

II.

Мы прослѣдили первую ступень организаціи государственнаго хозяйничанья — построение финансоваго плана, составление проекта равновѣсія доходовъ и расходовъ. Теперь надо говорить о мѣрахъ, которыя направлены къ устройству дѣйствительнаго исполненія. Изъ окончательнаго утвержденія бюджета вытекають слѣдующія отношенія: на финансовое управленіе налагается обязанность — выплачивать изъ собираемыхъ имъ доходовъ суммы, назначенныя въ видѣ кредитовъ различнымъ мѣстамъ управленія; органы управленія пріобрѣтають право на полученіе этихъ суммъ и затѣмъ на употребленіе ихъ законнымъ образомъ. Мѣста, которыя имѣють отношеніе къ дѣлу исполненія бюджета, по различію функцій, могутъ быть раздѣлены на ряды, которые должны быть строго разграничиваемы. Высшіе органы управленія (министерства, потому что для правильнаго хода дѣла здѣсь имѣетъ силу бюрократическая централизація) уполномочены на распоряженіе предоставленными имъ въ бюджетѣ суммами и имѣють поэтому право ассигнованія этихъ разрѣшенныхъ суммъ на государственныя кассы, потому что поставленныя въ зависимость относительно нужныхъ имъ средствъ, органы управленія никогда не могли бы принять на себя отвѣтствен-

ности за исполненіе своихъ обязанностей. Поэтому для каждаго открыть при государственной кассѣ кредитъ на сумму, разрѣшенную бюджетомъ; эту сумму онъ можетъ располагать или непосредственно (*ordonnateurs principaux*, главные распорядители кредитовъ) или поручать, посредствомъ делегациі, подчиненнымъ мѣстамъ (*ordonnateurs secondaires*, уполномоченные второстепенные распорядители), которые въ распоряженіи ограничены извѣстными нормами и предписаніями и безъ спеціального разрѣшенія не могутъ переходить за предѣлы ассигнованной на извѣстный предметъ суммы¹. Дѣятельность всѣхъ этихъ мѣстъ по отношенію къ исполненію смѣты характеризуется тѣмъ, что всѣ они выдаютъ *ассигновки* (*Anweisung, ordonnance*) на государственныя кассы; поэтому они могутъ быть названы — ассигнующими органами (*anweisende Behörde, ordonnateurs, распорядительныя управленія*). — Въ бюджетѣ устанавливаются только суммы доходовъ и расходовъ, но ихъ надо привести въ соприкосновеніе, устроить равновѣсіе не только на бумагѣ, а въ самой дѣйствительности. Для правильнаго хода правительственнаго механизма, т. е. для надлежащаго исполненія управленіемъ его существенныхъ обязанностей, управленіе должно быть поставлено въ возможность располагать нужными суммами именно въ то время, когда это всего цѣлесообразнѣе, и въ такомъ мѣстѣ, гдѣ это всего сподручнѣе и удобнѣе. А такъ-какъ при исполненіи бюджета должно быть достигнуто полное равновѣсіе доходовъ и расходовъ, ни больше, ни меньше², то отсюда

¹ У насъ второстепенные распорядители или имѣются въ виду во время составленія кассовыхъ росписаній, или уполномочіе дается имъ особымъ кредитнымъ предписаніемъ. Правила о поступ. госуд. доходовъ и о производ. госуд. расходовъ. Ст. 74—82.

² Губительныя послѣдствія дефицита, особенно хроническаго, для государственнаго хозяйства, не нуждаются въ объясненіи. Но и превышеніе доходовъ представляется наложеніемъ излишняго бремени на гражданъ, нарушеніемъ экономическаго закона цѣнности. Изъ способа установленія государственныхъ потребностей, т. е. спроса на услуги государства, выясняется, что въ излишкахъ

ясна необходимость въ особомъ руководящемъ, центральномъ органѣ. Таково — министерство финансовъ, и съ этой стороны ему предстоитъ позаботиться о томъ, чтобы составныя части дохода предоставлялись въ распоряженіе въ такой послѣдовательности и величинѣ, какъ этого требуетъ предполагаемое время появленія и размѣръ отдѣльныхъ статей государственной надобности, и чтобы части дохода доставлялись въ такія мѣста, гдѣ онѣ нужны. Такое распредѣленіе суммъ возможно только на основаніи сопоставленія надобности правительственныхъ мѣстъ, которая можетъ быть предъявлена для уплаты въ данную кассу, съ платежною способностью этой кассы; т. е. другими словами, распоряженіе о снабженіи кассъ потребными суммами (*Dotirung*) можетъ быть составлено министерствомъ финансовъ на основаніи данныхъ о кредитахъ, которые могутъ понадобится различнымъ мѣстамъ управленія въ данной кассѣ, и на основаніи данныхъ о средствахъ, которыми можетъ располагать касса. Поэтому, высшіе органы управленія представляютъ министерству финансовъ вѣдомости требованій, которыя оно визируетъ; а кассы представляютъ отчеты о наличности (*états de situation, Situationsetats des Kassenhaushalts*). Министерство финансовъ составляетъ вѣдомость о распредѣленіи кредитовъ (*Repartitionsetat*), въ которой обозначается — когда и въ какую кассу требованіе можетъ быть предъявлено для уплаты, потому что соотвѣтственно этому въ кассѣ открывается кредитъ¹. Такой порядокъ имѣетъ въ виду

здѣсь нѣтъ надобности. Установленіе, признаніе извѣстной потребности немедленно вызываетъ привлеченіе нужной суммы средствъ изъ единичныхъ хозяйствъ, если это установленіе оправдывается общими условіями хозяйства. Слѣдовательно, безцѣльное скопленіе излишковъ будетъ нарушеніемъ требованія наиболее хозяйственного употребленія данныхъ экономическихъ силъ личныхъ и вещественныхъ. (Ср. *Гокъ*, Налоги и долги. § 2).

¹ «Порядокъ снабженія расходныхъ центровъ нужными фондами долженъ имѣть цѣлью безотлагательное во всѣхъ мѣстностяхъ удовлетвореніе расходовъ при наименьшемъ передвиженіи капиталовъ». (Преобраз. гос. отчет., стр. 172). Государственная роспись приводится въ исполненіе посредствомъ кас-

обезпеченіе правильного хода государственнаго хозяйничанья противъ неизбѣжныхъ нарушеній, которыя обусловливались бы тѣмъ, что безъ этого отдѣльные органы управленія при ассигнованіи не знали бы платежной способности кассъ и не соображались бы съ потребностями другихъ вѣдомствъ; а отсюда вытекали бы постоянныя пертурбаціи, хаосъ царилъ бы въ государственномъ хозяйничаньи. Изъ предъидущаго ясно, что мы касаемся дѣятельности министерства финансовъ и другихъ министерствъ только съ одной стороны, съ точки зрѣнія участія ихъ въ государственномъ хозяйничаньи, въ организаціи оплаты государственныхъ надобностей собираемыми для этой цѣли государственными доходами. Но здѣсь мы не имѣемъ въ виду — ни дѣятельности мини-

совыхъ росписаній объ ожидаемыхъ доходахъ и предстоящихъ расходахъ. Министерства и главныя управленія, одновременно съ представленіемъ въ госуд. сов. финансовой смѣты на предстоящій годъ, сообщаютъ департаменту госуд. казнач., для разассигнованія кредитовъ и распредѣленія доходовъ по мѣстностямъ ихъ поступления, годовыя кассовыя росписанія объ ожидаемыхъ по каждой губерніи доходахъ и предстоящихъ расходахъ. Департаментъ государственнаго казначейства слѣдуетъ росписанія съ финансовыми смѣтами и, по убѣжденіи въ ихъ взаимномъ числовомъ тождествѣ, распределяетъ росписанія на каждую губернію и препровождаетъ казеннымъ палатамъ: росписанія доходовъ, — какъ указанія ожидаемыхъ доходовъ, а росписанія расходовъ, — какъ уполномочія губернскимъ казначействамъ для выполненія расходовъ. Сюда же сообщаются и дополнительные росписанія и уведомленія. Если окажется, что заявленные въ данной губерніи расходы не покрываются предполагаемыми въ ней къ поступленію доходами или что сроки поступленія доходовъ не совпадаютъ со сроками производства расходовъ, то департаментъ дѣлаетъ распоряженіе о снабженіи расходныхъ пунктовъ нужными суммами. Казенныя палаты въ свою очередь составляютъ росписанія — доходныя (для уѣздныхъ казначействъ) и расходныя (для губернскихъ). Кредиты, назначаемые въ распоряженіе департаментовъ министерствъ и главныхъ управленій и равныхъ имъ учреждений, ассигнуются по кассовымъ росписаніямъ на главное казначейство; кредиты же на расходы мѣстъ губернскаго и уѣзднаго управленія ассигнуются по кассовымъ росписаніямъ на губернскія казначейства, которыя въ свою очередь, посредствомъ особыхъ росписаній, разассигновываютъ суммы, необходимыя для расходовъ мѣстъ, находящихся въ уѣздахъ, на расходныя отдѣленія, уѣздныя казначейства и кассы специальныхъ сборщиковъ. Кассов. прав. ст. 42 — 55. Прав. счет. для распор. упр. ст. 5—11.

стерства финансовъ, состоящей въ собираніи доходовъ и въ управленіи разными доходными статьями на основаніи предписанныхъ закономъ нормъ, ни образа дѣйствій другихъ министерствъ при отправленіи предоставленныхъ имъ дѣлъ управленія, т. е. мы не касаемся самаго существеннаго въ ихъ дѣятельности, а поэтому и не должно показаться страннымъ, что мы ограничиваемся немногими замѣчаніями о такихъ важныхъ органахъ государственной жизни.

Исполнительная роль въ государственномъ хозяйничаньи возложена на *кассы*, дѣятельность которыхъ всецѣло посвящена *пріему и выдачѣ суммъ*. Такъ-какъ о дѣйствительномъ исполненіи бюджета, т. е. о дѣйствительномъ движеніи доходовъ и расходовъ, долженъ быть по истеченіи счѣтнаго года составленъ отчетъ, то, чтобы доставить матеріалы для этого отчета, все факты дѣйствительнаго движенія суммъ въ кассахъ должны быть представлены въ числахъ. Отсюда потребность въ *бухгалтеріи*, которая должна самымъ простымъ и самымъ вѣрнымъ образомъ облекать въ числовую форму фактическія данныя, относящіяся къ движенію денежныхъ суммъ въ кассахъ. При этомъ должны быть установлены такія правила для веденія книгъ, чтобы въ каждый данный моментъ изъ нихъ было видно дѣйствительное положеніе кассы; эти правила обуславливаются требованіемъ устройства легкой и удобной ревизіи кассъ. Такимъ образомъ создаются матеріалы для составленія общаго финансоваго отчета. Но, прежде представленія его законодательной власти для окончательнаго утвержденія, элементы его должны быть провѣрены различными назначенными для этого вѣдомствами, которыя называются *контрольными*. Въ контролѣ легко замѣчаются слѣдующіе ступени: надо, во-первыхъ, установить вѣрность цифръ и вычисленій; затѣмъ, повѣрить, — существуетъ ли соотвѣтствіе между данными бухгалтеріи и дѣйствительною наличностью кассъ. Но контроль

долженъ идти дальше: онъ долженъ заботиться о томъ, чтобы государству притекали все деньги, которыя оно имѣетъ право взымать, и чтобы все уплаченные расходы соответствовали признаннымъ и предвидѣннымъ требованіямъ государственныхъ кредиторовъ и оправдывались надлежащимъ образомъ какъ относительно своего основанія въ бюджетѣ, такъ и относительно полученія ихъ лицомъ, имѣющимъ право. Съ этой стороны, изслѣдованіе контроля основывается на подлинныхъ документахъ, по которымъ шло хозяйничанье кассъ и которые прилагаются къ ихъ счетамъ, какъ доказательства. Вотъ, на основаніи счетовъ, проверенныхъ съ указанныхъ сторонъ, очищенныхъ отъ неправильностей и злоупотребленій, и составляется общій отчетъ о *дѣйствительномъ* государственномъ хозяйничаньи за извѣстный финансовый періодъ. Таковъ въ краткихъ чертахъ ходъ дѣйствительнаго исполненія смѣты и такова роль вѣдомствъ, которыя принимаютъ здѣсь участіе. Теперь мы можемъ приступить къ болѣе подробному разсмотрѣнію кассоваго, отчетнаго и контрольнаго дѣла.

Кассы суть органы государственнаго хозяйничанья, посредствомъ которыхъ совершается матеріальное передвиженіе и распредѣленіе суммъ на основаніи положеній бюджета. Отсюда понятно ихъ важное значеніе для государственнаго хозяйства; на цѣлесообразной организаціи ихъ покоится неразрушимость и правильность хода государственнаго управленія, на-сколько онъ зависитъ отъ обладанія матеріальными средствами. Здѣсь, какъ и во всехъ государственныхъ установленіяхъ, приходится различать — *органъ* и его *дѣятельность*; и если устройство кассъ находится въ связи съ общимъ устройствомъ государства, то постановленія о приѣмѣ и выдачѣ суммъ зависятъ отъ особенностей финансовой системы государства. Поэтому, въ устройствѣ и дѣятельности кассъ замѣчается большое разнообразіе, и теоретическое обсужденіе многихъ вопросовъ, сюда относящих-

ся, можетъ быть только тогда плодотворно, когда оно опирается на основательное практическое знаніе дѣйствительнаго финансоваго управленія. — Что касается устройства кассъ, то здѣсь важенъ теоретическій вопросъ о томъ, должно ли быть основано кассовое устройство на централизаціи или нѣтъ. Вопросъ этотъ возникъ давно, въ двадцатыхъ годахъ настоящаго столѣтія, въ связи съ идеей о единствѣ въ системѣ обложенія. (*Kieschke, Neugebauer, Wöhner* и друг.). *Мальхусъ* выводитъ теоретическое оправданіе централизаціи кассъ изъ принциповъ единства государства и единства смѣтъ. Для насъ единство кассъ представляется логическимъ выводомъ изъ основнаго смысла бюджета, изображающаго всѣ доходы и расходы государства *въ ихъ равновѣсіи*. Равновѣсіе это должно быть проведено во всѣ частности дѣйствительнаго исполненія бюджета, руководствуясь яснымъ взглядомъ на совокупный ходъ денежнаго движенія въ государственномъ хозяйствѣ. «Доходы должны быть какъ-разъ равны расходамъ». «Кассы всегда должны быть въ состояніи оплачивать предъявляемыя имъ требованія». Изъ сопоставленія этихъ двухъ положеній и рѣшается вопросъ. Для того, чтобы снабдить однѣ кассы нужными суммами, а, съ другой стороны, чтобы устранить безцѣльное и убыточное для народнаго и финансоваго хозяйствъ скопленіе и бездѣйствіе суммъ въ другихъ кассахъ, создается широкая и всеобъемлющая система переводовъ, система распредѣленія суммъ, которая только тогда можетъ быть въ цѣль, когда приводится въ дѣйствіе вѣдомствомъ, стоящимъ въ центрѣ денежнаго движенія въ государственномъ хозяйствѣ и призваннымъ управлять этимъ процессомъ. Только подъ этимъ условіемъ можетъ быть всегда получаемо полное обозрѣніе даннаго положенія движенія денежныхъ суммъ. Отсюда ясна необходимость единства или централизаціи. Въ многихъ большихъ государствахъ практика рѣшила въ пользу централизаціи; во Франціи и Бельгіи строго и точно постановлено, чтобы всякій государственный

доходъ, какова бы ни была его природа, поступалъ въ центральную финансовую кассу, которая посредственно или непосредственно уплачиваетъ и всякій государственный расходъ. (*Czörnig*, S. 140. Ср. *Hock*, Finanzverwaltung Frankreichs. «Никто не можетъ управлять деньгами государства, если онъ не назначенъ министромъ финансовъ, не подчиненъ его приказаніямъ, не отвѣтственъ предъ нимъ и не подлежитъ подсудности счетной палаты». — «Кто имѣетъ право ассигновать (*anweisen*) деньги государства, не можетъ управлять ими». S. 86. «Распорядитель капиталами не можетъ быть отчетнымъ хранителемъ денегъ». Преобраз. госуд. отчет. стр. 9). Въ настоящее время и у насъ единство кассъ введено въ жизнь (Смѣт. прав. ст. 7, 33, Кассов. прав. ст. 1), такъ что болѣе подробное опроверженіе противоположнаго порядка будетъ отзываться битьемъ лежакаго. Мы приведемъ только слѣдующія слова (изъ представленныхъ въ 1858 г. на Высочайшее усмотрѣніе соображеній государственнаго контролера о примѣненіи въ Россіи основныхъ началъ государственной отчетности, принятыхъ иностранными государствами), которыми довольно ярко обрисовывается прежнее положеніе дѣлъ: «Подчиненіе кассъ самимъ распорядителямъ капиталовъ имѣетъ, въ смыслѣ чисто финансовомъ, неоспоримымъ результатомъ: а) раздробленіе денежныхъ средствъ по многочисленнымъ постороннимъ кассамъ, вмѣсто ихъ рациональнаго сосредоточенія въ рукахъ того управленія, на обязанности котораго лежитъ удовлетвореніе всѣхъ государственныхъ потребностей. Чтобы дать понятіе о томъ, какимъ образомъ, при отсутствіи единства кассы, распредѣляются капиталы и какая масса ихъ въ извѣстный данный моментъ находится въ распоряженіи министра финансовъ, достаточно привести, что 1 января 1855 г. въ кассахъ вѣдомства министерства финансовъ находилось въ наличныхъ и въ билетахъ всего до 75 мил. р. сер., а въ кассахъ постороннихъ управленій свыше 200 мил. Что

часть этихъ капиталовъ представляла мертвые фонды, прежде-
временно истребованные, убѣждаютъ, независимо отъ самыхъ
цифръ, дѣла государственнаго контроля, которыя свидѣтель-
ствуютъ, что истребованные распорядительными управленіями
капиталы не рѣдко лежатъ годы безъ употребленія, тогда какъ
министерство финансовъ прибѣгаетъ, для покрытія государствен-
ныхъ потребностей, къ займамъ внѣшнимъ или внутреннимъ;
б) истекающее изъ *существа самаго дѣла* умноженіе случаевъ
растраты капиталовъ; и с) поводъ къ произвольному распоря-
женію капиталами, къ производству выдачъ, не строго соглашае-
мыхъ съ назначеніями смѣты и къ стнесенію на такъ называе-
мыя собственныя средства такихъ расходовъ, которые не оправ-
дываются ни необходимостью, ни общимъ положеніемъ государ-
ственного казначейства. — Отсутствіе единства кассы образуетъ
многочисленные переходы капиталовъ, что затрудняетъ самое
отысканіе отчетныхъ, въ той или другой суммѣ, лицъ, по часто
встрѣчающейся неизвѣстности, обращена ли сумма въ указанное
управленіе для непосредственнаго употребленія, или для пере-
дачи другому низшему мѣсту». (Преобраз. госуд. отчет. стр.
42—44. Ср. замѣчанія комиссіи. Ibid. стр. 97—99). — Спе-
ціальная организація кассъ, ихъ отдѣленій и ихъ систематиче-
ское соединеніе выясняются изъ особенныхъ отношеній от-
дѣльныхъ государствъ и не могутъ быть предметомъ чистой
теоріи. Число кассъ не должно быть болѣе необходимаго, бо-
лѣе, чѣмъ требуетъ различіе отраслей управленія доходами;
да и при этомъ надо пользоваться всякою возможностью цен-
трализовать доходы изъ опредѣленныхъ вѣдомствъ въ одну
общую кассу. Кассы должны быть помѣщены въ такихъ пунк-
тахъ и взаимныя отношенія ихъ должны быть комбинированы
такимъ образомъ, чтобы доходы поступали въ нихъ удобно, безъ
препятствія и обремененій плательщиковъ (особенно, это на-
до сказать о мелкихъ взносахъ — ср. изв. правила А. Сми-

та) и чтобы, съ другой стороны, быстро и легко удовлетворялась надобность въ деньгахъ. Вотъ практическія правила, которыя должны быть приняты въ руководство при устройствѣ кассъ.

Задача финансовыхъ кассъ — въ органическомъ посредничествѣ между доходами и расходами государственной жизни. Кассы — орудія денежнаго обращенія въ государственномъ хозяйствѣ и поэтому цѣлесообразное устройство ихъ на столько же увеличиваетъ легкость оборота, на сколько уменьшаетъ его издержки. Изъ основной задачи дѣятельности кассъ — приема взносовъ и производства платежей — выводится и общее дѣленіе кассъ на доходныя (пріемныя) и расходныя (расчетныя)¹. Доходныя кассы имѣютъ въ виду собраніе отдѣльныхъ доходовъ въ большія суммы. По правилу, каждый отдѣльный источникъ дохода долженъ имѣть свою кассу; но желательно устроить одну общую кассу для многихъ источниковъ, сохраняя ихъ самостоятельность въ веденіи книгъ. Здѣсь является вопросъ объ отношеніи спеціальныхъ и элементарныхъ доходныхъ кассъ къ высшимъ и вопросъ о томъ, какого рода расходы могутъ ассигноваться на эти кассы, самостоятельно уплачиваться этими послѣдними и вноситься въ счетъ, т. е. на сколько низшимъ доходнымъ кассамъ могутъ быть присвоены расходныя, расчетныя функціи². Практика разрѣшаетъ имъ про-

¹ У насъ принято дѣленіе на 1) кассы взиманія доходовъ: а) кассы спеціальныхъ сборщиковъ доходовъ и б) уѣздныя казначейства. 2) Кассы производства расходовъ: а) казначейства губернскія и расходныя отдѣленія губернскихъ казначействъ; б) главное казначейство въ Спб., и в) касса государственной комиссіи погашенія долговъ (Кассов. прав. ст. 7—9). Распределеніе дѣлъ между спеціальными сборщиками и уѣздными казначействами определено въ ст. 56, 57, 58. Случаи, когда доходы вносятся плательщиками чрезъ посредство управленій, ст. 65, 66. (Ср. правила счетоводства для распорядительныхъ управленій, ст. 12, 15).

² Кассы спеціальныхъ сборщиковъ и уѣздныя казначейства не производятъ самостоятельно изъ государственныхъ доходовъ никакихъ расходовъ, но удовлетворяютъ только, на счетъ губернскихъ казначействъ и расходныхъ отдѣленій, техъ кредиторовъ казны, находящихся въ губернскихъ городахъ, ко-

изводство небольших мѣстных платежей. Затѣмъ, въ небольшихъ государствахъ всѣ остальные суммы, получаемыя изъ доходовъ, переводятся въ общую центральную кассу, которая сама и производитъ всѣ платежи по ассигновкамъ правительственныхъ мѣстъ. Въ большихъ государствахъ есть еще среднія мѣста — окружныя кассы. Какъ въ управленіи требуются объединяющіе пункты для отдѣльныхъ отраслей или большихъ областей, такъ разнообразіе источниковъ дохода требуетъ принятія подобныхъ пунктовъ и для процесса движенія денежныхъ суммъ, т. е. введенія среднихъ кассъ, въ которыя притекаетъ доходъ одного какого-нибудь рода или доходъ извѣстной области и на которыя возлагается реализованіе извѣстныхъ статей расхода. Въ небольшихъ государствахъ безъ нихъ можно обойтись; въ большихъ онѣ представляются существенною необходимостью, потому что при большомъ числѣ спеціальныхъ и элементарныхъ кассъ и ихъ отдаленности отъ общаго центральнаго пункта или центральной кассы не только дѣловодство было бы запутанно и слишкомъ развѣтлено, но выясненіе и уравненіе въ каждой кассѣ разности полученій и платежей, составленіе обзорѣнія о положеніи денежнаго движенія и, вообще, достиженіе необходимаго порядка въ дѣятельности кассъ затруднилось бы въ такой мѣрѣ, какая не можетъ быть согласена съ интересами правильнаго и безостановочнаго удовлетворенія требованій правительственныхъ мѣстъ. Этимъ и оправдывается существованіе среднихъ, окружныхъ кассъ. На-сколько въ нихъ поступаютъ доходы изъ элементарныхъ и спеціальныхъ кассъ, онѣ являются пріемными; но при нихъ должно быть устроено расходное отдѣленіе, которое при многосложности дѣлъ предоставляется въ завѣды-

которые будутъ указаны губер. казначействами и расход. отдѣленіями (Кассов. прав. ст. 16, 19). Расходы же изъ поступившихъ въ уѣзныя казначейства спеціальныхъ средствъ и партикулярныхъ суммъ производятся этими казначействами самостоятельно, по указаніямъ мѣстъ, въ ведѣніи которыхъ означенныя суммы состоятъ. Вообще о движеніи этихъ суммъ (т. е. спеціал. средствъ и партикуляр. суммъ) см. Прав. счет. для распор. управл. ст. 90—118.

ваніе особаго чиновника. Расчеты между доходными и расходными отдѣленіями совершаются посредствомъ опредѣленныхъ закономъ переводовъ, которые кромѣ того рассчитаны еще и на обезпеченіе кассовой наличности отъ расхищенія. По удовлетвореніи платежей, которыя предъявляются окружнымъ кассамъ, въ нихъ остаются свободные излишки, которые и должны быть препровождены въ центральную или главную кассу.

Эта послѣдняя имѣетъ цѣлю — концентрированіе всѣхъ излишковъ мѣстныхъ кассъ и употребленіе ихъ на оплату требованій, вытекающихъ изъ расходованія для статей надобности, имѣющихъ уже не мѣстное, а общее значеніе. Въ этой кассѣ нельзя рассчитывать на излишки, пересылать ихъ некуда; поэтому нѣтъ и надобности въ особомъ доходномъ отдѣленіи. Обозначеніе пріема суммъ возлагается на государственную бухгалтерію; а единство доходной стороны денежнаго движенія, представляемое этой кассой, легче и лучше можетъ быть достигнуто обзорѣніями, составляемыми по предписаннымъ правиламъ, чѣмъ безцѣльнымъ построеніемъ особаго отдѣленія, какъ средоточія доходныхъ излишковъ. Поэтому, центральная касса является преимущественно расходною и при томъ иногда съ подчиненными подраздѣленіями.

Итакъ, мы различаемъ три рода кассъ — низшія, среднія и высшія. Какъ хранилища денегъ, они должны быть устроены такимъ образомъ, чтобы вполнѣ обезпечивались отъ посягательствъ внѣшнихъ и внутреннихъ. Отсюда требованіе, чтобы кассы отпирались и запирались нѣсколькими чиновниками, у которыхъ должны храниться и ключи; отсюда — особыя условія для лицъ, желающихъ занять должности въ кассовомъ вѣдомствѣ, и представленіе залоговъ для пополненія убытковъ отъ расточеній, которыя, къ сожалѣнію, не могутъ быть предотвращены никакими, даже самыми мудрыми, постановленіями. Залогъ можетъ состоять изъ наличныхъ денегъ (и удобство — скорое воз-

мѣщеніе потерь); онъ можетъ быть и въ недвижимостяхъ (и тогда удобство въ расширеніи круга лицъ, могущихъ занять мѣста)¹. Что касается величины его, то она не должна превышать надобности; взаимный контроль чиновниковъ, запирающихъ кассы, оказываетъ вліяніе на уменьшеніе залога. Наконецъ, должности въ кассахъ должны быть распределены такимъ образомъ, чтобы одна и та-же операція проходила чрезъ руки многихъ лицъ и вноси-лась ими въ особня книги. Персоналъ кассы обыкновенно состоитъ изъ слѣдующихъ лицъ: а) начальникъ кассы (Rendant), которому принадлежитъ руководящая дѣятельность, надзоръ за всѣми дѣйствіями кассы и веденіе ежедневной книги; б) кассиръ, который преимущественно имѣетъ дѣло съ пріемомъ и выдачею суммъ и ведетъ о нихъ журналъ (приходо-расходную книгу); в) контролеръ, который принимаетъ къ свѣдѣнію всѣ дѣйствія кассы, удостовѣряетъ своею подписью всѣ квитанціи и ведетъ контрольную книгу; наконецъ разныя подчиненныя лица. Вотъ что можно сказать вообще объ устройствѣ кассъ. Частности обусловливаются здѣсь конкретными обстоятельствами каждой отдѣльной страны, общимъ характеромъ ея устройства и наконецъ характеромъ дѣятельности, для которой кассы служатъ проводниками.

Теперь мы можемъ обратиться ко второй половинѣ дѣла — къ операціямъ кассъ, къ ихъ дѣятельности. Задача кассъ — дѣйствительное выполненіе денежнаго движенія, пріемъ поступленій и выдача уплатъ на основаніи положеній, означенныхъ въ бюджетѣ. Бюджетъ — исходный пунктъ всей дѣятельности кассъ; поэтому касса не имѣетъ права принять взносъ, если онъ не можетъ быть подведенъ подъ какую-нибудь рубрику въ бюджетѣ, не имѣетъ права произвести уплату по требованію, если оно не имѣетъ основанія въ бюджетѣ и если касса не имѣетъ

¹ У насъ залоги представляются въ наличныхъ деньгахъ, въ билетахъ кредитныхъ установленій и въ государственныхъ процентныхъ бумагахъ. Размѣръ залоговъ зависитъ отъ цѣны поступающихъ суммъ. (Кассов. прав. ст. 12, 13).

спеціально для него открытаго кредита. Касательно приема суммъ здѣсь дѣйствуютъ постановленія относительно способа полученія взносовъ и порядка выдачи квитанцій (ср. Кассов. прав. ст. 58 — 73), а также постановленія о родѣ и цѣнности монетъ, о курсѣ разныхъ бумагъ, которыя допускаются при уплатѣ, и т. д.; далѣе, постановленія о сношеніи низшихъ кассъ съ средними-окружными, которымъ они посылаютъ въ извѣстные сроки собранныя суммы, а среднихъ съ высшими, гдѣ сосредоточиваются излишки (ср. Кассов. пр. ст. 17, 18, 20, 21, 25, 36, 37). — Выдача суммъ изъ кассъ совершается по ассигновкамъ распорядителей кредитовъ¹. Расходы, назна-

¹ Сами министерства и главныя управленія, а также и подвѣдомственные учреждения, не получаютъ на-руки, для удовлетворенія своихъ расходовъ, никакихъ денежныхъ суммъ, кромѣ отпускаемыхъ имъ подлежащими кассами авансовъ въ счетъ дѣйствующей сметы. Авансы допускаются для производства такихъ только платежей, по которымъ непосредственная явка пріамаго кредитора казны въ казну сопряжена съ крайними затрудненіями, или въ тѣхъ случаяхъ, когда кредитору необходимо отпустить сумму по разсчету приблизительному, съ обязанностию представить кассѣ въ отпущенной суммѣ надлежащій, засвидѣтельствованный начальствомъ, счетъ. Платежи изъ авансовъ могутъ имѣть мѣсто: 1) по мелочнымъ хозяйственнымъ расходамъ, 2) по операціямъ хозяйственнымъ и строительнымъ, 3) по содержанію отдѣльныхъ учреждений, находящихся въ мѣстностяхъ, гдѣ нѣтъ кассъ, и 4) по исполненію командировокъ. (Кассов. прав. ст. 2, 125—141. Прав. счет. для рас. упр. ст. 34, 72—76). — Государственные расходы производятся за исполняемыя предъ правительствомъ обязательства. Лица, которымъ слѣдуютъ отъ казны денежные выдачи, удовлетворяются посредствомъ ассигновокъ, выдаваемыхъ на подлежащія кассы. Изготовленію ассигновокъ предшествуетъ составленіе разчетовъ, опредѣляющихъ права кредитора казны на полученіе выдачъ. Въ каждой ассигновкѣ обозначаются: время, предметъ и цифра ассигнованія, сметный періодъ, параграфъ, статья и пунктъ расходной сметы. Къ ассигновкамъ прилагаются при реестрахъ документы, на которыхъ основывается требованіе. Составитель ассигновки, скрѣпивши ее подписью, передаетъ ее съ документами бухгалтеру, для повѣрки правильности составленія ассигновки. Если ассигновка составлена правильно, имѣть при себѣ всѣ нужные документы и для выполненія ея есть достаточный кредитъ, — бухгалтеръ скрѣпляетъ ее своею подписью и представляетъ лицу, на обязанности котораго лежитъ окончательное утвержденіе ассигновки. Затѣмъ, ассигновка записывается въ бухгалтерскій журналъ и отсылается въ кассу; а талонъ вручается кредитору казны. Ассигновки бываютъ: а) частныя, — со-

ченные въ бюджетъ въ опредѣленномъ размѣрѣ, не нуждаются въ особомъ подтвержденіи; но для чрезвычайнаго расхода и для такихъ, величина которыхъ не можетъ быть опредѣлена заранее, нужно каждый разъ особое предписаніе отъ начальствующаго мѣста, сопровождаемое принадлежащими къ нему документами (Ср. *Ray*, § 568). Для достиженія лучшаго порядка, т. е. для устройства постоянной и немедленной уплаты по требованіямъ, слѣдуетъ представлять назначенія суммъ по чрезвычайнымъ и измѣняющимся кредитамъ до выдачи особымъ контролирующимъ чиновникамъ, чтобы устранить въ кассахъ всякое сомнѣніе на-счетъ уплаты. При этомъ должны быть строго опредѣлены права лицъ, которымъ предоставлено дѣлать подобныя назначенія. Всякая поступающая въ кассу ассигновка идетъ сначала къ начальнику, который долженъ разсмотрѣть права ассигнующаго лица, правильность документовъ и вообще рѣшить, соответствуетъ-ли требуемый платежъ предписаніямъ финансоваго закона и, затѣмъ, открыть ли въ кассѣ для этого требованія кредитъ. Послѣ этихъ соображеній онъ дѣлаетъ распоряженіе объ удовлетвореніи требованія, при чемъ онъ отвѣчаетъ за права получателя. («Во Франціи каждая платежная ассигновка (*ordon-*

ставляемая на имя прямого кредитора казны, и b) *сборныя*, — составляемая, по удовлетворенію служащихъ, командъ и рабочихъ, на имя уполномоченнаго лица. Соответственно роду выдачъ, ассигновки раздѣляются на *прямыя*, *авансовыя* и *оборотныя*. Къ расходамъ оборотнымъ, не требующимъ со стороны кассы денежныхъ выдачъ, принадлежатъ платежи, производимые однимъ казеннымъ управленіемъ другому или за приобретаемое имущество, или за выполняемые работы. Для производства подобнаго расхода управленіе должно имѣть открытый кредитъ; удовлетвореніе расходовъ совершается по оборотнымъ ассигновкамъ. Касса, удостоверясь въ существованіи кредита, выписываетъ сумму, означенную въ ассигновкѣ, въ расходъ по сметѣ управленія, давшаго ассигновку, и заноситъ ту-же сумму въ доходъ по доходной сметѣ того управленія, въ пользу котораго ассигновка дана; этому послѣднему выдается квитанція, которая для него имѣетъ значеніе обыкновенной квитанціи въ действительномъ приѣмѣ собранныхъ по его вѣдомству доходовъ. Оборот. расходамъ соответствуютъ оборот. *поступленія* (Кас. пр. ст. 83—99, 142—148. Пр. счет. для расп. упр. ст. 38—81).

напсе) и каждое требованіе (mandat) должны быть снабжены доказательствами, изъ которыхъ было бы видно, что платежъ правильно подтвержденнаго требованія слѣдуетъ государству». *Чёрниъ, Гокъ*). Ассигновка просматривается контролеромъ и исполняется кассиромъ, который въ полученіи уплаты долженъ взять опредѣленнымъ образомъ составленную *росписку*¹. Такимъ образомъ идетъ все дѣло пріема и выдачи суммъ. Руководствомъ для дѣятельности кассъ служить бюджетъ, а съ другой стороны — распредѣлительныя вѣдомости высшаго центрального мѣста при министерствѣ финансовъ (у насъ департаментъ государственнаго казначейства, во Франціи *direction du mouvement des fonds du trésor public*). Но если въ исключительномъ случаѣ равновѣсіе все-таки нарушается, то касса съ разрѣшенія начальства беретъ нужную ей сумму изъ другой кассы, которой эта сумма зачисляется, какъ сданная въ высшую кассу. Можно прибавить еще, что дѣлопроизводство въ кассахъ должно быть по возможности упрощено, чтобы не подвергать напраснымъ стѣсненіямъ лицъ, которымъ приходится входить въ соприкосновеніе съ кассами, такъ-какъ затрудненія государственныхъ кредиторовъ понижаетъ кредитъ государства и влечетъ за собою болѣе убыточное исполненіе различныхъ хозяйственныхъ операцій.

Вообще, надлежащій порядокъ дѣятельности кассъ — дѣло

¹ Платежи кредиторамъ казны производятся кассами по мѣрѣ явки кредиторовъ; въ самый день полученія ассигновокъ платежъ выдается только по экстреннымъ ассигновкамъ. Талонъ предъявляется въ указанную кассу или самимъ кредиторомъ непосредственно или довереннымъ. По полученіи ассигновки касса, не входя въ существо разрываемаго расхода, удостоверяется въ томъ — а) подписана ли ассигновка компетентнымъ лицомъ и имѣется ли для платежа кредитъ, и б) приложены ли всѣ установленныя документы. Талонъ сличается съ ассигновкою, кредиторъ приглашается росписаться на самой ассигновкѣ въ полученіи означенной суммы; ему выдается платежъ. Талонъ отбирается и съ надписью о произведенной уплатѣ отсылается распорядительному управленію для свѣдѣнія объ удовлетворенныхъ ассигновкахъ. (Кассов. пр. ст. 101—116).

первостепенной важности, потому что отъ своевременной уплаты требованій (что основывается на наличномъ достояніи кассъ — отсюда постановленія о срокахъ для собиранія и пересылки доходовъ) зависитъ непрерывность и легкость хода правительственной машины, т. е. правильное исполненіе функцій государства, «этого олицетворенія идеала счастья, къ которому стремится каждый отдѣльный человѣкъ и котораго онъ надѣется достигнуть совмѣстною жизнью», какъ выражается *Пфейфферъ*.

Всѣ операціи кассъ, т. е. весь ходъ денежнаго движенія въ государственномъ хозяйствѣ долженъ быть облеченъ въ числовое выраженіе. Это и есть задача *бухгалтеріи*, которая должна идти рука объ руку съ дѣйствительнымъ исполненіемъ бюджета, представлять картину его постепеннаго осуществленія. Слѣдовательно, значеніе бухгалтеріи — въ томъ, что она даетъ матеріалы для составленія *отчета* о государственномъ хозяйничаньи. Поэтому, должны быть установлены нормы, обезпечивающія вѣрность внесенія въ книги отдѣльных суммъ и ясность отношенія этихъ суммъ къ различнымъ положеніямъ смѣты. Такимъ образомъ, главный вопросъ — о правилахъ веденія книгъ. Для веденія книгъ есть два главныхъ метода: камеральная форма и способъ двойной бухгалтеріи. По первой системѣ ведутся слѣдующія книги: а) Журналъ или дневникъ (*Tagebuch*) — для обозначенія всѣхъ доходовъ и расходовъ непосредственно въ такой постепенности, въ какой они дѣйствительно являются, т. е. въ хронологическомъ порядкѣ, начиная съ перваго дня отчетнаго года и кончая послѣднимъ. При поступленіи дохода указывается на источникъ; при выдачѣ уплаты показывается предметъ расхода. Если сложность дѣла требуетъ особыхъ журналовъ, то въ дневникъ вносятся только итоги. При веденіи дневника, какъ скоро страница вполне написана, она суммируется и итогъ переводится на слѣдующую страницу. Къ концу cadaго мѣсяца

дневникъ заключается, подводятся общіе итоги, сопоставляются приходъ и расходъ и разность переводится, какъ первая статья въ слѣдующій мѣсяцъ. Въ дневникъ суммы вносятся такимъ образомъ, что изъ него всегда съ небольшимъ трудомъ можно узнать изъ сравненія статей взносов и уплатъ, какъ велико въ данную минуту наличное достояніе кассы. Ежедневно изъ дневника дѣлаются переводы въ главную книгу. б) Главная книга (Manual), въ основу устройства которой должна быть положена система рубрикъ смѣты, представляетъ разчлененный обзоръ дѣятельности государственной кассы по исполненію смѣты; въ ней мы находимъ систематическое расположеніе всѣхъ отраслей доходовъ и расходовъ (въ каждомъ отдѣлѣ управленія), такъ что онѣ образуютъ одно цѣлое съ главными и второстепенными подраздѣленіями. Книга всегда должна имѣть въ виду смѣту; поэтому по отношенію къ доходамъ — рубрика: «Soll eingehen», а по отношенію къ расходамъ: «Soll bezahlt werden»; сюда вносятся и измѣненія въ назначеніяхъ, которыя случаются позже (чрезвычайные и измѣняющіеся кредиты). Изъ дневника переносятся сюда дѣйствительныя поступленія и дѣйствительныя уплаты въ надлежащія рубрики; это — представленіе дѣйствительнаго положенія дѣлъ (Hat). Изъ сопоставленія этихъ двухъ отдѣловъ является третій — Rest. По окончаніи отчетнаго года въ главной книгѣ заключаются всѣ данныя для составленія отчета о денежномъ движеніи въ кассѣ. Итакъ, камеральная система веденія книгъ есть построеніе счета о дѣйствительномъ положеніи операцій даннаго лица, въ настоящемъ случаѣ кассы, сравнительно съ предположеннымъ планомъ (Pay). — Второй методъ есть система двойной или итальянской бухгалтеріи, по которой ведется нѣсколько отдѣльныхъ счетовъ; каждый счетъ представляетъ отношеніе между двумя лицами, состоящими въ связи долговъ и требованій; слѣд. двойная бухгалтерія есть полное изображеніе отношеній между извѣстными лицами (Pay).

Главное приложеніе ея — въ торговыхъ операціяхъ. Но вслѣдствіе существеннаго различія отношеній государственнаго хозяйства и торговыхъ дѣлъ она не можетъ быть примѣнена къ первому безусловно, но только съ модификаціями, которыхъ требуетъ особенность дѣла. *Мальхусъ* сводитъ различія, которыя можно провести между государственнымъ хозяйствомъ и спекулятивными предпріятіями, къ слѣдующимъ: первое и существенное въ томъ, что въ государственномъ хозяйствѣ необходимо предварительно твердое установленіе доходовъ, которые требуются для покрытія выставленныхъ расходовъ; предпріятіе спекулянта не нуждается въ подобныхъ опредѣленіяхъ напередъ, (слѣдовательно не можетъ быть понятія о *Rest — Pay*. § 550). Второе различіе: въ предпріятіи въ дѣло вводится капиталъ; движеніе его имѣетъ въ виду барышъ, на который и разсчитано все предпріятіе. Государство распоряжается доходомъ лицъ, разсѣянныхъ по государственной области, доходомъ подданныхъ; этому доходу должно быть дано опредѣленное употребленіе; здѣсь не приходится разсчитывать на барышъ (*Шеффле*). Наконецъ третье различіе: счетъ купца окончательно заключается съ его предпріятіемъ; въ государственномъ хозяйствѣ приходится доказать и оправдать счетъ, который не рѣдко ссылается на прошлое и имѣетъ связь съ будущимъ. (Ср. *Umpfenbach*, § 4, *Pfeiffer*, SS. 9 — 15, *Pay*, §§ 8, 9 и 10. *Гокъ*, Налоги и долги § 1). Соображая эти различія, *Мальхусъ* приходитъ къ выводу, что они не исключаютъ модифицированнаго примѣненія метода двойной бухгалтеріи, который при большомъ и сложномъ веденіи дѣлъ рѣшительно долженъ быть признанъ наиболѣе предпочтительнымъ. (*Malchus*, В. II, § 25. Во Франціи все книги *sont tenus en parties doubles*. *Гокъ*, *Чёрный*)¹. При этой системѣ также ведется: а) жур-

¹ Къ иностранному счетоводству двойная бухгалтерія примѣнена всего болѣе во Франціи и введена тамъ банкирами братьями Парисъ, при отдачѣ имъ

налъ, куда въ хронологическомъ порядкѣ вносятся всѣ операціи, касающихся доходовъ и расходовъ; при многосложности операций ведутся особые спеціальные журналы, изъ которыхъ итоги вносятся въ главный журналъ. б) Главная книга о всей кассовой дѣтельности; въ ней доходы и расходы расположены по рубрикамъ (Konti). с) Вспомогательныя книги, — чтобы не обременять главную подробностями многихъ рубрикъ; каждая изъ такихъ вспомогательныхъ книгъ относится къ известной рубрикѣ въ главной книгѣ и содержитъ въ отдѣльности суммы, которыя внесены туда въ общихъ итогахъ (en bloc). Вотъ каковы методы веденія книгъ¹. Ясность данныхъ, вносимыхъ въ книги, обусловливается, какъ уже было сказано,

на откупъ, еще во времена регентства (1718 г.), всѣхъ отраслей государственныхъ доходовъ. Въ послѣдствіи, по передачѣ сбора государственныхъ доходовъ въ распоряженіе правительства, оно сохранило введенное банкирами коммерческое счетоводство, которое и принято теперь у финансовыхъ сборщиковъ, централизующихъ всѣ доходы по провинціямъ, у департаментскихъ расходчиковъ и во всѣхъ счетныхъ отдѣленіяхъ министерствъ. Бельгія, принявшая во многихъ случаяхъ французскія формы счетоводства, ввела двойное счетоводство въ министерствахъ и у агентовъ казначейства, письменно централизующихъ всѣ государственные доходы и расходы. Въ Германіи, гдѣ знаніе двойнаго счетоводства распространено повсемѣстно и примѣнено не только ко всѣмъ коммерческимъ предпріятіямъ, но даже къ самымъ незначительнымъ сельскимъ экономіямъ, счетоводство по оборотамъ государственнымъ располагается вообще по правиламъ бухгалтеріи простой; а если и обращаются къ двойному счетоводству, то исключительно въ тѣхъ случаяхъ, когда само правительство является хозяйственнымъ производителемъ известныхъ отраслей доходовъ (напр. по частямъ горной, соляной, монетной и друг.) и можетъ получить отъ своихъ операций выгоды или убытокъ, выводъ которыхъ составляетъ существенную цѣль двойной бухгалтеріи». (Преобраз. гос. отчет. стр. 16—17. Ср. Czörnig, указ. соч.).

¹ У насъ распорядительныя управленія ведутъ по своимъ оборотамъ слѣдующія бухгалтерскія книги: а) Журналъ, въ которомъ записываются въ послѣдовательномъ порядкѣ: 1) по приходу квитанціи казначействъ или талоны квитанцій; 2) по расходу — выдаваемыя ассигновки. Суммы поступленийъ и расходовъ, въ тотъ-же день, или не позже слѣдующаго дня, разносятся по отдѣламъ главной книги. б) Главная книга, состоящая изъ четырехъ частей: 1) часть 1-я — сметныхъ расходовъ (раздѣленная по статьямъ расходной сметы); 2) часть 2-я — сметныхъ доходовъ (раздѣленная по статьямъ доходной сметы);

надлежащимъ распредѣленіемъ главныхъ статей (Hauptkonti); при чемъ надо устраивать дѣло такъ, чтобы каждая большая сумма явственно заключала въ себѣ отдѣльныя суммы, изъ которыхъ она состоитъ. (Разумѣется, подраздѣленія сообразуются здѣсь родами доходовъ — налога, пошлины, домены, регалии и т. д.).

Веденіе книгъ должно быть еще такъ устроено, чтобы во всякое время можно было узнать состояніе кассы и при этомъ доходить до мельчайшихъ подробностей. Требованіе это вытекаетъ изъ наиболѣе удобнаго устройства ревизіи кассъ; а, съ другой стороны, оно составляетъ необходимое условіе для скорого и незатруднительнаго составленія отчетовъ о кассовой дѣятельности (*états de situation*), которые служатъ основой для распоряженій центральнаго органа объ устройствѣ непрерывной оплаты надлежащихъ требованій правительственныхъ мѣстъ. Второе основное требованіе для веденія книгъ — установить правила для возможной вѣрности въ показаніи суммъ, принимаемыхъ и отпускаемыхъ, т. е. устроить дѣло такъ, чтобы, соблюдая порядокъ въ веденіи книгъ, можно было ручаться въ правильной записи отдѣльныхъ статей. Для исполненія этого требованія должно быть устроено хорошее приведеніе доказательствъ, которыя должны находиться въ постоянной связи съ веденіемъ книгъ: всякое

3) — специальныхъ средствъ; 4) — партикулярныхъ суммъ. с) Вспомогательныя или расчетныя книги, которыя ведутся для указанія расчетовъ съ мѣстами и лицами, съ которыми управленія имѣютъ денежныя счета. Журналъ открывается 1-го января и закрывается 31 декабря. Главная книга заключается съ истеченіемъ смѣтнаго періода, за исключеніемъ книги неокладныхъ доходовъ и четвертой части, которыя заключаются 31 декабря. Для соглашенія бухгалтерскихъ счетовъ распорядительныхъ управленій со счетами казначействъ, итоги главной книги ежемѣсячно переводятся въ особыя вѣдомости, отсылаемыя въ губернскія казначейства не позже 5 числа слѣдующаго мѣсяца. Оказавшіяся разности отмѣчаются казначействами на самыхъ вѣдомостяхъ, которыя къ 15 числу возвращаются изъ казначействъ. Распорядительныя управленія, въ случаѣ ошибокъ, исправляютъ свои счета и доставляютъ ихъ, къ 20-му числу, мѣстнымъ контрольнымъ учрежденіямъ, для свѣдѣнія. (Прав. счет. для рас. упр., тс. 119 — 150). Правила и формы счетоводства и отчетности казначействъ подвѣдомственныхъ департаменту госуд. казначейства, опредѣляются особыми ин-

доказательство снабжается порядковым номером своего внесения въ дневникъ. Доказательство дохода — выданная росписка; доказательство расхода — ассигновка съ надлежащими приложениями и квитанція получателя. — Бухгалтерія, имѣющая задачею числовое выраженіе всего хода денежнаго движенія въ государственномъ хозяйствѣ, необходимо должна находиться въ связи съ этимъ движеніемъ и изъ него черпать свои подраздѣленія. Исполнительные органы въ государственномъ хозяйничаньи — кассы; поэтому бухгалтерія сопровождаетъ кассы отъ низшей до высшей и по закону раздѣленія функций для нея долженъ быть особый чиновникъ. На низшей ступени бухгалтерія почти соединяется съ кассовымъ дѣломъ; но все же, по правилу, для кассовыхъ операцій имѣется одинъ чиновникъ, а для веденія книги — другой. Но въ средней инстанціи бухгалтерія отдѣляется отъ кассъ, является самостоятельною и, представляя выраженіе дѣйствительной кассовой дѣятельности, даетъ средства для контроля, потому что стоить только сопоставить результаты бухгалтеріи, вписывавшей свои статьи на основаніи представляемыхъ документовъ, съ дѣйствительнымъ положеніемъ кассы. Такимъ образомъ бухгалтерія дѣлается совѣстью кассы (*Штейнъ*) и должна быть спеціальнымъ дѣломъ особаго, независимо поставленнаго лица, дѣйствующаго по извѣстнымъ предписаніямъ. Далѣе, бухгалтерія при среднихъ кассахъ, куда доставляются отчеты низшихъ, можетъ наблюдать за управленіемъ низшихъ кассъ по всѣмъ доходамъ и расходамъ, — и это важно съ точки зрѣнія контроля. Наконецъ, при государственной центральной кассѣ — бухгалтерія также называется государственной, потому что сюда стекаются излишки всѣхъ кассъ, которыя представляютъ сюда также и отчеты, такъ что бухгалтерія государственной центральной кассы имѣетъ въ своихъ

струкціями. (Касс. прав. ст. 41. Ср. прав. о пос. дох., произ. расх., счет. и отч. для кассъ спец. сбор. ст. 52 — 60, 63 — 70).

руках данныя обо всемъ ходѣ денежнаго движенія въ государственномъ хозяйствѣ и объ образѣ дѣйствій каждой кассы.

Мы обращаемся къ разсмотрѣнію порядка *государственной отчетности*. Всякій чиновникъ, который завѣдуетъ ходомъ денежнаго движенія въ государственномъ хозяйствѣ, считается отвѣтственнымъ и долженъ дать отчетъ о своихъ операціяхъ, подтвердивъ ихъ дѣйствительность и законность надлежащими доказательствами (*Rechnungsleger, comptable des finances, comptable envers le trésor*). А такъ-какъ кассы устроены по началу централизаціи, то собственно главная центральная касса и должна представить отчетъ (*compte de gestion*) о результатахъ всей кассовой дѣятельности, т. е. всего денежнаго обращенія, которое вызвано полученіемъ и расходомъ государственныхъ суммъ, и оправдать, подкрѣпить этотъ отчетъ приложеніемъ неопровержимымъ по формѣ и содержанію доказательствъ. Результаты дѣятельности среднихъ кассъ центральная принимаетъ и вводитъ въ свой счетъ: точно такъ-же поступаютъ среднія кассы съ отчетами элементарныхъ и специальныхъ кассъ. Однимъ словомъ, по началу централизаціи, высшая касса представляетъ собою всю кассовую дѣятельность; ей непосредственно подчинены низшія и среднія кассы, которыя въ свою очередь должны дать отчетъ о своемъ управленіи (*Gebaugung*) и позаботиться объ его оправданіи и обоснованіи; до-тѣхъ-поръ пока отчеты ихъ не провѣрены и не признаны удовлетворительными, по ихъ доказательствамъ, до-тѣхъ-поръ не прекращается отвѣтственность распорядителя кассы.

Итакъ, всѣ кассы должны представлять отчеты о своихъ дѣйствіяхъ; правила, по которымъ эти отчеты устраиваются и приводятся въ порядокъ, и составляютъ предметъ постановленій о государственной отчетности. Изъ цѣли и назначенія отчетовъ выясняются по отношенію къ нимъ слѣдующія требованія: а) одинаковость формальнаго устройства всѣхъ отчетовъ объ од-

ной и той-же отрасли доходовъ (для чего даже изъ высшихъ мѣстъ присылаются формуляры) и полное соотвѣтствіе каждаго отчета относительно системы рубрикъ съ бюджетомъ, который лежитъ въ основѣ дѣятельности кассъ (*Глж*). б) Отчетъ долженъ представлять частности, входящія въ общій итогъ статьи, просто, ясно и полно, безъ обремененія замѣчаніями, которые не существенны для цѣли отчета. с) Къ каждой внесенной въ отчетъ статьи, будетъ ли она касаться дохода или расхода, должны быть приложены доказательства, констатирующія ея количественную и объективную вѣрность. d) Каждое уклоненіе отъ бюджета должно быть оправдано. е) Наконецъ должны быть показаны выяснившіеся при заключеніи года пассивные и активные остатки (*Rest*), т. е. переборъ или недоборъ въ доходахъ, перерасходование или сбереженіе въ расходахъ. Вообще отчетъ каждой кассы долженъ представлять полную и вѣрную картину всѣхъ результатовъ денежнаго движенія. Пока этотъ отчетъ не одобренъ компетентнымъ мѣстомъ, отвѣтственность продолжаетъ тяготѣть надъ его составителемъ. Поэтому, въ своемъ же интересѣ, онъ долженъ постараться представить доказательства самыя неопровержимыя; по правилу, они должны быть въ оригиналѣ (подлинныя документы) и только въ исключительныхъ случаяхъ допускаются засвидѣтельствованныя копіи. Доказательства должны заключать вполне и ясно всѣ требуемыя данныя, т. е. выражать словами числовыя показанія (*Rechnungsurkunde*). Доказательства эти должны установить: а) что всѣ одобренные доходы и расходы дѣйствительно имѣли мѣсто въ показанныхъ суммахъ и б) что уклоненія этихъ суммъ отъ бюджетныхъ назначеній оправдываются основательными данными. Отчеты представляются въ различные сроки — по-мѣсячно и по четвертямъ года (напр., для годового отчета о государственномъ хозяйничаньи), и притомъ такъ, что (каждый) послѣдующій отчетъ заключаетъ въ себѣ всѣ

предъдущіе, т. е. отчетъ послѣдняго мѣсяца или послѣдней четверти будетъ содержать результаты всей дѣятельности данной кассы. Такъ-какъ назначеніе отчета — показать исполненіе бюджета для даннаго года, то онъ можетъ быть заключенъ только послѣ окончанія отчетнаго года, по прекращеніи дѣйствія смѣты. А вслѣдствіе безусловной невозможности, чтобы доходы и расходы, разрѣшенные въ смѣтѣ, дѣйствительно были реализованные въ теченіи 12 мѣсяцевъ года управленія, бюджетъ еще остается открытымъ въ теченіи значительнаго времени, продолжительность котораго въ различныхъ государствахъ различна. Поэтому, на практикѣ бываетъ двоякое заключеніе счетовъ: а) по окончаніи года управленія — *провизорное*, при чемъ представляется положеніе денежнаго хозяйничанья къ началу слѣдующаго года; и б) *окончательное*, когда вполнѣ заканчивается управленіе денежнымъ движеніемъ даннаго года и можетъ быть составленъ окончательный отчетъ о результатахъ дѣятельности по исполненію смѣты. При такомъ порядкѣ приходится одновременно вести книги для двухъ отчетныхъ годовъ. Поэтому, отличаютъ отчетъ для отчетнаго года и отчеты для года управленія. Первые — окончательные, все равно, будутъ ли реализованы доходы и расходы, которые они обнимаютъ, въ томъ году управленія, отъ котораго отчетный получилъ свое названіе, или въ слѣдующемъ. Отчеты для года управленія обнимаютъ всѣ доходы и расходы, которые имѣли мѣсто въ данномъ году управленія, все равно — идутъ ли они на счетъ прошлаго или текущаго отчетнаго года, со включеніемъ бывшихъ въ началѣ года управленія остатковъ доходовъ и расходовъ (*Reste*); это — отчетъ провизорный, и въ немъ различаются статьи для разныхъ отчетныхъ годовъ. Вотъ какіе отчеты о денежномъ движеніи представляютъ кассы. Въ концѣ концовъ эти отчеты сосредоточиваются въ главномъ центральномъ мѣстѣ, откуда идетъ все управленіе кассовымъ движеніемъ, — т. е. въ министерствѣ фи-

нансовъ (въ одномъ изъ его департаментовъ)¹. Но не однѣ кассы имѣютъ отношеніе къ государственнымъ деньгамъ. Онѣ производятъ уплаты по требованіямъ правительственныхъ мѣстъ, которыя даютъ полученнымъ суммамъ опредѣленное употребленіе; слѣд. эти послѣднія также располагаютъ государственными деньгами, по общему принципу, считаются отвѣтственными и должны представлять отчеты. Правда, дѣйствія ихъ видны уже изъ отчетовъ кассъ, такъ-какъ къ нимъ должны быть приложены всѣ доказательства, а слѣд. ассигновки и требованія, въ которыхъ и выражается распоряженіе государственными суммами со стороны правительственныхъ мѣстъ. («Изъ книгъ составляются извлеченія и представляются высшему правительственному вѣдомству; они служатъ частью для административнаго употребленія, частью для сравненія съ результатами отдѣльныхъ отчетовъ, а также и для контроля ассигнующихъ вѣдомствъ, потому что отсюда можно заключить, соблюдали ли они при распоряженіи государственными деньгами существующія предписанія». См. *Чернигъ*, уѣ. соч.). Но, напримѣръ, во Франціи, гдѣ довольно выработана система отчетности, второстепенные распорядители кредитовъ (*ordonnateur secondaires*) ведутъ журналъ и главную книгу (съ

¹ По окончаніи каждаго мѣсяца, всѣ доходныя кассы составляютъ особыя вѣдомости, въ которыхъ поступившіе въ продолженіе мѣсяца государственные доходы распределяются по статьямъ доходныхъ смѣтъ, съ указаніемъ времени отсылки наличныхъ суммъ. Эти вѣдомости, не позже 5 числа каждаго мѣсяца, отправляются доходными кассами, въ губернскія казначейства, которыя удостоверяются въ полной и своевременной передачѣ собранныхъ кассами доходовъ. Эти вѣдомости передаются казеннымъ палатамъ, которыя пользуются ими, какъ матерьяломъ для составленія расположеннаго по главнымъ подраздѣленіямъ финансовыхъ смѣтъ свода собранныхъ по губернии доходовъ (для департ. госуд. казнач.). Губернскія казначейства принимаютъ въ свою отчетность выдачи, произведенныя на ихъ счетъ доходными кассами и доставляютъ казеннымъ палатамъ: а) еженедѣльно — краткія вѣдомости *о состояніи кассы*, и б) ежемѣсячно — подробныя, располагаемыя по статьямъ смѣтъ, вѣдомости о произведенныхъ ими, непосредственно и посредственно, расходахъ (для представленія департаменту госуд. казначейства). (Кассов. прав. ст. 22, 23, 25. Прав. для кассъ спец. сбор. ст. 61, 62).

вспомогательными) и по заключеніи каждаго мѣсяца, посылають въ начальствующія министерства мѣсячные отчеты, въ которыхъ показываются — сумма кредита, на какую они уполномочены (*délégation*), ликвидированныя статьи, сумма изготовленныхъ платежейныхъ требованій и сумма дѣйствительно полученныхъ изъ кассы платежей. (Ср. Прав. счет. для расп. упр. ст. 148—150). Къ концу года, когда всѣ книги одновременно закрываются, они представляютъ въ министерство установленное общее и заключительное обзорѣніе. При каждомъ министерствѣ есть центральная бухгалтерія, которая ведетъ книги о всѣхъ операціяхъ по ликвидированію, ассигнованіи и уплатѣ расходовъ. Результаты или отчеты этихъ бухгалтерій присоединяются къ вѣдомостямъ генеральной бухгалтеріи министерства финансовъ и служатъ основами для составленія заключительнаго годоваго отчета этого министерства. Разумѣется, и при этихъ отчетахъ должно быть принято различіе отчетныхъ годовъ (*Чернигъ*). Такимъ образомъ, въ министерствѣ, которое управляетъ ходомъ государственнаго хозяйничанья, т. е. въ министерствѣ финансовъ сосредоточиваются всѣ отчеты о дѣйствительномъ движеніи денежныхъ суммъ, о полученныхъ доходахъ и уплаченныхъ расходахъ, т. е. объ исполненіи бюджета. Остается изъ добытыхъ матеріаловъ составить разчлененное по главамъ и титуламъ финансоваго закона общее обзорѣніе дѣйствительнаго государственнаго хозяйничанья. Стоить только отдѣлить въ отчетахъ, относящихся къ двумъ послѣдовательнымъ годамъ управленія, статьи, заключающія исполненіе смѣтъ различныхъ отчетныхъ годовъ, сложить однородныя и расположить ихъ указаннымъ образомъ, чтобы получить требуемое обзорѣніе государственнаго хозяйничанья за извѣстный отчетный годъ — таблицу полученныхъ для него доходовъ и сдѣланныхъ на его счетъ платежей (расходовъ). Надлежащее распредѣленіе статей дѣлаетъ возможнымъ сравненіе его съ бюджетомъ. Отсюда выясняются раз-

личія — сдѣланныя превышенія и полученныя сбереженія; излагаются и причины, которыя лежатъ въ основѣ этихъ фактовъ. Такимъ образомъ получаютъ матерьялы для составленія отчета о ходѣ государственнаго хозяйничанья. — Но прежде чѣмъ этотъ отчетъ можетъ быть представленъ высшему устрояющему и законодательному органу, который налагаетъ на него печать законности, элементы его должны быть провѣрены съ различныхъ сторонъ. Это и есть дѣло *контроля*, задача котораго легко выясняется. Во первыхъ, надо провѣрить числовыя операціи, результатомъ которыхъ были итоги, установленные въ счетахъ; затѣмъ, — установить вѣрность соотвѣтствія дѣйствительнаго положенія дѣлъ съ его числовымъ выраженіемъ въ книгахъ и счетахъ; и, наконецъ, опредѣлить законосообразность дѣйствій мѣстъ, которыя принимаютъ участіе въ исполненіи смѣты, ведутъ дѣло дѣйствительнаго государственнаго хозяйничанья, т. е. онъ долженъ касаться дѣятельности органовъ ассигнующихъ и исполнительныхъ и подтвердить предъ высшимъ мѣстомъ, что ни одна статья въ доходахъ и расходахъ не основана на произволѣ, а опирается на законной системѣ государственнаго хозяйства¹. Отсюда ясно разнообразіе контрольных функцій, которыя не бываютъ дѣломъ одного мѣста. Вслѣдствіе этого разнообразія функцій въ теоретическихъ взглядахъ на вопросъ всегда замѣчалась сбивчивость, разбросанность, безсистемность. Контроль представлялся частью бухгалтеріи (Рай смѣшиваетъ Oberrechnungskammer и oberste Buch-

¹ Ср. Корей. нач. § 8. «Установленіе для производства ревизій одной ревизіонной инстанціи, государственнаго контроля, который по *подлиннымъ актамъ и документамъ* повѣрялъ бы какъ дѣйствія исполнителей (кассъ), такъ и дѣйствія распорядителей (лицъ, дающихъ предписанія и дѣлающихъ распоряженія по движенію капиталовъ), съ тѣмъ различіемъ, что дѣйствія исполнителей ревизіонными приговорами госуд. контроля судятся окончательно, а дѣйствія распорядителей, по надлежащей оцѣнкѣ правильности и выгоды распоряженій, представляются съ заключеніями министровъ, на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ установленныя высшія учрежденія, или во всеподданнѣйшихъ отчетахъ и докладахъ госуд. контролера».

haltung—§ 558, 560). Вся совокупность дѣйствій, проникнутыхъ общимъ повѣрочнымъ духомъ, но прикрѣпленныхъ въ дѣйствительности къ различнымъ вѣдомствамъ, казалась для теоріи чѣмъ-то слишкомъ механическимъ, чтобы посмотрѣть на эту совокупность, какъ на объединенное цѣлое по отношенію ко всему государственному хозяйству. Поэтому въ теоріи — различіе названій и дѣленій. (Ср. *Hock*, Allgemeine Grundsätze. S. 90). Мы будемъ слѣдовать въ изложеніи выставленнымъ выше задачамъ контроля. Первое дѣло—повѣрка числовыхъ операций счетовъ. При системѣ централизаціи кассоваго дѣла, отчеты, представленные низшими кассами, повѣряются средними, потому что они принимаютъ результаты въ свои отчеты и слѣд. отвѣчаютъ за нихъ. Высшая центральная касса также провѣряетъ всѣ отчеты среднихъ кассъ и составляетъ отчетъ обо всей кассовой дѣятельности. Такимъ образомъ, эта провѣрка (ревизія отчетовъ, цензурование) можетъ быть дѣломъ самаго централизованнаго кассоваго вѣдомства и можетъ быть предоставлена состоящимъ при немъ бухгалтеріямъ, по отношенію къ которымъ центромъ будетъ государственная бухгалтерія. По провѣркѣ отчета отвѣтственность принимается провѣрившимъ, а низшая бухгалтерія дѣлается свободною. Недостатки (неточности и ошибки) могутъ исправляться посредствомъ запросовъ и замѣчаній. Но при открытіи безпорядковъ и проступковъ можетъ возникнуть такъ называемый счетный процессъ (*Rechnungsprozess*): — выясняется обвиненіе, заслушиваются оправданія и постановляется окончательное рѣшеніе. Если это случается на низшихъ мѣстахъ счетоводства, то при централизаціи все производство заключается въ предѣлахъ самаго же вѣдомства. Если же дѣло идетъ объ упущеніяхъ и ошибкахъ высшихъ мѣстъ, то рѣшеніе должно постановить то-же мѣсто, которому принадлежитъ повѣрка съ математической стороны счетовъ всего кассоваго вѣдомства (высшее счетноконтрольное мѣсто).—Затѣмъ, слѣду-

еть повѣрить, соотвѣтствуетъ ли дѣйствительное положеніе дѣлъ его числовому обозначенію въ книгахъ и отчетахъ. Для повѣрки наличнаго достоянія кассъ назначаются визитаціи¹, періодическія и чрезвычайныя (неожиданныя — *unvermuthete*); изъ книгъ всегда можно узнать современное положеніе кассы; остается посчитать наличность (или пересмотрѣть матеріалы — матеріальная отчетность, *Hock*, S. 116—118)², сравнить и составить протоколъ. (Такой-же протоколъ — при заключеніи года управленія, когда кассы одновременно закрываются особыми чиновниками). Какъ средства контроля этого рода, должны быть разсматриваемы и правила (см. выше), которыми обезпечиваются вѣрность внесенія статей въ книги, (т. е. чтобы всякая статья была внесена). Каждое дѣйствіе кассы — приемъ или выдача суммъ, — всегда сопровождается извѣстнымъ актомъ, въ которомъ эта-же сумма выражена письменно и который проходитъ чрезъ руки другаго лица (кроме кассира); эти документы должны быть приложены къ счетамъ кассы, они и составляютъ доказательство вѣрности счетовъ съ этой стороны. Въ самомъ дѣлѣ, документы, законнымъ образомъ составленные, представляютъ *факты*, по которымъ совершались дѣйствительныя поступленія и дѣйствительныя выдачи; слѣдовательно, принявши ихъ въ основаніе, можно безъ особеннаго труда открыть соотвѣстіе книгъ и отчетовъ съ дѣйствительнымъ движеніемъ денежныхъ суммъ. Контроль этого рода долженъ распространяться и на движеніе доходовъ — на ихъ взиманіе, долженъ слѣдить за источниками доходовъ, имѣя

¹ Мѣстные контрольныя учрежденія производятъ внезапныя свидѣтельства мѣстныхъ кассъ для повѣрки, противъ подлежащихъ счетовъ и документовъ наличныхъ денежныхъ суммъ и бумагъ, имѣющихъ денежное достоинство» (Полож. о мѣст. контрол. учрежд. ст. 22).

² У насъ на контрольныя палаты, между прочими обязанностями, возлагается повѣрка по шнуровымъ книгамъ и подлиннымъ документамъ правильности оборота матеріальнаго имущества. (Полож. о мѣст. контрол. учрежд. ст. 17, п. в.).

въ виду, чтобы государство дѣйствительно получало то, что взято съ подданныхъ; образъ дѣйствій здѣсь различенъ, смотря по родамъ доходовъ — касается-ли дѣло налоговъ, пошлинъ, домоновъ и регалій.

Но, безъ сомнѣнія, самая главная задача контроля — наблюдение за возможно точнымъ исполненіемъ финансоваго закона, устранение произвола въ налогахъ, расточительности въ расходахъ. (Уже *Виллемъ* говоритъ: «nous ne saurions trop nous prémunir contre l'entraînement des ordonnateurs à l'exagération des dépenses»). Она исполняется посредствомъ строгой повѣрки основаній, по которымъ шло дѣйствительное движеніе государственныхъ суммъ, съ точки зрѣнія постановленій закона¹.

«Никакой налогъ не можетъ быть взимаемъ, если онъ не назначенъ въ бюджетъ и не соответствуетъ нормамъ финансовой системы»; «все налоги, которые государство имѣетъ право и возможность взимать, должны дѣйствительно поступать въ его

¹ Отчетность о поступающихъ доходахъ и производимыхъ расходахъ поступаетъ въ мѣстные учреждения государственнаго контроля отъ казначействъ и отъ кассъ специальныхъ сборщиковъ. (Прав. счет. для расп. упр. ст. 151). Кассы специальныхъ сборщиковъ и уѣздныя казначейства подлежатъ отчетности въ собираемыхъ ими доходахъ и въ приѣмъ и расходованіи специальныхъ средствъ и партикулярныхъ суммъ (Кассов. прав. ст. 24), а губернскія казначейства и расходныя отдѣленія, главное казначейство и касса гос. ком. погашенія долговъ — въ правильности выполненныхъ ими расходовъ (Ibid. ст. 25, 34, 49). Въ удовлетворенныхъ расходахъ, расходная касса представляетъ мѣстному контрольному учрежденію ежемѣсячно вѣдомости въ сопровожденіи всехъ относящихся до расходовъ документовъ (Ibid. ст. 124). По этимъ документамъ, поступающимъ отъ кассъ, частію же досылаемымъ распорядительными управленіями, и производится госуд. контролемъ повѣрка расходовъ, такъ-какъ распорядительныя управленія несутъ ответственность въ правильномъ употребленіи кредитовъ (Ibid. ст. 79. Прав. счет. для рас. упр. 153—155). По этому на контрольныя палаты возлагаются: а) ревизія по шнуровымъ книгамъ и подлиннымъ документамъ денежныхъ оборотовъ губернскихъ и уѣздныхъ казначействъ и кассъ специальныхъ сборщиковъ. б) Ревизія по отчетности кассъ и по подлиннымъ, къ кассовой отчетности прилагаемымъ или особо контрольными учрежденіями требуемымъ, документамъ, оборотовъ управленій, распоряжающихся кредитами и сборомъ государственныхъ доходовъ. (Полож. о мѣст. контрол. учреж. ст. 17).

кассы». Слѣдовательно, контролю приходится слѣдить за упу-
щеніями и нарушеніями постановленій о доходахъ. Здѣсь тре-
буется обширная дѣятельность; отчасти она входитъ въ кругъ
обязанностей самого - же обширнаго организма, который на-
значенъ для выполненія доходной стороны смѣты, которому
принадлежитъ исключительная компетенція въ дѣлѣ приве-
денія въ порядокъ мѣръ для реализованія доходовъ, т. е.
министерства финансовъ въ его высшихъ сферахъ. Но никто
не можетъ быть судьей въ своемъ-же дѣлѣ; поэтому ясна не-
обходимость для этой цѣли въ особомъ самостоятельно - постав-
ленномъ и безпристрастномъ учрежденіи, которое должно из-
слѣдовать отчеты, отыскивать въ нихъ нарушенія и постанов-
лять заключенія по выслушаніи объясненій отвѣтственныхъ со-
ставителей отчетовъ; разумѣется, по общему принципу дѣло
изслѣдованія должно быть отдѣлено отъ суда.

«Всѣ платежи должны соответствовать признаннымъ и пред-
видѣннымъ требованіямъ государственныхъ кредиторовъ». Кон-
троль этого рода направляется противъ ассигнующихъ органовъ
управленія (*ordonnateurs*) и выражается въ повѣркѣ платеж-
ныхъ ассигновокъ (*ordonnances, Anweisungen*) и платежныхъ
требованій (*mandats, Aufträge*) съ постановленіями финансова-
го закона, статьями смѣты и добавочными декретами. Тотчасъ-же
выяняются сдѣланные противъ правилъ платежи, которые прави-
тельство должно очистить; иначе объ этихъ неправиль-
ностяхъ доводится до свѣдѣнія руководящаго министра и даже
законодательной власти. Этотъ послѣдній родъ контроля можетъ
быть названъ контролемъ управленія; почти вездѣ онъ всецѣло
предоставленъ высшему счетно-контрольному мѣсту. Обыкновен-
но изъ представляемыхъ ему отчетовъ оно дѣлаетъ обзоръ и
сравниваетъ ихъ съ общимъ отчетомъ, который доставляется ему
министерствомъ финансовъ, и по поводу найденныхъ нарушеній
въ ассигнованіи оно вступаетъ въ корреспонденцію съ минист-

рами и вносить результаты ея въ свои рѣшенія (во Франціи *déclarations générales*), въ которыхъ показывается, что отчеты министровъ соотвѣтствуютъ результатамъ провереннымъ имъ отдѣльныхъ счетовъ; если же подобнаго соотвѣтствія не оказывается, то обозначаются различія, сношенія съ министрами и результатъ этихъ сношеній. Въ отчетѣ счетно-контрольнаго мѣста показываются общіе выводы изъ контроля управленія, прилагаются документы, которые сообщаются законодательной камерѣ, чтобы она имѣла ихъ въ виду при окончательномъ регулированіи государственнаго отчета. Въ практикѣ высшее контрольное учрежденіе не достигло въ отношеніи къ правительственнымъ мѣстамъ такой-же высокой роли, какъ во отношеніи къ органамъ кассоваго дѣла; здѣсь оно можетъ только дѣлать замѣчанія и доводить ихъ до свѣдѣнія высшаго правительственнаго органа.

Обширное дѣло контроля, направленное къ изслѣдованію и установленію законности дѣйствій финансовыхъ и правительственныхъ мѣстъ по исполненію смѣты, въ дѣйствительности составляетъ функціи различныхъ учреждений. Но все-же самое главное выпадаетъ здѣсь на долю высшаго контрольнаго вѣдомства (*Rechnungshof, Oberrechnungs-kammer, cour des comptes*), положеніе котораго въ различныхъ государствахъ различно. Вообще можно сказать, что это — мѣсто, члены въ которое назначаются верховною властью и отъ нея только зависятъ, и которое не вступаетъ въ прямое соприкосновеніе съ народнымъ представительствомъ, за исключеніемъ Бельгіи, гдѣ оно занимаетъ исключительное положеніе, какъ органъ законодательной камеры, которая (камера представителей) и избираетъ членовъ ея на 6 лѣтъ. Въ другихъ государствахъ высшая счетная палата имѣетъ только посредственное отношеніе къ законодательной камерѣ, потому что ея заключенія и отчеты даютъ основанія для разсмотрѣнія окончательнаго отчета о дѣйствительномъ государственномъ хозяйничаньи, т. е. объ испол-

нении бюджета. Въ нѣмецкихъ государствахъ положеніе счетной палаты стѣсненное; она — нѣчто въ родѣ органа министерства финансовъ. Но во Франціи *cour des comptes* — одно изъ высшихъ государственныхъ учреждений, равное кассационному суду, на который она и похожа по своему внутреннему устройству. Она соблюдаетъ судебныя формы кассационнаго суда, имѣетъ генераль-прокуратуру и открываетъ торжественныя публичныя засѣданія при постановленіи *déclarations générales*. Противъ заключеній, которыя она постановляетъ объ отчетахъ отдѣльныхъ счетчиковъ (*comptables*) отзывъ допускается въ государственный совѣтъ только въ случаѣ нарушенія закона или формъ. Контролируя ассигнующія вѣдомства, она не постановляетъ опредѣленій, но въ случаѣ неудовлетворенія ея замѣчаній доводитъ о нарушеніяхъ до свѣдѣнія императора. Счетная палата стоитъ внѣ организма государственнаго управленія и непосредственно подчинена императору; члены ея несмѣняемы. Но во Франціи есть еще другое контрольное установленіе — *commission vérificatoire* съ 9 членами (изъ членовъ счетной палаты, государственнаго совѣта, сената и законодательнаго корпуса). Ея дѣло — заключить генеральный журналъ и главную книгу генеральной финансовой бухгалтеріи къ 31 декабря, установить соотвѣтствіе отчетовъ министровъ съ результатами генеральной вѣдомости министерства финансовъ и съ результатами заключеній счетной палаты объ отчетахъ различныхъ счетчиковъ и выяснить обозначившіяся при этомъ сравненіи неправильности; протоколъ объ этомъ препровождается министру финансовъ, который представляетъ его законодательному корпусу. Подобнымъ же образомъ коммиссія повѣряетъ и отчеты управленія государственнаго долга (*Чёрный, Ук. соч.*). — Въ Австріи есть своеобразный видъ административнаго контроля — «*Controle ab ante*», контроль предшествующій; всѣ исходящія отъ административныхъ мѣстъ требованія передъ выпускомъ (*Ausfertigung*) идутъ на раз-

смотрѣніе въ государственныя бухгалтеріи, которыя снабжаютъ ихъ своимъ *visum*, а, въ случаѣ замѣченной неправильности, сообщаютъ объ этомъ административному мѣсту; и исправленіе можетъ послѣдовать, прежде чѣмъ это требованіе будетъ предъявлено къ платежу исполнительнымъ органамъ. «Здѣсь собственно нѣтъ еще контроля, говоритъ Чёрнигъ, потому что контроль предполагаетъ уже состоявшийся взносъ или сдѣланный платежъ, но это скорѣе — eine administrative Hilfeleistung. (Ibid. S. 17). Но въ-слѣдствіе существованія подобной вспомогательной операціи дѣло административнаго контроля значительно упрощается. Если же, не смотря на предварительный просмотръ, все-таки бываютъ неправильности въ ассигнованіи, то государственная бухгалтерія при производствѣ счетной цензуры надъ мѣсячными журналами исполнительныхъ вѣдомствъ, къ которымъ (журналамъ) прилагаются и вѣдомости административныхъ мѣстъ, доводитъ до свѣдѣнія этихъ послѣднихъ о найденныхъ неправильностяхъ и докладываетъ вышнему контрольному органу, который входитъ въ сношеніе съ надлежащимъ центральнымъ правительственнымъ мѣстомъ и вліяетъ такимъ образомъ на устраненіе промаховъ. По отношенію къ кредитнымъ и долговымъ дѣламъ государства административный контроль отправляется комиссіею государственнаго долга, состоящею (по закону 13 декабря 1860 г.) изъ членовъ рейхсрата.

Въ Бельгіи мы встрѣчаемъ самое полное проведеніе предварительнаго контроля¹. Въ платежныя требованія на государст-

¹ Ср. корен. нач. § 9-й. «Введеніе въ ревизію элемента контроля предварительнаго, который, имѣя цѣлью предупрежденіе выдачъ неправильныхъ, выражался бы предшествующею уплатѣ денегъ повѣркою предписаній, выдаваемыхъ распорядителями капиталовъ. При этомъ должны быть установлены правила, при дѣйствіи которыхъ предварительная ревизія не могла бы препятствовать безостановочному исполненію административныхъ обязанностей». Но, какъ извѣстно, предварительный контроль не былъ введенъ, хотя и признавалась его польза.

«Предварительный контроль, писалъ В. А. Татариновъ, предупреждая неправильныя по распоряженію суммъ дѣйствія, вмѣсто ихъ послѣдующаго преслѣдо-

венныя и провинціальныя кассы, прежде чѣмъ могутъ быть реализованы, должны быть снабжены *визою* счетной палаты; исключеніе дѣлается для постоянныхъ и неизмѣняющихся расходовъ, такъ-что визированію подпадаетъ $\frac{2}{5}$ расходовъ. Если счетная палата находитъ себя вынужденною отказать въ *visum*, она препровождаетъ объясненія въ министерство и мотивы отказа разсматриваются въ министерскомъ совѣтѣ. Если же министръ настаиваетъ на платежѣ за свою личную отвѣтственностью, счетная палата визируетъ ассигновку условно и оправдываетъ свои объясненія отказа въ годовыхъ отчетахъ камерамъ. (Но на дѣлѣ подобныхъ разногласій не бываетъ). О производствѣ предварительнаго контроля палата ведетъ по третямъ вѣдомости, сравниваетъ ихъ съ вѣдомостями министерствъ и указываетъ на причины различія. Всѣ результаты этой операціи она излагаетъ въ отчетѣ, который препровождаетъ въ палату представителей. — Изъ этихъ немногихъ примѣровъ легко усматривается разнообразіе устройства контроля въ дѣйствительности и объясняются причины смѣшенія его съ бухгалтеріей. Но функціи контроля такъ важны, что имѣютъ право на самостоятельное положеніе въ государственномъ хозяйствѣ и для надлежащаго про-

ванія, часто весьма затруднительнаго и всегда спорнаго, составляетъ одно изъ самыхъ живыхъ и, конечно, самыхъ практическихъ орудій контроля».

Въ соображеніяхъ госуд. контролера о примѣненіи въ Россіи основ. началъ гос. отчетности, принятыхъ иностр. государствами, читаемъ: «Какъ бы ни были счастливы комбинаціи по устройству контроля послѣдующаго, всегда подобный контроль, безъ пособія контроля предварительнаго, будетъ учрежденіемъ относительно мертвымъ, быть можетъ, всецѣльнымъ для открытія злоупотребленій, но недостаточнымъ для огражденія казны отъ незаконнаго употребленія ея достоянія. Притомъ же нельзя не принять въ соображеніе того обстоятельства, что всякій распорядитель капиталами охотно приметъ справедливое замѣчаніе по дѣйствию, только что предположенному, но еще не совершившемуся, тогда какъ тотъ-же распорядитель возбудитъ полемику при ревизіонномъ замѣчаніи по дѣйствию уже совершившемуся, гдѣ возбуждается его прямая отвѣтственность и гдѣ самое сознаніе было бы безсильно для исправленія послѣдовавшаго вреда». (Преобраз. гос. отчет., стр. 23, 39 40, 58 59, 114 126, 132).

веденія нуждаются въ самостоятельно-поставленномъ учрежденіи (независимомъ отъ исполнительной власти). Осуществленіе этого требованія въ дѣйствительности тѣмъ возможно, чѣмъ свободнѣе управленіе, что уже зависитъ не отъ вѣрности принциповъ, а отъ совокупности матеріальныхъ и нематеріальныхъ условій, на который зиждется политическій строй государства. Задача контроля — провѣрить съ разныхъ сторонъ данныя, которыя заключаются въ книгахъ и счетахъ разныхъ вѣдомствъ и даютъ матеріалы для составленія отчета о дѣйствительномъ исполненіи смѣты на основаніи финансоваго закона. Что же касается до составленія отчета на основаніи уже переработанныхъ и очищенныхъ отъ неправильностей данныхъ, то въ большей части государствъ это — дѣло министра финансовъ съ помощію состоящихъ при немъ бухгалтерій; въ Австріи отчетъ составляетъ высшая счетная каммера¹. Онъ носитъ различныя названія: *Staats-Rechnungs - Abschluss* (Австрія), *allgemeine Rechnung für den Staatshaushalt* (Пруссія), *Comptes définitifs* (Франція и Бельгія). Факты, которые въ него вносятся, уже провѣрены и слѣд. подлинно представляютъ дѣйствительное выполненіе построеннаго плана. Все дѣло теперь въ сравненіи отчета съ бюджетомъ; отсюда выясняется устройство отчета, которое рассчитано на выставленіи разностей — сдѣланныхъ превышеній и полученныхъ сбереженій, съ указаніемъ на причины этихъ фактовъ. Различія между смѣтою и дѣйствительнымъ исполненіемъ происходятъ отъ непредвидѣнныхъ и чрезвычайныхъ обстоятельствъ, которыя дѣлаютъ невозможнымъ совершенно вѣрное вычисленіе напередъ. Поэтому, нельзя быть вполне обеспечен-

¹ Ср. Корен. нач. § 11. «Составленіе общаго о государственныхъ оборотахъ отчета самимъ государственнымъ контролемъ, съ установленіемъ движенія счетовъ и ихъ ревизія такимъ образомъ, чтобы отчетъ этотъ былъ представляемъ на Высочайшее усмотрѣніе не позже конца года слѣдующаго за отчетнымъ и такимъ образомъ могъ быть принимаемъ въ соображеніе при разсмотрѣніи смѣты на слѣдующій годъ».

нымъ противъ недобора въ доходахъ и противъ необходимости уклоняться отъ бюджетныхъ назначеній расходовъ. Это послѣднее уклоненіе можетъ быть: а) при расходахъ, величина которыхъ вообще не вычисляется съ точностію; въ этомъ случаѣ превышеніе будетъ только дополненіемъ назначенныхъ на этотъ расходъ суммъ. Но при этомъ, разумѣется, должно быть удостовѣреніе, что данныхъ суммъ было недостаточно. Два другіе повода превышеній: б) непредвидѣнные обстоятельства вызываютъ расширеніе дѣятельности, направленной къ опредѣленнымъ и предвидѣннымъ цѣлямъ, размѣръ выполненія которыхъ точно ограниченъ бюджетомъ, или, наконецъ, с) эти обстоятельства могутъ вызвать новыя потребности, удовлетворить которымъ безусловно необходимо. Въ этихъ послѣднихъ случаяхъ надо основательно изслѣдовать причины и обстоятельства, въ слѣдствіе которыхъ допущено перерасходованіе, — таковы ли онѣ, что ихъ не могло избѣжать управленіе, или онѣ — слѣдствіе нецѣлесообразности мѣръ самаго же управленія. — Такъ долженъ быть расположенъ окончательный отчетъ о государственномъ хозяйничаньи. Здѣсь еще представляется вопросъ: что вносить въ отчетъ? и рѣшеніе его показываетъ различіе между Франціей и Бельгіей съ одной стороны и нѣмецкими государствами съ другой. Первоначально въ германскихъ государствахъ общіе государственные расходы оплачивались доходами отъ доменныхъ имуществъ государя, а налоги разрѣшались только для опредѣленныхъ, сначала временныхъ, а потомъ и постоянныхъ цѣлей. Отсюда ясно, что государственнымъ чинамъ (Landesstände) докладывалось только о надлежащемъ потребленіи разрѣшенныхъ налоговъ, тогда какъ остальной государственный расходъ, понятно само собою, не подлежалъ никакому контролю. Съ возрастаніемъ тяжести налоговъ и расширеніемъ правъ чиновъ это должно было измѣниться; но все-таки признается то-же основаніе и дѣйствуетъ старая формула: *Verwendung der bewilligten Steuern.*

Во Франціи, Бельгіи и Австріи нѣтъ никакого различія между отдѣльными родами доходовъ и расходовъ относительно ихъ разрѣшенія и внесенія въ отчеты. Однимъ словомъ, все дѣло здѣсь въ большемъ или меньшемъ развитіи конституціоннаго порядка; слѣд. вопросъ не допускаетъ безусловнаго рѣшенія; все здѣсь — относительно; разумность и необходимость извѣстныхъ мѣръ зависятъ отъ обстоятельствъ. Вотъ каковъ государственный отчетъ по своему устройству и содержанію. Главное — отмѣтить уклоненія дѣйствительнаго исполненія отъ предначертаннаго плана и оправдать ихъ. Такъ-какъ уклоненія эти измѣняютъ финансовый законъ, то поэтому освободить отъ отвѣтственности лицъ, вызвавшихъ своими дѣйствіями эти различія, признать ихъ поступки законными можетъ только та власть, которой принадлежитъ отправленіе законодательной функціи. Окончательный отчетъ долженъ быть представленъ палатамъ, которыя налагаютъ на него печать законности. Въ этомъ сущность такъ называемаго законодательнаго контроля. Изъ сказаннаго нами выше о контролѣ въ собственномъ смыслѣ понятно, въ чемъ должно состоять необходимое, но чисто-формальное дѣло представительства при утвержденіи отчета. Государственный контроль направляется противъ главъ центральныхъ мѣстъ — министра финансовъ и другихъ министровъ (или одного только министра финансовъ, на-сколько онъ выразилъ согласіе на образъ дѣйствій другихъ), которые на основаніи принципа министерской отвѣтственности являются защитниками, представителями отчета въ палатахъ. Задача контроля этого рода — рѣшить, не нарушено ли устройство государства при управленіи государственнымъ деньгами, остался ли каждый министръ внутри законной смѣты своего вѣдомства и внутри отдѣльныхъ подраздѣленій, между которыми не допускаются переводы (*virements*, *Uebertragungen*), оправдываются ли надлежащимъ образомъ превышенія (*Ueberschreitungen*) и наконецъ основательны ли тѣ

*

нарушенія законнаго порядка распоряженія государственными деньгами, на которыя указала счетная палата и которыя не исправлены самими министерствами. Но эта задача государственнаго контроля только тамъ можетъ быть сохранена въ указанныхъ предѣлахъ, гдѣ надлежащимъ образомъ организованы низшія ступени контроля, гдѣ ужъ посредствомъ ихъ проведения необходимая вѣрность въ элементы окончательнаго счета, показана точнымъ образомъ законность дѣйствій и выставлены уклоненія. «Поэтому, говоритъ Чёрнигъ, гдѣ предшествующія стадіи контроля, по самому своему устройству, недостаточно исполняютъ дѣло, тамъ вся сила повѣрки (для которой всегда найдутся предметы въ такомъ обширномъ тѣлѣ, какъ государство) сосредоточивается въ высшей стадіи государственнаго контроля» (S. 170). Но, расширяясь съ одной стороны, задача эта можетъ урѣзываться въ самомъ существенномъ въ государствахъ съ остатками патримоніальнаго порядка. Органъ государственнаго контроля при конституціонномъ порядкѣ — прежде всего народное представительство. Выражается этотъ контроль въ формальномъ законѣ о регулированіи государственнаго хозяйничанья. Палаты постановляютъ объ отчетѣ свои заключенія, которыя передаются министрамъ для *Darnaechtung*. Отношеніе правительства (министерства) къ народному представительству въ дѣлѣ государственнаго контроля на практикѣ представляетъ запутанности, непослѣдовательности, возбуждаетъ разногласія и неудовольствія. Послѣ того, какъ контроль исполненъ народнымъ представительствомъ и оно высказалось объ отчетѣ, остается заключительный актъ — санкція главы государства, которая осуществляется въ видѣ закона, обнародываемаго въ надлежащей формѣ — *Staatsrechnungsgesetz, loi portant règlement définitif du budget de l'exercice*. Этимъ актомъ и заканчивается процессъ государственнаго хозяйничанья, который начался фи-

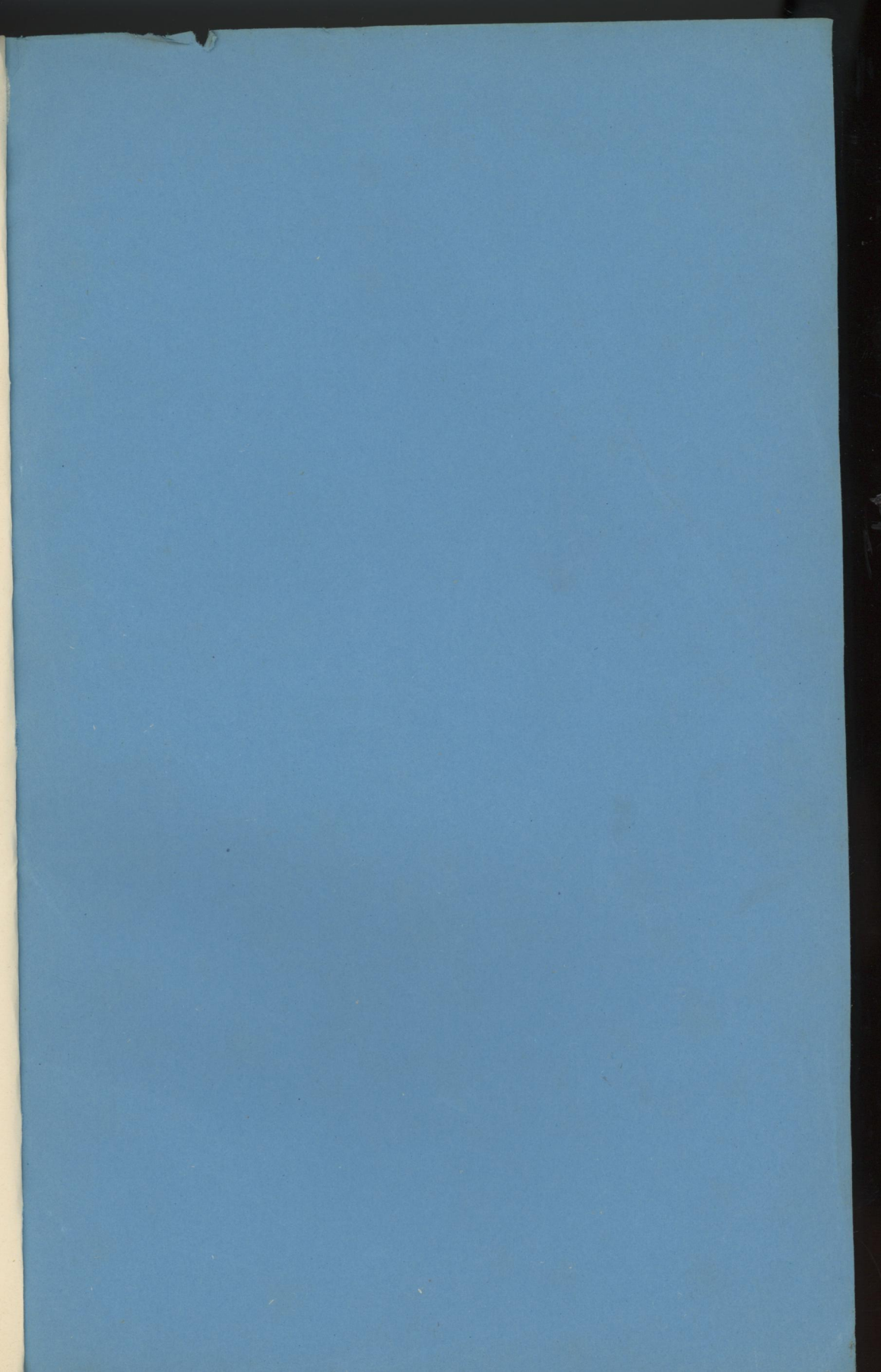
наисовымъ закономъ. Окончательный отчетъ сдается въ архивъ и дѣлается достояніемъ исторіи и критики.

Вотъ въ какой постепенности идутъ операціи, изъ которыхъ складывается государственное хозяйничанье и общій характеръ которыхъ я старался опредѣлить въ настоящей работѣ. Я имѣлъ въ виду только привести къ единству функціи различныхъ государственныхъ органовъ, направленныхъ на достиженіе хозяйственнаго равновѣсія между государственными надобностями и государственными средствами. Вдаваться въ подробности различныхъ практическихъ мѣръ и относиться къ нимъ критически не входило въ предѣлы моей задачи.

1869.

ЗАМѢЧЕННЫЯ ОПЕЧАТКИ.

<i>Стран.</i>	<i>Строк.</i>	<i>Напечатано:</i>	<i>Слѣдуетъ:</i>
3	15	слѣдовательно, такой	такой
11	15	характеристическія	историческія
23	5	формы его	формы пользованія имъ
33	13	мѣръ и условій	мѣръ, какъ условій
37	28	хозяйства государства.	хозяйства—государства.
40	27	и вотируетъ	для вотированія
53	21	(Repartitionsetat),	(Repartitionsetat),
61	31	въ ведѣніи	въ вѣдѣніи
70	36	Главная книга, состоя- щая	Главную книгу, состоя- щую
75	7	реализованные	реализованы



253