10%, были объявлены принудительнымъ займомъ, и, вмѣсто капитала, казначейство стало уплачивать только 6% ежегодно. Вслѣдствіе этого произошелъ рядъ банкротствъ и пострадало не менѣе 10.000 семействъ.

Потерявъ надежду на мирную перемѣну къ лучшему, вожди обѣихъ главныхъ партій въ парламентѣ, виговъ и тори, призвали на защиту протестантизма и народныхъ правъ зятя Іакова II, Вильгельма Оранскаго. Эта эпоха знаменуется полнымъ торжествомъ тѣхъ принциповъ, которые задолго до того были провозглашены въ качествѣ основныхъ правъ народа. Въ частности, бюджетное право получило болѣе твердую формулировку и сдѣлалось источникомъ основныхъ гарантій народной свободы.

(Продолженіе слѣдуетъ).

Пав. Гензель.

Исторія англійскаго бюджета и современная его организація *).

Разсматривая въ исторической перспективѣ развитіе англійскаго бюджета, мы видимъ, что государственные доходы имѣютъ въ Англіи два основанія: 1) *наслѣдственные доходы государя* (ordinary revenue), не зависящіе отъ согласія парламента; таковы доходы отъ доменовъ, регалій, наслѣдственныхъ акцизовъ, старыхъ пошлинъ (custuma antiqua) и нѣкоторыхъ другихъ источниковъ; 2) *періодическія субсидіи* (extraordinary revenue) **), даруемыя королю народнымъ представительствомъ, сюда входятъ всѣ вотируемые парламентомъ доходы съ прямыхъ налоговъ, пошлинъ и акцизовъ ***). Какъ мы увидимъ ниже, это дѣленіе на наслѣдственные доходы короля и періодическія субсидіи сохранило значеніе и до нашихъ дней.

Вильгельму Оранскому парламентъ уже не предоставилъ тѣхъ крупныхъ средствъ, какія ежегодно получалъ въ свое непосредственное распоряженіе его предшественникъ. Партія виговъ, которой принадлежала въ то время власть, считала столь огромный доходъ въ рукахъ короля (2 милл. ф. ст.) слишкомъ опаснымъ для народной свободы. Поэтому Вильгельму была дарована для мирнаго времени сумма въ 1.200.000 ф. ст., причемъ лишь половина этой суммы (а съ 1698 г.—700.000 ф. ст.) фигурировала въ качествѣ цивиллиста, то-есть въ качествѣ средствъ, предназначенныхъ на содержаніе двора и гражданское управленіе; остальные же 600.000 ф. ст. назначены были на содержаніе флота и войска и находились подъ особымъ контролемъ парламента. Послѣдній установилъ

*) „Научное Слово“ 1903 г., кн. VI.

**) Это названіе довольно характерно. Всѣ вотируемые въ пользу короля налоги имѣли первоначально лишь временный характеръ: обычно для опредѣленной цѣли, съ миованіемъ которой налоги прекращались. Вотъ почему періодическія субсидіи и назывались „чрезвычайнымъ доходомъ“ короля.

***) См. *Gneist*: „Verwaltungsrecht“, II, 612 сл. и *Гнейстъ*, ук. соч., стр. 748 сл.

въ данномъ случаѣ весьма важный принципъ, что суммы, вотированныя имъ, должны быть употребляемы только на опредѣленныя заранѣе статьи расходовъ, а не иначе *). Лордамъ государственнаго казначейства (Lords of treasury) особымъ постановленіемъ, ежегодно повторяемымъ въ актѣ каждой сессіи, было запрещено, подъ страхомъ строгой отвѣтственности, давать ордеры (приказы) на выдачу изъ казначейства суммъ не для той цѣли, для которой суммы назначены, а чиновники казначейства обязаны *не* повиноваться такимъ незаконнымъ ордерамъ лордовъ. Благодаря этому правилу, палата общинъ получила дѣйствительный контроль надъ исполнительною властью, и сдѣлалось невозможно, какъ бывало нерѣдко прежде, распущеніе парламента на цѣлый годъ,—иначе войско и флотъ остались бы безъ содержанія **). Важность этой реформы хорошо иллюстрируется словами историка Грина ***)· «По внѣшнему виду революція 1688 года перенесла,—говоритъ онъ,—верховную власть съ Іакова на Вильгельма и Марію. Въ дѣйствительности она сообщила сильный и рѣшительный толчокъ конституціонному движенію, переносившему верховенство съ короля на палату общинъ. Съ той поры, какъ билль о правахъ установилъ, что она одна имѣетъ право облагать народъ, а своимъ рѣшеніемъ она ввела въ обычай разрѣшать коронѣ субсидіи только на одинъ годъ, палата общинъ стала высшей властью въ государствѣ. Невозможно было надолго отсрочивать ея засѣданія или долго противиться ея волѣ, такъ какъ и то, и другое оставляло правительство безъ средствъ, разстраивало войско и флотъ, нарушало ходъ управленія».

Между тѣмъ въ царствованіе Вильгельма и Маріи происходитъ рядъ войнъ, такъ что нельзя было ограничиться суммами, назначенными для мирнаго времени. Парламентъ разрѣшаетъ новые налоги и возвышаетъ старые, но все же эти налоги не даютъ сразу всѣхъ необходимыхъ средствъ. Пришлось прибѣгнуть къ иному способу *быстраго* полученія денегъ, именно занимать подъ залогъ будущихъ поступленій отъ этихъ налоговъ, и такая форма кредита получила со времени Вильгельма Оранскаго большое развитіе ****). Такимъ образомъ, благодаря необходимости создать прочные источники для обезпеченія займовъ, были введены весьма многочисленные акцизы, и изъ нихъ нѣкоторые сдѣланы постоянными. Впрочемъ, вслѣдствіе войнъ акцизы и таможенныя пошлины подверга-

*) Этотъ принципъ носитъ въ наукѣ названіе начала „спеціализаціи“ бюджета (см. *Лебедевъ*: „Фин. право“ I, 593).

**) *Янжулъ*: „Акцизъ“, стр. 40 сл.

***) *Гринъ*, ук. соч., вып. III, стр. 194; ср. тамъ же, стр. 183.

****) *Янжулъ*: „Акцизъ“, 42.

лись большому колебанію и приносили гораздо менѣе предположеннаго. Это вынудило прибѣгнуть къ системѣ прямого обложенія, несмотря на все нерасположеніе землевладѣльческаго большинства парламента къ такого рода налогамъ. Былъ введенъ так.-наз. land tax (земская подать), взимаемый по мысли составителей проекта съ движимаго и недвижимаго имуществъ и вотируемый ежегодно. Однако, въ виду отсутствія надлежащихъ контрольныхъ мѣръ, различныхъ изъятій и вліянія представителей движимаго капитала *), land tax очень скоро превратился въ простой поземельный налогъ, крайне неуравнительный, но имѣвшій для аграріевъ ту выгоду, что оцѣнки земель были весьма низки.

Новыя войны, продолжавшіяся и въ царствованіе Анны (1702—1714), лишь увеличивали число акцизовъ и привели къ необычайному росту государственной задолженности. Условія заключенія государственныхъ обязательствъ были весьма неблагопріятны, нерѣдко на условіяхъ платежа 12% на капиталъ. Оно и понятно: цѣнность обязательствъ казны основывалась на будущихъ доходахъ, то-есть на томъ, 1) вотируетъ ли парламентъ эти доходы и 2) не потребуются ли эти вотированные доходы на новыя нужды государства **). Парламентъ прибѣгъ поэтому въ 1697 г. къ чрезвычайной мѣрѣ для поддержанія публичнаго кредита, именно учредилъ «общій фондъ» (a general fund) изъ особо вотированныхъ на нѣсколько лѣтъ (до 1706 г.) налоговъ на сумму свыше 5 милл. ф. ст. для оплаты обязательствъ казначейства, выпущенныхъ подъ обезпеченіе опредѣленныхъ налоговъ. Подобная мѣра, конечно, содѣйствовала упроченію государственнаго кредита. Одновременно вновь учрежденный Англійскій банкъ, Остъ-Индская компанія и Южно-Океанійская компанія ссудили казначейству громадныя суммы (болѣе 16 милл. ф. ст.) за предоставленіе имъ особыхъ торговыхъ привилегій ***).

Къ 1716 году государственный долгъ Англіи достигъ огромныхъ размѣровъ—50.000.000 ф. стерл. Министръ Георга I сэръ Робертъ Вальполь рѣшилъ подвергнуть пересмотру и переустройству порядокъ, въ которомъ ассигнуемыя парламентомъ суммы отъ различныхъ налоговъ служили для платежей по государственнымъ долгамъ. Оказалось, что закладъ подъ тотъ или иной налогъ далеко не всегда обезпечивалъ удовлетвореніе кредиторовъ, которые, въ случаѣ недоимокъ, должны были ждать новыхъ ассигнованій. Вотъ

*) Выясненіе этихъ причинъ сдѣлано въ книгѣ проф. *Озерова:* „Подоходный налогъ въ Англіи“. М., 1898 г., стр. 27 сл.

**) *Кауфманъ И.:* „Госуд. долгъ Англіи съ 1688 г. по 1890 г.“. Спб., 1893 г. стр. 27.

***) Подробности у *Кауфмана*, ук. соч.

почему Вальполь, предпринявшій существенныя реформы въ дѣлѣ публичнаго кредита Англіи, учредилъ четыре большіе фонда: составной (the aggregate fund), южно-океанійскій (the South sea fund), общій (the general fund) и погасительный фондъ (для цѣлей постепеннаго погашенія долговъ — the sinking fund) *). Вотированные для всѣхъ этихъ фондовъ налоги признаны вѣчными, то-есть такими, которые не нуждались въ ежегодномъ утвержденіи парламента (сюда входили таможенные сборы, акцизы, налогъ на дома и окна, поземельный налогъ, почтовые доходы и нѣкоторыя другія поступленія) **).

Указанная реформа имѣла серьезное принципіальное значеніе: этимъ вводилась система *постоянныхъ* налоговъ. Легко понять, къ какимъ опаснымъ послѣдствіямъ могло привести подобное нововведеніе. Не даромъ экономисты XVIII вѣка отнеслись очень недовѣрчиво къ сказанной перемѣнѣ. Гордонъ, напримѣръ, прямо указывалъ, что новая система не безопасна для англійской конституціи: «прежде налогъ прекращался самъ собою, когда долгъ уплачивался и народъ не обязанъ былъ по закону далѣе платить его; но теперь народъ считается обязаннымъ продолжать уплачивать, и законъ остается въ силѣ, пока корона не вздумаетъ новымъ актомъ уничтожить старый, коимъ налогъ установленъ» ***).

Тѣмъ не менѣе весьма знаменателенъ тотъ фактъ, что съ развитіемъ государственной задолженности появляется потребность упрочить или упорядочить въ томъ или иномъ видѣ финансовую систему государства. Аналогичное явленіе мы наблюдаемъ въ цѣломъ рядѣ странъ. Извѣстно, напримѣръ, какое важное значеніе имѣло въ дѣлѣ поднятія публичнаго кредита столь сравнительно скромная мѣра, какъ установленіе гласности въ веденіи государственнаго хозяйства (т.-е. опубликованіе государственныхъ смѣтъ) ****), а тѣмъ болѣе контроля за способами расходованія общественныхъ средствъ. Вспомнимъ, какое важное значеніе для поддержанія публичнаго кредита придавало оглашенію государственныхъ смѣтъ правительство абсолютной монархіи Пруссіи. Эдиктъ 17 янв. 1820 г. опубликовалъ правительственный бюджетъ и сумму столь возросшаго тогда національнаго долга, «дабы каждый могъ подробно знать объ истинномъ состояніи финансовъ и убѣждаться, что налоговъ взимается не свыше крайне необходимаго количества, для обезпе-

*) *Кауфманъ*, стр. 50. Улучшеніе условій государственнаго кредита дало возможность осуществить довольно выгодныя для казначейства конверсіи.

**) См. *Бунге*, 54.

***) Цитировано по *Янжулу*: „Акцизъ“, 53.

****) Ср. *Heckel*: „Budget“, 7.

ченія внутренней и внѣшней безопасности и для исполненія обязательствъ, принятыхъ государствомъ на себя, ради своихъ истинныхъ выгодъ и сохранности, и *дабы каждый могъ съ полнымъ довѣріемъ покупать прусскія государственныя бумаги»* *). Припомнимъ, какъ одинъ изъ послѣднихъ министровъ финансовъ «стараго порядка» во Франціи, Неккеръ, нуждавшійся въ новыхъ государственныхъ займахъ, «прибѣгъ (говоря словами И. Зедерштедта) **) къ рѣшительному средству возстановленія кредита — къ публикаціи росписи расходовъ и доходовъ на 1781 годъ». Укажемъ, наконецъ, и на тотъ фактъ, что въ эпоху наиболѣе критическаго состоянія русскаго государственнаго кредита, именно послѣ крымской кампаніи, наше правительство считало существеннымъ шагомъ къ упроченію публичнаго кредита обнародованіе государственной росписи доходовъ и расходовъ на 1862 г., несмотря на дефицитъ въ 15 мил. руб. ***).

И реформы Вальполя были въ значительной степени проникнуты той же идеей — создать болѣе благопріятныя условія функціонированія англійскаго бюджета и внести большія гарантіи для кредиторовъ государства. Уже самый фактъ крупнаго роста постоянныхъ потребностей страны въ XVIII вѣкѣ и возникновеніе государственнаго долга не дозволяли болѣе, замѣчаетъ Гнейстъ ****), ставить хозяйство государства въ зависимость отъ субсидій, періодически утверждаемыхъ парламентомъ; въ эту эпоху нижняя палата уже не нуждалась больше въ правѣ такого утвержденія субсидій, какъ въ средствѣ для обезпеченія за собой вліянія. Поэтому въ теченіе XVIII столѣтія всѣ виды субсидій, бывшіе до сихъ поръ въ ходу, мало-по-малу перешли въ постоянные налоги; тѣ подати и пошлины, которыя подлежатъ взиманію на этомъ основаніи, уже не «разрѣшаются» парламентомъ, а прямо поступаютъ въ государственное казначейство *въ силу закона* *****). Какъ указывалось выше,

---

*) *Лебедевъ*, проф.: „Финансовое право", изд. 2-е, т. I, вып. III, стр. 670, и *Заблоцкій-Десятовскій*: „Финансовое управленіе и финансы Пруссіи". Спб., 1871 г., т. I, стр. XXXV сл.

**) „Бюджетъ Франціи". Казань, 1884 г., стр. 24.

***) Слѣдуетъ, конечно, оговориться, что не простое опубликованіе росписи дѣйствуетъ въ пользу упроченія государственнаго кредита. Здѣсь оказываетъ вліяніе, главнымъ образомъ, увѣренность, что государственное хозяйство будетъ вестись строго сообразно обнародованному плану. Вотъ почему многіе авторы отмѣчаютъ, что кредитъ конституціоннаго государства, по общему правилу, поставленъ ceteris paribus въ болѣе благопріятныя условія, чѣмъ кредитъ какой-либо абсолютной монархіи (см., впрочемъ, *Исаевъ*: „Госуд. кредитъ", стр 24).

****) „Исторія государственныхъ учрежденій Англіи", стр. 749.

*****) Тамъ же

въ пореволюціонное время въ англійскомъ бюджетѣ строго упрочилось начало «спеціализаціи»; а при этомъ условіи, въ связи съ колоссальнымъ и непрерывнымъ ростомъ государственныхъ потребностей, вліяніе парламента было вполнѣ обезпечено. Можно даже сказать, что, благодаря рѣшительному и неотразимому вліянію парламента, финансовая система Англіи получила въ XVIII вѣкѣ совершенно одностороннее направленіе, ибо парламентъ, при тогдашнихъ избирательныхъ условіяхъ, включалъ въ себѣ представителей почти только богатаго землевладѣльческаго класса. Дѣло въ томъ, что сотни мелкихъ мѣстечекъ, имѣвшихъ важное значеніе въ XIV вѣкѣ, но черезъ четыре столѣтія утратившихъ всякое значеніе (такъ-называемыя «гнилыя мѣстечки»), попрежнему посылали депутатовъ, хотя тамъ нерѣдко было всего 5—10 избирателей, между тѣмъ вновь возникшіе крупнѣйшіе промышленные центры (напримѣръ, Манчестеръ, Ливерпуль и много друг.) были лишены права представительства. Отсюда вопіющія злоупотребленія и подкупы избирателей, ибо классъ землевладѣльцевъ, не довольствуясь преобладаніемъ въ графствахъ, проводилъ въ обширныхъ размѣрахъ свое вліяніе черезъ «гнилыя мѣстечки». Въ результатѣ получался крупный ростъ налоговъ на потребленіе и таможенныхъ пошлинъ, тогда какъ падающіе на классъ аграріевъ налоги (напримѣръ, land tax) начинали все менѣе питать государственный бюджетъ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ въ теченіе XVIII вѣка доходъ отъ коронныхъ доменъ, которымъ, какъ мы уже знаемъ, король могъ пользоваться независимо отъ разрѣшенія парламента *), постоянно падалъ вслѣдствіе нерасчетливаго хозяйничанья. Коронныя имущества оказались обремененными столь значительными долгами, что Георгъ III, при своемъ восшествіи на престолъ (1760 г.), предпочелъ формальнымъ договоромъ предоставить управленіе этими имуществами парламенту и взамѣнъ ихъ выговорить себѣ опредѣленную сумму изъ государственныхъ доходовъ **). На ряду съ этимъ государственному казначейству приходилось нести все возраставшее въ ужасающихъ размѣрахъ бремя публичнаго долга и платимыхъ процентовъ ***).

*) Впрочемъ, при назначеніи цивиллиста королевѣ Аннѣ (1701 г.) актомъ парламента воспрещено отчужденіе (въ какой бы то ни было формѣ) коронныхъ земель. *Dowell*, ук соч., II, 68 сл.

**) Эта сдѣлка должна была остаться въ силѣ лишь при жизни Георга III, но была потомъ возобновлена на видоизмѣненныхъ условіяхъ съ правомъ для короны, при каждой перемѣнѣ царствованія, снова взять въ свои руки управленіе наслѣдственными доходами короля. *Гнейстъ*: „Исторія государственныхъ учрежденіи Англіи“, 748 сл.

***) Пять большихъ войнъ съ 1702 по 1785 годъ стоили, по вычисленіямъ Синклера, баснословной суммы: 287 милл. фунт. стерл.!

Удвоеніе государственной задолженности вслѣдствіе войны за независимость Соединенныхъ Штатовъ произвело самое гнетущее впечатлѣніе на весь англійскій народъ: всѣ были увѣрены, что страну ожидаетъ неминуемая катастрофа, если дальнѣйшее нарастаніе государственныхъ долговъ не будетъ пріостановлено *). Поэтому въ 1786 г. министръ финансовъ Питтъ учредилъ, по мысли извѣстнаго въ то время финансиста Ричарда Прейса **), новый погасительный фондъ, причемъ ежегодно полагалось отпускать 1 милл. ф. ст. Вслѣдъ затѣмъ Питтъ предпринялъ дальнѣйшее упорядоченіе системы, по которой ассигновались суммы на платежъ процентовъ по публичному долгу. Онъ слилъ («консолидировалъ») прежніе три фонда (aggregate fund, general fund, South sea fund), образовавъ изъ нихъ одинъ «консолидированный фондъ» (Consolidated fund). Въ этотъ фондъ стали поступать и наслѣдственные доходы короля (упомянутые доходы отъ коронныхъ имуществъ) ***), а корона взамѣнъ этого получила постоянный цивиллистъ, который, вмѣстѣ съ опредѣленными выдачами содержаній, пенсій и административныхъ издержекъ, остался независимымъ отъ ежегодныхъ парламентскихъ разрѣшеній. Въ 1816 г. къ англійскому консолидированному фонду прибавленъ ирландскій консолидированный фондъ, а позднѣе въ этотъ консолидированный фондъ включены остальные наслѣдственные доходы короны. Означенный фондъ былъ урегулированъ законами 1854 и 1856 г., причемъ рядъ обязательныхъ по цивиллисту расходовъ исключенъ и подвергнутъ ежегодному парламентскому разрѣшенію.

Отсюда получились слѣдующіе практическіе результаты. Доходы, поступающіе въ консолидированный фондъ, взимаются правительствомъ по разъ установленному порядку и *не* нуждаются въ ежегодномъ утвержденіи со стороны парламента. Такъ какъ сюда вошли почти всѣ косвенные налоги, то этимъ достигнута та выгода, что ежегодный пересмотръ бюджета не вноситъ постоянныхъ измѣненій въ систему косвеннаго обложенія, благодаря чему не про-

*) *Кауфманъ*, ук. соч., 132 сл.

**) Прейсъ доказывалъ, что путемъ ежегодныхъ отчисленій, нарастающихъ сложными процентами, можно скоро погасить любой долгъ, ибо сложные проценты нарастаютъ чрезвычайно быстро. По плану Питта, весь государственный долгъ въ 238 милл. фунт. стерл. былъ бы погашенъ (считая по курсу $4^1/_2$—$3^0/_0$) въ 40—70 лѣтъ, если бы ежегодно отчислялся 1 милл. фунт. стерл. Это математически вѣрное положеніе на практикѣ оказалось неосуществимымъ. См. *Кауфманъ*, ук. соч.

***) Такимъ образомъ, въ консолидированный фондъ поступали теперь всѣ многочисленныя таможенныя пошлины и акцизы, многіе спеціально указанные прямые налоги и всѣ впредь вводимые сборы, если противное не предусмотрѣно въ устанавливающемъ ихъ законѣ. *Dowell*, II, 190.

исходитъ замѣшательствъ въ торговлѣ и производствѣ облагаемыхъ продуктовъ. Затѣмъ, консолидированный фондъ создалъ дальнѣйшее упроченіе государственнаго кредита, ибо платежъ процентовъ по государственнымъ займамъ производится безостановочно, независимо отъ постановленій парламента. Наконецъ, положеніе нѣкоторыхъ важнѣйшихъ должностныхъ лицъ является твердо обезпеченнымъ и независимымъ отъ партійныхъ вмѣшательствъ: содержаніе спикера (предсѣдателя) нижней палаты, генералъ-контролера (о немъ ниже), членовъ главной счетной палаты (т.-е. государственнаго контроля), судебнаго персонала, посольствъ и друг. выплачивается изъ консолидированнаго фонда *). Не нужно, конечно, думать, что консолидированный фондъ представляетъ собой безусловно неизмѣняемую величину. Измѣненія въ этомъ фондѣ не проводятся только путемъ ежегодныхъ бюджетныхъ биллей, такъ какъ консолидированная часть бюджета (т.-е. та часть, которая предопредѣлена статутомъ о консолидированномъ фондѣ) вовсе не подлежитъ разсмотрѣнію парламента, а только доводится до его свѣдѣнія; для измѣненій въ системѣ консолидированнаго фонда осуществляется въ обыкновенномъ законодательномъ порядкѣ отмѣна того закона, на которомъ основывается система этого фонда. Укажемъ, что упомянутые выше платежи изъ консолидированнаго фонда составляютъ приблизительно одну треть всѣхъ расходовъ государства. Однако, доходы самаго фонда значительно превосходятъ навсегда установленные платежи, такъ что получается крупный остатокъ свободныхъ суммъ. Тѣмъ не менѣе правительство отнюдь не имѣетъ права самовольно распоряжаться этими остатками консолидированнаго фонда, которые, надо сказать, составляютъ около половины всего бюджета. Такимъ образомъ, только немного болѣе одной пятой части всего расходнаго бюджета приходится покрывать путемъ ежегодныхъ парламентскихъ субсидій, а, стало быть, почти четыре пятыхъ всѣхъ расходовъ питаются доходами изъ консолидированнаго фонда. Мы теперь и остановимся на изложеніи того, какіе доходы государства взимаются на основаніи ежегодныхъ разрѣшеній парламента.

Въ концѣ XVIII вѣка разразилась война съ Франціей, обошед-

*) Размѣръ суммъ, предоставленныхъ на содержаніе королевскаго двора, различнымъ административнымъ лицамъ и по другимъ обезпеченнымъ платежамъ (пенсіямъ и т. д.), точно нормированъ закономъ. Подчеркнемъ, что жалованье, уплачиваемое войскамъ, принципіально *не* отнесено на консолидированный фондъ, ибо, по мнѣнію англичанъ, ихъ страна не нуждается въ постоянной арміи; такое воззрѣніе выработалось исторически: постоянное войско всегда представлялось въ умѣ англичанъ угрозой конституціонному режиму, почему право держать армію (а равно и всѣ расходы на этотъ предметъ) разрѣшаются парламентомъ ежегодно.

шаяся Англіи въ 831 милліонъ фунт. стерл. (т.-е. 7.861 милліоновъ рублей)! Это естественно вызвало громадное возрастаніе налоговаго бремени *). Извѣстный намъ land tax былъ доведенъ до 4 шилл. съ фунта стерл., что хотя и не было чрезмѣрно высокимъ обложеніемъ, но для землевладѣльческаго большинства въ парламентѣ представлялось въ высшей степени обременительнымъ и неспособнымъ къ дальнѣйшему возвышенію. Поэтому въ 1798 году Питтъ воспользовался высказывавшейся уже и ранѣе мыслью—разрѣшить плательщикамъ выкупъ land tax'а. Послѣдній былъ объявленъ вѣчнымъ и подлежащимъ выкупу. Вслѣдъ затѣмъ Питтъ провелъ подъ именемъ «утроенныхъ налоговъ на роскошь» общеподоходный налогъ въ размѣрѣ 10% съ чистаго дохода, такъ какъ всѣ испробованные раньше пути косвеннаго обложенія оказались исчерпанными **). Новый налогъ имѣлъ, такимъ образомъ, лишь временное значеніе, ибо появленіе его въ англійскомъ бюджетѣ диктовалось только военными потребностями ***). Неудивительно, если вслѣдъ за заключеніемъ Аміенскаго мира (1802 г.) подоходный налогъ былъ отмѣненъ и замѣненъ добавочнымъ налогомъ на пиво. Съ возобновленіемъ войны подоходный налогъ былъ введенъ снова, но опять-таки временно—до 1816 года. Заинтересованные классы общества могли легко добиться этого, такъ какъ они не встрѣчали достаточно сильнаго противодѣйствія ****): при первой возможности налоговое бремя переносилось съ плечъ вліятельныхъ классовъ на бѣднѣйшіе слои населенія, и дѣйствительно, ростъ косвеннаго обложенія принимаетъ въ началѣ XIX вѣка ужасающіе размѣры... Между тѣмъ вслѣдствіе промышленнаго переворота XVIII вѣка Англія все болѣе принимала характеръ промышленной и торговой страны, съ новыми потребностями, стремленіями и задачами. Въ обществѣ начинаютъ преобладать торгово-промышленные классы, тогда какъ политическая власть попрежнему сосредоточивается въ рукахъ крупныхъ землевладѣльцевъ. Избирательная реформа 1832 года доставила преобладаніе въ парламентѣ среднимъ классамъ, и государственная политика начинаетъ склоняться въ пользу буржуазіи. Вмѣстѣ съ тѣмъ парла-

*) См. *Озеровъ*, ук. соч, стр. 71 сл.

**) За время съ 1793—98 гг. введено около 70 налоговъ, почти исключительно косвенныхъ.

***) Мы не можемъ входить въ подробности. Читатель найдетъ всестороннее выясненіе вопроса объ англійскомъ подоходномъ обложеніи въ указанномъ сочиненіи проф. *Озерова*.

****) Какъ интересную и существенную подробность, укажемъ, что ненависть къ подоходному налогу была столь значительна, что всѣ документы и списки о подоходномъ обложеніи были сожжены по предписанію парламента, который съ ревностнымъ вниманіемъ слѣдилъ за выполненіемъ этого предписанія. См. *Озеровъ*, стр. 124 сл.

ментъ не могъ не считаться съ агитаціей милліонной массы рабочаго класса, хотя и не представленной до 1867 г. въ нижней палатѣ, но все же рѣшительно вліявшей силой общественнаго мнѣнія *). Вслѣдствіе всѣхъ этихъ экономическихъ и соціальныхъ перемѣнъ, которыхъ мы коснулись, за недостаткомъ мѣста, лишь вскользь,—и финансовая политика государства мало-по-малу приняла новое направленіе. Первоначально замѣчается стремленіе провести отмѣну многочисленныхъ таможенныхъ пошлинъ, оказавшихся чрезвычайно стѣснительными для развивающейся промышленности и торговли. Такъ, въ двадцатыхъ годахъ понижаются пошлины на шелкъ, шерсть, пеньку, уголь и другіе сырые матеріалы **). Послѣ парламентской реформы 1832 года отмѣняется цѣлый рядъ стѣснительныхъ таможенныхъ пошлинъ и косвенныхъ налоговъ, но это были палліативы. Уже въ 1830 году сэръ Генри Парнелль доказывалъ въ своемъ трактатѣ явную необходимость отмѣны всѣхъ налоговъ на сырые матеріалы, какъ стѣснительныхъ для промышленности, а также и налоговъ на нѣкоторыя важнѣйшія отрасли производства (стекло, бумагу и многіе др.), затормаженныхъ высокимъ обложеніемъ; онъ предлагалъ значительно понизить даже налоги на спиртные напитки и табакъ въ видахъ предупрежденія контрабанды. Парнелль доказывалъ, что для осуществленія этихъ спасительныхъ реформъ требуется введеніе возможно равномѣрнаго поимущественнаго и подоходнаго обложенія. Дѣйствительно, финансовыя реформы и пониженіе налоговаго бремени сдѣлались въ ту эпоху вопросами первостепенной важности***). Въ 1842 г. Пиль внесъ бюджетъ на предстоящій годъ. Онъ проектировалъ существенныя реформы, имѣвшія, по его словамъ, цѣлью «оживить (въ тѣ времена серьезнаго промышленнаго кризиса) торговлю и произвести такое улучшеніе въ мануфактурномъ обмѣнѣ, которое должно было благотворно повліять на всѣ остальныя стороны жизни націи». Такой реформой министръ финансовъ считалъ реформу таможенныхъ тарифовъ и косвеннаго обложенія. Для осуществленія своихъ предположеній Пиль просилъ только *на время*, именно всего на 4 года, разрѣшить ему установить подоходный налогъ, въ 3% съ чистаго дохода, по образцу налога, отмѣненнаго въ 1816 году (съ различ-

*) Реформами 1867 г. и 1884 г. сильно понижен имущественный ценз (не мѣнѣе 10 ф. ст. въ годъ за занимаемое избирателемъ помѣщеніе или квартиру), благодаря чему избирательное право досталось широкимъ слоямъ рабочаго населенія. Тѣмъ не менѣе полной демократизаціи политическаго строя (т.-е. всеобщаго прямого избирательнаго права) въ Англіи, какъ извѣстно, нѣтъ и до сего времени.

**) См. *Dowell*, ук. соч., II, 263 сл., и IV, passim.

***) *Dowell*, II, 276.

ными, впрочемъ, модификаціями, преимущественно въ интересахъ землевладѣльческаго класса). Этотъ проектъ былъ принятъ *) и вмѣстѣ съ тѣмъ начался пересмотръ таможенныхъ тарифовъ: въ прежнемъ тарифѣ, гдѣ подлежали обложенію около 1.200 предметовъ, понижено или отмѣнено 750 ставокъ, причемъ для многихъ сырыхъ матеріаловъ пошлина удержана лишь номинально. Нѣсколько позднѣе отмѣнены (частью понижены) многіе косвенные налоги: на уксусъ, кофе, стекло и др. Реформы Пиля имѣли крупный успѣхъ, ибо бюджетныя поступленія все увеличивались, а государственныя облигаціи (консоли) быстро поднялись съ 89% почти до 100%. Довѣріе, которое внушалъ къ себѣ Пиль, позволило ему произвести второй пересмотръ тарифа, отмѣнившій не менѣе 450 ставокъ, и уничтожить многіе косвенные налоги; при этомъ подоходный налогъ былъ продолженъ еще на три года. Однако, Пиль, опиравшійся на партію тори, былъ вскорѣ свергнутъ, такъ какъ проведенная имъ въ 1846 году отмѣна налоговъ на зерновые хлѣба лишила его поддержки консервативной партіи. Въ 1848 году подоходный налогъ опять возобновленъ и съ тѣхъ поръ регулярно появлялся въ государственной смѣтѣ, хотя принципіально онъ постоянно разсматривался лишь какъ временный налогъ, подлежащій возобновленію каждый годъ **). Появленіе этого вида обложенія въ англійской финансовой системѣ придало послѣдней значительную эластичность: въ случаѣ возникновенія какихъ-либо финансовыхъ затрудненій простое повышеніе ставки налога на одинъ пенсъ даетъ доходъ въ $2^1/_4$ мил. фунт. стерл. или 21 мил. рублей ***), и такой доходъ достается казначейству безъ внесенія какихъ-либо пертурбацій въ налоговую систему и безъ внезапныхъ потрясеній для народнаго хозяйства. Благодаря такому свойству, подоходный налогъ неоднократно оказывалъ серьезнѣйшую услугу англійскому финансовому вѣдомству, особенно въ эпоху войнъ. Конечно, надлежащее функціонированіе подоходнаго обложенія оказалось возможнымъ лишь при высокомъ экономическомъ и политическомъ развитіи на-

*) Всѣ подробности введенія подоходнаго налога и отношеніе къ этому вопросу различныхъ классовъ изложены у *Озерова*: „Подоходный налогъ въ Англіи". Намъ здѣсь не мѣсто останавливаться на этомъ интересномъ вопросѣ.

**) Уничтоженіе подоходнаго налога предполагалось въ 1853, 1860 и 1874 гг., но различныя внѣшнія условія не позволяли осуществить это намѣреніе. Послѣ 1874 г. не было никакихъ проектовъ отмѣны подоходнаго налога; все дѣло ограничивалось частными измѣненіями въ его конструкціи.

***) При этомъ, вслѣдствіе роста богатства англичанъ, съ теченіемъ времени каждый пенсъ подоходнаго налога отбрасываетъ все бо́льшій доходъ, именно: въ 1879 г. каждый пенсъ подоходнаго налога давалъ 1.867 365 ф. ст.; въ 1889 году—2 045.587 ф. ст., въ 1899 году—2.358.417 ф. ст.

селенія *), такъ какъ увеличеніе или уменьшеніе ставокъ налога вызываетъ тамъ внимательную и продуманную критику общества и не становится источникомъ смутнаго и недовѣрчиваго безпокойства...

Краткое изложеніе исторіи подоходнаго обложенія имѣетъ для нашей темы то значеніе, что передъ нами выясняется положеніе подоходнаго налога въ англійскомъ бюджетѣ, какъ источника, подлежащаго ежегодному вотированію парламента. Это, какъ мы видѣли, объясняется исторіей происхожденія подоходнаго налога въ англійскихъ финансахъ. Не нужно, однако, забывать, что введеніемъ этого налога торгово-промышленный классъ купилъ себѣ освобожденіе мануфактуры и торговли отъ тяжелыхъ стѣсненій и узъ, наложенныхъ фискомъ въ видѣ многочисленныхъ акцизовъ и таможенныхъ пошлинъ **). Мы не будемъ излагать подробностей постепенной отмѣны различныхъ косвенныхъ налоговъ, а укажемъ лишь на общіе результаты многолѣтней и послѣдовательной реформы, не завершенной, правда, и до нашихъ дней. По замѣчанію Доуэля ***), реформы, направленныя на освобожденіе торговли отъ стѣсненій косвеннаго обложенія, обнаруживали съ каждымъ шагомъ неизмѣнный финансовый успѣхъ: если въ 1835 году при существованіи безчисленныхъ таможенныхъ пошлинъ валовой доходъ отъ нихъ равнялся 23.149.000 фунт. ст., то въ 1855 году (когда было отмѣнено болѣе тысячи ставокъ, дававшихъ въ свое время доходъ въ $9^1/_4$ мил. фунт.), общій доходъ отъ таможенныхъ пошлинъ даже превысилъ доходъ отъ 1835 года на цѣлыхъ 333.000 фунт. стерлинговъ! ****). Такимъ образомъ, въ 1855 году осталось только 48 ставокъ ввозныхъ пошлинъ, въ томъ числѣ на сахаръ, табакъ, спиртъ, вино, чай, кофе, цикорій, перецъ, рисъ и другіе; многія изъ этихъ ставокъ удержаны лишь по причинѣ существованія внутренняго акциза и по аналогичнымъ основаніямъ. Позднѣе отмѣнены и сбавлены многія изъ этихъ ставокъ, такъ что тарифъ 1876 года облагалъ только 25 предметовъ. Между прочимъ, постепенное пониженіе испытала таможенная пошлина на чай, вмѣстѣ съ тѣмъ въ 1863 году, когда названная пошлина была удержана лишь временно, установилось правило, что налогъ на чай подлежитъ ежегодному вотированію парламента. Благодаря этому, пошлина

*) Ср. *Озеровъ*, ук. соч., стр. 409.

**) *Янжулъ*: „Акцизъ“, стр. 166.

***) *Dowell*, II, 337 сл.

****) Чистый доходъ отъ таможенныхъ пошлинъ обнаруживаетъ, естественно, еще большій прогрессъ, именно за 1835 г. доходъ = 21 986.857, а за 1855 г. = 23.241.062 ф. ст. (Return on Public Income & Expenditure, vol. II, p. pap. 336—I. 1869).

на чай фигурируетъ нынѣ въ англійскомъ бюджетѣ въ качествѣ ежегодно возобновляемаго налога (granted annually) *). Не менѣе удачны финансовые результаты, достигнутые отмѣной внутреннихъ акцизовъ. Съ 1816 года по 1869 годъ всего понижено и уменьшено акцизныхъ налоговъ на сумму немного болѣе десяти милл. фунт. стерл. (вычтя соотвѣтствующія увеличенія) **), а доходъ остался почти на прежнемъ уровнѣ, именно 29.502.370 ф. ст. за 1815 годъ и 27.254.132 ф. ст. за 1874 годъ; несмотря на то, что къ 1874 году были понижены и отмѣнены многіе акцизы, такъ что они удержались почти только для однихъ спиртныхъ напитковъ и пива, доходъ отъ нихъ возросъ болѣе чѣмъ въ два съ половиной раза сравнительно съ 1792 годомъ, когда существовало 23 различныхъ акциза.

Описанные финансовые результаты представляются, конечно, весьма выдающимися. Нельзя, впрочемъ, упускать изъ виду и обратную сторону медали: хотя торгово-промышленная дѣятельность страны освободилась отъ многочисленныхъ косвенныхъ налоговъ, но податное бремя лишь въ очень слабой степени перемѣстилось съ бѣдныхъ слоевъ населенія на богатые, ибо изъ представленныхъ выше финансовыхъ результатовъ видно, что косвенное обложеніе, тяжело обрушивающееся именно на низшіе слои общества, въ абсолютной суммѣ лишь возросло... На самомъ дѣлѣ, подоходный налогъ, затрогивающій имущіе классы, попрежнему сравнительно слабо питаетъ англійскій бюджетъ: за 1898/9 ***) годъ подоходный налогъ далъ 18 мил. ф. стерл., что составляетъ всего 16,6% къ общей суммѣ бюджета, тогда какъ таможенныя пошлины дали 20.850.000 ф. ст., а акцизы даже 29.200.000 ф. ст. Вообще, сосчитывая за тотъ же годъ (дѣйствительныя поступленія) сумму прямыхъ налоговъ (подоходный налогъ, land tax, подомовый и наслѣдственный налоги), находимъ 31.770.000 фунт. ст., тогда какъ акцизы, таможенныя пошлины и гербовыя пошлины дали 57.680.000 фунт. стерл.; слѣдовательно, косвенное обложеніе все еще значительно преобладаетъ надъ прямымъ ****). Несомнѣнно,

*) *Dowell*, II, 347, и IV, 250. За 1898/9 годъ доходъ отъ таможенной пошлины на чай равнялся 4.023.504 ф. ст.

**) Report of the Commissioners on Inland revenue. 1870 (parl. p. C. 82 — I). Vol. II, стр. 219.

***) Беремъ этотъ годъ, а не новѣйшія свѣдѣнія, ибо годы южно-африканской войны не могутъ считаться нормальными.

****) Для оцѣнки указаннаго явленія полезно отмѣтить, что косвенные налоги превышаютъ прямые: въ Пруссіи—менѣе, чѣмъ вдвое, во Франціи—въ три раза и, наконецъ, въ Россіи—въ шесть разъ. Изъ „Энц. словаря“ Брокгауза и Эфрона, полут. 54, стр. 198.

однако, что съ дальнѣйшей демократизаціей англійскаго управленія, которая составляетъ лишь вопросъ времени, произойдутъ усиленіе прямого обложенія и ослабленіе налоговъ на предметы потребленія...

На этомъ мы и закончимъ нашъ историческій очеркъ и перейдемъ къ изложенію современнаго порядка вотированія англійскаго бюджета.

(Окончаніе слѣдуетъ).

П. Гензель.

не слѣдуетъ смѣшивать: о своихъ интимныхъ вѣрованіяхъ и о своихъ научныхъ взглядахъ. Вѣрованій своихъ онъ и не пытается оправдать или доказать онъ прямо заявляетъ, что они—плодъ его личнаго опыта, что они нужны ему какъ опора въ трудной жизни. Защищаетъ же онъ только свой научный скептицизмъ, основанный на убѣжденіи въ относительности и смѣняемости добываемыхъ человѣкомъ истинъ. Очевидно, что о причинной связи между его вѣрой и этимъ скептицизмомъ нельзя говорить: скептицизмъ ведетъ только къ отрицанію догматизма и къ терпимости, но самъ по себѣ не можетъ порождать положительныхъ вѣрованій; онъ не сѣетъ ихъ сѣмена въ душѣ: онъ лишь облегчаетъ ихъ ростъ и упроченіе.

Къ приведенному сейчасъ письму Герценъ сдѣлалъ такую приписку: «Можетъ я и въ самомъ дѣлѣ ошибся съ aus einem Gusse, но я, впрочемъ, не въ тѣхъ границахъ употребилъ это слово, въ которыхъ принялъ Грановскій. Дѣло въ томъ, что онъ нашелъ занятіе вполнѣ поглощающее, единое, сообразнѣйшее душѣ и глубоко, отчетливо, прекрасно идетъ по этой дорогѣ. Что касается до обвиненія въ романтизмѣ—primo это не обвиненіе, a secundo повтори самъ, что ты пишешь о Фроловѣ *). Что за дѣло, какъ и почему такіе-то элементы взошли въ жизнь: рѣчь идетъ о томъ, каковъ человѣкъ есть и побѣждено ли имъ внѣшнее». Именно такъ стоитъ здѣсь этотъ вопросъ для насъ.

(Окончаніе слѣдуетъ).

М. Гершензонъ.

---

*) Въ письмѣ отъ 13 сент. 1844 г. Огаревъ писалъ: „.. есть границы слабости и силы... Одинъ изъ самыхъ сильныхъ людей, одинъ изъ самыхъ близкихъ мнѣ по духу и по душѣ—Фроловъ, а иногда и этой силѣ непереступимая граница. Есть у насъ спорные пункты У него близкое существо на томъ свѣтѣ. Случай, несчастіе, оскорбленіе природой святыни душевной заставляютъ искать jenseits. Право, чувство границъ, зависимость отъ случая тревожитъ меня болѣзненнѣе всего на свѣтѣ“ и т. д.

Исторія англійскаго бюджета и современная его организація *).

Фактически вся финансовая власть государства сосредоточивается въ рукахъ палаты общинъ**). Дѣло въ томъ, что, какъ мы уже знаемъ, нижней палатѣ всегда принадлежало первенство въ вопросахъ обложенія и дарованія королю субсидій. Поэтому исторически выработалось правило, что финансовые билли (проекты) должны непремѣнно вноситься сперва въ нижнюю палату, а палата лордовъ имѣетъ право либо принять ихъ цѣликомъ, либо отвергнуть en bloc (цѣликомъ), не производя въ нихъ никакихъ измѣненій***). Этотъ принципъ прочно установился со времени извѣстнаго конфликта 1860 года, когда Гладстонъ предложилъ отмѣну налога на бумагу. Упомянутый проектъ встрѣтилъ значительную оппозицію въ средѣ палаты общинъ по причинѣ крупной агитаціи со стороны фабрикантовъ бумаги. Билль Гладстона прошелъ въ палатѣ большинствомъ всего въ пять голосовъ. Въ верхней палатѣ настроеніе было еще болѣе неблагопріятно, и лорды, имѣя въ виду нерасположеніе вліятельныхъ круговъ общества, отклонили отмѣну налога, вотированную нижней палатой. Подобный шагъ вызвалъ сильное возбужденіе

---

*) „Научное Слово“ 1903 г, кн. VII.

**) Юридически всѣ законопроекты нуждаются въ одобреніи обѣихъ палатъ и въ утвержденіи монарха (по принципу: „король въ парламентѣ“ утверждаетъ законопроекты); но въ настоящее время согласіе короля есть лишь простая формальность.

***) Резолюціей палаты общинъ отъ 3 іюля 1678 года постановлено: „Дарованіе всѣхъ налоговъ и субсидій.. всецѣло принадлежитъ палатѣ общинъ; всѣ билли, имѣющіе даровать такіе налоги и субсидіи, должны исходить изъ среды общинъ, и общинамъ принадлежитъ безусловное и безспорное право указывать и опредѣлять въ такихъ биллѣхъ цѣль, порядокъ, мотивы, условія, ограниченія и содержаніе относящихся сюда кредитовъ, и эти кредиты не могутъ быть ни измѣнены, ни смягчены палатой лордовъ“ Вопросъ объ отношеніяхъ нижней и верхней палатъ по финансовымъ биллямъ подробно изложенъ въ изданіи: *Dreyfus*: „Les budgets“ (Correspondance du Cobden-club). Paris, 1882 (переводъ изъ сочиненія Erskine May), стр. 101 сл.

и нападки. Общины уполномочили особую комиссію розыскать въ парламентскихъ архивахъ всѣ прецеденты по вопросу о правѣ палаты лордовъ отвергать финансовые билли. Комиссія отвѣтила, что лордамъ *не* принадлежитъ право вносить какія-либо измѣненія или поправки въ финансовые проекты, но что въ нѣкоторыхъ случаяхъ за ними признавалось право цѣликомъ отвергать такіе билли. Поэтому конституціонность дѣйствій верхней палаты была формальнымъ образомъ подтверждена, но съ тѣхъ поръ принято разсматривать всякую поправку лордовъ въ финансовомъ биллѣ за полный отказъ (en bloc) въ утвержденіи проекта *).

Общины все же сочли нужнымъ оффиціально подтвердить свои привилегіи, что «имъ принадлежитъ исключительное право даровать коронѣ субсидіи и налоги и устанавливать въ этомъ отношеніи родъ, размѣръ, время и продолжительность налоговъ; если лорды дѣйствительно цѣликомъ отклоняли финансовые билли (гласила резолюція), то они лишь рѣдко пользовались этимъ правомъ, а потому общины съ полнымъ основаніемъ серьезно выступаютъ въ защиту своей привилегіи — открывать кредиты и регламентировать бюджетъ». Билль Гладстона, однако, не былъ снова внесенъ въ нижнюю палату, которая удовольствовалась провозглашенной резолюціей, хотя Гладстонъ упрекалъ своихъ оппонентовъ, что они «спокойно допускаютъ грандіозное нововведеніе, нововведеніе даже самое крупное и самое опасное, какое только допускалось до сего времени»... Зато въ слѣдующемъ году Гладстонъ, представляя бюджетъ на 1862 г., искусно вставилъ въ него отмѣну налога на бумагу и одновременно понизилъ подоходный налогъ. Пониженіе подоходнаго обложенія расположило большинство нижней палаты въ пользу проекта, хотя самый пріемъ Гладстона подвергся сильнымъ нападкамъ. Въ такомъ случаѣ лорды могли бы только цѣликомъ отвергнуть весь бюджетъ, если бы они не желали допустить отмѣну налога на бумагу. Но эта мѣра показалась слишкомъ опасной, а потому верхняя палата приняла бюджетъ. Тѣмъ самымъ конфликтъ былъ исчерпанъ **).

---

*) Зато палата лордовъ всегда рѣшительно противилась такъ-называемымъ „tacking bills“, т.-е такимъ финансовымъ законопроектамъ, къ которымъ прибавлены пункты, не имѣющіе ничего общаго съ цѣлью самого билля. Если бы верхняя палата не придерживалась подобнаго правила, то нижняя палата могла бы безъ стѣсненій проводить любыя реформы по всѣмъ областямъ государственнаго управленія, просто прибавляя къ какому-либо финансовому биллю (который не можетъ быть отвергнутъ) статьи, касающіяся совершенно другихъ вопросовъ (см *Gneist*: „Verwaltungsrecht“, II, 727).

**) *Dreyfus*, ук. соч., 201—207.—*Эсменъ*, назв. соч., II, 340, указываетъ, что палата лордовъ, вслѣдствіе ея аристократическаго и наслѣдственнаго состава, дѣйствительно не можетъ считаться представительницей населенія, платящаго налоги, и этимъ,

Другимъ существеннымъ выводомъ, какой вытекаетъ изъ исторической части нашей работы, является положеніе, что принципіально всѣ вотируемые парламентомъ суммы и кредиты считаются дарственной субсидіей (grant) коронѣ со стороны общинъ: парламентъ лишь утверждаетъ или отказываетъ коронѣ въ просимыхъ субсидіяхъ. Вотъ почему палата принципіально никогда отъ себя не увеличиваетъ какихъ-либо новыхъ или старыхъ кредитовъ, если объ этомъ не ходатайствуетъ само правительство (т.-е. представитель короны) *). Описанный принципъ имѣетъ, какъ мы увидимъ ниже, важное значеніе.

Наконецъ, существенной особенностью англійскаго бюджета является знакомое намъ раздѣленіе государственной смѣты на двѣ части: 1) консолидированную (fixed charges on consolidated fund), какъ не подлежащую ежегодному пересмотру, и 2) ежегодно разрѣшаемую парламентомъ (voted supply services). Кредиты, отпущенные въ счетъ консолидированнаго фонда, составили въ 1898 — 9 году 27.044.235 фунт. стерл., а supply services — 81.106.000 фунт. стерл., то-есть первые составляютъ ровно одну треть вторыхъ.

Бюджетный годъ считается въ Англіи съ 1 апрѣля по 31 марта слѣдующаго года **). Составленіе смѣтъ, которыя вносятся въ парламентъ, лежитъ на обязанности правительства. Отдѣльныя вѣдомства изготовляютъ, на основаніи результатовъ предшествующихъ лѣтъ, чрезвычайно подробныя и пространныя смѣты *расходовъ* и отсылаютъ ихъ въ казначейство (министерство финансовъ). Здѣсь эти смѣты разсматриваются и подвергаются различнымъ измѣненіямъ при участіи и согласіи заинтересованныхъ вѣдомствъ. Затѣмъ по отпечатаніи смѣты вносятся въ ноябрѣ или въ декабрѣ въ нижнюю палату, вскорѣ по открытіи ея; именно смѣта военныхъ расходовъ (army estimates) вносится статсъ-секретаремъ военныхъ дѣлъ (воен-

---

конечно, легко объясняются ограниченія верхней палаты въ финансовыхъ вопросахъ. Къ тому же общины фактически всегда могутъ добиться осуществленія тѣхъ или иныхъ фискальныхъ реформъ, хотя бы тѣмъ же путемъ, къ какому прибѣгъ Гладстонъ.

*) Этотъ порядокъ, признанный изстари, подтвержденъ резолюціей (standing order нижней палаты отъ 20 марта 1866 г., что инициатива въ дѣлѣ законопроектовъ, касающихся финансовъ, должна быть предоставлена коронному правительству и что палата не будетъ болѣе заниматься обсужденіемъ индивидуальныхъ предложеній этого рода, исходящихъ отъ ея членовъ (*Эсменъ*, II, 345, см. еще *Todd*: „Le gouvernement parlamentaire en Angleterre“, перев. 1900 г. II, 287 сл.).

**) Формальный порядокъ функціонированія англійскаго бюджета подробно изложенъ въ двухъ сочиненіяхъ на русскомъ языкѣ: *Буньге, Н. Х.*: „Государственное счетоводство и финансовая отчетность въ Англіи“. Спб. (изъ записокъ академіи наукъ), 1890 г.; *Каменскій, І П.* „Государственное хозяйство Англіи за 1887—8/1892—3 гг “, Спб., 1895 г., которыми мы, преимущественно, и пользуемся въ дальнѣйшемъ изложеніи.

нымъ министромъ), смѣта морскихъ расходовъ (navy estimates)— первымъ лордомъ адмиралтейства и, наконецъ, смѣты по расходамъ гражданскаго вѣдомства и взиманія доходовъ (estimates for civil services and for revenue departments) *)—финансовымъ секретаремъ казначейства. Тѣмъ не менѣе общее наблюденіе и спеціальную отвѣтственность за соблюденіе строгой экономіи во всѣхъ отрасляхъ государственнаго хозяйства несетъ канцлеръ казначейства (министръ финансовъ), какъ лицо, въ рукахъ котораго сосредоточены полный контроль и управленіе доходами государственной казны отъ всякихъ источниковъ, включая частные доходы короля. Упомянутыя смѣты, обнимающія, надо замѣтить, нѣсколько томовъ, подраздѣляются на главы или голосованія (chapters или votes); по этимъ отдѣльнымъ главамъ (ихъ около 200) смѣты и голосуются нижней палатой, причемъ суммы, назначенныя по одной главѣ, не могутъ быть расходуемы на предметы, отнесенные къ другой главѣ **). Въ каждой главѣ масса подраздѣленій, обнимающихъ иногда очень мелкія суммы ***); такія подробности даютъ возможность устранить произволъ въ распредѣленіи кредитовъ, да и контроль можетъ довольно легко открыть всякую неточность. Необходимо отмѣтить еще, что въ расходахъ гражданскаго управленія самая классификація расходовъ дѣлается *не* по министерствамъ (какъ принято у насъ и въ другихъ странахъ), а по предметамъ; другими словами, въ каждой главѣ означается, на какой предметъ (а *не* какому министерству) ассигнуется та или иная сумма (напримѣръ, «на народное образованіе» —

---

*) Слѣдуетъ обратить вниманіе на „смѣту взиманія доходовъ“. Еще въ 1848 г. палата общинъ высказала пожеланіе, чтобы въ государственныхъ росписяхъ точно означались суммы, потребныя на взиманіе налоговъ. Вотъ почему съ 1856 года въ росписяхъ (въ estimates for revenue departments) означаются суммы издержекъ на взиманіе государственныхъ доходовъ. Такимъ образомъ, въ англійскихъ отчетахъ показываются по приходу *валовые* доходы отъ отдѣльныхъ источниковъ, а по расходу— издержки взиманія этихъ доходовъ, откуда съ ясностью видна производительность каждой отрасли дохода, то-есть сколько данный доходъ приноситъ государству и сколько тратится на собираніе его. Слѣдовательно, въ настоящее время англійскій бюджетъ носитъ характеръ такъ-называемыхъ „брутто (валовыхъ)-бюджетовъ“, считаемыхъ въ виду ихъ наглядности наиболѣе рациональными въ современномъ государственномъ хозяйствѣ (въ противоположность такъ-называемымъ „нетто-бюджетамъ“, показывающимъ лишь чистый доходъ отъ отдѣльныхъ источниковъ). Теперь почти во всѣхъ государствахъ составляются лишь брутто-бюджеты.— Ср. *Wilgren, K.* „Das staatsbudget“. Helsingfors, 1899, 18 сл.

**) Слѣдовательно, запрещаются такъ-наз. virements, т.-е. переносъ кредитовъ изъ одной статьи въ другую, чѣмъ проводится принципъ „спеціализаціи“, о которой говорено выше. На ряду со смѣтами обычно вносятся особые statements — сокращенные обзоры расходовъ, облегчающіе пониманіе пространныхъ смѣтъ.

***) См. *Franqueville.* „Le gouvernement et le parlement britanniques“, III, 459 сл.

столько-то, на «дѣла благотворительности» — столько-то и т. д.) *). Означенный порядокъ выработался исторически. правительство представляетъ собой единое цѣлое, и въ каждомъ новомъ министерствѣ министры, по взаимному соглашенію, распредѣляютъ между собой отдѣльныя отрасли управленія, соединяя или, наоборотъ, разъединяя ихъ. Англійская система имѣетъ то преимущество, что дѣятельность правительства, поскольку она выражается въ затратахъ на различныя отрасли управленія, получаетъ на цифрахъ бюджета довольно яркое освѣщеніе, чѣмъ облегчается, между прочимъ, и сравненіе данныхъ за продолжительные періоды времени.

Выше мы упомянули, что смѣты вносятся въ палату общинъ вскорѣ послѣ ея открытія. Подробности этой процедуры заключаются въ слѣдующемъ. Какъ извѣстно, сессіи палатъ открываются тронной рѣчью, произносимой въ палатѣ лордовъ, куда для того приглашаются также и члены нижней палаты. Послѣ изложенія предполагаемой внѣшней и внутренней политики, въ тронной рѣчи обращается къ «джентльменамъ палаты общинъ» просьба утвердить предлагаемые на ихъ разсмотрѣніе финансовые проекты и бюджетъ. Послѣ этого нижняя палата возвращается къ себѣ и вырабатываетъ отвѣтный адресъ на тронную рѣчь; послѣднюю спикеръ перечитываетъ «для большей точности» вновь, именно въ той части, которая относится до государственной росписи. Затѣмъ дѣлается общее предложеніе, принимаемое, по установившемуся обычаю, единогласно («nemine contradicente»), «чтобы для исполненія этихъ смѣтъ его величеству были ассигнованы необходимыя суммы (that supply be granted to His Majesty); вмѣстѣ съ тѣмъ палата назначаетъ день, когда имѣетъ быть подробное обсужденіе самаго предложенія о дарованіи субсидій. Здѣсь министры представляютъ свои смѣты, а палата отдаетъ приказъ о сформированіи двухъ комиссій: 1) «комитета снабженія» (committee of supply) и 2) «комитета путей и средствъ» (committee of ways & means). Въ первомъ изъ нихъ обсуждаются представляемыя министрами смѣты расходовъ; во второмъ изыскиваются необходимыя средства для исполненія смѣтъ. Въ составъ обоихъ комитетовъ входитъ вся палата общинъ (the whole house), разница отъ обыкновенныхъ засѣданій заключается въ томъ, что, вмѣсто спикера, въ нихъ предсѣдательствуетъ избранный ея членами изъ своей среды особый предсѣдатель (chairman), остающійся въ этой должности во все время существованія данной па-

*) Это—такъ-называемая „реальная“ система расположенія расходовъ въ противоположность „министеріальной“, обычной на континентѣ; послѣдняя система не даетъ полнаго обзора совокупности расходовъ на какой-либо предметъ, но зато считается болѣе удобной для цѣлей администраціи.

латы и получающій жалованье въ 2.500 фунт. стерл. въ годъ. Превращеніе палаты въ комитетъ совершается довольно просто: спикеръ покидаетъ президентское кресло, и булава его убирается, а предсѣдатель комитета—черманъ—занимаетъ предсѣдательское мѣсто. Такимъ образомъ, комитетъ снабженія обсуждаетъ и вотируетъ тѣ расходы, которые должны быть, согласно смѣтамъ, произведены въ предстоящемъ году, а комитетъ путей и средствъ опредѣляетъ государственные доходы, т.-е. разрѣшаетъ налоги и уполномочиваетъ правительство употреблять поступающіе въ казначейство доходы на покрытіе вотированныхъ расходовъ. Оба комитета начинаютъ свои функціи *не* одновременно: комитетъ путей собирается только послѣ того, какъ комитетъ снабженія представилъ первый (т.-е. касающійся пока лишь части всего расходнаго бюджета) докладъ со своими заключеніями палатѣ общинъ *). Прежде всего комитетъ путей и средствъ разрѣшаетъ правительству позаимствованіе необходимыхъ суммъ на текущіе расходы изъ поступающихъ государственныхъ доходовъ. Означенныя разрѣшенія даются особыми парламентскими актами, и парламентъ утверждаетъ въ теченіе сессіи, смотря по надобности, два или три такихъ акта **). Надо имѣть въ виду, что оба комитета носятъ исключительно совѣщательный характеръ, и ихъ рѣшенія *не* имѣютъ законодательной силы; чтобы постановленія комитета получили силу закона, необходимо утвержденіе палаты общинъ, которая собирается для этого въ назначенный ею день ***). Можетъ показаться страннымъ, почему учреждены подобные комитеты. Послѣдніе, однако, справедливо считаются выдающимся институтомъ англійской парламентской системы. Въ данномъ случаѣ ярко выразилась практичность британскаго народа, давшая возможность, въ виду высокоразвитаго политическаго строя, выработать своеобразный и практичный институтъ. Въ комитетахъ фактически предсѣдательствуютъ и принимаютъ главное участіе лишь лица, наиболѣе свѣдущія въ финансовыхъ вопросахъ. Депутаты

*) По установившемуся порядку, всегда разсматриваются сперва смѣты военная и морская, а затѣмъ уже гражданскаго управленія

**) Образцы такихъ актовъ, въ русскомъ переводѣ, приложены къ книгѣ Каменскаго.

***) Разумѣется, всякій билль проходитъ, кромѣ того, черезъ палату лордовъ и утверждается королемъ. Но для финансовыхъ биллей, вотированныхъ общинами, дальнѣйшая процедура есть лишь простая формальность. Упомянемъ еще, что палата лишь въ очень ограниченной степени пользуется своимъ правомъ сокращенія расходовъ. Напримѣръ, въ теченіе 6 лѣтъ съ 1854 по 1860 годъ исключено кредитовъ по большей мѣрѣ на 20.000 фунт. стерл., а въ 1858 г. вычеркнутъ всего расходъ въ 300 фунт. стерл., предназначавшихся лицу, командированному отъ національной галлереи.

здѣсь не стѣснены строгими формальными условіями парламентскихъ преній: напримѣръ, по одному и тому же вопросу одинъ и тотъ же депутатъ можетъ сколько угодно разъ участвовать въ дебатахъ. Въ комитетахъ депутаты выступаютъ скорѣе въ качествѣ экспертовъ, такъ какъ главная ихъ роль заключается въ дачѣ заключеній по министерскимъ финансовымъ проектамъ; смѣты и росписи здѣсь отнюдь не перерабатываются и все дѣло ограничивается обычно сокращеніемъ расходовъ, представляющихся несвоевременными или нецѣлесообразными. Благодаря описанному порядку, составъ комитетовъ, исполняющихъ столь важную функцію государственнаго управленія, какъ составленіе бюджета, не подвергается нежелательнымъ случайностямъ и различнымъ стѣсненіямъ. Какъ показываетъ опытъ, принятый на континентѣ Европы и въ Соединенныхъ Штатахъ способъ назначенія парламентскихъ комиссій для обсужденія росписи (жребіемъ, избраніемъ палаты, выборомъ по усмотрѣнію президента палаты) далеко не обезпечиваетъ должной критики бюджета. Правда, эти комиссіи, составленныя обычно изъ строго опредѣленнаго числа членовъ и носящія характеръ закрытыхъ засѣданій, имѣютъ принципіально цѣлью облегчить обсужденіе бюджета въ общемъ собраніи палаты*). Тѣмъ не менѣе система, принятая на континентѣ, приводитъ обыкновенно къ перевершенію всей росписи, къ внесенію въ нее многочисленныхъ новыхъ ставокъ и кредитовъ. Тѣмъ самымъ сильно колеблется равновѣсіе между приходомъ и расходомъ, и нерѣдко открывается необходимость испрашивать безчисленныя дополнительныя ассигновки**). Къ тому же, внося большія измѣненія въ министерскій проектъ, парламентъ ослабляетъ отвѣтственность министровъ, которые не могутъ, очевидно, отвѣчать за мѣры, ими вовсе не предлагавшіяся и постоянно вызывающія впослѣдствіи, какъ извѣстно изъ опыта, необходимость въ сверхсмѣтныхъ ассигнованіяхъ. Поэтому раздаются многочисленные голоса въ пользу ограниченія иниціативы палаты въ финансовыхъ вопросахъ***). Не входя въ обсужденіе того, насколько дѣйствительно желательно подобное ограниченіе, мы отмѣтимъ, что въ Англіи исторически выработалась вполнѣ удовлетворительная система, удачно приспособленная къ особенностямъ британской парламентской жизни и, можетъ быть, непримѣнимая въ нѣкоторыхъ другихъ странахъ.

*) Ср. *Stourm*, ук. соч., 252.

**) *Татариновъ*: „Госуд. отчетность во Франціи“, 2 изд. (И. И. Кауфмана), стр. 30.

***) Ср *Thon de la Chaume, R.*: „L'accroissement des budgets d'État au XIX siècle“. Paris, 1900, стр. 147—159. *Roche Jules*: „Les budgets du XIX siècle etc.“, Paris, стр. 52, сл. и мног. др.

Если назрѣваетъ какая-либо потребность измѣненія въ финансовой организаціи, то депутаты палаты общинъ обыкновенно указываютъ на это не при выработкѣ новаго бюджета, а при изложеніи министерствомъ своей программы. Ежегодно министръ финансовъ произноситъ въ палатѣ такъ-наз. budget speech, гдѣ онъ излагаетъ результаты истекшаго года, соображенія относительно ожидаемыхъ доходовъ и предстоящихъ расходовъ въ наступающемъ году, предположенія объ увеличеніи или уменьшеніи налоговъ и о прочихъ финансовыхъ мѣрахъ *). Въ отвѣтъ на эту рѣчь депутаты высказываютъ свои замѣчанія, служащія министру руководствомъ при выработкѣ бюджета въ будущемъ году. Въ Англіи представляется, повидимому, болѣе цѣлесообразнымъ предоставлять направленіе всей политики министерству, пользующемуся довѣріемъ большинства палаты, чѣмъ уменьшать отвѣтственность министровъ въ важнѣйшемъ административномъ актѣ, какимъ является бюджетъ... **).

Выше мы остановились на томъ, какимъ образомъ комитетъ снабженія разсматриваетъ государственныя смѣты расходовъ. По обсужденіи смѣтъ предсѣдатель предлагаетъ ассигновать требуемыя суммы въ слѣдующихъ выраженіяхъ: «такая-то сумма не свыше столькихъ-то фунт. стерл. ассигнуется его величеству на такой-то предметъ, обозначенный въ такой-то статьѣ напечатанныхъ смѣтъ». Комитетъ не можетъ ни измѣнить назначеніе статьи, ни увеличить требуемую правительствомъ сумму ***); онъ можетъ только исключить одно изъ подраздѣленій болѣе значительной главы или сократить эту главу на соотвѣтствующую сумму. Выше указывалось также, что рѣшенія комитета снабженія докладываются палатѣ общинъ (подъ предсѣдательствомъ спикера), которая либо утверждаетъ предположенія комитета, либо уменьшаетъ ассигновки послѣдняго; однако, увеличивать ассигновки, безъ вторичнаго разсмотрѣнія спорнаго пункта въ комитетѣ снабженія, палата *не* можетъ.

Послѣ того какъ палата утвердила ассигнованія комитета снабженія, правительство все еще не считается уполномоченнымъ на

---

*) Надо замѣтить, что бюджетъ вотируется обычно въ теченіе того года, когда онъ долженъ функціонировать.

**) По замѣчанію Франквилля, „всякій депутатъ имѣетъ право поднять вопросъ о вотированіи кабинету недовѣрія или о возбужденіи преслѣдованія противъ министровъ, или предложить любой проектъ; онъ можетъ требовать пониженія кредита или даже настаивать на отклоненіи всего бюджета, но онъ не имѣетъ права предлагать увеличеніе суммы, испрашиваемой министромъ, хотя бы на одинъ пенсъ". (*Franqueville*, III, 516).

***) *Dreyfus*, ук. соч., 156 сл.

позаимствованіе государственныхъ доходовъ для исполненія вотированныхъ расходовъ. Для этого необходима санкція комитета путей и средствъ, который открываетъ теперь свои занятія. Обычно въ это время министръ финансовъ произноситъ упомянутый budget speech *). Сравненіе состоянія финансовъ въ истекшемъ и наступающемъ году даетъ депутатамъ надлежащія свѣдѣнія для сужденія о томъ, какія средства дѣйствительно необходимы для покрытія вотированныхъ палатой расходовъ: если выясняется значительный излишекъ доходовъ, то можетъ быть потребовано сокращеніе налоговъ; если же ожидается дефицитъ, то комитету предстоитъ разсмотрѣть представленіе канцлера о способахъ покрытія дефицита и, въ случаѣ признанія ихъ цѣлесообразными, утвердить проектъ, по общему же правилу комитетъ не можетъ отъ себя предлагать новыхъ налоговъ или увеличеніе старыхъ, такъ какъ это является прерогативой короны (т.-е. возможно лишь по иниціативѣ канцлера казначейства), развѣ только допускается предложеніе замѣны одного налога другимъ, дающимъ тотъ же доходъ, какой испрашивается правительствомъ **).

Разсмотрѣвъ представленія канцлера казначейства объ установленіи налоговъ въ предстоящемъ году (напримѣръ, о взиманіи подоходнаго налога въ томъ или иномъ размѣрѣ, таможенной пошлины на чай или какихъ-либо новыхъ податей), комитетъ путей либо утверждаетъ проектъ канцлера, либо отклоняетъ, и доводитъ о томъ до свѣдѣнія палаты. Если послѣдняя дастъ свое согласіе, то правительство, руководствуясь постановленіемъ комитета путей, можетъ приступить ко взиманію разрѣшенныхъ въ принципѣ налоговъ, такъ какъ предполагается, что билль въ заключеніе сдѣлается закономъ страны. Но если бы при дальнѣйшемъ обсужденіи законопроектъ (такъ-наз. tax bill) былъ отклоненъ, то всѣ собранныя въ силу его суммы должны быть возвращены уплатившимъ ихъ. Затѣмъ, какъ вскользь упомянуто выше, на комитетѣ путей лежитъ еще другая обязанность—разрѣшать правительству позаимствованіе государственныхъ суммъ на покрытіе утвержденныхъ уже комитетомъ снабженія расходовъ; въ данномъ случаѣ комитетъ путей вырабатываетъ билль (такъ-наз. bill of supply), разрѣшающій предварительный отпускъ соотвѣтствующихъ суммъ изъ консолидированнаго фонда. Такіе билли проходятъ черезъ обѣ палаты и санкціонируются королемъ. Принимая во вниманіе, что обычно засѣданія обоихъ комитетовъ продолжаются до августа мѣсяца, а бюджетный

*) См. *Dreyfus*, ук. соч., 146 сл.

**) Тамъ же, 159 сл.

годъ начинается уже съ перваго апрѣля, нельзя удивляться, что такіе предварительные отпуски достигаютъ нерѣдко третьей части всего бюджета; если бы средства консолидированнаго фонда оказались недостаточными, то государственное казначейство уполномочено выпускать краткосрочные казначейскіе билеты (особые долговые документы, срокомъ на 3, 6 или 12 мѣсяцевъ и приносящіе не свыше 5% дохода). Наконецъ, третьей задачей комитета путей и средствъ является разрѣшеніе вопроса объ авансахъ (votes on account) въ томъ случаѣ, если бы до утвержденія смѣтъ понадобились извѣстныя суммы; такіе авансы допускаются только по вѣдомству гражданскаго управленія, ибо смѣты послѣдняго, по причинѣ ихъ обширности и разнообразія, не всегда могутъ своевременно быть разсмотрѣны и утверждены *). По словамъ Г. Н. Каменскаго, эти авансовые кредиты достигаютъ обыкновенно довольно значительныхъ суммъ, часто около 6 мил. фунт. стерл. въ годъ, то-есть приблизительно $6^1/_2\%$ бюджета.

Если, однако, въ теченіе того времени, когда комитеты разсматриваютъ государственную роспись, открылась потребность въ какихъ-либо дополнительныхъ ассигнованіяхъ, ранѣе не предусмотрѣнныхъ, то министерство представляетъ въ палату общинъ дополнительную смѣту (supplementary estimates), пріобщаемую къ прежней росписи. Порядокъ обсужденія и вотированія остается тотъ же, что и для первоначальныхъ смѣтъ. Впрочемъ, въ нормальныя времена supplementary estimates достигаютъ, въ общемъ, ничтожной суммы; къ тому же, бюджетъ составляется, какъ мы видѣли, очень близко ко времени начала функціонированія его, а потому смѣты исчисляются весьма точно **).

Послѣ того, какъ оба комитета закончили свои занятія ***) и бюджетъ оказался окончательно выработаннымъ, что обычно имѣетъ

---

*) Что же касается военнаго и морского вѣдомствъ, то для нихъ въ этомъ вопросѣ спеціальнаго уполномочія вообще не требуется, ибо законъ, считаясь съ особыми условіями англійской военной организаціи, разсыпанной по всему свѣту, даетъ правительству право дѣлать, съ разрѣшенія комиссаровъ казначейства, временныя позаимствованія въ суммѣ, разрѣшенной по одной главѣ смѣты, на потребности того же вѣдомства—по прочимъ главамъ, т.-е. допускать извѣстныя отступленія отъ принципа „спеціализаціи“ (ср. *Gneist*: „Verwaltungsrecht“, стр. 730).

**) См. *Stourm*, ук соч., стр. 348—354. Надо замѣтить, что англійская публика крайне неодобрительно относится къ дополнительнымъ смѣтамъ, почему точное исчисленіе росписи составляетъ особую гордость министра финансовъ (ср. *Todd*: „Ueber die parlamentarische Regierung in England“, перев. 1869 г., I, стр. 409 сл.).

***) Упомянемъ, что на разсмотрѣніе комитетовъ иногда передаются палатой, кромѣ смѣтъ, и другіе вопросы, особенно если дѣло идетъ о какихъ-либо финансовыхъ мѣропріятіяхъ.

мѣсто къ концу сессіи (въ августѣ мѣсяцѣ), палата общинъ даетъ приказъ изготовить такъ-наз. билль усвоенія (appropriation bill), резюмирующій въ одномъ актѣ всѣ воспослѣдовавшія ранѣе частичныя разрѣшенія парламента. Въ этомъ биллѣ перечисляются всѣ смѣтные расходы и ассигнованія, назначенные въ комитетъ снабженія, съ показаніемъ суммъ, въ немъ вотированныхъ. «Мы, Вашего Величества почтительнѣйшіе и преданнѣйшіе подданные,—говорится въ этомъ актѣ,—Общины Соединеннаго королевства... собранные въ парламентъ для изысканія средствъ на расходы, которые мы съ полной готовностью предоставили Вашему Величеству въ этой сессіи парламента, рѣшили предоставить Вашему Величеству нижеозначенную сумму и потому покорнѣйше просимъ Ваше Величество, чтобы это было постановлено закономъ и чтобы было узаконено Высочайшей волей Вашего Величества съ вѣдома и согласія Лордовъ духовныхъ и свѣтскихъ и Общинъ, собранныхъ въ настоящій парламентъ, въ силу его полномочій, а именно: 1) Комиссары казначейства Его Величества въ установленное время могутъ выдать изъ консолидированнаго фонда... и употребить для выполненія расходовъ, представленныхъ Его Величеству на потребность года, оканчивающагося 31 марта 1888 года, сумму въ 32.242.209 фунт. стерл.» *). Далѣе комиссарамъ казначейства дается полномочіе въ случаѣ временной недостачи консолидированнаго фонда занимать отъ времени до времени подъ кредитъ предоставленной Его Величеству суммы (въ актѣ 1887 г. 34.242.209 ф.), не свыше этой суммы и на срокъ не болѣе 3-хъ мѣсяцевъ, съ уплатой не свыше 5% въ годъ. Въ-третьихъ, указывается, что всѣ суммы, вотированныя уже раньше на нужды текущаго года (то-есть временными актами путемъ bills of supply), а равно и назначенныя по сему заключительному акту, считаются «усвоенными»,—другими словами, окончательно утвержденными; при этомъ дѣлается упоминаніе, что всѣ разрѣшенныя средства и ассигнованія не должны быть выданы или употреблены на какой-либо иной предметъ, кромѣ указанныхъ въ утвержденныхъ подробныхъ смѣтахъ. Въ-четвертыхъ, слѣдуетъ оговорка, что если возникнетъ какая-либо потребность въ расходѣ военномъ или морскомъ, на который не была усвоена сумма по настоящему акту, и отсрочка такового расхода, впредь до вотированія его парламентомъ въ установленномъ порядкѣ, могла бы оказаться пагубной, то военное или морское, по принадлежности, вѣдомство обязано поспѣшить сношеніемъ съ комиссарами казначейства для полученія

*) Мы цитируемъ по тексту акта 1887 г., приложенному въ переводѣ къ сочиненію *Бунге*, стр. 72 сл. См. также у *Каменскаго*, стр. 339.

уполномочія покрыть указанный расходъ изъ какихъ-либо остатковъ или сбереженій по прочимъ кредитамъ даннаго вѣдомства, лишь бы только не была превзойдена вся совокупность кредитовъ, открытыхъ сему вѣдомству *).

Билль усвоенія изготовляется подъ непосредственнымъ наблюденіемъ спикера нижней палаты **). Послѣдній обязанъ удостовѣриться, что всѣ ассигнованія, перечисленныя въ биллѣ усвоенія, точно соотвѣтствуютъ суммамъ, вотированнымъ въ комитетѣ снабженія, и провѣряетъ итогъ суммъ, предоставленныхъ къ отпуску изъ консолидированнаго фонда въ распоряженіе государственнаго казначейства по постановленіямъ комитета путей и средствъ. Спикеръ выводитъ балансъ между вотированными расходами и доходами и ограничиваетъ окончательный отпускъ средствъ этимъ балансомъ. Когда билль усвоенія пройдетъ послѣ троекратнаго чтенія черезъ обѣ палаты парламента ***), онъ препровождается обратно въ палату общинъ и сохраняется тамъ до дня закрытія сессіи, т.-е. обычно до конца августа. Тогда спикеръ приноситъ билль къ рѣшеткѣ палаты лордовъ, куда ему переступать не дозволяется. Здѣсь клеркъ (секретарь) парламента принимаетъ законопроектъ и объявляетъ на него королевское согласіе, прежде всѣхъ другихъ биллей, слѣдующей, вѣками установившейся формулой на франко-норманскомъ нарѣчіи: «Le Roy remercie ses loyals Subjects (или bons sujets), accepte leur bénévolence et ainsi le veult» ****).

Утвержденіемъ билля усвоенія заканчивается процедура составленія государственной росписи. На этомъ актѣ держится вся система государственнаго хозяйства и основывается контроль исполненія бюджета: всякое отступленіе отъ акта усвоенія вызываетъ для министерства строгую отвѣтственность. Если бы впослѣдствіи оказалась необходимость въ новыхъ ассигнованіяхъ (обычно, вслѣдствіе политическихъ осложненій или войнъ), то правительство обращается къ парламенту, собирающемуся вновь въ осеннюю сессію, съ просьбой открыть дополнительные кредиты. Тутъ подлежащія министерства представляютъ смѣты (supplementary estimates) на

*) Благодаря этому правилу, парламентъ ежегодно утверждаетъ post factum такіе неотложные расходы, санкціонируя подобные virements (переносы) въ appropriation bill'ѣ на слѣдующій годъ.

**) *Gneist*: „Verwaltungsrecht“, 728 сл.

***) Между прочимъ, при третьемъ чтеніи билля усвоенія въ палатѣ общинъ канцлеръ казначейства обычно (съ 1863 г.) представляетъ смѣту расходовъ и доходовъ на смѣтный годъ въ исправленномъ видѣ, то-есть со внесеніемъ въ нее всѣхъ воспослѣдовавшихъ дополнительныхъ кредитовъ и разрѣшенныхъ источниковъ дохода. (*Heckel*, 98).

****) См *Franqueville*, III, 478.

новые, ранѣе не предвидѣвшіеся расходы, а парламентъ обычнымъ порядкомъ назначаетъ комитеты снабженія и путей и средствъ и ассигнуетъ, по изложеннымъ выше правиламъ, необходимыя суммы*). Такія дополнительныя ассигнованія зачисляются въ счетъ того года, въ которомъ они вотированы.

Есть, однако, расходы, которые англійское правительство дѣлаетъ безъ предварительнаго разрѣшенія парламента. Дѣло въ томъ, что въ жизни государства встрѣчаются такіе случаи, когда необходимы немедленно крупные рессурсы. Для такихъ случаевъ крайней необходимости учреждены два фонда: 1) казначейскій фондъ (treasury fund или treasury chest) и 2) фондъ на непредвидѣнныя потребности по гражданскому вѣдомству (Civil contingencies fund). Первый ограниченъ суммой въ 1.300.000 фунт. ст.; изъ него дѣлаются авансы и переводы по различнымъ отраслямъ государственнаго хозяйства, причемъ ставится непремѣнное условіе: взятыя суммы должны быть пополнены за счетъ ассигнуемыхъ впослѣдствіи парламентомъ на эти статьи средствъ, когда будутъ выяснены чрезвычайныя обстоятельства, вынудившія правительство коснуться названнаго фонда. Второй ограниченъ суммой въ 120.000 ф. ст.; казначейство можетъ брать изъ него отъ времени до времени необходимыя суммы для покрытія непредвидѣнныхъ расходовъ по гражданскому вѣдомству, не вошедшихъ въ смѣту, или дефицитовъ по вотированнымъ уже статьямъ. Всѣ позаимствованія изъ указаннаго фонда должны быть ему возвращены изъ ассигнованій, дѣлаемыхъ парламентомъ на гражданское вѣдомство въ слѣдующемъ году. Наконецъ, въ рукахъ правительства имѣется еще особый секретный фондъ (fund for secret services), заключающій въ себѣ около 50.000 фунт. ст. (изъ нихъ 10.000 ф. с. отнесены на консолидированный фондъ). Министры, пользующіеся этимъ фондомъ, обязаны подъ присягой употреблять взятыя ими суммы только для цѣлей и въ интересахъ подлежащихъ вѣдомствъ. Имена лицъ, получающихъ деньги изъ этого фонда, вносятся въ особую книгу, съ обозначеніемъ выданныхъ платежей, и парламентъ можетъ потребовать эту книгу для просмотра; но на практикѣ парламентъ этимъ правомъ не пользуется, тѣмъ болѣе, что вообще не принято возбуждать вопросовъ о позаимствованіяхъ изъ секретнаго фонда **).

---

*) Иногда,—а эта практика нынѣ встрѣчаетъ все меньшее сочувствіе,—открывается правительству такъ-наз. vote of credit, дающій право болѣе свободно распоряжаться ассигнованными суммами; обычно эта система употребляется тогда, когда оказывается невозможнымъ заранѣе точно опредѣлить каждую статью расхода. Подробности у *Stourm*'а, стр. 349 сл.

**) *Каменскій*, стр. 50 сл

Итакъ, прослѣдивъ формальный порядокъ вотированія бюджета въ Англіи, мы отмѣтимъ слѣдующую замѣчательную особенность англійской системы: исполненіе государственной росписи постоянно чрезвычайно близко подходитъ къ тѣмъ предположеніямъ, которыя были сдѣланы въ началѣ года,—другими словами, между дѣйствительнымъ исполненіемъ бюджета и проектированной на данный годъ росписью несоотвѣтствіе обычно совершенно ничтожное. На самомъ дѣлѣ,—возьмемъ данныя за четырехлѣтіе $189^0/_1$—$189^3/_4$ гг. (а въ скобкахъ за четырехлѣтіе $189^4/_5$—$189^7/_8$ гг.). Всего предполагалось доходовъ 360.133.000 ф. ст. (393.861.000 ф. ст.), а поступило 362.012.685 ф. ст. (407.221.480 ф. ст.), т.-е. разница равна всего 1.879.685 ф. ст. (13.360.480), или ежегодно въ среднемъ—469.921 ф. ст, или $^1/_2{}^0/_0$ (3.340.120 ф. ст., или $3{,}2^0/_0$), по расходу предполагалось 362.561.607 ф. ст. (397.902 102 ф ст.), а израсходовано въ дѣйствительности 359.338.838 ф. ст. (396.095.441 ф. ст.), то-есть разница равна 3.222.768 ф. ст. (1.806.661 ф. ст.), или ежегодно въ среднемъ + 805.692 ф. ст., или $0{,}9^0/_0$ (451.665 ф. ст., или $0{,}45^0/_0$). Наоборотъ, на континентѣ крупное несоотвѣтствіе между проектированной росписью и дѣйствительнымъ исполненіемъ ея составляетъ почти повсемѣстно заурядное явленіе. Возьмемъ Францію.

По официальнымъ даннымъ Bulletin de statistique et de législation comparée (за 1901 г., томъ 50, стр. 400), общая сумма доходовъ Франціи за 12 лѣтъ, съ 1888 по 1899 гг., исчислялась по росписи 39.310.083.872 франк., а поступило въ дѣйствительности 40.661.224.382 фр., то-есть разница равна 1.351.140.510 фр., или ежегодно въ среднемъ 112.595.042 фр., или $3{,}3^0/_0$; по расходу предполагалось 39.289.083.457 фр., а израсходовано въ дѣйствительности 40.374.507.784 фр., т.-е. разница равна 1.085 424.327 фр., или ежегодно 90.452.027 фр. или $2{,}68^0/_0$ *). За тѣ же 12 лѣтъ въ Англіи ($188^7/_8$—$189^8/_9$ гг.) предполагался доходъ въ 1.122.216.000 фунт. ст., а поступило 1.145.149.740 ф. ст., разница—22.933.740 ф. ст., или ежегодно—1.911.145 ф. ст. или $2^0/_0$; по расходу: предполагалось 1.133.414.133 ф. ст., а израсходовано 1.124.775.305, разница — 8.638.828 ф. ст., или ежегодно 719.902 ф. ст., или $0{,}76^0/_0$ **).

*) За тѣ 12 лѣтъ во Франціи наибольшее уклоненіе отъ смѣты было: по доходу + 198 717.051 фр. (1891 г.), по расходу + 209.157.934 фр. (1897 г.); наименьшее уклоненіе: по доходу — 8 057 238 фр (1895 г.), по расходу — 10.012.441 фр. (1895 г.).

**) За тѣ 12 лѣтъ въ Англіи наибольшее уклоненіе отъ смѣты было: по доходу + 5 811.829 ф. ст. (1895/6 г.), по расходу — 1 956.906 ф ст. (1897/8); наи-

Между тѣмъ точное вычисленіе росписи имѣетъ серьезное значеніе. Если расходы будутъ исчислены въ преувеличенномъ видѣ, то должно произойти переобремененіе населенія податями: придется въ виду предполагаемыхъ усиленныхъ расходовъ, съ одной стороны, увеличить податное бремя страны, а съ другой — ненормальнымъ образомъ сократить расходы; если же расходы исчислены ниже дѣйствительно необходимаго, то обнаруживаются аномаліи въ веденіи государственнаго хозяйства, открывается потребность въ новыхъ кредитахъ и т. д. Отмѣченное нами несоотвѣтствіе росписей и дѣйствительнаго исполненія на континентѣ объясняются, главнымъ образомъ, слѣдующими тремя причинами: 1) составленіе бюджета происходитъ обычно задолго до начала бюджетнаго года, напримѣръ, во Франціи за 15 мѣсяцевъ, такъ что исчисленія, естественно, бываютъ довольно гадательны; къ тому же, заключеніе счетовъ бюджетнаго года (объ этомъ ниже) происходитъ обыкновенно нѣсколько мѣсяцевъ спустя по окончаніи смѣтнаго года, а потому у составителей бюджета нѣтъ подъ руками послѣднихъ данныхъ о движеніи государственныхъ суммъ, 2) какъ указано выше,

---

меньшее уклоненіе: по доходу + 57 623 ф. ст. (1892/3 г.), по расходу + 612.614 ф. ст (1887/8 г.). (Подсчеты вездѣ наши; плюсы и минусы показываютъ, сколько слѣдовало бы добавить или уменьшить въ смѣтѣ, чтобы получить цифры дѣйствительнаго исполненія)

Для ясности прилагаемъ **статистику бюджетовъ Великобританіи за 1887/8 — 1898/9 гг** по Statistical Abstract for the United Kingdom 1885—1899, № 47, London, 1900 (фунты стерлинговъ.)

Годы.	Доходы.		Расходы.		Превышеніе дѣйствит. доходовъ (+) или расх.(—).
	Предполагалось по смѣтѣ.	Поступило въ дѣйствительности.	Предполагалось по смѣтѣ.	Израсходовано въ дѣйствительн.	
1887/8 . .	88.135.000	89.802 254	88.036 259	87.423.645	+2.378.609
1888/9 . .	86.827.000	88.472 812	87.024.061	87.683.830	+ 788.982
1889/90 . .	86 150 000	89.304.316	86.7 3.168	86.08 3.314	+3.221.002
1890/1 . .	87 610.000	89 489.112	88.511.943	87.732.855	+1 756.257
1891/2 . .	90 430.000	90 994.786	90.924.036	89.927.773	+1.067.013
1892/3 . .	90.453 000	90.395 377	91.069 560	90.375.365	+ 20 012
1893/4 . .	91 640.000	91 133 410	92.056 068	91.302.846	— 169.436
1894/5 . .	94.175.000	94 683 762	94 537.685	93 918.421	+ 765.341
1895/6 . .	96.162.000	101.973 829	98.498 496	97.764.357	+4.209.472
1896/7 . .	100 480.000	103.949.885	102.324.921	101.476.669	+2.473.216
1897/8 . .	103 044.000	106 614.004	104.892.900	102.935.994	+3.678.010
1898/9 . .	107.110.000	108.336.193	108.815.036	108.150.236	+ 185.057
Итого за 12 лѣтъ . . .	1.122.216 000	1.145.149.740	1.133.414 133	1.124.775.305	+20.374 435

на континентѣ считается безспорнымъ право депутатовъ вносить поправки въ правительственный проектъ росписи; это значительно колеблетъ равновѣсіе между приходомъ и расходомъ и дѣлаетъ шаткими смѣтныя вычисленія *). Наконецъ, 3) иногда допускается умышленно преувеличеніе въ исчисленіи расходовъ и преуменьшеніе въ доходахъ; правительство желаетъ обезпечить себѣ возможно большую свободу дѣйствій, имѣя въ своемъ распоряженіи преувеличенные кредиты **). Конечно, такой образъ дѣйствій возможенъ лишь при неустойчивости или неразвитости конституціоннаго строя; напримѣръ, около середины истекшаго столѣтія баварское правительство нарочно строило государственный бюджетъ такъ, чтобы имѣть побольше свободныхъ остатковъ, коими оно распоряжалось независимо отъ желаній народныхъ представителей ***), то же самое наблюдалось въ Вюртембергѣ, гдѣ правительство систематически преувеличивало смѣту расходовъ и преуменьшало смѣту доходовъ, дабы пріучить буржуазно-народную партію къ уступкамъ по отношенію къ коронѣ ****). Перечисленныя три причины, какъ намъ ясно, не имѣютъ мѣста по отношенію къ Англіи.

Разсмотримъ теперь *порядокъ исполненія англійскаго бюджета.* Главная масса налоговъ и пошлинъ поступаетъ въ два учрежденія, предназначенныя для сбора ихъ, департаментъ внутреннихъ доходовъ и департаментъ таможенный. Отсюда весь національный доходъ немедленно переводится въ англійскій банкъ (частное акціонерное учрежденіе) и помѣщается тамъ въ качествѣ вклада «на счетъ казначейства его величества» *****). Это совершается слѣдующимъ образомъ: ежедневно въ департаментѣ внутреннихъ доходовъ получаются большія суммы; два джентльмена пріѣзжаютъ туда изъ банка каждый день послѣ полудня; они тщательно провѣряютъ счета за

*) Напримѣръ, во Франціи за 7 лѣтъ (1895—1901) вслѣдствіе новыхъ законовъ увеличеніе расходовъ, изъ которыхъ болѣе половины обязано парламентской иниціативѣ, равнялось ежегодно въ среднемъ 259 мил. фр. Бывшій министръ Жюль Рошъ замѣчаетъ по этому поводу, что, благодаря парламентской иниціативѣ, расходъ на 1901 г. увеличился на 180 мил. фр., то-есть что это равносильно уплатѣ процентовъ по займу въ 6 000 000 000 франковъ. (Изъ статьи въ Revue de deux mondes, извлеченіе въ „Вѣстникѣ Финансовъ“, № 6, стр 315, за 1901 г)

**) Правда, до нѣкоторой степени такая политика объясняется иногда отсутствіемъ эластичныхъ податныхъ источниковъ (напримѣръ, подоходнаго налога), что заставляетъ осторожно исчислять доходы; иначе при недоборахъ неизбѣженъ дефицитъ, который за отсутствіемъ эластичныхъ источниковъ заставитъ обратиться къ новымъ налогамъ.

***) *Лебедевъ*: „Фин. право“, I, 677.

****) „Um insbesondere die kleinbürgerliche Volkspartei weniger bewilligungsspröde zu machen“, по выраженію Rocher'a (*Heckel*, ук. соч., стр. 88 и 125)

*****) Доходы, поступающіе въ Ирландіи, отсылаются въ ирландскій банкъ

этотъ день при помощи назначенныхъ для того чиновниковъ; потомъ они берутъ полученныя въ тотъ день деньги и отвозятъ ихъ въ англійскій банкъ *). Послѣдній принимаетъ государственныя суммы, какъ всякіе другіе частные вклады, то-есть имѣетъ полное право пользоваться казенными средствами для своихъ операцій, отвѣчая лишь за то, чтобы всякое истребованіе казенныхъ вкладовъ обратно удовлетворялось немедленно. Вкладъ казначейства въ банкъ носитъ названіе «счета казначейства» (Exchequer account) или чаще «консолидированнаго фонда Соединеннаго Королевства» (Consolidated fund).

Прямымъ владѣльцемъ всѣхъ правительственныхъ вкладовъ въ англійскомъ банкѣ считается государственное казначейство, которому вообще поручена главнымъ образомъ вся область государственныхъ доходовъ и контроль за ихъ поступленіемъ. Казначейство является высшей инстанціей по вопросамъ обложенія и наблюдаетъ за правильнымъ сборомъ національнаго дохода. Оно слѣдитъ за тѣмъ, чтобы всѣ учрежденія, получающія государственные доходы, немедленно переводили ихъ въ англійскій банкъ, какъ то предписывается закономъ 28 іюня 1866 года. Съ этой цѣлью ежедневно отдѣльныя правительственныя учрежденія, завѣдующія доходами, сообщаютъ въ казначейство перечень суммъ, внесенныхъ ими въ «консолидированный фондъ» въ англійскомъ банкѣ **), а равно и о состояніи ихъ счетовъ. Съ своей стороны, и банкъ ежедневно пересылаетъ казначейству подробную вѣдомость о движеніи суммъ на текущемъ счету казначейства въ банкѣ ***). Простое сличеніе вѣдомостей правительственныхъ учрежденій и банка дастъ возможность контролировать дѣйствія податныхъ инстанцій. Независимо отъ сего казначейство непосредственно ревизуетъ учрежденія по сбору государственныхъ доходовъ; кромѣ того, если въ поступленіяхъ отъ какого-либо налога замѣчаются задержки или недоборъ, то казначейство тотчасъ же спеціально наводитъ справки о причи-

*) *Дайси*: „Основы государственнаго права Англіи“, пер. подъ ред. П. Г Виноградова Спб, 1891 г., стр. 235.

**) Департаментъ внутреннихъ доходовъ доставляетъ, кромѣ того, еженедѣльно подробную вѣдомость о всѣхъ его поступленіяхъ по статьямъ. Такую же вѣдомость ежемѣсячно доставляетъ таможенное управленіе. Четыре раза въ годъ вѣдомства внутреннихъ доходовъ, таможенное и почтовое доставляютъ спеціальныя 3-хмѣсячныя вѣдомости (balance sheet) поступленій, произведенныхъ мѣстныхъ платежей и суммъ, переведенныхъ въ банкъ (*Philippovich*, 179 сл., и *Лебедевъ*, I, 416).

***) Сверхъ того еженедѣльно банкъ присылаетъ казначейству выписи о состояніи всѣхъ казенныхъ счетовъ, что даетъ возможность провѣрить вѣдомости каждаго изъ собирающихъ учрежденій.

нахъ этого явленія *). Упомянемъ еще, что передача всѣхъ казенныхъ суммъ въ англійскій банкъ имѣетъ (не говоря уже о существенной важности изъятія изъ рукъ правительства громадныхъ казенныхъ суммъ) весьма серьезное народно-хозяйственное значеніе: по вычисленіямъ Филипповича **), банкъ Англіи постоянно располагаетъ для питанія торгово-промышленнаго кредита въ среднемъ около $4^1/_2$ мил. фунт. стерл. за счетъ казенныхъ средствъ; прибыли банка отъ пользованія средствами государства съ 1806 по 1879 гг. вычисляются въ $9^1/_2$ мил. фунт стерл., считая, что свободный резервъ казенныхъ суммъ приноситъ банку 3% дохода ***); эти суммы были бы совершенно непроизводительно потеряны для народнаго хозяйства, если бы государственные доходы не стекались въ банкъ, утилизирующій ихъ, а оставались бы лежать въ казначействѣ.

Итакъ, если казначейство и является прямымъ владѣльцемъ правительственныхъ вкладовъ въ банкѣ, то для полученія ихъ для надобностей государства правительство обязано выполнять рядъ болѣе или менѣе сложныхъ, но обезпечивающихъ тщательный контроль формальностей, къ описанію которыхъ мы и приступаемъ. Дѣло въ томъ, что въ парламентскомъ актѣ 1689 года, положенномъ въ основаніе англійскаго банка, постановлено, что банку запрещается давать ссуды королю или его наслѣдникамъ безъ согласія парламента и за нарушеніе этого пункта управляющій и самый банкъ подвергаются усиленному денежному штрафу, втрое болѣе ссужаемой суммы. Поэтому выдачи казеннаго вклада изъ банка могутъ происходить только въ соотвѣтствіи съ разрѣшеніями парламента, и всѣ формальности по выдачѣ изъ банка правительству государственныхъ суммъ сводятся къ контролю за тѣмъ, что требуемыя выдачи утверждены парламентомъ (посредствомъ ли ежегодныхъ разрѣшеній, напримѣръ, въ «актѣ усвоенія», или постояннымъ парламентскимъ актомъ).

Главнымъ дѣйствующимъ лицомъ этого контроля является «генеральный контролеръ-счетчикъ» (Comptroller & Auditor General). Этотъ сановникъ совершенно не зависитъ отъ министерства и не можетъ принимать никакого участія въ политическихъ дѣлахъ: онъ вообще не можетъ быть ни членомъ палаты общинъ, ни пэромъ. Должности генеральнаго контролера (а равно и его помощника) обез-

*) *Sarrette, H.*: „Etude sur le contrôle du budget de l'état en France, en Angleterre et en Italie". Paris, 1902, стр. 96 сл.

**) *Philippovich*: „Die Bank von England", 193.

***) Банкъ взамѣнъ этихъ выгодъ на процентахъ, достигающихъ ежегодно 120.000 фунт. ст., безвозмездно ведетъ счетоводство по казеннымъ счетамъ.

печена полная независимость. жалованье ему полагается изъ консолидированнаго фонда, назначается онъ пожизненно патентомъ за государственной печатью, остается въ должности, пока хорошо исполняетъ свои обязанности, и можетъ быть смѣненъ только по требованію обѣихъ палатъ парламента *). Порядокъ выдачи казенныхъ суммъ изъ англійскаго банка слѣдующій. Такъ какъ принципіально всѣ вотированныя парламентомъ средства считаются предоставленными коронѣ, то для полученія этихъ суммъ изъ банка необходимъ приказъ короля, собственноручно имъ подписанный и скрѣпленный подписями двухъ лордовъ казначейства, гдѣ государственному казначейству повелѣвается уполномочить банкъ время отъ времени производить, изъ текущаго счета казначейства, платежи соотвѣтственно ассигновкамъ, утвержденнымъ парламентомъ **). Между тѣмъ самыя требованія государственнаго казначейства нуждаются въ контрассигновкѣ генералъ-контролера, который долженъ удостовѣриться, что требованія соотвѣтствуютъ королевскому приказу, закону и парламентскому разрѣшенію; если генералъ-контролеръ, сомнѣваясь въ правильности требованія, откажется подписать ассигновку, то казначейству нужно обратиться для разрѣшенія спорнаго вопроса въ высшій судъ Англіи (судъ королевской скамьи путемъ процесса—writ of mandamus).

Всѣ платежи, причитающіеся изъ казны, производятся черезъ посредство особаго чиновника, такъ наз. генералъ-плательщика (paymaster general)***), который въ англійскомъ банкѣ имѣетъ самостоятельный текущій счетъ. Различныя вѣдомства ежедневно направляютъ генералъ-плательщику требованія, подписанныя двумя чиновниками-казначеями соотвѣтствующихъ вѣдомствъ, и ежедневно генералъ-плательщикъ, убѣдившись въ правильности присланныхъ заявленій ****), сообщаетъ объ этихъ требованіяхъ государственному казначейству. Послѣднее тогда немедленно отсылаетъ въ англійскій банкъ приказъ, подписанный однимъ изъ секретарей казначейства и скрѣпленный генералъ-контролеромъ, предписывающій перевести на текущій

*) *Дайси*, 237.

**) Подробнѣе у *Gneist'a*: „Verwaltungsrecht“, 703, а образецъ такого приказа у *Каменскаго*, стр. 363.

***) Исторія возникновенія этой должности у *Gneist'a*, 693 сл., подробное изложеніе дѣятельности генералъ-плательщика у *Philippovich*: „Die Bank von England“, 164—171

****) Книги генералъ-плательщика ведутся такъ, что провѣрка правильности требованій не представляетъ затрудненій: каждому разрѣшенному парламентомъ (ежегоднымъ или постояннымъ актомъ) кредиту открывается въ книгахъ особый счетъ, такъ что генералъ-плательщикъ лишь удостовѣряется, не исчерпанъ ли разрѣшенный кредитъ.

счетъ генералъ-плательщика затребованную сумму; вмѣстѣ съ тѣмъ банку вручается списокъ всѣхъ этихъ требованій отдѣльныхъ вѣдомствъ. Суммы, переведенныя со счета казначейства на счетъ генералъ-плательщика, разсматриваются какъ произведенные расходы, и, на самомъ дѣлѣ, разница между переведенными описаннымъ путемъ суммами и дѣйствительно произведенными расходами обычно достигаетъ сравнительно ничтожной суммы (0,3%). Хотя, слѣдовательно, счетъ казначейства оказывается не вполнѣ точно отражающимъ дѣйствительные расходы казны, но зато отмѣченный порядокъ имѣетъ значительныя выгоды: правильный отчетъ о положеніи финансовъ можетъ быть изготовленъ, какъ показываетъ опытъ, въ концѣ любого дня черезъ часъ или два по разнесеніи счетовъ по книгамъ *).

По общему правилу, сами вѣдомства не производятъ платежей: они просто выдаютъ своимъ кредиторамъ ассигновки, которыя оплачиваются генералъ-плательщикомъ. Однако, различные мелкіе платежи на мѣстахъ, главнымъ образомъ, по военному и морскому министерствамъ (напримѣръ, уплата жалованья въ войскахъ и т. д.), совершаются черезъ посредство мѣстныхъ казначеевъ, для которыхъ подлежащія вѣдомства требуютъ отъ генералъ-плательщика соотвѣтствующія суммы, расходованіе этихъ средствъ подлежитъ, конечно, строгой отчетности. Платежи производятся генералъ-плательщикомъ слѣдующими тремя способами. 1) Если учрежденіе, которому слѣдуетъ получить извѣстную сумму денегъ, имѣетъ свой самостоятельный текущій счетъ въ Англійскомъ банкѣ, то генералъ-плательщикъ просто переводитъ по книгамъ банка надлежащую сумму на текущій счетъ этого учрежденія; точно такъ же поступаютъ и въ томъ случаѣ, если платежа требуетъ частный кредиторъ казны, имѣющій въ банкѣ англійскомъ или даже въ какомъ-либо другомъ, связанномъ съ послѣднимъ, текущій счетъ; взаимные же разсчеты между различными вѣдомствами производятся простыми трансфертами («transferts») по книгамъ генералъ-плательщика. 2) Для заграничныхъ платежей разсчеты производятся путемъ заграничныхъ траттъ (переводныхъ векселей), впрочемъ, въ нѣкоторыхъ случаяхъ и внутренніе платежи осуществляются посредствомъ векселей. 3) Наиболѣе употребительный способъ расплаты—чеками. Если причитающаяся изъ казны сумма свыше 50 фунт. стерл., то она обязательно выплачивается только путемъ чека на англійскій (или ирландскій) банкъ, подписываемаго двумя чиновниками генералъ-плательщика; суммы отъ 5 до 50 фунт. стерл. уплачиваются, по желанію по-

*) *Бунге*, стр 35 сл (прилож. отчетъ Welby).

лучателя, либо наличными деньгами, либо чекомъ, наконецъ, суммы ниже 5 фунт. стерл. выплачиваются всегда наличными деньгами, для чего ежедневно англійскій банкъ пересылаетъ въ бюро генералъ-плательщика извѣстную сумму наличныхъ денегъ, смотря по надобности *).

Можетъ показаться страннымъ, какимъ путемъ одно единственное учрежденіе генералъ-плательщика можетъ обслуживать цѣлое королевство; казалось бы, отъ такого порядка вещей должны сильно страдать кредиторы казны, такъ какъ казенные платежи производятся только въ Лондонѣ, въ бюро генералъ-плательщика. Но не слѣдуетъ упускать изъ виду поразительно развитое въ Англіи банковое дѣло, гдѣ громадное большинство всѣхъ денежныхъ разсчетовъ производится черезъ посредство банкировъ. Ведущаяся въ столь обширныхъ размѣрахъ чековая операція, конечно, имѣетъ выдающееся народно-хозяйственное значеніе, сокращая потребность въ денежныхъ знакахъ. Для иллюстраціи этихъ казенныхъ операцій дадимъ описаніе Филипповича **). Сборщики получаютъ государственные доходы больше въ чекахъ, вносятъ ихъ въ банки и получаютъ за нихъ векселя, которые и пересылаютъ въ главное управленіе въ Лондонѣ. Здѣсь они сдаются въ англійскій банкъ для реализаціи, которая, однако, не для всѣхъ векселей нужна, такъ какъ значительная часть ихъ ликвидируется въ Clearinghouse'ѣ (разсчетной палатѣ). Суммы, слѣдующія за векселя, банкъ записываетъ въ счетъ государственнаго казначейства, отсюда переводитъ суммы въ счетъ генералъ-плательщика,—и все это совершается, не требуя ни копейки наличныхъ денегъ. Начинаются платежи: векселя государственнаго управленія предъявляются банку; заплатитъ ли онъ наличными деньгами, или переведетъ по своимъ счетамъ (или на счетъ другого банка, гдѣ предъявитель векселя имѣетъ текущій счетъ),—это казначейства не касается; большей частью и тутъ дѣло ограничивается простыми трансфертами. Въ другихъ случаяхъ генералъ-плательщикъ выдаетъ чеки; получатели предъявляютъ ихъ своимъ банкирамъ, которые и записываютъ ихъ на текущій счетъ предъявителей; можетъ быть, между тѣмъ наступитъ опять срокъ уплаты какого-либо налога, и лица эти въ свою очередь пишутъ чеки и т. д... Словомъ, можно безъ преувеличеній утверждать, что большая часть доходовъ и расходовъ государства производится безъ того, чтобы на длинномъ пути отъ уплаты налоговъ до израсходованія казенныхъ суммъ пошли въ дѣло наличныя деньги.

---

*) *Philippovich*, 175—178.

**) Приведено и у *проф Лебедева*. „Финансовое право“, I, стр. 417 сл.

Мы видимъ однако, что дѣятельность генералъ-плательщика въ значительной степени чисто-механическая: онъ служитъ лишь посредникомъ между государственнымъ казначействомъ, имѣющимъ въ своемъ распоряженіи всѣ доходы страны, и отдѣльными вѣдомствами, завѣдующими расходами государства *). Поэтому, по словамъ Г. П. Каменскаго, должность генералъ-плательщика имѣется въ виду упразднить, тѣмъ болѣе, что въ настоящее время обязанности эти исполняются его помощникомъ; вмѣстѣ съ тѣмъ всю механическую работу бюро генералъ-плательщика имѣется въ виду передать въ англійскій банкъ **).

Зато тѣмъ болѣе важна дѣятельность генералъ-контролера. Какъ мы видѣли въ историческомъ очеркѣ, англійскій парламентъ уже съ XIV вѣка дѣлаетъ попытки осуществить контроль за способомъ расходованія даруемыхъ субсидій. Тѣмъ не менѣе въ болѣе раннія эпохи парламентъ больше заботится о томъ, какъ предупредить установленіе неразрѣшенныхъ имъ налоговъ, чѣмъ за способами расходованія субсидій. Только со временъ Карла II пробуютъ строить контроль такъ, чтобы платежи казначейства провѣрялись предварительно, то-есть прежде ихъ производства. Если такая система представляла собой значительный шагъ впередъ, то при неразвитости строя государственнаго управленія контроль все-таки далеко не достигалъ цѣли. Примѣромъ можетъ служить тотъ фактъ, что въ царствованіе Анны казначей лордъ Ranelagh «затерялъ» сумму въ 21 милліонъ фунт. стерл., способъ израсходованія которыхъ никакъ нельзя было выяснить, ибо реестры оказались совершенно запутанными ***).

Вполнѣ естественно, если въ XVIII вѣкѣ парламентъ начинаетъ прекрасно сознавать необходимость тщательнаго контроля; на это указываютъ многочисленныя парламентскія комиссіи, назначавшіяся для изслѣдованія вопроса о правильности расходованія государственныхъ суммъ, а равно и неоднократныя преслѣдованія министровъ ****). Въ то время контроль сосредоточивался въ рукахъ двухъ высшихъ чиновниковъ короны (Auditor и Clerk of the Pells съ 4 счетчиками), должность которыхъ была наслѣдственна; наслѣдственность этихъ должностей имѣла ту выгоду, что государственный контроль не

*) Надо, впрочемъ, обратить вниманіе, что бюро генералъ-плательщика является центральнымъ пунктомъ разсчетнаго механизма казны: всѣ казенныя средства идутъ къ своему назначенію черезъ бюро генералъ-плательщика и имъ же распредѣляются по цѣлямъ расходованія.

**) *Каменскій*, 33 сл.

***) *Fr[illegible]nueville*, III, 479.

****) *Philippovich*, 142.

подпадалъ въ такой степени подъ вліяніе узкой партійности, столь рѣзко проявлявшейся въ теченіе XVIII столѣтія. Тѣмъ не менѣе только послѣ великаго билля о реформѣ 1832 г. дѣйствительно насталъ моментъ коренного преобразованія государственнаго контроля. Тогда вполнѣ опредѣленно выяснилась потребность сосредоточить контроль въ рукахъ того учрежденія, которому принадлежитъ вся финансовая власть государства, то-есть въ рукахъ парламента.

Потому въ 1834 году учреждена должность несмѣняемаго генералъ-контролера, отвѣтственнаго только передъ обѣими палатами парламента. Какое важное значеніе имѣетъ это обстоятельство, характеризуется отзывомъ одного свѣдущаго лица, показывавшаго передъ спеціальной парламентской комиссіей, разслѣдовавшей въ 1857 году вопросъ о наиболѣе раціональной постановкѣ государственнаго контроля: «Генералъ-контролеръ является чиновникомъ короны, но въ то же время онъ весьма мудро сдѣланъ отвѣтственнымъ передъ обѣими палатами парламента; самое существованіе нашего государственнаго строя зависитъ отъ сохраненія этого принципа» *). Необходимость усилить значеніе контроля была тѣмъ болѣе настоятельна, что одновременно были слиты въ видахъ упрощенія и экономизаціи счетоводства многочисленныя кассы мѣстныхъ плательщиковъ въ одно бюро генералъ-плательщика. До этой реформы принципъ спеціализаціи бюджета естественно проводился въ значительной степени самъ собой, ибо мѣстные плательщики могли оперировать въ сферѣ только даннаго учрежденія, теперь же открылась опасность нарушенія принципа спеціализаціи, ибо генералъ-плательщикъ производитъ платежи всякаго рода и по всѣмъ вѣдомствамъ **). Дѣйствительно, на ряду съ улучшеніемъ

*) „The Comptroller General of the Exchequer is an officer of the Crown, but he is also, most wisely, made responsible to both Houses of Parliament On the maintenance of this principle, the very existence of our constitution depends“ (*Philippovich*, 143, прим.).

**) *Philippovich*, 139 сл., 143 Замѣтимъ, что въ настоящее время дѣйствія генералъ-плательщика подлежатъ, кромѣ того, постоянному надзору со стороны казначейства. Это достигается особой системой счетоводства. Такъ какъ генералъ-плательщикъ ежедневно представляетъ казначейству требованія о переводѣ на его текущій счетъ необходимыхъ суммъ и вмѣстѣ съ тѣмъ сообщаетъ въ краткой выписи состояніе счетовъ каждаго вѣдомства, то сличеніе выписи одного дня съ выписью слѣдующаго дня обнаруживаетъ произведенныя за тотъ день движенія суммъ. Въ свою очередь въ ежедневной вѣдомости банка, о которой упоминалось выше, показываются суммы, переведенныя со счета государственнаго казначейства на счетъ генералъ-плательщика; эти суммы должны соотвѣтствовать требованіямъ, представленнымъ день передъ тѣмъ генералъ-плательщикомъ и отмѣченнымъ въ его выписи, чѣмъ провѣряется правильность требованій генералъ-плательщика. Независимо отъ этого еженедѣльно

счетоводства постоянно совершенствовалось контрольное дѣло. Первоначально генералъ-контролеръ имѣлъ главной задачей повѣрку правильности ассигновокъ, то-есть предварительный контроль; но законъ 1866 года придалъ должности генералъ-контролера то значеніе, какое она имѣетъ въ настоящее время. именно широкій и независимый какъ предварительный, такъ и послѣдующій контроль. Ежедневно генералъ-контролеръ получаетъ свѣдѣнія о всѣхъ поступившихъ въ англійскій (и ирландскій) банкъ государственныхъ доходахъ: съ одной стороны, это отдѣльныя вѣдомства обязательно ежедневно увѣдомляютъ генералъ-контролера о внесенныхъ ими въ банкъ суммахъ, а съ другой — самъ банкъ ежедневно представляетъ ему списокъ всѣхъ поступившихъ казенныхъ денегъ. Кромѣ того, генералъ-контролеру каждый день доставляются банкомъ выписи о всѣхъ произведенныхъ платежахъ по разрѣшеннымъ контролемъ ассигновкамъ. Такимъ образомъ, генералъ-контролеръ постоянно имѣетъ точныя свѣдѣнія о движеніи государственныхъ суммъ.

Каждые три мѣсяца генералъ-контролеръ получаетъ изъ казначейства вѣдомость о состояніи государственной казны за истекшую четверть года *). Въ этой вѣдомости указывается свободная наличность къ началу отчетнаго періода и подробно перечисляются всѣ полученные за послѣдніе три мѣсяца доходы и произведенные расходы, которые генералъ-контролеръ легко можетъ провѣрить, сличивъ ихъ съ имѣющимися у него свѣдѣніями (о нихъ говорено выше); затѣмъ казначейство отмѣчаетъ въ своей вѣдомости тѣ платежи, срокъ которыхъ наступаетъ въ продолженіе слѣдующей четверти года. Если изъ представленнаго такимъ образомъ баланса обнаружится кассовый дефицитъ, то-есть окажется, что въ наступающей четверти года кассовая наличность казны въ англійскомъ банкѣ недостаточна для покрытія предстоящихъ платежей, то генералъ-контролеръ, согласно извѣщенію казначейства, обращается къ банку за ссудой, а именно: какъ упоминалось выше, законъ разрѣшаетъ при временной недостачѣ консолидированнаго фонда въ банкѣ заключать краткосрочные займы; въ виду этого генералъ-контролеръ

банкъ посылаетъ казначейству, какъ говорилось выше, выписи о состояніи всѣхъ казенныхъ счетовъ, въ томъ числѣ и счета генералъ-плательщика; этотъ счетъ долженъ соотвѣтствовать послѣдней ежедневной краткой выписи о состояніи счетовъ каждаго вѣдомства, присылаемой казначейству генералъ-плательщикомъ; послѣдній составляетъ для казначейства кромѣ того и подробныя ежемѣсячныя выписи о состояніи счетовъ отдѣльныхъ вѣдомствъ. (Подробности у *Philippovich*, 180 слѣд.)

*) Мы упустили упомянуть, что казначейство ведетъ всю систему государственной бухгалтеріи. Необходимыя для этого данныя оно имѣетъ въ указанныхъ выше выписяхъ банка и всѣхъ собирающихъ и расходующихъ вѣдомствъ.

требуетъ отъ банка такъ называемые дефицитные авансы (deficiency advances), уплачиваемые по прошествіи трехъ мѣсяцевъ наличными деньгами или особаго рода краткосрочными билетами, именуемыми билетами путей и средствъ, по которымъ платежи производятся также каждые три мѣсяца *). По этимъ авансамъ и билетамъ казначейство платитъ банку проценты обыкновенно ниже существующаго дисконта.

Въ результатѣ казначейству открывается въ банкѣ кредитъ на сумму того дефицита, какой установленъ генералъ-контролеромъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ въ вѣдомости слѣдующей четверти года казначейство относитъ въ расходъ оказанный ему дефицитный авансъ, а генералъ-контролеръ вычитаетъ соотвѣтствующую сумму изъ кредитовъ, отпущенныхъ парламентомъ на данный годъ; этимъ путемъ балансируется приходъ и расходъ изъ одной четверти года въ другую **).

До сихъ поръ мы говорили о предварительномъ контролѣ, порученномъ генералъ-контролеру. Однако, ему предоставленъ закономъ 1866 года и широкій послѣдующій контроль, то-есть повѣрка законченныхъ уже счетовъ.

До 1785 года послѣдующій контроль производился самимъ казначействомъ, но запаздывалъ при этомъ необычайно; къ тому же онъ не производилъ никакой повѣрки въ смыслѣ соотвѣтствія расходовъ парламентскимъ разрѣшеніямъ, такъ какъ эту работу (впрочемъ, лишь на выдержку, а не въ полномъ объемѣ) производили спеціальныя комиссіи, время отъ времени назначавшіяся палатой общинъ. Только въ 1785 году былъ организованъ постоянный послѣдующій контроль въ лицѣ особаго коллегіальнаго учрежденія— Audit office (счетнаго департамента), вѣдѣнію котораго былъ предоставленъ контроль за опредѣленными отраслями государственнаго управленія. Позднѣе счетный департаментъ получалъ все болѣе широкую область контроля, пока въ 1866 году не было признано раціональнымъ передать всѣ функціи Audit office'а генералъ-контролеру, такъ какъ цѣли обѣихъ инстанцій одни и тѣ же. Отсюда и образовалась должность генералъ-контролера-счетчика (Comptroller & Auditor General), имѣющая цѣлью слѣдить за точнымъ выполне-

*) Нынѣ билеты путей и средствъ болѣе не выпускаются, такъ какъ они замѣняются билетами казначейства (treasury bills), являющимися въ настоящее время единственной формой текучаго государственнаго долга. Treasury bills представляютъ собой векселя казны, по которымъ обѣщается уплатить по прошествіи трехъ, шести или двѣнадцати мѣсяцевъ столько-то фунтовъ стерл; для реализаціи билетовъ казна попросту дисконтируетъ ихъ.

**) *Sarrette*, 103 сл.

ніемъ со стороны правительственныхъ органовъ принципа спеціализаціи бюджета.

Каждый мѣсяцъ (или въ нѣкоторыхъ случаяхъ каждые три мѣсяца, смотря по инструкціи государственнаго казначейства) казначеи (accounting officers) отдѣльныхъ вѣдомствъ обязаны представлять генералъ-контролеру выписи изъ книгъ ихъ учрежденій о движеніи всѣхъ казенныхъ суммъ. Въ этой выписи означаются открытые учрежденію, согласно разрѣшенію парламента, кредиты и произведенные генералъ-плательщикомъ (или мѣстнымъ казначеемъ) расходы. По полученіи выписи генералъ-контролеръ даетъ распоряженіе немедленно провѣрить присланный отчетъ. Повѣрка производится весьма тщательная, и оправдательные документы разсматриваются до мельчайшихъ подробностей. Если въ мѣсячномъ отчетѣ встрѣчаются неясности, то требуютъ дополнительныхъ разъясненій; даже болѣе, генералъ-контролеръ можетъ, по закону, откомандировать чиновника въ самое учрежденіе для наведенія всѣхъ необходимыхъ справокъ *). Кромѣ того, въ продолженіе не болѣе 8 мѣсяцевъ (а по военному вѣдомству—9 мѣсяцевъ) по истеченіи смѣтнаго года упомянутые казначеи обязаны доставить генералъ-контролеру общій годовой отчетъ, имѣющій цѣлью представить парламенту указанія о способахъ израсходованія вотированныхъ имъ кредитовъ. Потому въ годовомъ отчетѣ подробно перечисляются статьи кредитовъ, какъ онѣ фигурируютъ въ биллѣ усвоенія, и противъ нихъ указываются произведенные расходы; затѣмъ выводится балансъ, причемъ въ случаѣ дефицита даются объясненія его, а въ случаѣ излишка—размѣръ послѣдняго, причемъ свободные излишки поступаютъ, по истеченіи смѣтнаго года, обратно въ распоряженіе казначейства. Годовые отчеты повѣряются въ бюро генералъ-контролера, но эта работа не представляетъ особыхъ затрудненій, такъ какъ здѣсь лишь воспроизводятся ежемѣсячные отчеты. Въ данномъ случаѣ генералъ-контролеръ удостовѣряется, главнымъ образомъ, въ томъ, возвращены ли, дѣйствительно, оказавшіеся за смѣтный годъ излишки и соотвѣтствуютъ ли записи годового отчета ежемѣсячнымъ выпискамъ; затѣмъ генералъ-контролеръ утверждаетъ отчетъ и въ случаѣ надобности надписываетъ свои замѣчанія. По военному и морскому вѣдомствамъ генералъ-

*) По дѣламъ военнаго и морского вѣдомствъ повѣрка всегда производится въ самыхъ учрежденіяхъ, въ виду сложности и многочисленности ихъ операцій; кромѣ того, генералъ-контролеръ можетъ дѣлать нѣкоторыя отступленія при контролѣ этихъ вѣдомствъ, именно удовольствоваться повѣркой, произведенной начальствомъ даннаго вѣдомства

контролеръ можетъ, по соглашенію съ казначействомъ, производить повѣрку годового отчета на выдержку («test audit»), именно изслѣдуя ежегодно самымъ подробнымъ образомъ лишь нѣкоторыя статьи кредитовъ, обнимающія въ сложности приблизительно $^1/_6$ часть расходовъ *).

Затѣмъ, на основаніи провѣренныхъ годовыхъ отчетовъ, генералъ-контролеръ изготовляетъ для парламента сводный отчетъ, гдѣ отмѣчаются всѣ усмотрѣнныя неправильности, превышенія кредитовъ и пробѣлы въ оправдательныхъ документахъ. Все относящееся сюда дѣлопроизводство пересылается не позднѣе конца января (то-есть не позднѣе десяти мѣсяцевъ по истеченіи смѣтнаго года) въ казначейство, а послѣднее обязано передать въ теченіе двухъ недѣль означенные документы въ парламентъ.

Независимо отъ описаннаго контроля, производимаго генералъ-контролеромъ, въ Англіи практикуются еще два вида контроля, именно: 1) контроль департаментскій и 2) контроль административный. Мы коснемся этого вопроса лишь вкратцѣ. Первый видъ контроля производится въ каждомъ вѣдомствѣ, которое обязано слѣдить за производствомъ своихъ расходовъ и повѣрять счета черезъ своихъ спеціальныхъ чиновниковъ. Второй же видъ контроля производится казначействомъ и преслѣдуетъ административныя цѣли; казначейство дѣлаетъ простую повѣрку счетовъ (сюда входятъ всѣ—постоянные и ежегодно вотируемые—расходы и всѣ доходы) и слѣдитъ за тѣмъ, чтобы дѣйствія отдѣльныхъ вѣдомствъ сообразовывались съ общими и частными его инструкціями. Обычно оно поручаетъ производство административнаго контроля генералъ-контролеру, который въ данномъ случаѣ дѣйствуетъ исключительно въ интересахъ казначейства; послѣднее поэтому и рѣшаетъ вполнѣ самостоятельно, какъ оно намѣрено поступить съ уклоненіями, констатированными при административномъ контролѣ. Если генералъ-контролеръ убѣдился въ правильности счетоводства ревизуемыхъ учрежденій, то онъ выдаетъ свидѣтельство, въ которомъ обозначается провѣренный балансъ и которое служитъ для подотчетнаго лица оправдательнымъ документомъ. Если же обнаруживаются неправильности, то генералъ-контролеръ докладываетъ о томъ казначейству, которое, разсмотрѣвъ замѣченные недочеты, вноситъ, если нужно, соотвѣтствующія исправленія и возвращаетъ для подписанія генералъ-контролеру. Результаты произведенной ревизіи печатаются и составляютъ предметъ доклада парламенту со стороны генералъ-контролера. Что же касается взысканій за обнаруженныя неправильности, то на

*) *Sarrette*, 114—118.

виновныхъ палагается казначействомъ начетъ въ размѣрѣ не свыше 5% за не сданную или несвоевременно сданную сумму *).

Говоря о финансовой отчетности Англіи, мы должны указать, что въ счетъ даннаго года входятъ только дѣйствительно произведенные расходы и дѣйствительно полученные въ теченіе его доходы. Другими словами, никакихъ льготныхъ сроковъ, обычныхъ на континентѣ, въ Англіи нѣтъ, поэтому, напримѣръ, если жалованье, слѣдовавшее служащему до 31 марта (послѣдній день бюджетнаго года), выдано 1 апрѣля или послѣ 1 апрѣля, то этотъ платежъ, хотя и относящійся къ прошлому году, будетъ внесенъ въ расходъ новаго года. Такимъ образомъ, англійскій государственный отчетъ показываетъ строго кассовый счетъ: сколько поступило въ казну и сколько выдано изъ казны въ теченіе года съ 1-го апрѣля по 31 марта. Такой порядокъ отчетности въ связи съ послѣдовательно проведенной централизаціей всѣхъ разсчетныхъ операцій государства даетъ возможность изготовить точный отчетъ объ исполненіи росписи на другой же день по окончаніи смѣтнаго года **) Всѣ невыполненные по росписи расходы подлежатъ возвращенію, и кредиты съ истеченіемъ 31 марта закрываются.

Мы разсмотрѣли ревизіонный порядокъ финансоваго хозяйства Англіи. Главное достоинство этой системы — быстрота контроля, что вполнѣ соотвѣтствуетъ требованіямъ англійской публики. Затѣмъ контроль происходитъ непрерывно вслѣдъ за совершаемыми операціями, благодаря чему легко предупреждаются злоупотребленія. Наконецъ, точность и тщательность контроля, по общимъ отзывамъ,—весьма выдающаяся, ибо это обезпечивается строгимъ проведеніемъ контроля предварительнаго и послѣдующаго. Съ другой стороны, нельзя, конечно, упускать изъ виду, что совершенство англійской государственной отчетности неразрывно связано съ высокимъ развитіемъ политическаго строя этой страны, обезпечивающаго полную публичность и полную точность веденія государственнаго хозяйства.

Будучи провѣрены въ ревизіонномъ порядкѣ, всѣ счета вмѣстѣ съ замѣчаніями генералъ-контролера поступаютъ на разсмотрѣніе палаты общинъ. Согласно регламенту, палата назначаетъ для этой цѣли особую комиссію (the Committee on public accounts) изъ один-

*) *Sarrette*, 110—113.

**) Перваго апрѣля англійскій министръ финансовъ уже знаетъ результаты года, истекшаго день передъ тѣмъ. Эти ежегодные отчеты публикуются подъ заглавіемъ: „Finance-accounts of the United Kingdom of Great Britain & Ireland for the year ended 31 March...“

надцати членовъ, ежегодно избираемыхъ изъ среды коммонеровъ; предсѣдателемъ этой комиссіи всегда состоитъ одинъ изъ членовъ оппозиціи для обезпеченія болѣе тщательной критики дѣйствій правительства *). Комиссія останавливаетъ главное свое вниманіе на тѣхъ фактахъ, которые отмѣчены генералъ-контролеромъ. Чтобы выяснить различные спорные вопросы, комиссія пользуется правомъ призывать чиновниковъ всѣхъ вѣдомствъ. Если объясненія отвѣтственныхъ лицъ удовлетворятъ комиссію, то она доноситъ палатѣ общинъ, что дѣйствія этихъ лицъ признаны правильными, и когда дѣло идетъ о допущенномъ ими превышеніи кредита, предлагаетъ комитету снабженія вотировать дополнительный кредитъ на соотвѣтствующую сумму. Если же комиссія признаетъ объясненія подотчетныхъ лицъ не заслуживающими удовлетворенія, то она просто отвергаетъ незаконный расходъ; вслѣдствіе этого перерасходъ долженъ быть немедленно возмѣщенъ государственному казначейству, а въ случаѣ обнаруженія злого умысла со стороны виновнаго, дѣло передается на разсмотрѣніе суда для возбужденія судебнаго преслѣдованія. Протоколы и отчетъ счетной комиссіи публикуется во всеобщее свѣдѣніе (reports from the committee on public accounts) и представляются въ бюро нижней палаты, послѣ чего исполненіе росписи на данный годъ считается формально утвержденнымъ. Обычно все дѣлопроизводство заканчивается приблизительно черезъ годъ по истеченіи смѣтнаго періода. Самъ парламентъ не обсуждаетъ и не санкціонируетъ заключеннаго бюджета, какъ это обычно дѣлается на континентѣ; впрочемъ, депутаты иногда пользуются случаемъ высказаться, на основаніи отчета счетной комиссіи, по поводу общей политики кабинета министровъ и подвергнуть ее строгой критикѣ. И, несмотря на то, что на практикѣ счетная комиссія лишь въ очень рѣдкихъ случаяхъ возбуждаетъ какія то ни было преслѣдованія, ея значеніе велико. Одно уже то, что все дѣлопроизводство комиссіи подлежитъ широкой гласности, въ значительной степени гарантируетъ соблюденіе бюджетныхъ предписаній парламента. Далѣе, если комиссія и не возбуждаетъ преслѣдованій, то она все же подвергаетъ неправильныя дѣйствія тщательной критикѣ, съ которой приходится считаться. Въ-третьихъ, ежегодно государственное казначейство обращается ко всѣмъ министерствамъ съ циркулярнымъ предложеніемъ обратить особое вниманіе на устраненіе тѣхъ недочетовъ или неправильностей, на которые указала счетная комиссія при послѣдней ревизіи. Наконецъ, нерѣдко отчеты комиссіи даютъ

*) См. *Stourm*, 592, прим. 1.

поводъ къ проведенію тѣхъ или иныхъ реформъ въ области законодательства о финансахъ *).

Такимъ образомъ, мы разсмотрѣли систему англійскаго бюджетнаго права. Выросши на почвѣ историческихъ традицій, оно обнаруживаетъ многочисленныя вполнѣ своеобразныя черты, сохраняетъ различныя, на первый взглядъ даже странныя, постановленія (напримѣръ, что депутаты не имѣютъ права отъ себя увеличивать кредиты) и не освободилось еще отъ нѣкоторыхъ устарѣлостей или пережитковъ. Фактически, какъ мы видѣли, британскій парламентъ принимаетъ лишь весьма слабое активное участіе въ вершеніи судебъ бюджетнаго законодательства Однако, это участіе слабо, вѣроятно, потому, что парламентъ обладаетъ слишкомъ сильной властью **). Нельзя, конечно, оцѣнивать значеніе палаты общинъ въ этомъ вопросѣ, основываясь только на томъ, что она вноситъ обычно лишь незначительныя исправленія въ правительственный проектъ росписи. Въ данномъ случаѣ гораздо естественнѣе объяснять тщательную выработку проекта бюджета тѣмъ внимательнымъ отношеніемъ, какое питаетъ правительство къ палатѣ общинъ: оно чрезвычайно предусмотрительно взвѣшиваетъ отношеніе парламента къ тѣмъ или инымъ затратамъ государства и къ тѣмъ или инымъ жертвамъ, какія возлагаются на населеніе. При выработкѣ своего проекта кабинетъ считается съ тѣми пожеланіями, какія высказывались по поводу прошлогодней росписи или въ теченіе сессіи, или при обсужденіи исполненія послѣдней росписи.

Парламентъ самъ строго проводитъ идею министерской отвѣтственности, никогда не колебля ея собственнымъ вмѣшательствомъ въ порядокъ веденія государственнаго хозяйства. Правда, тѣ преграды, какія ставятся министерству въ дѣлѣ расходованія казенныхъ средствъ, даютъ довольно значительный просторъ усмотрѣнію правительства, такъ какъ вотируемыя парламентомъ статьи нерѣдко включаютъ очень крупныя суммы, въ предѣлахъ которыхъ распоряжаются министры. Однако, парламентъ послѣдовательно не стѣс-

---

*) По установившейся практикѣ, въ счетной комиссіи всегда состоитъ однимъ изъ членовъ секретарь казначейства, который въ каждую сессію оффиціально докладываетъ о мѣрахъ, принятыхъ въ истекшемъ году согласно предложеніямъ счетной комиссіи Если какая-либо изъ предложенныхъ комиссіей мѣръ оказалась непрактичной или неудобопримѣнимой, то секретарь даетъ соотвѣтствующія объясненія. Кромѣ того, казначейство составляетъ меморандумъ по поводу всѣхъ предложеній счетной комиссіи и проситъ ее пересмотрѣть тѣ или иныя предложенія (*Todd*, франц. изд., 1900 г., II, 421).

**) Ср. *Franqueville*, III, 521.

няетъ дѣятельности правительства, являющагося довѣреннымъ лицомъ самой палаты, и не считаетъ цѣлесообразнымъ руководить внутренней политикой путемъ тѣхъ или иныхъ мелочныхъ ограниченій, налагаемыхъ бюджетными ставками. Если при этомъ просторъ дѣйствій злоупотребленія бываютъ рѣдкимъ исключеніемъ и никогда не достигаютъ серьезныхъ размѣровъ, то это, думается намъ, коренится въ условіяхъ высоко развитого политическаго строя, имѣющаго подъ собой вѣковой опытъ и вѣковую прочность. При той широкой гласности, при той свободѣ критики дѣйствій министровъ, при томъ прочномъ довѣріи со стороны всѣхъ классовъ населенія къ великой роли парламентскаго режима и, наконецъ, при той легкости создать отпоръ ненормальному проявленію правительственной дѣятельности, какія мы видимъ въ Англіи, нѣтъ нужды въ мелочныхъ стѣсненіяхъ и гарантіяхъ бюджетнаго права. Если сравнить бюджетное право Англіи съ бюджетнымъ правомъ Франціи, Италіи, Бельгіи и другихъ странъ континента, проникающимъ до мельчайшихъ подробностей и строго регламентирующимъ всю систему бюджетнаго законодательства [1]), то нельзя не удивляться простотѣ или, скорѣе, отсутствію широкихъ *формальныхъ* гарантій исполненія англійскаго государственнаго бюджета. Эти гарантіи всецѣло коренятся въ высоко развитомъ конституціонномъ строѣ Англіи, гдѣ бюджетный механизмъ служитъ и опорой, и источникомъ правъ народа или его представителя—парламента...

П. Гензель.

---

[1]) Ср. *Stourm*, 603 сл.