

А. А. Алексеев

**Очерк бюджетного права
русских законодательных
палат**

**Из "Журнала Министерства
Юстиции"**

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 93
ББК 63.3
А11

A11 **А. А. Алексеев**
Очерк бюджетного права русских законодательных палат: Из "Журнала Министерства Юстиции" / А. А. Алексеев – М.: Книга по Требованию, 2021. – 73 с.

ISBN 978-5-458-12163-7

ISBN 978-5-458-12163-7

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2021

© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2021

Эта книга является репринтом оригинала, который мы создали специально для Вас, используя запатентованные технологии производства репринтных книг и печати по требованию.

Сначала мы отсканировали каждую страницу оригинала этой редкой книги на профессиональном оборудовании. Затем с помощью специально разработанных программ мы произвели очистку изображения от пятен, клякс, перегибов и попытались отбелить и выровнять каждую страницу книги. К сожалению, некоторые страницы нельзя вернуть в изначальное состояние, и если их было трудно читать в оригинале, то даже при цифровой реставрации их невозможно улучшить.

Разумеется, автоматизированная программная обработка репринтных книг – не самое лучшее решение для восстановления текста в его первоизданном виде, однако, наша цель – вернуть читателю точную копию книги, которой может быть несколько веков.

Поэтому мы предупреждаем о возможных погрешностях восстановленного репринтного издания. В издании могут отсутствовать одна или несколько страниц текста, могут встретиться невыводимые пятна и кляксы, надписи на полях или подчеркивания в тексте, нечитаемые фрагменты текста или загибы страниц. Покупать или не покупать подобные издания – решать Вам, мы же делаем все возможное, чтобы редкие и ценные книги, еще недавно утраченные и несправедливо забытые, вновь стали доступными для всех читателей.



Серия Книжный Ренессанс

www.samizday.ru/reprint

на основаніи особыхъ по сему предмету правилъ“ (ст. 33,б). Каковы были бюджетныя полномочія законосовѣщательной Думы, видно уже изъ того, что Дума вводилась какъ совѣщательное учрежденіе, изъ котораго разсмотрѣнныя ею дѣла съ ея заключеніями передавались въ другое совѣщательное учрежденіе—Государственный Совѣтъ, при чемъ этотъ послѣдній въ нѣкоторыхъ случаяхъ могъ разсматривать дѣла и безъ заключеній Думы (учрежденіе Госуд. Думы 6 августа 1905 г., ст. 48—52). Но особенно яркій свѣтъ въ этомъ отношеніи проливаютъ мотивы къ проекту учрежденія Государственной Думы, представленному Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ Булыгинымъ. „За исключеніемъ условныхъ кредитовъ, читаемъ мы въ нихъ, всѣ остальные расходныя статьи нашей государственной росписи въ сущности уже предопредѣлены, однѣ какъ по предмету, такъ и по размѣру расхода, другія (хозяйственно-операционные расходы) по крайней мѣрѣ по предмету назначеній. Этихъ основныхъ началъ нашихъ смѣтныхъ порядковъ слѣдуетъ, несомнѣнно, въ полной мѣрѣ придержи-ваться и въ будущемъ, строго охраняя ихъ незыблемость, чтобы не подорвать устоевъ нашего финансоваго равновѣсія. Съ этой цѣлью въ законѣ надлежало бы опредѣленно выразить, что Государственной Думѣ не предоставляется право такъ называемой бюджетной инициативы, т. е. право на внесеніе въ роспись, при самомъ разсмотрѣніи послѣдней, новыхъ, неразрѣшенныхъ ранѣе въ законодательномъ порядкѣ, доходовъ и расходовъ или на сокращеніе доходовъ и расходовъ, обусловливаемыхъ существующими узаконеніями и штатами, такъ какъ отъ Думы не отнимается право, въ порядкѣ общаго законодательнаго почина, возбуждать вопросы о тѣхъ или иныхъ измѣненіяхъ или дополненіяхъ предметовъ и размѣровъ нашихъ государственныхъ расходовъ, а также объ установленіи новыхъ и о повышеніи или пониженіи существующихъ доходовъ. Точное соблюденіе этихъ основныхъ началъ дѣйствующихъ смѣтныхъ порядковъ обезпечить вмѣстѣ съ тѣмъ и необходимую быстроту обсужденія росписи, такъ какъ большинство расходныхъ статей окажется при этомъ какъ бы консолидированнымъ и потому не будетъ вызывать

необходимости подробнаго разсмотрѣнія“¹⁾. Соответственно этому и ст. 74 проеета учрежденія Государственной Думы постановляла: „При разсмотрѣннн смѣтъ Государственная Дума не можетъ возбуждать вопросовъ объ увеличеніи по смѣтамъ испрашиваемыхъ вѣдомствами кредитовъ или объ исключеніи изъ смѣтъ расходовъ, внесенныхъ на основаніи дѣйствующихъ законоположеній, штатовъ и Высочайшихъ повелѣній, а равно утвержденныхъ въ установленномъ порядкѣ предѣльныхъ бюджетовъ военнаго и морского вѣдомствъ. Предположенія, возникающія по симъ кредитамъ, могутъ относиться лишь къ смѣтамъ послѣдующихъ годовъ и получаютъ движеніе не иначе, какъ въ порядкѣ ст. 62—67 сего учрежденія“²⁾.

Учрежденіе Государственной Думы 6 августа 1905 года, относя къ компетенціи Думы роспись доходовъ и расходовъ, постановляло, что Дума будетъ разсматривать ее „на основаніи особыхъ по сему предмету правилъ“. Высочайшій указъ, послѣдовавшій въ тотъ же день, повелѣвалъ образовать съ этой цѣлью, т. е. для выработки правилъ, ближе опредѣляющихъ финансовыя полномочія Думы, особое совѣщаніе, которое и было учреждено подъ предсѣдательствомъ графа Сольскаго 28 сентября 1905 года и тогда же приступило къ выполненію возложенной на него задачи. Но послѣдовавшія затѣмъ событія показали, какъ извѣстно, что большинство русскаго общества не довольствуется реформой государственнаго строя, проведенной въ учрежденіи Думы 6 августа, и стремится къ надѣленію народныхъ представителей законодательными правами, къ предоставленію имъ рѣшающаго голоса въ законодательной власти. Высочайшій манифестъ 17 октября 1905 года былъ отвѣтомъ на эти стремленія. „Повелѣвъ подлежащимъ властямъ принять мѣры къ устраненію прямыхъ проявленій безпорядка, безчинствъ и насилія, въ

¹⁾ Цитировано у П. Б. Струве. Къ характеристикѣ нашего бюджетнаго права. Вопросы государственнаго хозяйства и бюджетнаго права. 1907, стр. 313—314.

²⁾ Ibid, стр. 308—309.—Ср. характеристику бюджетныхъ полномочій Думы 6 августа 1905 г. у М. И. Боголюбова. Финансы, правительство и общественные интересы. Стр. 65 и сл.

охрану людей мирныхъ, стремящихся къ спокойному выполнению лежащаго на каждомъ долга, и признавъ необходимымъ „объединить дѣятельность высшаго Правительства“, манифестъ возлагаетъ на обязанность правительства „выполненіе непреклонной Нашей воли“, а именно: „установить, какъ неизблемое правило, чтобы никакой законъ не могъ воспріять силу безъ одобренія Государственной Думы и чтобы выборнымъ отъ народа обезпечена была возможность дѣйствительнаго участія въ надзорѣ за закономѣрностью дѣйствій постановленныхъ отъ Насъ властей“ (п. 3). Вмѣстѣ съ тѣмъ всеподданнѣйшій докладъ статсъ-секретаря графа Витте, на которомъ Государемъ Императоромъ въ тотъ же день было начертано: „Принять къ руководству“, и который развивалъ цѣлую систему мѣръ, направленныхъ къ выполненію воли Монарха, указывалъ, что „волненіе, охватившее разнообразныя слои русскаго общества, не можетъ быть разсматриваемо, какъ слѣдствіе частичныхъ несовершенствъ государственнаго и соціальнаго устроенія или только какъ результатъ организованныхъ дѣйствій крайнихъ партій. Корни этого волненія, несомнѣнно, лежатъ глубже. Они въ нарушенномъ равновѣсїи между идейными стремленіями русскаго мыслящаго общества и внѣшними формами его жизни. Россія переросла форму существующаго строя. Она стремится къ строю правовому на основѣ гражданской свободы“. Что касается въ частности будущей Государственной Думы, докладъ говорить, что „заботой Правительства должно быть поддержаніе ея престижа, довѣріе къ ея работамъ и обезпеченіе подобающаго сему учрежденію значенія“.

Происшедшія перемѣны во взглядахъ Верховной власти на существо реформы государственнаго строя не отразились, повидимому, сколько-нибудь замѣтнымъ образомъ на ходѣ работъ особаго совѣщанія по установленію правилъ, опредѣляющихъ бюджетную компетенцію Государственной Думы. Въ этомъ убѣждаетъ сравненіе нѣкоторыхъ проектовъ этихъ правилъ, представленныхъ совѣщанію еще до появленія манифеста 17 октября и имѣвшихъ въ виду законосовѣщательную Думу, съ самими правилами, выработанными имъ впослѣдствіи

и утвержденными уже послѣ учрежденія Государственной Думы 20 февраля 1906 года. Такъ, проектъ правилъ о разсмотрѣннн росписи доходовъ и расходовъ, представленный статсъ-секретаремъ Департамента Государственной Экономіи Кобеляцкимъ, въ значительной степени предопредѣлившій собой дѣйствующія правила, а именно ст. 9 ихъ, постановлялъ: „Заключенія Государственной Думы не могутъ имѣть своимъ предметомъ предложеній, влопящихся: 1) къ сокращенію или исключенію кредитовъ, внесенныхъ въ смѣты на основаніи существующихъ законовъ, штатовъ или восполсѣдовавшихъ до учрежденія Думы Высочайшихъ повелѣній, и 2) къ увеличенію внесенныхъ въ роспись назначеній путемъ усиленія кредитовъ на предусмотрѣнныя смѣтами надобности, либо путемъ указанія новыхъ, не предвидѣнныхъ въ смѣтахъ, предметовъ расходовъ“¹⁾.

20 февраля 1906 года былъ изданъ Высочайшій манифестъ объ измѣненіи учрежденія Государственнаго Совѣта и о пересмотрѣ учрежденія Государственной Думы, который, „сохраняя неизблемымъ коренное положеніе Основныхъ Государственныхъ Законовъ, на основаніи коего никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія безъ Нашего утвержденія“, постановлялъ, „что, со времени созыва Государствен-

¹⁾ Правила, выработанныя статсъ-секретаремъ Кобеляцкимъ, были проектированы въ видѣ приложенія къ п. 6, ст. 33 учрежденія Государственной Думы 6 августа 1905 года.

Этотъ же характеръ дѣйствующихъ правилъ, какъ исходящихъ изъ конценціи Думы въ качествѣ совѣщательнаго учрежденія, былъ подчеркнутъ въ рѣчахъ цѣлаго ряда думскихъ ораторовъ. См. рѣчи депут. Струве 20. III. 1907 г. (Стенографич. Отчеты Госуд. Думы, 2 соз., т. 1, стр. 853—854), депутат. Милюкова 27. XI. 1907 г. (Ibid., 3 соз. 1 сессія, т. 1, стр. 668), депутат. Аджемова 12. I. 1908 г. (Ibid., т. 1, стр. 1161—1162), депутат. Шингарева 15. I. 1908 г. (Ibid., т. 1, стр. 1245—1247) и др.

Бывшій предсѣдатель бюджетной коммисіи второй Государственной Думы М. П. Федоровъ въ своей „Памятной запискѣ о работахъ бюджетной коммисіи“ говоритъ: „Правила 8 марта составлены такъ, что Государственная Дума превращается по разсмотрѣнію бюджета почти въ совѣщательное учрежденіе, что и понятно, такъ какъ они и создавались въ то время, когда Думѣ предполагалось предоставить только совѣщательныя функціи“. См. Доклады бюджетной коммисіи второй Государственной Думы, подъ ред. М. П. Федорова. 1907 г., стр. 4.

наго Совѣта и Государственной Думы, законъ не можетъ воспріять силы безъ одобренія Совѣта и Думы“. Въ тотъ же день было издано также и новое учрежденіе Государственной Думы, которое, поскольку дѣло касалось бюджетныхъ полномочій Думы, дословно повторяло соответствующее постановленіе учрежденія Государственной Думы 6 августа 1905 г. „Вѣдѣнію Государственной Думы подлежитъ, гласить ст. 31, 2, новаго учрежденія, государственная роспись доходовъ и расходовъ вмѣстѣ съ финансовыми смѣтами министерствъ и главныхъ управленій, равно какъ денежныя изъ казны ассигнованія, росписью не предусмотрѣнныя,—на основаніи установленныхъ правилъ“. Къ этому времени (февраль 1906 г.) относится и окончаніе работъ особаго совѣщанія. Выработанный имъ проектъ правилъ былъ утвержденъ 8 марта 1906 года и составляетъ нынѣ дѣйствующія „Правила о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи доходовъ и расходовъ, а равно о производствѣ изъ казны расходовъ, росписью не предусмотрѣнныхъ“ (Сводъ зак. т. I, ч. II, изд. 1906 г.). Часть изъ нихъ занесена засимъ въ основные законы, изданныя 23 апрѣля 1906 года, въ видѣ ст. 114 и слѣд. и получила особую юридическую квалификацію: починъ въ дѣлѣ пересмотра ихъ принадлежитъ исключительно Монарху ¹⁾).

Правила 8 марта 1906 года не вносятъ коренной ломки въ дѣйствовавшее во время ихъ изданія бюджетное законодательство, основаніе которому было положено смѣтными правилами 22 мая 1862 года ²⁾). Въ Высочайшемъ указѣ 8 марта 1906 г. объ утвержденіи этихъ правилъ, въ п. II говорится: „Сохранить въ силѣ временно впредь до пересмотра Высочайше утвержденныхъ 22 мая 1862 года правилъ о составленіи, разсмотрѣніи, утвержденіи и исполненіи государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ министерствъ

¹⁾ Основные законы, ст. 8: „Государю Императору принадлежитъ починъ по всѣмъ предметамъ законодательства. Единственно по Его почину Основные Государственные Законы могутъ подлежать пересмотру въ Государственномъ Совѣтѣ и Государственной Думѣ“.

²⁾ О происхожденіи этихъ правилъ см. Л. Н. Яснопольскій. Очерки русскаго бюджетнаго права. Т. I. Историческій обзоръ составленія нашихъ государственныхъ росписей и бюджетная реформа Татаринова. 1912 г.

и главныхъ управленій—содержащіяся въ сихъ правилахъ и въ послѣдовавшихъ, въ дополненіе и измѣненіе оныхъ, узаконенійхъ постановленія, поскольку сіи послѣднія не отмѣняются и не измѣняются Высочайшимъ указомъ Нашимъ, 19 октября 1905 г. Правительствующему Сенату даннымъ, о мѣрахъ къ укрѣпленію единства въ дѣятельности министерствъ и главныхъ управленій, а также постановленіями настоящаго указа“. Точно такъ же „Соображенія“, послужившія основаніемъ для правилъ 8 марта, подчеркиваюгъ, что „требованія смѣтнаго закона 1862 г., поскольку они не отмѣняются и не измѣняются Высочайшимъ указомъ 19 октября 1905 г. и вновь проектируемыми правилами, должны быть, конечно, сохранены въ силѣ впредь до ихъ измѣненія въ установленномъ порядкѣ“¹⁾.

Правила эти направлены, главнымъ образомъ, на опредѣленіе бюджетной компетенціи новыхъ законодательныхъ палатъ, поскольку дѣйствующее смѣтное законодательство требовало пересмотра и согласованія съ происшедшими измѣненіями въ русскомъ государственномъ строѣ²⁾. „Особое совѣщаніе считало необходимымъ, говорится въ „Соображеніяхъ“, войти въ обсужденіе тѣхъ только частей смѣтнаго порядка, которыя ближайшимъ образомъ соприкасаются съ полномочіями Государственнаго Совѣта и Государственной Думы при обсужденіи ими росписи, а также ввести въ новыя правила подлежащія узаконенія, которыми по преимуществу обусловливалась бы возможность своевременнаго окончанія разсмотрѣнія росписи“. И далѣе: „Содержаніе проектируемыхъ правилъ должно ограничиться установленіемъ предѣловъ полномочій Совѣта и Думы по разсмотрѣнію смѣтныхъ предположеній правительства и отношеній Совѣта и Думы къ

¹⁾ „Соображенія“ приведены у Г. Г. Савича. Новый государственный строй Россіи, 1907 г., стр. 122 сл.

²⁾ „Въ виду предоставленія Совѣту и Думѣ,—читаемъ мы въ „Соображеніяхъ“,—одинаковаго участія въ установленіи бюджета, проектируемыя совѣщаніемъ правила должны быть изложены въ формѣ, равно обязательной какъ для Думы, такъ и для Совѣта“.

ассигнованіямъ денежныхъ изъ казны средствъ, росписью не предусмотрѣнныхъ“¹⁾).

Каковы же бюджетныя полномочія нашихъ законодательныхъ палатъ на основаніи правилъ 8 марта 1906 г., анализъ которыхъ приводитъ С. А. Котляревскаго къ заключенію, что „бюджетное право Думы и Совѣта оказывается относительно еще болѣе ограниченнымъ, чѣмъ ихъ право законодательное“, и которыя заставляютъ его искать имъ параллелей не въ западно-европейскихъ законодательныхъ текстахъ, а въ японской конституціи, которая въ области бюджетной проявляетъ специальное недовѣріе къ народному представительству“²⁾?

¹⁾ Точно такъ же и докладъ бюджетной комиссіи объ измѣненіи правилъ 8 марта констатируетъ, что „работы, предпринятыя правительствомъ въ отношеніи приспособленія указанныхъ правилъ (т. е. правилъ 22 мая 1862 г.) къ новому строю, ограничились лишь восполненіемъ того пробѣла въ законодательствѣ, который образовался вслѣдствіе измѣненія порядка разсмотрѣнія государственной росписи, а также измѣненіями нѣкоторыхъ постановленій, касавшихся порядка внесенія проекта росписи и объема правъ законодательныхъ учреждений въ дѣлѣ разсмотрѣнія росписи“. См. Приложенія къ Стенограф. отчетамъ Госуд. Думы, III соз., III сессія, т. III, № 448, стр. 3.

²⁾ С. А. Котляревскій. Юридическія предпосылки русскихъ основныхъ законовъ. 1912 г., стр. 79—80. См. характеристику правилъ у Л. Н. Яснопольскаго. Къ характеристикѣ нашего бюджетнаго права. Право. 1909 г., I, М. И. Фридманъ. Наше законодательство о бюджетѣ. Вопросы государственнаго хозяйства и бюджетнаго права. 1907 г., стр. 11 сл., П. Б. Струве. Къ характеристикѣ нашего бюджетнаго права. Тамъ же, стр. 307 сл., М. И. Боголюбовъ. Финансы, правительство и общественные интересы, стр. 69 сл., А. также 81—82, Н. И. Лазаревскій. Русское государственное право, т. I. 1913 г., стр. 640 сл. и др.

На недостаточность правилъ 8 марта и на необходимость ихъ пересмотра указывали также и представители умѣренныхъ думскихъ партій. См., напр., рѣчь депут. Еропкина 27. XI. 1907 г. (Стенограф. отчеты Госуд. Думы, III соз., I сессія, т. I, стр. 637). Депутатъ и предсѣдатель бюджетной комиссіи М. М. Алексѣенко отмѣчаетъ въ своей рѣчи 11. V. 1911 г., что „эти правила дѣйствительно имѣли въ виду оградить правительство отъ законодательныхъ учрежденій и оставить правительству довольно широкій просторъ въ распоряженіи государственными средствами“ (Ibid. III соз., 4 сессія, т. III, стр. 3972).

Государственная Дума въ засѣданіи 17 января 1908 г. также высказалась за необходимость пересмотра правилъ 8 марта, принявъ предложеніе: „Признавая желательнымъ измѣненіе правилъ 8 марта и не касаясь объема этого измѣненія, указанного въ предположенномъ законопроектѣ (т. е. въ законодательномъ предположеніи, внесенномъ въ Государственную Думу за подписью 40 членовъ

II.

Проектъ государственной росписи доходовъ и расходовъ, по составленіи его Министромъ Финансовъ (учрежд. мин., ст. 472, общія смѣтн. правила 1862 г., ст. 18) и по одобреніи Совѣтомъ Министровъ (указъ 19 октября 1905 г. о мѣрахъ къ укрѣпленію единства въ дѣятельности министерствъ и главныхъ управленій, ст. 1 и 13), поступаетъ на обсужденіе законодательныхъ палатъ и „разсматривается, говоритъ ст. 2 правилъ 8 марта 1906 года, Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою въ общемъ, въ учрежденіяхъ ихъ установленномъ, порядкѣ обсужденія подлежащихъ вѣдѣнію Совѣта и Думы законодательныхъ дѣлъ, съ соблюденіемъ слѣдующихъ правилъ (ст. 3—14)“. Къ этому „соображенія“ добавляютъ, что „особыя относительно росписи правила должны служить лишь дополненіемъ общихъ постановленій о порядкѣ производства законодательныхъ дѣлъ въ Государственной Думѣ и въ Государственномъ Совѣтѣ“. вмѣстѣ съ проектомъ государственной росписи въ законодательныя палаты поступаютъ также финансовыя смѣты министерствъ и главныхъ управленій (ст. 1 тѣхъ же правилъ)¹⁾. Основное начало бюджетнаго права палатъ въ современныхъ конституціонныхъ государствахъ, а именно установленіе бюджета законодательнымъ порядкомъ, проводится и нашимъ смѣтнымъ законодательствомъ, хотя оно нигдѣ не содержитъ указаній на то, что бюджетъ долженъ облекаться въ

10 ноября 1907 г.), Государственная Дума постановляетъ передать законопроектъ, въ порядкѣ § 51 наказа, въ бюджетную комиссію“ (См. Стенограф. отчетъ Госуд. Думы, III соз., сессія I, т. 1, стр. 1320). Выработанный бюджетной комиссіей и принятый Государственною Думою законопроектъ остался безъ практическаго примѣненія вслѣдствіе неустраненнаго разногласія съ Государственнымъ Совѣтомъ. Объ этомъ см. Обзоръ дѣятельности Государственной Думы третьяго созыва, составленный Канцеляріей Государственной Думы. Часть третья Разсмотрѣніе государственныхъ росписей. 1912 г., стр. 50—68.

¹⁾ О томъ, какъ составляются теперь смѣты отдѣльныхъ министерствъ, см. Высочайше одобренное 19 сентября 1906 года постановленіе Совѣта Министровъ, касающееся внутренняго распорядка министерскихъ органовъ въ смѣтномъ дѣлѣ, у И. С. Плехана. Бюджетные законы, стр. 60.

форму закона, нигдѣ не называетъ его бюджетнымъ закономъ ¹⁾).

Правила 8 марта не содержатъ статьи, аналогичной ст. 99 прусской конституціи 1850 года, въ силу которой „всѣ доходы и расходы государства должны быть на каждый годъ впередъ исчисляемы и вносимы въ государственную роспись; послѣдняя ежегодно устанавливается закономъ“, или ст. 64 японской конституціи 1889 года, по которой „всѣ государственные расходы и доходы должны быть ежегодно представляемы на утвержденіе парламента въ формѣ годового бюджета“. Годичность дѣйствій бюджета устанавливается ими косвеннымъ образомъ ст. 1, требующей, чтобы проектъ государственной росписи вносился въ законодательныя палаты „1 октября предшествующаго смѣтному году“, а также смѣтными правилами 1862 года, ст. 9, постановляющей, что „государственная роспись и финансовыя смѣты составляются на одинъ годъ“, и ст. 34, говорящей, что „дѣйствіе расходныхъ смѣтъ начинается съ 1 января и продолжается включительно до 31 декабря того года, который даетъ наименованіе смѣтѣ“. Несмотря, однако, на это отсутствіе какъ въ правилахъ 8 марта, такъ и въ основныхъ законахъ прямыхъ указаній на то, что смѣтный періодъ ограничивается годичнымъ срокомъ, наше законодательство отправляется отъ признанія принципа годичнаго дѣйствія бюджета, хотя и не въ томъ смыслѣ и не съ тѣмъ значеніемъ, какое присвоивается этому принципу въ иностранномъ правѣ ²⁾. Въ этомъ отношеніи ближе другихъ къ нашему законодательству стоитъ японская конституція, которая, не признавая за парламентомъ всей полноты власти и опасаясь, чтобы сопротивленіе

¹⁾ Отмѣтимъ, что роспись на 1909 г. и слѣдующіе годы была названа „одобреннымъ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой и Высочайше утвержденнымъ закономъ о росписи доходовъ и расходовъ“, тогда какъ бюджетъ на 1908 г. прямо назывался „государственной росписью доходовъ и расходовъ“.

²⁾ Это умолчаніе закона, по словамъ С. А. Котляревскаго, вполне согласуется съ общимъ характеромъ нашего бюджетнаго законодательства, въ связи съ которымъ бюджетная дѣятельность палатъ является скорѣе лишь содѣйствіемъ въ выполненіи опредѣленныхъ государственныхъ функций, но никомъ образомъ не политической гарантіей. Назв. соч., стр. 89.

правительству не концентрировалось въ области бюджетной и чтобы отказъ въ бюджетѣ не остановилъ функціонированія административныхъ органовъ, ввела рядъ ограниченій въ бюджетныя полномочія парламента, гарантирующихъ правительству правовую возможность выполнять свои функціи ¹⁾).

Въ самомъ дѣлѣ, допуская Думу и Совѣтъ къ участию въ установленіи бюджета, передавая послѣдній на ихъ „разсмотрѣніе“, правила 8 марта тотчасъ же вводятъ ограниченія, въ силу которыхъ бюджетное право нашихъ законодательныхъ палатъ по отношенію къ цѣлому ряду смѣтныхъ ассигнованій носитъ лишь номинальный характеръ и лишено сколько-нибудь дѣйствительнаго значенія. Съ точки зрѣнія этихъ ограниченій всѣ расходы и доходы могутъ быть раздѣлены у насъ на три категоріи: 1) расходы, не подлежащіе обсужденію Государственной Думы и Государственнаго Совѣта (ст. 5 и 6), 2) расходы, не подлежащіе исключенію или сокращенію (ст. 7), и, наконецъ, 3) такіе расходы и доходы, которые не могутъ быть измѣняемы при обсужденіи государственной росписи, но которые, однако, допускаютъ тѣ или иные измѣненія въ общезаконодательномъ порядкѣ (ст. 9 и 10).

1.

Что касается расходовъ первой категоріи, ст. 5 правилъ 8 марта постановляетъ: „Кредиты на расходы Министерства Императорскаго Двора, вмѣстѣ съ состоящими въ его вѣдѣніи учрежденіями, въ суммахъ, не превышающихъ ассигнованій Высочайше утвержденной, 29 декабря 1905 года, росписи, обсужденію не подлежатъ. Равнымъ образомъ, не подлежатъ обсужденію такіи измѣненія означенныхъ кредитовъ, которыя обусловливаются постановленіями учрежденія

¹⁾ См. у Такака Судзюго, который замѣчаетъ: „Le parlement japonais pourrait donc empêcher le gouvernement d'entreprendre de nouveaux projets en refusant les crédits demandés. Mais il ne pourrait arrêter le fonctionnement général des services publics. On peut donc conclure que le gouvernement est au moins sûr de la situation acquise“. См. ето La constitution de l'empire du Japon. 1899, p. 139.