

Ф.И. Бочковский

**Организация государственного контроля в
России сравнительно с государствами
Западной Европы**

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 93
ББК 63.3
Ф11

Ф11 **Ф.И. Бочковский**
Организация государственного контроля в России сравнительно с государствами Западной Европы / Ф.И. Бочковский –
М.: Книга по Требованию, 2024. – 120 с.

ISBN 978-5-458-10396-1

Государственное хозяйство во всех его видах для исполнения своих задач почерпает необходимые средства частью из экономических средств своих подданных, частью из своих собственных имуществ и промыслов, а потому установление системы правильного финансового хозяйства есть задача и цель всякого культурного государства.

ISBN 978-5-458-10396-1

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2024
© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2024

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.

38) **Löbe.** Ueber das sächsische Etats-Kassen und Rechnungswesen, mit Einschluss der Staats-Haushaltskontrolle. 1884.

39) **Татариновъ.** Государственная отчетность въ Пруссii 2-ое изд. (Кауфманъ). 1882 года.

40) **Widenmeyer.** Die württembergische Ober-Rechnungskammer und der bayerische Ober-Rechnungshof. (F.-Archiv 1890 г.).

41) **Eheberg.** Grundriss der Finanzwissenschaft. 1891 г. Переводъ Свирщевского.

42) **Löbe.** Die Oberste-Finanzkontrolle in Sachsen. (F.-Archiv 1885 г.).

43) **А. Заблоцкій-Десятовскій.** Финансовое Управление и финансы Пруссii. Томъ I. С.-Петербургъ. 1871 г.

44) **Астафьевъ.** Критическое изслѣдованіе современной системы финансовъ зап. государствъ.

45) **Sturm. René.** Le Budget.

46) **Ray.** Основныя начала финансовой науки пер. пр. Лебедева.

47) **Налачевъ.** О заслугахъ Сперанскаго въ финансовомъ отношеніи.

48) **Петровскій.** О сенатѣ въ царствованіе Петра Великаго. 1876.

49) **Сборникъ циркуляровъ** по Гос. Контролю.

50) **Сводъ Законовъ.** Томъ I и II.

Государственное хозяйство во всѣхъ его видахъ для исполненія своихъ задачъ почерпаетъ необходимыя средства частью изъ экономическихъ средствъ своихъ подданныхъ, частью изъ своихъ собственныхъ имуществъ и промысловъ, а потому установленіе системы правильнаго финансоваго хозяйства есть задача и цѣль всякаго культурнаго государства; неэкономное расходованіе полученныхъ государствомъ средствъ влечетъ за собою чрезмѣрное отягощеніе налогами частныхъ хозяйствъ; постепенно, подобная финансовая политика уменьшаетъ налогоспособность послѣднихъ, а вмѣстѣ съ этимъ уменьшаются источники и силы, на которыхъ основывается благосостояніе государства. Финансовая политика, такимъ образомъ, имѣетъ громадное вліяніе на внутреннюю и внѣшнюю жизнь государства; прочность и опредѣленность средствъ, правильность и экономія въ добываніи и расходованіи послѣднихъ служатъ вѣрнымъ залогомъ могущества и прогресса

Государств.
хозяйство и
его значеніе.

Государственное хозяйство сравнительно съ хозяйствами частными и даже съ хозяйствами отдѣльныхъ частныхъ общественныхъ союзовъ слишкомъ велико, кругъ его дѣятельности и задачи весьма разнообразны и обширны, поэтому, если даже частныя хозяйства для правильности своего веденія требуютъ извѣстной системы и стройной организаціи, то, тѣмъ болѣе, государство въ своей хозяйственной дѣятельности стремится къ правильной и цѣлесообразной организаціи финансоваго хозяйства. Государственное хозяйство, почерпая нужныя средства изъ средствъ отдѣльныхъ частныхъ хозяйствъ несетъ на себѣ большую отвѣтственность: неудачная финансовая политика въ состояніи надолго задержать развитіе народнаго благосостоянія. Напротивъ, слѣдуя мудрой финансовой политикѣ, не прибѣгая къ крайнимъ средствамъ,

государство не истощаетъ источниковъ своего могущества и силы. Исторія даетъ намъ много убѣдительныхъ примѣровъ. „Хозяйственная дѣятельность государства, говоритъ профес. Лебедевъ, также подчинена естественнымъ законамъ политической экономіи, какъ и дѣятельность частныхъ лицъ; безнаказанно нарушать эти законы государственная власть не можетъ».

Значеніе финанс. науки.

Наука о финансахъ, изучая способы добыванія и расходования государственныхъ средствъ, входитъ въ кругъ наукъ государственныхъ; Zachariae назвалъ ее «Die Königin der Staatswissenschaften» и въ самомъ дѣлѣ, если государство слабо въ финансовомъ отношеніи, то такое обстоятельство значительно отражается на внутренней и виѣшней его жизни: съ большимъ трудомъ проводятся въ немъ реформы внутренняго управленія, съ меньшимъ успѣхомъ можетъ оно стремиться къ улучшенію народнаго благосостоянія, не имѣя въ своемъ распоряженіи свободныхъ средствъ; еще больше затрудненій встрѣчаетъ оно со стороны сосѣднихъ вліятельныхъ государствъ: упадокъ политическаго значенія государства есть послѣдствіе разстроенныхъ финансовъ. «Государство бѣдное или съ разстроенными финансами, при всѣхъ своихъ благородныхъ и честныхъ стремленіяхъ, вынуждено оставаться молчаливымъ зрителемъ политическихъ происковъ своихъ болѣе счастливыхъ сосѣдей».

Финансовая наука начала развиваться въ средніе вѣка; причину этого развитія видятъ въ переходѣ отъ натурального хозяйства къ денежному, такъ какъ это обстоятельство дало возможность развиться и усовершенствоваться системамъ правильнаго кассоводства и счетоводства. (Эбергъ, Патлаевскій, Иловайскій).

Въ числѣ вспомогательныхъ дисциплинъ къ финансовой наукѣ [общая исторія, исторія хозяйства, культуры и права, общая статистика, технологія и частная экономика (старая камералистика), политическая арифметика] Eneberg указываетъ и государственное счетоводство.

Государств. счетоводство отрасль финанс. науки.

Государственное счетоводство и государственная отчетность, какъ вспомогательныя и, вмѣстѣ съ тѣмъ, весьма важныя отрасли финансовой политики государства, будутъ служить предметомъ дальнѣйшаго изслѣдованія.

Иосифъ Чербони въ своемъ историческомъ изслѣдованіи о счетоводствѣ (Пясецкій) говоритъ, что зачатки его были еще въ древности, лишь только люди сплотились въ болѣе или менѣе обширныя организованныя общества, при чемъ онъ ставитъ въ тѣсную зависимость образъ правленія известнаго общества съ системой его счетоводства: «порядокъ счетоводства зависитъ отъ политическаго режима, испытываетъ его вліяніе и опредѣляетъ его характеръ».

«Счетоводство, говоритъ онъ далѣе, начинаетъ служить уздой для личности лишь тогда, когда въ области экономическихъ интересовъ индивидуальность замѣняется коллективностью». И въ самомъ дѣлѣ, лишь только государство достигаетъ известной степени культурнаго развитія, оно стремится къ точному и правильному расчету своихъ матеріальныхъ средствъ; нужда общественная является нуждою всякаго члена даннаго общества; всѣ старанія устремлены къ одной цѣли — благу общества; но съ развитіемъ общественной жизни кругъ дѣятельности государства расширяется, задачи его усложняются, является большая потребность въ средствахъ—безъ средствъ нѣтъ удовлетворенія потребностей; — средствами этими являются государственные налоги. «Общественная организація, которая получаетъ налоги съ націи, какъ священный ея вкладъ, чтобы тратить ихъ по мѣрѣ ея нуждъ и согласно ея законамъ, должна быть подчинена непремѣнно дисциплинѣ, которую только одно совершенное счетоводство можетъ ей дать».

Взиманіе, храненіе и расходованіе государственныхъ средствъ находится въ рукахъ государственныхъ чиновниковъ, облеченныхъ финансовой властью; послѣдніе, по свойственной человѣку слабости, могутъ ошибаться; какъ прямое средство избѣжать этихъ ошибокъ, которыя ложились-бы тяжелымъ бременемъ на общее благосостояніе, является государственная отчетность и контроль.

Принципъ цѣлесообразности государственной отчетности встрѣчается и въ древнемъ государственномъ строѣ.

Историческое
развитіе госу-
дарственнаго
счетоводства

Въ Спартѣ (по законамъ Ликурга) геронты управляли всей казной государства, а эфорамъ дана была власть контролировать дѣятельность геронтовъ.

Въ Аѳинахъ система финансоваго управленія была проведена съ особенной стройностью. Финансовое управление было раздѣлено на три спеціальныя категоріи: 1) собираніе доходовъ, 2) храненіе и 3) отчетность и контроль. — Высшее управленіе финансами было въ рукахъ Совѣта Пятисотъ.

Въ Римѣ — въ періодъ республики — всѣ распорядители кредитовъ какъ въ Римѣ, такъ и въ провинціяхъ были отчетны предъ Сенатомъ; должностное лицо послѣ сложенія съ себя власти отдаетъ весьма строгій отчетъ въ своей дѣятельности. Въ періодъ имперіи — лица, завѣдывавшіе императорской казной давали отчетъ императору и сенату, а правители императорскихъ провинцій были отчетны исключительно предъ императоромъ. Высшій контроль надъ финансовыми операціями былъ въ рукахъ Сената; кромѣ того учреждены были спеціальныя контрольные чиновники-легисты.

Эта система, достигшая уже до нѣкоторой степени полноты, не могла затеряться съ паденіемъ Римской Имперіи; — она принята была въ образовавшихся республикахъ — Венеціи, Пизѣ, Генуи и Флоренціи.

Особеннаго развитія счетоводство достигаетъ въ Венеціи: здѣсь появляются усовершенствованныя финансовыя учрежденія, правильнѣе сборъ податей и правильное ихъ распределеніе; наконецъ, въ Венеціи впервые былъ введенъ правильный бюджетъ.

Правда, счетоводство не сразу привилось въ средѣ государственнаго хозяйства; прежде всего оно получило большое примѣненіе въ области частныхъ торговыхъ и промышленныхъ оборотовъ, и лишь потомъ, въ виду доставляемыхъ имъ выгодъ, обратились къ нему и государственные финансовые дѣятели.

Бюджетъ

Что-же касается формъ и тенденцій, какія принималъ государственное счетоводство, то, какъ указалъ Чербони, послѣднія находились подъ режимомъ финансовой политики каждаго государства и потому многократно измѣнялись. Вообще системы счетоводства всѣхъ культурныхъ государствъ стремились къ одной цѣли — предварительному составленію росписи ожидаемыхъ доходовъ и предполагаемыхъ расходовъ, прежде ихъ исполненія, т. е. составленію государственнаго бюджета. Составленіе подобнаго бюджета составляетъ первый

шагъ въ стремленіи къ государственной экономіи и разумной финансовой политикѣ: для составленія бюджета необходимо изучить всѣ условія, отъ которыхъ зависитъ народное благосостояніе, другими словами, необходимо знакомство съ матеріальнымъ богатствомъ страны, способами эксплуатированія послѣдняго; основательное изученіе этихъ предметовъ даетъ возможность судить о налогоспособности страны.

Изученіе народнаго и государственнаго хозяйства служитъ вспомогательнымъ и необходимымъ средствомъ для составленія государственнаго бюджета; главная цѣль составленія послѣдняго заключается въ сопоставленіи получаемыхъ доходовъ съ необходимыми расходами, чтобы избѣжать излишнихъ тратъ, недающихъ производительныхъ результатовъ. Опытъ финансовой политики прежнихъ лѣтъ даетъ немаловажный матеріаль для направленія ея въ будущемъ; въ этомъ отношеніи необходима помощь со стороны государственнаго контроля: государственный контроль можетъ судить, на сколько полезны и производительны данныя финансовыя мѣры и указывать на неудобства послѣднихъ въ годичныхъ отчетахъ; такія указанія имѣютъ существенную важность для финансовой власти. „Для государства, говоритъ Эбергъ, бюджетъ имѣетъ еще то значеніе, что каждой отрасли управленія должна быть отведена извѣстная доля расходовъ,... и что эти росписи служатъ также основаніемъ контроля и, вмѣстѣ съ тѣмъ, предположеніемъ матеріальнаго и формальнаго порядка общественнаго хозяйства“.

Бюджетная система выработывалась весьма медленно. При Вильгельмѣ Завоевателѣ можно найти въ Англіи нѣчто похожее на составленіе финансовыхъ счетовъ доходовъ и расходовъ; нѣсколько позже то же можно найти и во Франціи. По изслѣдованіямъ Іосифа Чербони—первая Венеція избрѣла составленіе вѣрнаго и точнаго бюджета, послужившаго образцомъ тѣхъ бюджетовъ, которые практикуются въ настоящее время; Рау-же называетъ основателемъ бюджета Сюлли, который составилъ смѣты въ 1601 году.

Составляемыя финансовыми управленіями смѣты долго облекались тайной, за исключеніемъ Англіи, гдѣ бюджеты утверждались представителями народа, а потому не могли оставаться въ тайнѣ. Принципъ сохраненія въ тайнѣ дохо-

довъ и расходовъ государства, вообще говоря, удерживался въ Европѣ до 19 вѣка; но еще и раньше были попытки со стороны финансовыхъ дѣятелей къ обнародованію бюджета, такъ Неккеръ въ 1781 г. представилъ Людовику XVI *Compte rendu ou roi*—весьма подробный отчетъ о состояніи финансовъ Франціи; кромѣ того онъ старался доказать, что гласность бюджета поправитъ кредитъ государства. Наконецъ во второй половинѣ 19-го вѣка восторжествовалъ въ Европѣ принципъ гласности и, вмѣстѣ съ тѣмъ, начали вырабатываться системы составленія, обсужденія, утвержденія, исполненія и заключенія бюджета. Гласность бюджета, по мнѣнію Эберга, гарантируетъ сознательный контроль относительно „насушности или неважности расходовъ“.

Чѣрнигъ дѣлитъ формы бюджета въ цивилизованныхъ государствахъ Европы на двѣ группы: нѣмецкую и французскую; на первой замѣтно вліяніе переходнаго состоянія отъ прежнихъ патріархальныхъ началъ къ началамъ рациональнымъ; вторая, подъ вліяніемъ революціи, отличается строгой логической послѣдовательностью.

Принципы, на которыхъ основываются бюджетныя системы цивилизованныхъ государствъ—слѣдующіе: 1) объединеніе доходовъ и расходовъ въ одной общей для всѣхъ управленій смѣтѣ; на практикѣ, однако, встрѣчаются отступленія отъ этого принципа: въ Россіи, на примѣръ, лишь недавно отмѣнены отдѣльныя смѣты Закавказья и Туркестанскаго края, а также (въ 60-хъ годахъ) бюджетъ Царства Польскаго, и внесены въ общую государственную роспись; Финляндія-же и донинѣ имѣетъ свой совершенно самостоятельный бюджетъ. То же видимъ и въ Англіи (островъ Менъ, на примѣръ, имѣетъ свой особый бюджетъ). Не вполне примѣнимъ также этотъ принципъ къ бюджетамъ Союзныхъ Государствъ (имперскій бюджетъ); 2) централизація, т. е. требованіе, чтобы смѣты, представляемыя отдѣльными отраслями государственнаго управленія, сосредоточивались въ Министерствѣ Финансовъ; 3) вмѣстѣ со смѣтой управленія должны представлять и необходимые оправдательные документы, — это приносить существенную пользу при обсужденіи полезности и настоятельности государственныхъ расходовъ; 4) специализація бюджета, т. е. недостатки по одной статьѣ бюджета не могутъ по-

крываться остатками по другой; 5) утвержденный Верховною Властью бюджетъ получаетъ силу закона (*loi de finances*), дѣйствіе котораго ограничивается опредѣленнымъ срокомъ; 6) при составленіи смѣтъ должны быть указаны—не только чистые доходы, но также и издержки взиманія послѣднихъ, другими словами, требуется брутто-бюджетъ; указанный способъ составленія бюджета даетъ возможность правильно обсудить выгодность или невыгодность данной финансовой политики. На практикѣ проэктъ бюджета проходитъ слѣдующія стадіи: на основаніи всѣхъ представленныхъ смѣтъ, въ Министерствѣ Финансовъ составляется проэктъ бюджета, который, съ заключеніями Государственнаго Контроля, поступаетъ на обсужденіе Палатъ въ западной Европѣ, а въ Россіи черезъ Канцелярію Государственнаго Совѣта въ Департаментъ Государственной Экономіи, а затѣмъ въ Общее Собраніе Государственнаго Совѣта. Послѣ обсужденія проэкта бюджета въ этихъ высшихъ инстанціяхъ, послѣдній представляется на утвержденіе Главы государства и, съ момента утвержденія, получаетъ силу закона.

Указанныя коренныя начала, въ большей или меньшей мѣрѣ входятъ въ основаніе б. системъ всѣхъ цивилизованныхъ государствъ, въ частности же, въ бюджетной системѣ каждаго государства въ отдѣльности можно найти особенности, характеризующія эту послѣднюю.

Отличительной чертой италіанской бюджетной системы служитъ слѣдующее: здѣсь составляется два бюджета:—предварительный и окончательный. Предварительный бюджетъ составляется и обсуждается по указаннымъ общимъ правиламъ; но, имѣя въ виду то обстоятельство, что впоследствии ассигнованные кредиты могутъ оказаться недостаточными, въ предварительномъ бюджетѣ назначается два фонда: 1) резервный — для пополненія недостатковъ и 2) — для расходовъ непредвидѣнныхъ. Изъ указаннаго выше перваго фонда Министръ Финансовъ можетъ пополнять, собственной властью, всѣ недостатки первоначальныхъ ассигнованій, представляя лишь о томъ Парламенту; изъ второго-же фонда производятся выдачи лишь на основаніи королевскихъ декретовъ. Проэктъ предварительнаго бюджета представляется М-омъ Финансовъ въ Парламентъ въ Ноябрьѣ года, предшествующаго смѣтному.

Италія.

(По закону 1883 года бюджетный періодъ начинается съ 1-го Юля и оканчивается 30-го Іюня). Въ Ноябрь смѣтнаго года въ Парламентъ представляется проэктъ окончательнаго бюджета, который заключаетъ въ себѣ: первоначальныя ассигнованія, дополненія къ первоначальнымъ ассигнованіямъ и переносы невыполненныхъ платежей прошлаго года, кромѣ того, общій балансъ бюджета и мѣры, устраняющія дефицитъ, если таковой окажется. Проэктъ окончательнаго бюджета утверждается весь однимъ закономъ. Итальянская бюджетная система, далѣе, допускаетъ льготные сроки, но съ большими гораздо ограниченіями, чѣмъ системы другихъ государствъ (за исключеніемъ Англии и Голландіи): всѣ доходы, непоступившіе въ данномъ финансовомъ періодѣ, заносятся въ бюджетъ слѣдующаго года подъ рубрикой активныхъ остатковъ (*residui attivi*), а непронзенные расходы переносятся тоже въ бюджетъ слѣдующаго года подъ рубрикой пассивныхъ остатковъ (*residui passivi*) и могутъ быть расходуютъ лишь въ теченіи слѣдующаго бюджетнаго періода; по истеченіи же этого періода кредитъ испрашивается вновь — обыкновеннымъ порядкомъ. Ограниченія продолжительности льготныхъ сроковъ по отношенію къ расходамъ имѣетъ въ свою пользу то логическое оправданіе, что если въ теченіи двухъ (или даже одного) смѣтныхъ періодовъ не явилась необходимость произвести требуемый расходъ, то послѣдній несвоевремененъ и можетъ быть отложенъ безъ ущерба для финансоваго хозяйства; вообще льготные сроки вносятъ много неудобствъ и замедленій въ государственное счетоводство; противъ нихъ особенно возстаетъ Бунге. Авансовыхъ кредитовъ въ Италіи совсѣмъ нѣтъ. Продолжительный промежутокъ между составленіемъ и началомъ дѣйствія бюджета вполне вознаграждается составленіемъ двухъ бюджетовъ (Пясецкій, Vocke, Бунге).

Пруссія.

Прусская бюджетная система отличается особенной стройностью и строгой послѣдовательностью. По мнѣнію Кауфмана способъ составленія бюджета въ Пруссіи составляетъ національную особенность послѣдней. Здѣсь примѣнена система „частныхъ росписаній“: всѣ распорядительныя учрежденія, въ вѣдѣніи которыхъ находятся казенныя суммы, составляютъ частныя росписанія о предстоящихъ доходахъ и расходахъ; подобныя росписанія составляются всѣми указанными учреж-